

NOVOS DESAFIOS DA EUROPA

ANA PAULA BRANDÃO Entre Segurança Externa e Interna: Desconexões e Derivas do Nexo PCSD-ELSJ

JOSÉ PALMEIRA O Atlântico na (Nova) Geopolítica da União Europeia

MAFALDA PINHEIRO ALVES A Autonomia Estratégica da União Europeia no Domínio da Segurança e Defesa: Desafios para Portugal

ANTÓNIO EUGÉNIO Preparação Militar na Europa: O Poder Estratégico da Fragmentação

HÉLDER SOUSA SILVA E JOÃO COSTA CARDOSO Um C2 Comum Europeu de Defesa? Desafios Operacionais e Imperativos Estratégicos Num Espaço de Segurança Fragmentado

ANTÓNIO GUEDES DE AMORIM, BRUNA FERREIRA E JOÃO PAULO CARVALHO Defesa sem Estratégia: Lições da História sobre Vulnerabilidade e Dissuasão

SARAH DA MOTA, MARIA RAQUEL FREIRE E BERNARDO TELES FAZENDEIRO A Relação UE-Ásia Central: Novos Desafios Geopolíticos

NOVOS DESAFIOS DA EUROPA

ANA PAULA BRANDÃO Entre Segurança Externa e Interna: Desconexões e Derivas do Nexo PCSD-ELSJ

JOSÉ PALMEIRA O Atlântico na (Nova) Geopolítica da União Europeia

MAFALDA PINHEIRO ALVES A Autonomia Estratégica da União Europeia no Domínio da Segurança e Defesa: Desafios para Portugal

ANTÓNIO EUGÉNIO Preparação Militar na Europa: O Poder Estratégico da Fragmentação

HÉLDER SOUSA SILVA E JOÃO COSTA CARDOSO Um C2 Comum Europeu de Defesa? Desafios Operacionais e Imperativos Estratégicos Num Espaço de Segurança Fragmentado

ANTÓNIO GUEDES DE AMORIM, BRUNA FERREIRA E JOÃO PAULO CARVALHO Defesa sem Estratégia: Lições da História sobre Vulnerabilidade e Dissuasão

SARAH DA MOTA, MARIA RAQUEL FREIRE E BERNARDO TELES FAZENDEIRO A Relação UE-Ásia Central: Novos Desafios Geopolíticos

NAÇÃO E DEFESA

Diretora: Isabel Ferreira Nunes

Editor: Luís Cunha

Assistente Editorial: Filipa Teles

Estatuto Editorial

<https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao>

Conselho de Redação

Isabel Ferreira Nunes, Luís Cunha, Rui Garrido, Patrícia Daehnhardt, Pedro Seabra

Conselho Editorial Nacional

André Barrinha (Universidade de Bath), Ana Paula Brandão (Universidade do Minho), Ana Santos Pinto (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Horta Fernandes (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Armando Marques Guedes (Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa), Bruno Cardoso Reis (Iscte – Instituto Universitário de Lisboa), Carlos Branco (IPRI), Daniel Pinéu (Universidade de Amsterdão), Francisco Proença Garcia (Universidade Católica Portuguesa), João Vieira Borges (Comissão Portuguesa de História Militar), José Luís Pinto Ramalho (Exército Português), José Manuel Freire Nogueira (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Leitão Tomé (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Ennes Ferreira (ISEG), Maria do Céu Pinto (Universidade do Minho), Maria Francisca Saraiva (Instituto da Defesa Nacional e Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Mendo Castro Henriques (Universidade Católica Portuguesa), Miguel Monjardino (Universidade Católica Portuguesa), Paulo Jorge Canelas de Castro (Universidade de Macau), Paulo Viegas Nunes (Academia Militar), Raquel Freire (Universidade de Coimbra), Sandra Balão (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Teresa Ferreira Rodrigues (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Vasco Rato (Universidade Lusíada), Vítor Rodrigues Viana (Exército Português).

Conselho Consultivo Nacional

Abel Cabral Couto (Exército Português), António Martins da Cruz (Universidade Lusíada), António Vitorino, António Silva Ribeiro (Armada Portuguesa), Carlos Gaspar (IPRI), Celso Castro (Fundação Getúlio Vargas), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Braga da Cruz (Universidade Católica Portuguesa), Nuno Severiano Teixeira (FCSH, Universidade Nova de Lisboa).

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie (Sciences Po, Paris), Christopher Dandeker (King's College, London), Christopher Hill (University of Cambridge), Josef Joffe (Hoover Institution), Ken Booth (Aberystwyth University), Lawrence Freedman (King's College, London), Robert Kennedy (US Army War College), Todd Sandler (University of Texas at Dallas).

Editorial Board

André Barrinha (University of Bath), Ana Paula Brandão (University of Minho), Ana Santos Pinto (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Horta Fernandes (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), Armando Marques Guedes (Law Faculty, Nova University of Lisbon), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-University Institute of Lisbon), Carlos Branco (Portuguese Institute of International Relations), Daniel Pinéu (University of Amsterdam), Francisco Proença Garcia (Portuguese Catholic University), João Vieira Borges (Portuguese Commission of Military History), José Luís Pinto Ramalho (Portuguese Army), José Manuel Freire Nogueira (Autónoma University), Luís Leitão Tomé (Autónoma University), Manuel Ennes Ferreira (Lisbon School of Economics and Management), Maria do Céu Pinto (University of Minho), Maria Francisca Saraiva (National Defence Institute and Institute of Social and Political Sciences), Mendo Castro Henriques (Portuguese Catholic University), Miguel Monjardino (Portuguese Catholic University), Paulo Jorge Canelas de Castro (University of Macau), Paulo Viegas Nunes (Military Academy), Raquel Freire (University of Coimbra), Sandra Balão (Institute of Social and Political Sciences), Teresa Ferreira Rodrigues (Faculty of Social Sciences, Nova University of Lisbon), Vasco Rato (Lusíada University), Vítor Rodrigues Viana (Portuguese Army).

National Advisory Board

Abel Cabral Couto (Portuguese Army), António Martins da Cruz (Lusíada University), António Vitorino, António Silva Ribeiro (Portuguese Navy), Carlos Gaspar (Portuguese Institute of International Relations), Celso Castro (Foundation Getúlio Vargas), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Autónoma University), Manuel Braga da Cruz (Portuguese Catholic University), Nuno Severiano Teixeira (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon).

International Advisory Board

Bertrand Badie (Sciences Po, France), Christopher Dandeker (King's College, UK), Christopher Hill (University of Cambridge, UK), Josef Joffé (Hoover Institution, USA), Ken Booth (University of Aberystwyth, UK), Lawrence Freedman (King's College, UK), Robert Kennedy (US Army War College, USA), Todd Sandler (University of Texas at Dallas, USA).

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração

Consultar final da revista.

Propriedade, Edição e Sede da Redação

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

NIPC: 600014002

Tel.: 21 392 46 00 Fax: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt Sítio eletrónico: www.idn.gov.pt

Paginação, Pré-Impressão, Impressão e Acabamento

Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Estrada de Mem Martins, 4, São Carlos — Apartado 113 – 2726-901 Mem Martins

Tel.: 219 266 600 Fax: 219 202 765 E-mail: geral@emec.gov.pt



Esta publicação está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

This publication is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISSN 0870-757X Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 400 exemplares

ERC 127782 Registada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha e Portugal; MIAR, RedAlyC e JSTOR.
Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.

Editorial	5
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
Entre Segurança Externa e Interna: Desconexões e Derivas do Nexo PCSD-ELSJ	9
<i>Ana Paula Brandão</i>	
O Atlântico na (Nova) Geopolítica da União Europeia	41
<i>José Palmeira</i>	
A Autonomia Estratégica da União Europeia no Domínio da Segurança e Defesa: Desafios para Portugal	55
<i>Mafalda Pinheiro Alves</i>	
Preparação Militar na Europa: O Poder Estratégico da Fragmentação	83
<i>António Eugénio</i>	
Um C2 Comum Europeu de Defesa? Desafios Operacionais e Imperativos Estratégicos Num Espaço de Segurança Fragmentado	113
<i>Hélder Sousa Silva e João Costa Cardoso</i>	
Defesa sem Estratégia: Lições da História sobre Vulnerabilidade e Dissuasão	135
<i>António Guedes de Amorim, Bruna Ferreira e João Paulo Carvalho</i>	
A Relação UE-Ásia Central: Novos Desafios Geopolíticos	169
<i>Sarah da Mota, Maria Raquel Freire e Bernardo Teles Fazendeiro</i>	

A relação transatlântica e o futuro da segurança e defesa europeias são atualmente objeto de novos desafios com grande impacto no plano político, económico e da segurança internacional. De modo a promover a reflexão sobre as novas dinâmicas em jogo e suas consequências, à luz de uma leitura europeia, a revista *Nação e Defesa* publica o seu n.º 171 dedicado aos novos desafios da Europa.

O primeiro artigo, da autoria de Ana Paula Brandão, analisa o nexo entre a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) da União Europeia (UE), explorando a evolução das narrativas e práticas que sustentam essa interligação. O artigo conclui que é imperativo reforçar os mecanismos de coordenação e formular uma estratégia específica na relação entre a PCSD e o ELSJ.

José Palmeira reflete sobre a geopolítica da União Europeia (UE) e as suas sucessivas metamorfoses. O autor considera que a UE continua a ter no Atlântico um importante ativo, por razões geográficas e político-económicas.

A autonomia estratégica da União Europeia no domínio da Segurança e Defesa e os desafios para Portugal nesse contexto são temas abordados por Mafalda Pinheiro Alves. Para esta autora, o ambiente estratégico na Europa deteriorou-se substancialmente com o surgimento de novas ameaças e desafios complexos à segurança europeia, que motivaram o relançamento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Por seu lado, António Eugénio examina a preparação militar europeia perante a sua fragmentação estrutural, propondo que essa diversidade possa ser transformada em vantagem estratégica.

Hélder Sousa Silva e João Costa Cardoso examinam os desafios e imperativos estratégicos associados à criação de uma estrutura comum de Comando e Controlo (C2), no contexto das missões da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), da União Europeia (UE).

António Guedes de Amorim, Bruna Ferreira e João Paulo Carvalho propõem uma perspetiva construtivista da segurança europeia, cruzando episódios históricos com desafios contemporâneos de gestão estratégica e tecnológica na Europa.

Finalmente, a relação UE-Ásia Central e os novos desafios geopolíticos associados a esta dinâmica são as temáticas abordadas por Sarah da Mota, Maria Raquel Freire e Bernardo Teles Fazendeiro. Estes autores debatem os objetivos geopolíticos da União Europeia para aquela região do globo, enfatizando o risco de a UE ser arrastada para lógicas de disputa entre potências na região.

Isabel Ferreira Nunes

Novos Desafios da Europa

Entre Segurança Externa e Interna: Desconexões e Derivas do Nexo PCSD-ELSJ*

Ana Paula Brandão

Doutora em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade do Minho, é membro integrado e Diretora-Adjunta do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) e Professora Auxiliar da Escola de Economia, Gestão e Ciência Política da mesma universidade. Integrou a direção da APCP e foi (co)proprietária da Secção de Estudos Europeus, sendo presentemente membro da direção da referida Secção. Os seus interesses de investigação incidem sobre Estudos de Segurança (teorias da segurança, segurança europeia, segurança humana) e Estudos da União Europeia (PESC/PCSD, segurança interna da União Europeia (UE), security actress, sistema político da UE). ORCID: 0000-0002-4439-3112.

Resumo

Este artigo analisa o nexa entre a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) da União Europeia (UE), explorando a evolução das narrativas e práticas que sustentam esta interligação. A investigação parte do quadro conceptual da governação da segurança, que enfatiza a densidade de interações entre atores em espaços definidos por geografia, institucionalização e autoridade normativa. Através de uma análise temática qualitativa de documentos oficiais da UE e do estudo de casos da Operação Sophia e da missão EUAM Ucrânia, o artigo identifica os formatos cooperativos, os avanços institucionais e os desafios persistentes à coordenação entre as duas áreas. A investigação revela uma tendência de subordinação das

missões da PCSD a lógicas de segurança interna coletiva, com destaque para o controlo de fronteiras, migração irregular e terrorismo. Apesar dos progressos em matéria de formação, partilha de informação e uso de recursos mútuos, persistem barreiras políticas, jurídicas e operacionais que comprometem a eficácia da cooperação. O artigo conclui que, num contexto de ameaças híbridas e instabilidade geopolítica, é imperativo reforçar os mecanismos de coordenação e formular uma estratégia específica para o nexa PCSD-ELSJ, acompanhada de planos de ação e relatórios de progresso, garantindo transparência, eficácia e controlo democrático.

Palavras-chave: Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ); Governação de Segurança.

* Este estudo foi realizado no Centro de Investigação em Ciência Política (UID/CPO/0758/2019), Universidade do Minho/Universidade de Évora, e contou com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia e do Ministério da Educação e Ciência de Portugal, através de financiamento nacional.

This study was conducted at Research Center in Political Science (UID/CPO/0758/2019), University of Minho/University of Évora and was supported by the Portuguese Foundation for Science and Technology and the Portuguese Ministry of Education and Science through national funds.

Abstract

Among external and internal security: disconnections and derivatives of the nexus PCSD-ELSJ

This article examines the nexus between the European Union's (EU) Common Security and Defence Policy (CSDP) and the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ), exploring the evolution of the narratives and practices underpinning this interconnection. The investigation is grounded in the conceptual framework of security governance, which emphasises the density of interactions among actors within spaces defined by geography, institutionalisation, and normative authority. Through a qualitative thematic analysis of official EU documents and case studies of Operation Sophia and the EU Advisory Mission (EUAM) Ukraine, the article identifies cooperative formats, institutional developments, and persistent challenges to coordination between the

two domains. The findings reveal a tendency for CSDP missions to be subordinated to logics of collective internal security, particularly with regard to border control, irregular migration, and terrorism. Despite progress in training, information-sharing, and the joint use of resources, political, legal, and operational barriers continue to undermine the effectiveness of cooperation. The article concludes that, in a context of hybrid threats and geopolitical instability, it is imperative to strengthen coordination mechanisms and to formulate a specific strategy for the CSDP–AFSJ nexus, accompanied by action plans and progress reports, thereby ensuring transparency, effectiveness, and democratic oversight.

Keywords: *Common Security and Defence Policy (CSDP); Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ); Security Governance.*

Artigo recebido: 21.08.2025

Aprovado: 25.08.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.171.01>

Introdução

Na área da segurança, a União Europeia (UE) apresenta três características que a distinguem de outras organizações internacionais. Primeiro, constitui uma comunidade política (*polity*) capaz de formular e executar políticas públicas em diversas áreas. Segundo, é dotada de competências nas duas componentes da segurança, externa e interna. Terceiro, recorre a diversos instrumentos de diferentes políticas em prol da segurança comum, sustentando uma “abordagem integrada” da mesma.

A institucionalização da UE como provedora de segurança partiu do modelo estatal de demarcação política, legal, institucional e operacional entre segurança externa (SE) e segurança interna (SI), consagrada nos títulos V (Disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum) e VI (Disposições relativas à Cooperação no Domínio da Justiça e dos Assuntos Internos) do Tratado da União Europeia, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 1993 (TUE, 1992), correspondendo aos dois pilares de natureza intergovernamental da UE, o segundo (PESC) e terceiro (JAI) pilares, respetivamente (Brandão, 2010). Contrariando esta separação, a complexidade dos problemas de segurança, incluindo a crescente transnacionalização dos mesmos (Niinistö, 2024), e consequente percepção de risco de perda de controlo num mundo policrítico (Brandão, 2015; 2022), exigiu a coordenação de políticas e instrumentos das referidas áreas. A lógica formal dos pilares foi gradualmente esbatida pela *praxis* da interpilarização (coordenação entre políticas e instrumentos dos segundo e terceiros pilares) e da transpilarização, incluindo também políticas e instrumentos das áreas do primeiro pilar (ex.: ajuda humanitária, comércio externo, cooperação para o desenvolvimento, entre outras) para fazer face aos reptos de um ambiente em acelerada mudança. (Brandão, 2010)

A revisão operada pelo Tratado de Amesterdão introduziu duas alterações significativas na área da segurança: a formalização da cooperação no domínio militar associado às então designadas missões Petersberg (artigo 17.º do TUE), no âmbito do segundo pilar; a delimitação do terceiro pilar (título VI do TUE) à cooperação policial e judiciária em matéria penal (com a transferência das restantes matérias do domínio JAI para o Tratado da Comunidade Europeia). (TUE, 1997)

A revisão realizada pelo Tratado de Lisboa consolidou o processo de institucionalização do ator de segurança europeu, com destaque para três alterações: i) o fim do sistema dual (CE/UE), em vigor desde 1993, dotando a UE de personalidade jurídica, com implicações substantivas para a área da segurança; ii) a transferência das matérias relativas à segurança interna coletiva para o título IV do TFUE, dedicado ao “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça” (ELSJ), constituindo uma das onze áreas de competência partilhada; iii) o reforço da cooperação em matéria de Defesa – reafirmação da doravante designada PCSD como parte integrante da PESC e da vontade de edificar “uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma de-

fesa comum” (n.º 1 do artigo 24.º do TUE), diversificação das modalidades cooperativas¹, estabelecimento da cláusula de assistência mútua.² (União Europeia, 2016) O processo de construção do ator de segurança europeu tem sustentado – e tem sido sustentado pela – narrativa e as práticas dos nexos securitários: externo-interno (Eriksson e Rhinard, 2009; Trauner, 2011; Brandão, 2015; Mavrakou, 2021; Shepherd, 2021; Brandão, 2015); militar-civil (European Council, 2022; Newlove-Eriksson e Eriksson, 2023); público-privado (van Steden e Sarre, 2007; Burgess e Hanssen, 2008; Bures e Carrapiço, 2017; desenvolvimento-paz, ou segurança-desenvolvimento (Council of the EU, 2012), ou *humanitarian-development-peace (triple nexus)* (European Commission, 2022; Pichon 2025); segurança-ambiente/clima (Comissão Europeia 2023; Council of the EU, 2025). A saliência (Wlezien, 2005) crescente da segurança, na agenda europeia, impulsiona e é impulsionada pela narrativa da interligação entre os nexos, como é ilustrado pela “abordagem integrada” aplicada ao Sahel, descrita como um território “confrontado com situações complexas em que as vulnerabilidades, as fragilidades e a insegurança se exacerbam mutuamente” (Conselho, 2021, p. 3).

A Estratégica para a Segurança e a Defesa da UE, aprovada em 2022, reitera a narrativa dos nexos securitários civil-militar (Conselho da UE, pp. 13, 16), paz-desenvolvimento (p. 39), segurança-clima (pp. 12, 26), público-privado (p. 22) e interno-externo:

A presente Bússola Estratégica compromete a União Europeia e os seus Estados-Membros a fazer um esforço comum para alcançar resultados concretos. Os seus objetivos e as ações nela propostos fazem parte da abordagem integrada da UE e são plenamente coerentes e complementares às políticas atualmente seguidas para dar resposta às ameaças externas que afetam a nossa segurança interna, em especial as estabelecidas na Estratégia para a União da Segurança de 2020 da Comissão Europeia. (Conselho da UE, 2022, p. 6)

O artigo incide sobre o nexo entre a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ)³. A análise recorre ao quadro conceptual da governação da segurança (*security governance*), na perspetiva sistémica que “sublinha a ‘densidade de interações’ entre os atores da segurança e, deste modo, entende a governação como o conjunto agregado das ações dos atores em espaços definidos pela geografia, institucionalização e autoridade normativa e

1 Cooperação Estruturada Permanente (CEP/PESCO) (n.º 6 do artigo 42.º e artigo 46.º do TUE); cooperação reforçada entre o mínimo de nove Estados-membros (artigo 20.º do TUE); cooperação *ad hoc* através da delegação de uma missão específica num grupo de estados (n.º 5 do artigo 42.º, artigo 44.º do TUE).

2 “Cláusula de Defesa Mútua” (n.º 7 do artigo 42.º do TUE).

3 Doravante designado por nexo PCSD-ELSJ.

jurídica”⁴ (Sperling e Webber, 2018, p. 231). A lente conceptual explora as dimensões externa e interna da segurança como domínios “conceptualmente separáveis, mas ainda assim interdependentes” (Sperling e Webber, 2011, p. 127), implicando a coordenação de diferentes políticas e envolvendo uma diversidade de atores (Kirchner e Sperling, 2007).

A pergunta orientadora da investigação é formulada nos seguintes termos: como evoluíram a narrativa e as práticas do nexos PCSD-ELSJ? A análise incide sobre o período compreendido entre a primeira reflexão estruturada sobre o nexos (European Commission e High Representative, 2011), em maio de 2011, e a aprovação da nova estratégia europeia de segurança interna (Comissão Europeia, 2025), em março de 2025. Considerando que a investigação qualitativa beneficia tanto da dedução como da indução (Patton, 2015), na análise da narrativa optou-se por uma abordagem metodológica que utiliza ambas como estratégias de investigação complementares. A dedução e a indução permitem recorrer às proposições encontradas na literatura, sobre o quadro teórico, bem como aos dados empíricos, com vista a ir além das referidas proposições e a explorar uma compreensão aprofundada do fenómeno (Patton, 2015). Optou-se por uma análise temática qualitativa (*qualitative thematic analysis*) de uma seleção de documentos oficiais da UE sobre as componentes externa (European Council, 2016; Conselho da UE, 2022; Comissão Europeia, 2025) e interna (Comissão Europeia, 2015; 2020; Conselho da UE; 2024; Comissão Europeia, 2025) da segurança, e sobre o nexos PCSD-ELSJ (European Commission, 2011; Council of the EU, 2011; Council of the EU, 2016), com o objetivo de identificar, analisar e relatar padrões significativos nos dados (Coffey, 2014), com base em três categorias: nexos entre segurança interna e segurança externa (NSISE); dimensão externa do ELSJ; nexos entre a PCSD e o ELSJ (ver figura 1). No que respeita às práticas, a escolha recaiu sobre uma operação militar, a Operação EUNAVMED Sophia, pioneira no seu mandato e reconhecida pela UE como exemplificativa do nexos, e por uma missão civil, a EUAM Ucrânia, no domínio da reforma do setor da segurança, que, como consequência da guerra na Ucrânia, foi objeto de uma alteração expansiva do mandato, incluindo, investigação criminal, questões migratórias e de gestão de fronteiras.

A primeira secção enquadra a interligação entre a PCSD e o ELSJ no nexos mais amplo entre segurança externa e segurança interna (NSESI). Na secção seguinte, é traçada a evolução da agenda relativa ao nexos PCSD-ELSJ, incluindo a ilustração do mesmo através da Operação Naval Sophia da missão EUAM Ucrânia. Na terceira secção, são identificados os principais obstáculos e desafios à cooperação e coordenação entre as duas áreas.

4 Tradução livre de: “emphasises ‘interaction density’ among security actors and so sees governance as the aggregated actions of actors within spaces defined by geography, institutionalisation and normative and legal authority.”

A Institucionalização Gradual das Dinâmicas de Externalização e Internalização

Na União Europeia, a segurança externa e a segurança interna entrecruzam-se num movimento coconstitutivo de externalização (da dimensão interna) e internalização (da dimensão externa). A narrativa da interdependência entre as duas componentes da segurança é reiterada nos documentos estratégicos da área (ver tabela 1) e sustentada por preocupações securitárias, ambições de projeção e influência internacionais e lógicas institucionais (com destaque para o hiperativismo da Comissão Europeia).

Dada a construção gradual do provedor de segurança europeu, não há um entendimento estabilizado sobre o que significa, no discurso e na prática, o referido nexos. “A noção do nexos entre segurança interna e externa não é estática, mas antes evoluiu ao longo do tempo e reflete diferentes significados e contextos de segurança.”⁵ (Mavrikou, 2021, p. 5). Nas entrevistas realizadas por Stephanie Mavrikou, no âmbito de um investigação sobre o NSESI⁶, os respondentes tenderam para uma interpretação ampla do nexos, “apontando para a natureza interligada da segurança interna e externa e para os efeitos de contágio de eventos ocorridos fora das fronteiras da UE na segurança interna da UE”⁷ (Mavrikou, 2021, p. 6)

Observando a evolução após o Tratado de Maastricht, identificamos três eixos predominantes (que se interligam e se sobrepõem) da agenda europeia sobre este nexos: a JAIEX, entendida, no presente artigo, como a tendência para a externalização da componente interna, com particular destaque, em termos operativos, para a atuação externa das agências do ELSJ; a internalização da componente externa, traduzida na (declarada) internalização da PCSD, no âmbito da luta contra o terrorismo (Conselho Europeu, 2004) e na cláusula de solidariedade (artigo 222.º do TFUE); em termos operativos mais específicos, a interligação entre a PCSD e o ELSJ, com um sublinhado acento sobre a ligação entre as missões e operações da PCSD e as agências do ELSJ.

No contexto pós-Maastrich, a *externalização* da segurança interna (Monar, 2010) expressou-se, inicialmente, na cooperação com atores externos na resposta ao “problema da droga”, que exigia “uma abordagem global e equilibrada e a necessidade de uma coordenação efetiva, tanto a nível interno como externo, das muitas e variadas dimensões do problema” (Comissão 1994, p. 1a), e à criminalidade organi-

5 Tradução livre de: “The notion of the internal-external security nexus is not static but rather has evolved over time and reflects different meanings and security contexts.”

6 “The interviewees came from the internal and foreign ministries of EU MS, the EEAS, European Commission, CSDP missions, the JHA agencies Frontex and Europol, and think tanks.” (Mavrikou, 2021, p. 6)

7 Tradução livre de: “pointing to the interwoven nature of internal and external security and the spill-over effects of events outside the EU’s borders on the EU’s internal security”.

zada (Conselho, 1997). O processo estendeu-se a outros domínios, tais como o terrorismo (Conselho Europeu, 2001), as ameaças no ciberespaço (Comissão Europeia, 2013), migração irregular e tráfico de seres humanos (Comissão Europeia, 2015) e as ameaças híbridas⁸ (Comissão Europeia, 2016).

A externalização da segurança interna, no quadro mais amplo de JAI (pós-Tratado de Maastricht) e do ELSJ (pós-Tratado de Amesterdão)⁹ (Wolff, Wichmann e Mounier, 2009; Cremona, Monar e Poli, 2011), foi assumida pelo Conselho Europeu de Tampere ao declarar “que todas as competências e todos os instrumentos de que dispõe a União, em particular a nível das relações externas, deverão ser utilizados de forma integrada e coerente para que se possa criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça” (Conselho Europeu, 1999). Assim, as relações externas deveriam concorrer para a SI e esta, por sua vez, deveria ser integrada na formulação e execução das outras políticas comunitárias. Em consonância, o relatório sobre as prioridades externas da UE no domínio JAI, aprovado pelo Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, afirmava que as mesmas deveriam “ser integradas na estratégia externa global da União a fim de contribuir para a criação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça” (Conselho Europeu, 2000). Esta dinâmica externalizadora concorreria para a consolidação do ELSJ, assumindo-se que a projeção externa dos valores deste espaço contribuiria para a segurança interna coletiva, uma vez que esta “não pode ser garantida isoladamente do resto do mundo e, em particular, da vizinhança europeia imediata” (Comissão Europeia, 2011, p. 12). Este contágio dos objetivos da ação externa por preocupações securitárias (Wolff, Wichmann e Mounier, 2009) contribuiria, por sua vez, para aumentar a credibilidade e influência da UE no mundo (Parlamento Europeu, 2007).

A fase seguinte deste movimento externalizador consubstanciou-se em iniciativas específicas para a área. O primeiro Programa Multipresidências (Bélgica-Espanha-

8 “Os principais desafios para a paz e a estabilidade nas regiões vizinhas a Leste e a Sul da UE continuam a realçar a necessidade de uma adaptação e de um aumento das capacidades da União como garante da segurança, com uma forte ênfase na estreita relação entre segurança externa e segurança interna. Um grande número dos desafios que se colocam atualmente em matéria de paz, segurança e prosperidade tem origem na instabilidade nas regiões limítrofes da UE e na evolução a nível das formas que assumem as ameaças.” (Comissão, 2016)

9 Não são sinónimas, no entanto, nos documentos oficiais da UE sobre as interligações com a PCSD, são frequentemente utilizados de forma intercambiável. O uso de ELSJ generalizou-se após a entrada em vigor das alterações inseridas pelo Tratado de Amesterdão. A segurança interna (coletiva) – expressão assumida e generalizada após a entrada em vigor das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa – é uma das áreas da JAI e do ELSJ. O ELSJ tem um alcance mais amplo que a JAI (p.ex.: cooperação policial, cooperação judiciária em matéria penal, política de imigração, política de asilo, gestão das fronteiras), ao contemplar mais áreas de política pública (p.ex.: livre circulação de pessoas; cooperação judiciária em matéria civil). (cf. EU Vocabularies, identificador 6222).

-Dinamarca) previa a aprovação de estratégias comuns, o diálogo com parceiros e a cooperação com outras organizações internacionais. (Council of the EU, 2002) A primeira Estratégia para a área, que tinha por objetivo “fazer da Justiça e Assuntos Internos (JAI) uma prioridade central nas suas [UE] relações externas e assegurar uma abordagem coordenada e coerente”¹⁰ (Council of the EU, 2005, p. 2), definiu prioridades temáticas (p.ex.: terrorismo, crime organizado, tráfico de drogas) e geográficas (países candidatos; países vizinhos; parceiros estratégicos), que exigiam a coordenação da JAI com outras políticas (p. ex.: PESC/PESD, Política de Desenvolvimento, Política Comercial, entre outras) (Council of the EU, 2005). Para facilitar a coordenação entre os grupos JAI e RELEX do Conselho, designadamente a nível do intercâmbio de informação e de reflexões estratégicas e horizontais (Council of the EU, 2011a), o COREPER estabeleceu o Grupo de Trabalho JAIEX - *Working Party for JHA-External Relations* (Shepherd, 2021).

A terceira fase teve início com a revisão do regulamento da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), consagrada no Regulamento (UE) 2019/1896. Esta revisão representou uma inflexão significativa no papel e no alcance desta agência, permitindo-lhe operar para além das fronteiras da UE. A reforma ampliou substancialmente o mandato da Frontex, incluindo a possibilidade de realizar operações conjuntas e destacamentos em países terceiros, desde que enquadrados por acordos bilaterais ou acordos de estatuto celebrados com a União (Parlamento Europeu e Conselho, 2019). A nova configuração da agência dotou-a de um corpo permanente de guardas fronteiriços e costeiros, capacitados para atuar fora do território da UE. Esta expansão visa não apenas reforçar o controlo das fronteiras externas, mas também prevenir a migração irregular e combater o tráfico de seres humanos nas fases iniciais dos percursos migratórios (Carrera e Stefan, 2020). A extensão extraterritorial do mandato da Frontex tem, contudo, suscitado preocupações entre académicos e organizações de direitos humanos, designadamente no que respeita à responsabilização democrática, à transparência e ao risco de externalização das obrigações da União em matéria de asilo. (Aviat, 2024; FRA, 2025).

Na evolução da dinâmica externalizadora, constata-se a tendência para a agenda JAIEX ser dominada pelos atores da ação externa (p.ex.: SEAE, AR, diplomatas) seguindo objetivos de segurança interna coletiva (Wolff, Wichmann, e Mounier 2009), com saliência crescente para questões relativas a controlo das fronteiras externas, migração irregular, crime organizado e terrorismo.

O primeiro passo, de natureza declarativa, para a *internalização* da PESC/PCSD foi dado no contexto da luta contra o terrorismo, após os ataques de 2001 nos EUA, com a declaração do Conselho Europeu sobre os contributos específicos desta área

10 Tradução livre de: “make JHA a central priority in its [EU’s] external relations and ensure a co-ordinated and coherent approach”.

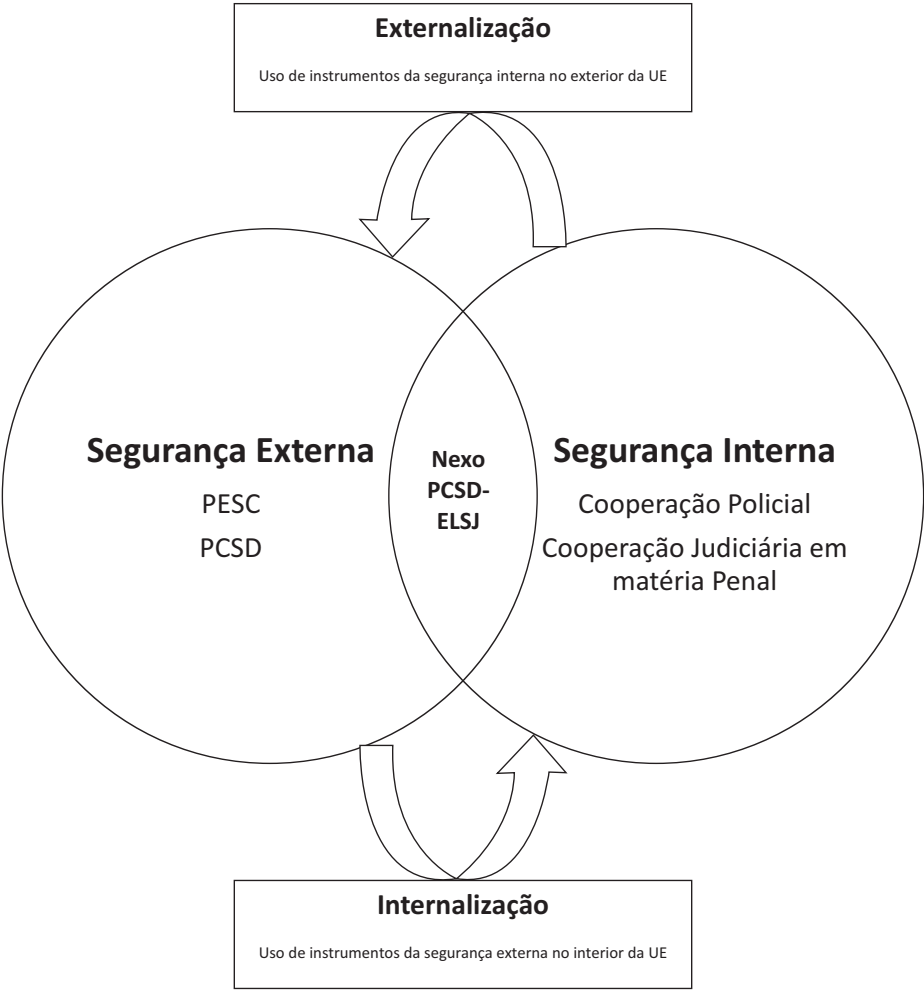
de política para a luta contra o terrorismo, através de diversas iniciativas como o diálogo político com países terceiros, o intercâmbio de informações, a possibilidade de utilizar capacidades militares e civis para proteger as populações civis dos efeitos dos atentados terroristas, entre outras (Conselho Europeu, 2002). Na sequência dos ataques terroristas em 2004, a instituição aprovou uma declaração na qual apelava “ao rápido prosseguimento dos trabalhos no sentido de desenvolver o contributo da PESH para o combate ao terrorismo” (Conselho Europeu, 2004, p. 2). Em novembro, o Conselho da UE aprovou o Quadro Conceptual sobre o contributo específico da (hoje designada) PCSD, que definiu quatro áreas de atuação: prevenção de ataques terroristas; reação e gestão das consequências; proteção do pessoal, do material e dos meios, proteção de alvos-chave civis na zona das operações e proteção dos cidadãos europeus em países terceiros; apoio a países terceiros na luta antiterrorista. (Conselho da UE, 2004).

A segunda fase da dinâmica internalizadora deu-se com a consagração legal da cláusula de solidariedade, inserida pelo Tratado de Lisboa, que prevê a mobilização pela UE de “todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-membros” (artigo 222.º do TFUE) em caso de catástrofes (de origem natural ou humana) ou de ataque terrorista em território de um dos Estado-membro. Dez anos mais tarde, a Decisão 2014/415/UE estabeleceu as regras e os procedimentos relativos à execução da cláusula (Conselho da UE, 2014). Esta cláusula não foi ativada até ao presente momento.

Outra concretização de solidariedade em resposta a uma crise, sem recurso formal à referida cláusula, deu-se durante a pandemia de COVID-19, quando as forças armadas nacionais foram mobilizadas para apoio ao Mecanismo de Proteção Civil da UE, designadamente transporte aéreo e evacuação médica através do Comando Europeu de Transporte Aéreo (*European Air Transport Command - EATC*), combinando meios militares com a resposta interna de saúde pública (Parlamento Europeu 2022, § 30).

Nesta evolução da narrativa e das práticas da interdependência (Conselho Europeu, 2003; 2010) / conciliação (Council, 2008) / interligação (European Council, 2016) / nexos (Council of the EU, 2016; Comissão Europeia, 2020) / sinergia e complementaridade (Conselho Europeu, 2022) / ligação intrínseca (European Commission, 2025) entre a segurança externa e a segurança interna, destaca-se a cooperação e coordenação específica entre a PCSD e o ELSJ (ver figura 1).

Figura 1
NSESI



Fonte: Elaboração da autora.

O Nexo entre a PCSD e o ELSJ: Da Narrativa à Prática

À semelhança do nexos mais amplo, a interligação específica sobre a PCSD e o ELSJ também não reúne consenso sobre o seu significado em termos quer discursivos quer operativos. Na referida investigação conduzida por Stephanie Mavrikou (2021), cujo foco é especificamente sobre as missões civis da PCSD¹¹, são identificados quatro formatos cooperativos, que “variam em intensidade de cooperação” (Mavrikou, 2021, p. 7), a saber: i) estabelecimento de canais de comunicação entre as missões da PCSD e os atores da área JAI no terreno; ii) atividades conjuntas de partilha de informação, análises e consciência situacional; iii) uso das infraestruturas (físicas e não-físicas) das missões PCSD pelas agências da área JAI (as missões como facilitadoras dos atores JAI com os Estados de acolhimento das mesmas); iv) recurso a peritos da área JAI (peritos visitantes, de curta duração; peritos destacados) para apoiar o trabalho das missões da PCSD.

A primeira reflexão coletiva sobre o NSESI incidiu especificamente sobre uma das suas vertentes, nomeadamente a interligação entre a PCSD e o ELSJ. O documento conjunto da Comissão Europeia e do Alto Representante resultou da necessidade de reforçar a coordenação entre as duas áreas, num ambiente em que “as ameaças à segurança interna da UE têm frequentemente origem fora das suas fronteiras” (European Commission e High Representative, 2011, p. 6), passando de uma resposta casuística aos requisitos operacionais das operações e missões da PCSD para uma abordagem estruturada a nível político, estratégico e operacional. Neste sentido, visou definir as áreas de cooperação, respeitando as competências institucionais, e propor mecanismos que permitiriam uma ação concertada, especialmente em contextos de crise e missões externas. Foram cinco as áreas de ação definidas como prioritárias: i) consciência situacional e apoio de *intelligence* à UE (AP1); ii) troca de informações e apoio mútuo (AP2); iii) melhoria dos mecanismos de decisão (AP3); iv) cooperação no planeamento da ação externa da UE (AP4); v) capacidades: recursos humanos e formação (AP5) (ver tabela 1)

A reflexão contemplou também os desafios à cooperação entre as duas áreas. A nível nacional, a separação de competências entre ministérios responsáveis pela segurança interna e externa dificultava a convergência estratégica. A nível europeu, a fragmentação institucional e legislativa tornava complexa a coordenação entre os diferentes atores. Politicamente, subsistia o receio de que a aproximação entre CSDP e FSJ pudesse “confundir as motivações da ação externa da UE” (European Commission e High Representative, 2011, p. 5), comprometendo a perceção pública e a legitimidade junto dos países anfitriões das missões.

11 Stephanie Mavrikou é *Junior Policy Officer Civilian Crisis Management* do *European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management* (CoE).

O documento destacou o papel de dois organismos estabelecidos pela revisão operada pelo Tratado de Lisboa, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e do Comité Permanente sobre Cooperação Operacional em Segurança Interna (COSI), como catalisadores de uma maior coerência institucional, bem como o contributo das agências europeias Europol, Frontex e Eurojust, e dos Estados-membros que fornecem recursos humanos especializados para missões civis da CSDP. A cooperação com a INTERPOL também foi considerada estratégica. Com base nas cinco áreas prioritárias, foi elaborado um roteiro operacional (Council of the EU, 2011b) que contemplava 27 linhas de ação, divididas entre 12 prioridades de curto e 15 de médio prazo (ver tabela 1).

Tabela 1
Áreas Prioritárias do Nexo PCSD-ELSJ

Áreas	Objetivos (Commission e HR, 2011)	Medidas previstas no Roteiro (Council of the EU, 2011b)	Exemplos de Concretizações
AP1	Reforçar a troca de informações, análises e avaliações entre os atores relevantes da PCSD e do ELSJ, especialmente no contexto da gestão de crises, potenciando o papel do Centro de Situação da União Europeia (SITCEN) e promovendo uma consciência situacional abrangente e integrada.	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento de policiamento orientado por inteligência nas missões civis da CSDP. - Análise das necessidades para troca abrangente de informações entre atores da CSDP e do FSJ. - Reforço do papel do SITCEN na partilha de informação com as Delegações da UE. - Desenvolvimento de mecanismos conjuntos de avaliação de ameaças entre SITCEN, Europol e Frontex. - Elaboração de enquadramento legal para cooperação policial técnica com países anfitriões. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Joint Expert Panels</i> (representantes do EEAS, Europol, Frontex, CEPOL, SatCen). - Single Intelligence Analysis Capacity. - EU Hybrid Fusion Cell no EU INTCEN. - Recolha de informações sobre atividades terroristas, crime organizado, migração irregular, a partir de Delegações da UE e missões e operações da PCSD.
AP2	Rever e ampliar os acordos administrativos existentes entre o Conselho da UE e agências do ELSJ (Europol, Eurojust e Frontex); estudar mecanismos que permitam ultrapassar os obstáculos legais à partilha de dados e aprofundar a cooperação com a INTERPOL, promovendo uma rede mais eficaz de segurança e justiça.	<ul style="list-style-type: none"> - Revisão dos acordos administrativos para permitir que o EEAS seja parte signatária. - Definição de regras claras de cooperação entre missões CSDP e autoridades policiais dos Estados-membros. - Estabelecimento de enquadramento de cooperação entre EEAS e INTERPOL. - Identificação de estruturas de cooperação estratégica entre CSDP e agências da UE. - Avaliação e expansão do modelo de troca de dados pessoais entre Europol e EULEX Kosovo. - Apoio aos países anfitriões na integração com redes internacionais de justiça e polícia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Célula de Informação Criminal (Operação Sophia). - Acordos administrativos sobre a partilha de dados (excluindo dados pessoais) entre as missões civis da PCSD e a Europol. - Cooperação entre as missões e a Frontex (p.ex.: Eulex Kosovo; EUBAM Lybia; EUAM Ucrânia).

AP3	Reforçar a coerência e coordenação entre os grupos de trabalho da PCSD e do ELSJ, explorando sinergias em áreas prioritárias comuns, como o combate ao crime organizado e ao terrorismo.; promover a partilha de informação estratégica como instrumento de apoio à tomada de decisão.	<ul style="list-style-type: none"> - Análise dos papéis complementares dos grupos de trabalho e proposta de mecanismos de coordenação. - Identificação e partilha de informação estratégica entre grupos relevantes. - Desenvolvimento de relatórios conjuntos de avaliação de impacto entre CSDP e FSJ. 	<ul style="list-style-type: none"> - CSDP-FSJ Core Team do EEAS. - Reuniões regulares entre o COSI e CPS. - EU Operational Protocol / “EU Playbook” para ameaças híbridas.
AP4	Integrar especialistas do ELSJ nas fases iniciais de planeamento das missões da PCSD, rever as doutrinas de gestão de crises e desenvolver metodologias de avaliação de impacto, especialmente no que diz respeito ao Estado de Direito e à Reforma do Setor de Segurança.	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria do planeamento estratégico das missões civis da CSDP com inclusão de peritos FSJ. - Coordenação de programas entre CSDP e FSJ em áreas externas comuns. - Reforço das estratégias de comunicação sobre o impacto das missões CSDP. - Propostas para reforçar a confiança com países anfitriões desde o início do planeamento. - Revisão de doutrinas e conceitos de treino à luz da cooperação com atores FSJ. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pacto Civil PCSD (2018; 2023). - Inclusão da cooperação no Planeamento Civil da PCSD.
AP5	Melhorar a disponibilização de recursos humanos qualificados provenientes do setor do ELSJ, reforçar formações conjuntas e criar mecanismos de reconhecimento profissional que incentivem a participação em missões da PCSD; promover formação comum e interoperabilidade através de CEPOL, ESDC, Europol, Eurojust e Frontex.	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço das estruturas de gestão de crises da CSDP com peritos FSJ. - Reforço das Delegações da UE com especialistas FSJ. - Criação de novos cursos CEPOL para operações no âmbito do Estado de Direito. - Harmonização dos padrões mínimos de formação para missões CSDP. - Criação de repositório em linha de boas práticas e documentos de apoio. - Melhoria da provisão de recursos humanos qualificados do setor FSJ. - Coordenação de programas de formação entre CEPOL, ESDC, Europol, Eurojust e Frontex. - Reconhecimento formal das qualificações adquiridas em missões CSDP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acordo de Trabalho entre a CEPOL e a AESD. - Formação integrada em análise criminal, contraterrorismo e gestão de fronteiras. - Curso da AESD sobre a Gestão Integrada de Fronteiras na PCSD. - Integração de peritos do ELSJ em missões da PCSD.

Fonte: Elaboração da autora.

Cinco anos após o primeiro roteiro operacional, num documento de trabalho, o SEAE reconheceu que, apesar dos avanços alcançados, persistiam limitações estruturais e legais. A recolha e partilha de dados pessoais por missões CSDP requer “um enquadramento jurídico adequado para a proteção dos direitos individuais” (Council of the EU, 2016, p. 6), o que restringe a operacionalização plena da cooperação. Adicionalmente, a fragmentação institucional e a ausência de mecanismos de consulta estruturados entre grupos de trabalho do Conselho dificultavam a coordenação.

denação estratégica. A sobreposição de competências entre atores civis e militares também levantava questões sobre a atribuição de responsabilidades operacionais. Neste contexto, o SEAE propôs a reformulação das prioridades recentrando-as em três áreas: i) melhorar a consciência situacional e a troca de informação; ii) operacionalizar o nexa entre segurança interna e externa; e iii) promover as sinergias civis-militares. (Council of the EU, 2016)

O roteiro foi objeto de quatro relatórios de progresso. O último relatório, que data de há dez anos (EEAS, 2015), revelou um esforço contínuo e estruturado para consolidar a cooperação entre as duas áreas, com avanços notórios, sobretudo na formalização de acordos entre SEAE e as agências do ELSJ (Europol, Frontex, Eurojust, CEPOL) e a INTERPOL. De destacar a assinatura de arranjos administrativos para troca de informação classificada, a participação conjunta em missões e operações e o desenvolvimento de cursos integrados de formação. O relatório apontava ainda a operação EUNAVFOR MED como exemplo paradigmático da convergência entre segurança interna e externa, articulando esforços militares com agências do ELSJ. A criação de plataformas de consciência situacional e o envolvimento crescente de peritos FSJ no planeamento estratégico das missões CSDP foram também identificados como sinais de maturação institucional. No entanto, o relatório também sinalizou a persistência de obstáculos significativos. A ausência de um enquadramento jurídico uniforme entre os Estados-membros dificultava a implementação plena das medidas, especialmente no que respeita à recolha e tratamento de dados pessoais em missões da PCSD. O relatório reconheceu que algumas questões legais sobre a implementação das políticas externas e internas deveriam ser abordadas (EEAS, 2015, p. 7). Ademais, a coordenação entre estruturas civis e militares enfrentava desafios operacionais e culturais, exigindo maior interoperabilidade e clareza de mandatos. Face a isto, o EEAS sublinhou a necessidade de “olhar para além das medidas identificadas em 2011” (EEAS, 2015, p. 16), propondo uma revisão estratégica que respondesse aos novos desafios, como o terrorismo, a migração irregular e as ameaças híbridas.

Desde então, não se verificou uma atualização da reflexão estruturada sobre o nexa PCSD-ELSJ nem do respetivo roteiro, estando também por realizar a revisão estratégica recomendada pelo SEAE. O desenvolvimento operativo do nexa PCSD-ELSJ prevalece associado sobretudo à vertente civil da PCSD (Ruiz e Savary, 2014), que, segundo as Conclusões do Conselho sobre o mais recente Pacto neste domínio, deve:

[C]ontribuir para a resposta mais ampla da UE para enfrentar os desafios de segurança atuais, emergentes e futuros, incluindo os relacionados com a criminalidade organizada, o terrorismo, a radicalização e o extremismo violento, a migração irregular, incluindo o tráfico de seres humanos e o auxílio à imigração ilegal, a corrupção, a gestão de fronteiras

e a segurança marítima; (...) “[C]ooperar com os atores da Justiça e Assuntos Internos (JAI), a nível dos Estados-membros e da UE, quando apropriado e no âmbito dos respetivos mandatos, com vista a enfrentar as ameaças e os desafios que atravessam a ligação entre as dimensões interna e externa, e reforçar as sinergias e a coerência entre as ações internas e externas, também no desenvolvimento de capacidades.”¹² (Council of the EU, 2023, p. 5)

Verifica-se, assim, uma tendência para a subordinação das missões da PCSD a racionais de segurança interna coletiva, (Garcia Andrade, 2023), com destaque para o controlo das fronteiras, a migração irregular, o crime organizado e o terrorismo: “Melhorar as ligações entre as missões/operações da PCSD e as agências do ELSJ constitui um elemento fundamental desta atividade, sendo salientado como uma prioridade de ação tanto no domínio do combate ao contrabando de migrantes como no combate ao terrorismo.”¹³ (Council of the EU, 2017, p. 2) A questões migratórias têm ascendido de relevância nesta agenda, evidenciando uma deriva de “forte securitarização” (Garcia Andrade, 2023) coletiva (Seppling e Webber, 2018), como demonstrado pela primeira operação militar com um mandato explícito neste domínio, a Operação Sophia (2015-2019), e pelo primeiro acordo de trabalho sobre migração irregular celebrado por uma missão civil, a EUCAP Sahel Níger, e a Frontex (15 de julho de 2022). Nas palavras do SEAE, este acordo “estabeleceu um quadro concreto de cooperação para enfrentar *as ameaças* da migração irregular à Europa” e “reflete a abordagem, cada vez mais relevante no SEAE, da ligação entre segurança interna e externa”¹⁴ (EEAS, 2022, p. 48). O SEEA sublinha a necessidade de reforçar a cooperação da PCSD com as agências do ELSH e com as instituições dos Estados-membros responsáveis pela Justiça e Assuntos Internos “uma vez que as nossas ações no exterior contribuem para a segurança interna.”¹⁵ (Council of

12 Tradução livre de: “Contribute to the EU’s wider response to tackle current, emerging and future security challenges, including those linked to organised crime, terrorism, radicalisation and violent extremism, irregular migration, including trafficking of human beings and migrant smuggling, corruption, border management, and maritime security; (...) Cooperate with Justice and Home Affairs (JHA) actors at Member State and EU level, where appropriate and within their respective mandates, with a view to tackling threats and challenges across the internal-external nexus, and enhance synergies and coherence between internal and external actions, also in the development of capabilities.”

13 Tradução livre de: “Improving linkages between CSDP missions/operations and JHA agencies is a key component of this activity, and is emphasised as a priority for action in the fields of both countering migrant smuggling, and terrorism.”

14 Tradução livre de: “established a concrete framework for cooperation in addressing the irregular migration threats to Europe.”; “reflects the increasingly relevant internal-external security nexus approach of the EEAS”. Sublinhado nosso.

15 Tradução livre de: “as our actions abroad provide security at home”.

the EU, 2021, p. 6) Importa ainda referir o desenvolvimento dos *mini-concepts*¹⁶ para ajudar as missões a responderem a desafios de segurança não-tradicionais (Council of the EU, 2022, p. 27). Esta tendência pode ser interpretada como um efeito de contágio da ação externa pela segurança interna (Wolff, Wichmann e Mounier, 2009), e como um processo de osmose entre diferentes políticas, cuja acentuação afeta o caráter principal das mesmas (Koutrakos, 2018).

*Operação Sophia: O nexó PCSD-ELSJ através de meios militares*¹⁷

A Operação Sophia foi uma operação pioneira em diversas frentes. Foi a primeira operação naval da UE a operar no Mediterrâneo e a ser concebida para proporcionar uma capacidade baseada no mar (*Sea-Based Capacity*). Foi também a primeira operação da UE com um mandato coercivo explícito e com a possibilidade de projetar meios no território de um Estado soberano (autorizada pela Resolução 2240 (2015) do Conselho de Segurança das Nações Unidas), sem o seu consentimento. Apesar de a questão migratória ter sido mencionada, de forma implícita ou explícita, em anteriores missões e operações da PCSD (Rehler, 2017; Garcia Andrade, 2023), a Operação Sofia foi a primeira com um mandato explícito e especificamente relativo à mesma, no âmbito de uma resposta ampla à designada “crise dos refugiados”, que envolveu diversas políticas, instrumentos e atores.

Em 20 de abril de 2015, o Comissário Europeu para a Migração, Assuntos Internos e Cidadania tinha apresentado um plano de ação com dez pontos sobre migração, como resposta à “crise dos refugiados”. O segundo ponto do plano consistia na captura e destruição das embarcações utilizadas por traficantes de seres humanos (European Commission, 2015c). Esta medida seria reiterada na Agenda Europeia para a Migração (maio de 2015), como ação imediata prioritária.

O mandato da operação lançada a 22 de junho de 2015 consistia na “disrupção do modelo de negócio das redes de tráfico e contrabando de seres humanos no Mediterrâneo Central Sul”, através de “esforços para identificar, capturar e destruir embarcações e bens utilizados ou suspeitos de serem utilizados por traficantes e

16 “(...) CSDP and Justice and Home Affairs (JHA) cooperation should be increased (...). This implies considering where appropriate new lines of operations or pilot projects in new or ongoing CSDP missions, also building on targeted mini-concepts, in response to local needs and in cooperation with the relevant Commission services and Justice and Home Affairs actors. (...) / Mini-concepts aim to frame possible areas for increased civilian CSDP efforts and to provide a conceptual basis for strategic and operational planners to identify possibilities in the context of designing or reviewing mission mandates, including strategic and operational lines of activity.” (Council of the EU, 2021, p. 6).

17 Para uma análise mais detalhada, ver Brandão, 2020.

contrabandistas” (Artigo 1.º, Decisão 778/2015). Três anos mais tarde, seriam celebrados acordos de cooperação entre a Frontex e a Europol, no quadro da ativação da Célula de Informação Criminal, um projeto-piloto que, segundo a Europol, inaugurava um “novo capítulo na cooperação operacional” entre a PCSD e os atores do ELSJ, contribuindo para “reforçar a sua eficácia coletiva e o seu impacto operacional”. Fim do período experimental, adicionalmente, as lições do mesmo serviriam para orientar a cooperação futura (Europol, 2018). O objetivo era “menos o de travar os fluxos migratórios do que o de interromper as rotas e capacidades de contrabando e, assim, reduzir os fluxos provenientes da costa líbia”¹⁸ (Tardy, 2015). Apesar dos resultados tangíveis publicitados pelo SEAE, a Operação Sophia foi objeto de duras críticas. Os seus críticos imputaram-lhe diversas lacunas designadamente: intenções e objetivos ambiciosos (UK, 2016), falhas a nível do planeamento, das informações e do conhecimento das redes de traficantes e respetivo *modus operandi* na Líbia (UK, 2016), ambiguidade (Bevilacqua, 2017), ineficácia (Pricopi, 2016), consequências (não intencionais) adversas e limitações na proteção dos direitos humanos (Koutrakos, 2018; International Amnesty, 2019). Uma das vozes mais críticas foi a da Câmara dos Lordes do Reino Unido (House of Lords, 2016, 2017), cujo relatório de 2017 se intitulava *Operation Sophia: a failed mission* (House of Lords, 2017). De notar ainda que, segundo o *Político*, relatórios internos confidenciais do SEAE, “os responsáveis da UE tinham consciência de que algumas das políticas aplicadas no âmbito da Operação Sophia agravavam os perigos da travessia do Mediterrâneo.”¹⁹ (ECRE, 2019)

A EUNAVFOR MED Sophia²⁰ constituiu uma das concretizações operacionais do NSESI (Council of the EU, 2016), e, mais especificamente, da interligação entre a PCSD e o ELSJ, atuando como um instrumento de aplicação da lei através de meios militares, realizando atividades de vigilância, recolha de informações e formação, que envolveram recursos e estruturas, bem como a coordenação de atores provenientes das duas áreas. É também demonstrativa de uma tendência, no sentido da reorientação dos mandatos da PSDC para preocupações de segurança interna, especialmente nas fronteiras externas da UE. (Parkes, 2016; Bergmann, Julian, e Müller, 2023). A inadequação da operação militar, em resposta à designada “crise dos refugiados”, bem como os constrangimentos e as fragilidades da mesma, evidenciaram os limites, os efeitos adversos e as derivas do nexos PCSD-ELSJ.

18 Tradução livre de: “less to stop migration flows than to disrupt smuggling routes and capabilities and, hence, reduce the flows originating from the Libyan coast”.

19 Tradução livre de: “EU officials were aware that some of the policies applied in the context of Operation ‘Sophia’ exacerbated the dangers of crossing the Mediterranean.”

20 Em 31 de março de 2020, terminou formalmente a Operação Sophia. Uma nova Operação no Mar Mediterrâneo, a Operação Irini, foi lançada com o objetivo de executar o embargo ao armamento contra a Líbia, imposto pelo CSNU.

A Missão EUAM Ucrânia: O Nexo PCSD-ELSJ através de meios civis

A Missão de aconselhamento da União Europeia para a reforma do setor de segurança civil na Ucrânia (EUAM Ucrânia) foi estabelecida pela Decisão (PESC) 2014/486, de 22 de julho de 2014 (Conselho, 2014). O seu mandato inicial, enquanto missão não executiva, consistia em apoiar o Estado ucraniano na construção de um setor de segurança civil eficaz, responsável e sustentável, reforçando o Estado de Direito através de aconselhamento estratégico, apoio prático, formação e coordenação com parceiros nacionais e internacionais (Conselho, 2014).

Na sequência da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia em 2022, o mandato da EUAM Ucrânia foi ampliado pela Decisão (PESC) 2022/452, de 18 de março, e pela Decisão (PESC) 2022/638, de 13 de abril. A missão passou a apoiar as autoridades ucranianas no processo de assistência à saída dos refugiados da Ucrânia, na entrada de ajuda humanitária, na investigação e na repressão de crimes internacionais relacionados com a agressão russa, na gestão integrada de fronteiras (*Integrated Border Management – IBM*) e na estabilização de territórios libertados (*Liberated and Adjacent Territories – LAT*), bem como na reintegração da população civil. Em maio de 2024, o mandato foi prolongado até maio de 2027, com o reforço das quatro prioridades: continuação da reforma do setor de segurança civil; apoio às autoridades nacionais na investigação e responsabilização pelos crimes de guerra cometidos no território; estabilização das áreas libertadas, promovendo a reintegração da população civil; apoio ao desenvolvimento de uma gestão integrada de fronteiras (tráfico de seres humanos, contrabando, crime organizado; proliferação de armas ligeiras) alinhada com os padrões da UE (EU4Ukraine, 2024).

Desde dezembro de 2014, a EUAM tem desempenhado um papel significativo nas reformas estruturais do Estado ucraniano. Entre os marcos mais relevantes estão o apoio à criação da nova força de segurança, a *Patrol Police*, em substituição da antiga *militsiy*, à realização do primeiro curso de formação em diálogo policial e à introdução deste no conceito oficial de ordem pública da Ucrânia, à implementação de sistemas de avaliação de desempenho (Holmboe, 2024). A missão também contribuiu para a elaboração de legislação, identificando projetos de lei e documentos estratégicos, com apoio direto em planos de ação e formação técnica (EUAM Ukraine, 2024).

Após 2022, foram criadas unidades especializadas para a investigação de crimes de guerra em nove regiões, com apoio em investigação forense, recolha e preservação de provas, formação e aconselhamento em direito internacional humanitário (Holmboe, 2024). A iniciativa dos Corredores Solidários (*Solidarity Lanes*) UE-Ucrânia, apoiada pela EUAM, permitiu manter as exportações ucranianas e assegurar a chegada de ajuda humanitária (Poletti, 2024). Em abril de 2024, foi criado um Centro de Coordenação da Gestão Integrada de Fronteiras, reforçando a cooperação in-

terinstitucional nacional (Poletti, 2024). É de salientar ainda o apoio ao desenvolvimento da Estratégia Nacional de Gestão Integrada das Fronteiras, com o contributo especializado da Frontex na área da Gestão Integrada de Fronteiras, normas e boas práticas”.²¹ (European Commission, 2024, p. 41)

Embora a missão tenha apresentado progressos visíveis, apresenta limitações estruturais. Desde o início, enfrentou resistência por parte de instituições nacionais como o Gabinete do Procurador-Geral da Ucrânia; e a “diferença de expectativas” entre a UE e as autoridades ucranianas colocou em causa a eficácia inicial do mandato (Jayasundara-Smits, 2018). A sua natureza não-executiva tem limitado a capacidade de intervenção direta em ambiente de conflito ativo, e a reforma do setor de segurança (SSR) em contexto de guerra não corresponde ao modelo ideal de missão após um acordo de paz (Jayasundara-Smits e Schirch, 2015). A deslocação para zonas libertadas é dificultada por infraestruturas destruídas, insegurança persistente e dificuldades de acesso às autoridades locais. A urgência e o volume dos crimes internacionais colocam pressão sobre as capacidades institucionais ucranianas, dificultando a recolha de provas e a realização de julgamentos conforme as normas do Direito Internacional. O financiamento e os recursos logísticos são limitados face à escala das necessidades, embora existam donativos, como equipamentos tecnológicos, incluindo IT e *drones* (EU4Ukraine, 2024).

Apesar das limitações impostas pelo caráter não executivo e pelo ambiente de conflito, a missão tem contribuído para reformas estruturais e para o alinhamento com as normas da UE. A sua atuação está diretamente ligada aos objetivos da UE em matéria de Estado de Direito, Liberdade, Segurança e Justiça, ao reforçar instituições policiais e judiciais, em conformidade com os padrões europeus e com o acervo comunitário relevante para o processo de adesão. O apoio à reforma judicial, à luta contra a corrupção – em articulação com o Gabinete Nacional Anticorrupção, o Gabinete Especializado e o Procurador Anticorrupção da Ucrânia – e à digitalização dos serviços refletem os princípios do ELSJ e da boa governação (Parlamento Europeu, 2022).

Desconexões, Descontinuidades e Inconsistências do Nexo Securitário

A interligação entre a PCSD e o ELSJ enfrenta dificuldades substantivas. Desde logo, reporta-se a uma área sensível do núcleo duro da soberania, persistindo diferentes perspetivas entre os Estados-membros sobre questões substantivas, tais como segurança, defesa, envolvimento da União nestas matérias, perceção de ameaças, prioridades políticas e geográficas.

21 Tradução livre de: “in the area of Integrated Border Management, standards and good practices.”

A natureza e o grau de envolvimento da UE nas políticas são também diferenciados (Nugent, 2017). A *policy differentiation* é particularmente acentuada entre a PCSD e o ELSJ, que são regulados por quadros jurídicos distintos, no âmbito do TUE e do TFUE, respetivamente (Weiss e Dalferth, 2009; Brandão, 2016; Garcia Andrade, 2023; Koutrakos, 2023). A título ilustrativo, importa salientar a inexistência de leis europeias na PCSD, a prevalência da regra da unanimidade no Conselho e a centralidade desta instituição nesta área de política. Estas divergências comprometem a coerência política, jurídica e operacional entre ambas as áreas. Apesar de existirem ligações institucionais há mais de duas décadas, o alargamento paralelo de competências e de recursos nas duas áreas evidenciou a necessidade de melhorar a coordenação entre elas, evitando sobreposição e competição institucional. (Bergmann e Müller, 2023)

A separação entre as duas áreas, no plano orçamental, e dos mecanismos de financiamento dificultam a planificação e execução de medidas integradas. Embora o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 tenha aumentado significativamente os fundos para segurança e defesa, persistem desafios na articulação entre os diferentes instrumentos financeiros e a gestão da despesa conjunta.

A coordenação entre SEAE, a Comissão, o Conselho e os Estados-membros tem sido marcada por fragmentação e sobreposição de competências. A diversidade de culturas institucionais e prazos administrativos contribui para atrasos e ineficiências operacionais. Têm sido identificadas falhas na gestão da informação, na comunicação entre delegações e na ausência de ferramentas comuns de planeamento. (ECA, 2024) Ademais, as duas áreas de política são densamente povoadas por uma multiplicidade de atores, quer a nível europeu²², quer a nível nacional, o que agudiza a dificuldade de coordenação.

As missões e operações da PCSD enfrentam desafios operacionais persistentes. Tem sido constado um défice de recursos e de formação conjunta e interoperável, refletido na existência de ciclos e procedimentos de formação distintos, o que justifica as iniciativas recentes, com vista a reforçar a coordenação operacional entre estruturas de comando civil e militar, promover exercícios conjuntos e consolidar o papel da Célula Conjunta de Coordenação de Apoio (*Joint Support Coordination Cell*) do SEAE (EEAS, 2023). A elevada rotatividade de pessoal compromete a memória institucional e a continuidade operacional (van der Lijn et al., 2022, 2024). Estes desafios são evidentes em teatros como o Sael, com limitações de adaptação ao contexto local e lacunas formação em missões como a EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger e EUTM Mali (Vogelaar, 2018; van der Lijn et al., 2024).

22 A título ilustrativo, ver: figura 6 (Peace and security: Who does what in the EU institutions?) em Lazarou e Pichon, 2023, p. 12; figura 11 (Consolidating EU internal security) em EPRS 2022.

Os obstáculos à cooperação também são visíveis na partilha de informação entre missões da PCSD e agências da ELSJ, como a Europol e a Frontex (Tardy, 2017; EEAS, 2017; ECA, 2024). A classificação de dados operacionais e de *intelligence* nas missões impede a sua circulação com os atores do ELSJ. Além disso, a ausência de canais seguros e juridicamente compatíveis agrava esta limitação, comprometendo a eficácia das respostas conjuntas a ameaças híbridas e transfronteiriças. Para colmatar as dificuldades persistentes de interoperabilidade e partilha de informações, têm sido criados mecanismo *ad hoc*, como exemplificado pela Célula de Informação Criminal (*Crime Information Cell*) na Operação Sophia.

Volvida mais de uma década, não obstante a evolução das ameaças no espaço digital e a natureza híbrida da guerra na fronteira leste da EU (EUI Robert Schuman Centre, 2025; European Commission, 2025), entre outros aspetos, constata-se a ausência de uma reflexão estruturada e de um roteiro operacional, atualizados em conformidade com as exigências de um ambiente em acelerada mutação, bem como a descontinuidade do exercício de avaliação de progresso e a não concretização da revisão estratégica recomendada pelo EEAS em 2015. O “Sétimo Relatório de Progresso sobre a Implementação da Estratégia da União da Segurança” (European Commission, 2024, p. 17) afirma que “[A] crescente interconexão entre a segurança interna e externa” se tornou “ainda mais evidente nos últimos anos, tendo em conta o atual contexto geopolítico”²³, e que “[O] conceito de segurança, tradicionalmente centrado nos assuntos militares e internos, tem de acompanhar a evolução das ameaças”²⁴ (European Commission, 2024, p. 22). Na mesma linha, a nova Estratégia para a Segurança Interna declara que “[A] natureza das ameaças atuais e a ligação intrínseca entre a segurança interna e externa da UE obrigam-nos a ir mais longe”, sendo necessário reforçar as relações entre as duas áreas (Comissão Europeia, 2025). Apesar destes atos discursivos, as novas Orientações Estratégicas para o ELSJ (Conselho da UE, 2024) não fazem menção à PCSD, o que ilustra as descontinuidades e inconsistências desta agenda. Ainda que a Bússola Estratégica refira a necessidade de “maximizar as sinergias e a complementaridade entre a segurança interna e externa” (Conselho da UE, 2022, p. 13), numa era marcada por “ameaças transnacionais e dinâmicas complexas” (p. 11) e pelo aumento das ameaças híbridas “tanto em termos de frequência como de repercussões” (p. 2), dedica apenas um parágrafo à cooperação entre as duas áreas (p. 16).

A ascensão da agenda da defesa (Conselho da UE, 2022; Council of the EU, 2024; European Commission, 2025) é um dos fatores que tem concorrido para a secun-

23 Tradução livre de: “The increasing interconnection between internal and external security has only become more evident in the past few years, given the current geopolitical context.”

24 Tradução livre de: “The concept of security, traditionally centred on military and home affairs, has to keep pace with changing threats.”

darização da agenda do nexos PCSD-ELS, independentemente dos *atos discursivos* sobre a importância e necessidade de reforço da mesma. Na sequência da agressão da Rússia contra a Ucrânia, tem-se assistido à redinamização da área da Defesa, com um forte acento no núcleo duro das capacidades militares e da cooperação europeia nas várias fases do ciclo (planeamento, investigação e desenvolvimento produção, *procurement*), procurando o coletivo europeu dar conteúdo mais efetivo aos desideratos definidos nos dois tempos anteriores de relançamento da mesma, sob o *leitmotif* “A Defesa é importante” (“*Defence Matters*”) (Conselho Europeu, 2013, p. 2). Em 2013, dez anos após o lançamento da primeira missão da PCSD, o Conselho Europeu, reunido em dezembro, foi especialmente consagrado à Defesa (desenvolvimento das capacidades, reforço da indústria da Defesa, aumento da eficácia da PCSD) (Conselho europeu, 2013); Em 2016, verificou-se a convergência da elaboração e aprovação da Estratégia Global da UE, com a campanha (cf. as declarações sobre a UE, a NATO e as questões de segurança e defesa) e a eleição de Donald Trump e, sobretudo, com os resultados do referendo favoráveis à saída do Reino Unido da UE (Brexit), que agudizaram a percepção de “crise existencial” do espaço comum²⁵ (Conselho Europeu, 2016). A saliência da defesa é comprovada pelo último relatório relativo do AR:

Para a UE, estas grandes mudanças estratégicas colocam um duplo desafio e exigem uma mudança de paradigma: em primeiro lugar, quanto à necessidade de se defender melhor; em segundo lugar, quanto à necessidade de defender ativamente a ordem multilateral baseada em regras e as suas conquistas. Trata-se de reforçar a soberania europeia e de desenvolver capacidades e resiliência internamente, desde a defesa até à segurança económica. Embora a segurança seja mais do que defesa, não há dúvida de que a defesa permanece e permanecerá no cerne de qualquer estratégia de segurança. O reforço da Defesa Europeia surgiu como um desafio geracional para a Europa.²⁶ (Council of the EU, 2024, p. 2)

25 O tom da Estratégia de 2016 – “We live in times of existential crisis, within and beyond the European Union. Our Union is under threat” – contrasta com o da Estratégia de 2003 – “Europe has never been so prosperous, so secure nor so free.”

26 Tradução livre de: “For the EU, these major strategic shifts pose a double challenge, and require a paradigm shift: first, about the need to defend itself better, and second, about the need to actively defend the rules-based multilateral order and its achievements. It is about strengthening European sovereignty and building capabilities and resilience at home, from defence to economic security. While security is more than defence, there is no doubt that defence remains and will remain at the core of any security strategy. Strengthening European Defence, has emerged as a generational challenge for Europe.”

Considerações Finais

Após a revisão realizada pelo Tratado de Lisboa, o nexa PCSD-LSJ conheceu três fases. A primeira caracterizou-se pela crescente saliência da agenda assente numa reflexão estruturada, no roteiro operacional e na avaliação dos progressos realizados (2011-2016). Seguiu-se a expansão e especialização da agenda (ex.: ameaças híbridas, cibersegurança, desinformação) e a emergência de uma dupla tendência coconstitutiva: o destaque para a cooperação entre as missões e os atores do ELSJ; a subordinação das missões a racionais de segurança interna, incluindo nestas matérias relativas às migrações, indiciando um movimento securitizador das mesmas. Na terceira fase, observa-se a tendência para a secundariedade e menor visibilidade desta agenda, em contraciclo com a evolução do ambiente de (in)segurança pautado por desafios, problemas, riscos e ameaças multifacetados (Niinistö, 2024), num “mundo mais conectado, contestado e complexo” (EEAS, 2018; European Council, 2022), que exigem o reforço da cooperação e coordenação entre as duas áreas.

Não obstante os progressos alcançados, designadamente nos domínios da formação, da atuação coordenada e da partilha de informações entre missões e operações da PCSD e atores do ELSJ, bem como da utilização de recursos mútuos, a cooperação entre as duas áreas continua a ser condicionada por barreiras políticas, jurídicas, institucionais e operacionais. Para superar estes constrangimentos, é necessário reforçar os mecanismos de coordenação, harmonizar os quadros legais e consolidar os instrumentos de resposta aos desafios, problemas, riscos e ameaças de um ambiente policrítico, instável e imprevisível. A separação política, jurídica, institucional, orçamental e operacional entre as duas áreas exige a formulação de uma estratégia e de um plano de ação específicos, acompanhados por relatórios anuais de avaliação de progresso, que promovam o reforço da cooperação e coordenação entre as mesmas, de forma estruturada e explícita, em resposta a desafios complexos. Estas iniciativas contribuirão também para a necessária transparência das dinâmicas cooperativas. Importa ainda que esta matéria seja objeto de debate no Parlamento Europeu, à semelhança do debate anual sobre a PCSD, para que o controlo por parte desta instituição, sede da democracia e do pluralismo ideológico, contrarie derivas securitizadoras, sobretudo no domínio das migrações.

“As organizações atuam hoje num mundo cada vez mais complexo e turbulento, no qual os acontecimentos inesperados são omnipresentes. Assim, necessitam de desenvolver capacidades de resiliência para gerir perturbações imprevistas, manter um elevado desempenho e, inclusive, prosperar e crescer.”²⁷ (Duchek, Raetze e

27 Tradução livre de: “Organizations today operate in an increasingly complex and turbulent world in which unexpected events are omnipresent. Thus, they need to develop resilience capabilities to manage unexpected disruptions, maintain high performance, and even thrive and grow.”

Scheuch, 2020) Neste contexto, a adaptabilidade, traduzida na reposta flexível e ágil a fenômenos imprevistos, e a adaptação, entendida como a recuperação após situações críticas, privilegiando, sobretudo, a criação de capacidades inovadoras, assente na reflexão e nas lições aprendidas (para antecipar e responder a futuras crises) (Duchek, Raetze e Scheuch, 2020), na cooperação e coordenação entre as duas áreas, são “imperativos categóricos” para a União Europeia se posicionar como um efetivo provedor de segurança que não comprometa o ator normativo.

Bibliografia

- Amnesty International, 2019, EU: Diminished “Operation Sophia” abandons refugees and migrants to reckless Libyan Coast Guard. *Press Release* (27 de março). <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2019/03/eu-diminished-operation-sophia-abandons-refugees-and-migrants-to-reckless-libyan-coast-guard/>
- Aviat, M., 2024, Externalising refolement through new technologies: The case of Frontex’s specific situational pictures under the lens of EU non-contractual liability. *Netherlands International Law Review*, 71, pp. 177–198. <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00255-7>
- Bergmann, J. e Müller, P., 2023, Spillover dynamics and inter-institutional interactions between CSDP and AFSJ: moving towards a more joined-up EU external migration policy? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(12), pp. 3005-3023. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2193712>
- Brandão, A. P., 2022, O nexu segurança externa-interna: da estratégia à operacionalização. *Janus* 2022 (21), pp. 142-143. <https://observare.autonoma.pt/anuario/wp-content/uploads/sites/5/2022/07/JANUS-Anua%CC%81rio-2022.pdf>.
- Brandão, A. P., 2020, The internal-external security nexus: eu operation sophia through the lens of securitization. Em: A. Rocha e R. Pereira, R., eds. *Developments and advances in defense and security. smart innovation, systems and technologies*, vol. 152. Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-13-9155-2_21~.
- Brandão, A. P., 2016, European Union security actorness: the Comprehensive Approach hampered by policy differentiation. *Nação e Defesa*, (144), pp. 103-131.
- Brandão, A. P., 2015, O nexu interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 6 (11). http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol6_n1/pt/vol6_n1_art1.pdf.
- Brandão, A. P., 2010, O Tratado de Lisboa e a security actorness da UE. *Relações Internacionais* (25), pp. 49-63. https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri25/n25a06.pdf.
- Bures, O. e Carrapiço, H., 2017, *Security privatization: how non-security-related private businesses shape security governance*. Springer.

- Burgess, J.P. e Hanssen, M., 2008, Public-private dialogue in security research. EPRS Briefing Paper. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/393286/IPOL-LIBE_NT\(2008\)393286_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/393286/IPOL-LIBE_NT(2008)393286_EN.pdf)
- Carrera, S. e Stefan, M., 2020, *Complaint mechanisms in border management and Frontex operations in the EU: Effective Remedies for Victims of Human Rights Violations?*. Brussels: CEPS. https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2018/03/Complaint%20Mechanisms_A4.pdf
- Coffey, A., 2014, Analysing documents. Em U. Flick, ed. *The SAGE handbook of qualitative data analysis* (pp. 367-379). Londres: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781446282243>
- Comissão das Comunidades Europeias, 1994, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a um plano de acção da União Europeia em matéria de luta contra a droga (1995-1999) (COM/94/234 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0234>.
- Comissão Europeia, 2025, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a ProtectEU: uma Estratégia Europeia de Segurança Interna (COM/2025/148 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52025DC0148>.
- Comissão Europeia, 2023, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Nova perspetiva sobre a correlação entre clima e segurança: enfrentar o impacto das alterações climáticas e da degradação ambiental na paz, na segurança e na defesa (JOIN/2023/19 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52023JC0019>
- Comissão Europeia, 2022 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a estratégia da UE para a União da Segurança (COM/2020/605). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0605>
- Comissão Europeia, 2016, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas uma resposta da União Europeia (JOIN/2016/18 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016JC0018>
- Comissão Europeia, 2015, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Agenda Europeia da Migração (COM/2015/240 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240>
- Comissão Europeia, 2013, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Estratégia da União Europeia para a cibersegurança: um ciberespaço aberto, seguro e protegido (JOIN/2013/01 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=join%3AJOIN_2013_071
- Conselho Europeu, 2013, Conselho Europeu 19-20 de dezembro de 2013 https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/140226.pdf

- Conselho Europeu, 2010, Estratégia de segurança interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança. <https://www.consilium.europa.eu/media/30754/qc3010313ptc.pdf>
- Conselho Europeu, 2004, Declaração sobre a luta contra o terrorismo. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/79644.pdf
- Conselho Europeu, 2009, Estratégia Europeia em matéria de Segurança: uma Europa segura num mundo melhor. <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf>
- Conselho Europeu, 2004, Declaração do Conselho Europeu relativa ao contributo da PESC, incluindo a PESD para a luta contra o terrorismo, anexo V às Conclusões do Conselho Europeu de Sevilha. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/79644.pdf
- Conselho, 1997, Plano de acção contra a criminalidade organizada. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:51997XG0815&from=EL>
- Conselho da UE (União Europeia), 2024, Orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça (16343/24). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16343-2024-INIT/pt/pdf>
- Conselho da UE, 2022, Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa – Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais (7371/22). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>
- Conselho da UE, 2014, Decisão do Conselho, de 24 de junho de 2014, relativa às regras de execução da cláusula de solidariedade pela União. *Jornal Oficial* L 192. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0415>
- Conselho da UE, 2004, Quadro conceptual da dimensão PESD da luta contra o terrorismo (19747/04). <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/04/st14/st14797.pt04.pdf>
- Council of the EU (European Union), 2025, Joint staff working document: progress report on the implementation of the joint communication - a new outlook on the climate and security nexus (6321/25), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6321-2025-INIT/en/pdf>
- Council of the EU, 2024, Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy “Common Foreign and Security Policy Report – Our priorities in 2024” (11492/24). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11492-2024-INIT/en/pdf>
- Council of the EU, 2023, Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact. <https://www.consilium.europa.eu/media/64515/st09588-en23.pdf>

- Council of the EU, 2022, Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy “CFSP Report – Our Priorities in 2022” (10244/22). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10244-2022-INIT/en/pdf>
- Council of the EU, 2021, Implementing the Civilian CSDP Compact: suggestions for common master messages (10815/21). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10815-2021-INIT/en/pdf>
- Council of the EU, 2017, Cooperation between CSDP missions/operations and JHA agencies (14265/17). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14265-2017-INIT/en/pdf>
- Council of the EU, 2016, CMPD Food for Thought Paper “From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in EUROPE”. <http://statewatch.org/news/2016/jul/eeas-food-for-thought-more-security-in-europe-10934-16.pdf>
- Council of the EU, 2012, Main aspects and basis choices of the CFSP (point G, paragraph 43 of the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006) – 2011 - annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament (14605/1/12).
- Council of the EU, 2011a, Recommendations for JAIEX working methods. https://www.statewatch.org/media/documents/news/2011/oct/eu-council-jaiex-working-methods-14145-11.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Council of the EU, 2011b, Strengthening ties between CSDP and FSJ – Draft Road Map (18173/11). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18173-2011-INIT/en/pdf>
- Council of the EU, 2005, A strategy for the external dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice (14366/3/05REV 3). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14366-2005-REV-3/en/pdf>
- Council of the EU, 2002, Multipresidency programme for external relations in the field of Justice and Home Affairs (2001–2002) (5004/02). <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205004%202002%20INIT>
- Cremona, M., Monar, J. e Poli, S. (eds.), *The external dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. Pieterlen: Peter Lang.
- Duchek, S., Raetze, S. e Scheuch, I., 2020, The role of diversity in organizational resilience: a theoretical framework. *Business Research* 13, pp. 387-423. doi: <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0084-8>
- EEAS (European External Action Service), 2023, European Union Common Security and Defence Policy Civilian CSDP Compact: Towards more effective civilian missions. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/Civilian%20CSDP%20Compact%20Report_22.05.2023.pdf

- EEAS, 2022, 2022 Annual activity report – European External Action Service. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/2022%20EEAS%20Annual%20Activity%20Report.pdf>
- EEAS, 2018, Strengthening civilian CSDP - Concept Paper (8084/18). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8084-2018-INIT/en/pdf>
- EEAS, 2017, Military advice on “Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counter-terrorism” and “enhancing cooperation between CSDP Missions/Operations and JHA Agencies” - Revision3 (EEAS(2017) 1273 REV3). <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2017/nov/eu-eeas-military-advice-csdp-jha-info-exchange-1273-rev-3.pdf>
- ECRE (European Council on Refugees and Exiles), 2019. Operation “Sophia”: EU Officials Aware Naval Military Mission Made Crossing the Med More Dangerous. <https://ecre.org/operation-sophia-eu-officials-aware-naval-military-mission-made-crossing-the-med-more-dangerous/>
- EPRS (European Parliament Research Service), 2022, Consolidating internal security. https://epthinktank.eu/2022/05/22/future-shocks-2022-consolidating-eu-internal-security/future-shocks_11-consolidating-eu-internal-security/
- Eriksson, J., e Rhinard, M., 2009, The Internal-External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda. *Cooperation and Conflict*, 44(3), pp. 243-267. doi: <https://doi.org/10.1177/0010836709106215>
- EUAM Ukraine, 2024, EUAM Ukraine: a decade of building capacity and supporting reforms. <https://www.euam-ukraine.eu/news/euam-ukraine-a-decade-of-building-capacity-and-supporting-reforms/>
- EUI (European University Institute) Robert Schuman Centre, 2025, *Global Risks to the EU*. San Domenico di Fiesole: EUI. <https://europeangovernanceandpolitics.eui.eu/wp-content/plugins/rscas-global-risks//documents/QM-01-25-018-EN-N.pdf>
- EU4Ukraine, 2024, What the new EUAM mandate in Ukraine will bring. *EU-Ukraine Cooperation Newsletter* (May). <https://eu4ukraine.eu/en/media-en/cooperation-newsletter-en/eu-ua-cooperation-newsletter-may-2024.html>
- European Commission, 2025. White paper for European Defence: Readiness 2030. https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf
- European Commission, 2024, Commission staff working document evaluation accompanying the document: report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of Regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard, including a review of the Standing Corps {COM(2024) 75 final}(SWD (2024) 75 final). https://www.astrid-online.it/static/upload/fron/frontex-report_swd.pdf

- European Commission, 2022, HDP nexus: challenges and opportunities for its implementation: final report, https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2023-05/eu-hdp-nexus-study-final-report-nov-2022_en.pdf
- European Commission e HR (High Representative), 2011, Joint staff working paper strengthening ties between CSDP and FSJ actors: proposals for a way ahead (SEC/2011/560 final).
- ECA (European Court of Auditors), 2024, Special Report: The coordination role of the European External Action Service: Mostly working effectively, but some weaknesses in information management, staffing and reporting. Luxemburgo: ECA. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-02/SR-2024-02_EN.pdf
- European Council, 2016, Shared vision, common action: A Stronger Europe: a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- Europol, 2018, The Crime Information Cell – “Pilot Project” Bridging internal and external security of EU. <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/crime-information-cell-%E2%80%93-%E2%80%9Cpilot-project%E2%80%9D-bridging-internal-and-external-security-of-eu>
- García Andrade, P., 2023, Tackling migration externally through the EU Common Foreign and Security Policy: a question of legal basis. *European Papers* 8(2), pp. 959-984. https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_ej_2023_2_SS2_4_Paula_Garcia_Andrade_00696.pdf
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), 2025, Investigating alleged ill-treatment at the European Union's external borders – 2025 update. <https://fra.europa.eu/en/publication/2025/investigating-alleged-ill-treatment-borders-update>
- Holmboe, R., 2024, EU Advisory Mission: Achievements of 10 years in Ukraine. EUAM. <https://www.euam-ukraine.eu/news/opinion/eu-advisory-mission-achievements-of-10-years-in-ukraine/>.
- House of Lords (2017) Operation Sophia: a failed mission. European Union Committee—2nd Report of Session 2017–19. HL Paper (5). <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/lducom/5/502.htm>
- House of Lords, 2016, Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: an impossible challenge. European Union Committee – 14th Report of Session 2015–16. HL Paper (144). <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/lducom/144/144.pdf>
- Jayasundara-Smits, S., 2018, From revolution to reform and back: EU-Security sector reform in Ukraine. *European Security*, 27(4), pp. 453–468. <https://doi.org/10.1080/09662839.2018.1523145>.
- Jayasundara-Smits, S., e Schirch, L., 2015, *The EU's security sector reform in Ukraine: Good intentions, poor results*. The Hague Institute for Global Justice.

- Koutrakos, P., 2018, The nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice. Em: S. Blockmans e P. Koutrakos, eds. *Research Handbook in EU Common Foreign and Security Policy*. (pp. 296-311). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar. <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/21256/3/14-chapter14.pdf>
- Lazarou, E. e Pichon, E., 2023, *Peace and security in 2023: overview of EU action and outlook for the future*. Bruxelas: EPRS.
- van der Lijn et al., 2024, assessing the effectiveness of european union civilian CSDP missions involved in security sector reform: The Cases of Afghanistan, Mali and Niger. SIPRI. https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-05/0524_eucap_0.pdf
- van der Lijn, J. et al., 2022, EU military training missions: A synthesis report. SIPRI. https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-05/2205_eutm_synthesis_paper_0.pdf
- Mavrakou, S., 2021, The internal - external security nexus: a contribution to a better understanding and operationalisation of cooperation between civilian CSDP and JHA: European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management in Berlin (CoE, https://www.coe-civ.eu/fileadmin/assets/knowledge_hub/g-_civilian_csdp-jha_cooperation/2021-11-26_coe_paper_internal-external_security_nexus.pdf
- Monar, J., 2010, The EU's Externalisation of Internal Security Objectives: Perspectives after Lisbon and Stockholm. *The International Spectator*, 45(2), pp. 23-39.
- Newlove-Eriksson, L. e Eriksson, J., 2023, Conceptualizing the European military-civilian-industrial complex: the need for a helicopter perspective. *Defence Studies*, 23(4), pp. 561-588. <https://doi.org/10.1080/14702436.2023.2277434>
- Niinistö, S., 2024, Report: safer together: strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness. https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en
- Parkes, R., 2016, Managing migration abroad: why, where, what and how? *ISSUE Brief* (31), <https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/managing-migration-abroad-why-where-what-and-how>
- Parlamento Europeu, 2022, Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de junho de 2022, sobre a segurança na Parceria Oriental e o papel da Política Comum de Segurança e Defesa (2021/2199(INI), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0236_PT.html
- Parlamento Europeu e Conselho, 2019, Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj?locale=pt>
- Patton, M. Q., 2015, *Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice*. London: Sage.

- Pichon, E., 2025, Understanding the triple nexus: The challenges of creating synergies between humanitarian, development and security policies. EPRS Briefing (PE 769.569). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769569/EPRS_BRI\(2025\)769569_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769569/EPRS_BRI(2025)769569_EN.pdf)
- Poletti, U., 2024, How the EU helps Ukraine reform police and justice. *Kyiv post* (30 de maio). <https://www.kyivpost.com/post/33380>
- Pricopi, M., 2016, EU military Operation Sophia: analysing the shortfalls. *Buletin Științific* 2(42), pp. 122–127. https://www.armyacademy.ro/buletin/bul2_2016/PRICOPI.pdf
- Rehrl, J., 2017, Migration and CSDP. Em *Handbook on CSDP* (pp. 104–113), vol. 1, 3.^a ed., Vienna. https://www.eeas.europa.eu/node/26437_en
- Ruiz, C. e Savary, M., 2014, The CSDP/FSJ link. Em: J. Rehrl (ed.). *Handbook for decision makers: The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Vienna: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2014/03/esdc_2014_handbook_for_decision-makers.pdf?type=pdf
- Shepherd, A. J. K., 2021, EU counterterrorism, collective securitization, and the internal-external security nexus. *Global Affairs* 7 (5); pp. 733-749. doi: <https://doi.org/10.1080/23340460.2021.2001958>
- Sperling, J. e Webber M., 2014, Security governance in Europe: a return to system, *European Security*, 26 (2), pp. 126-144. doi:
- van Steden, R. e Sarre, R., 2007, The growth of private security: trends in the European Union. *Security Journal*, 20(4), pp. 211-221. <https://doi.org/10.1057/palgrave.sj.8350052>
- Tardy, T., 2017. The new forms of civilian crisis management. Em: T. Tardy, ed. *Recasting EU civilian crisis management* (pp. 9-22). Report 31. Paris: EUISS. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report_31.pdf
- Tardy, T., 2015, Operation Sophia tackling the refugee crisis with military means. *EUISS Brief* (Setembro, Paris: EUISS. <https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/operation-sophia-tackling-refugee-crisis-military-means>
- Trauner, F., 2011, The Internal-External Security Nexus: More Coherence under Lisbon? Occasional Paper (89), Paris: Institute for Security Studies. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/op89_The_internal-external_security_nexus_0.pdf
- TUE (Tratado da União Europeia), 1997, Tratado da União Europeia (versão compilada 1997, *Jornal Oficial* C 340: 145-172. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.1997.340.01.0145.01.POR&toc=OJ%3AC%3A1997%3A340%3ATOC
- TUE, 1992, Tratado da União Europeia. *Jornal Oficial* C 191: 1-112. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT%20>
-

União Europeia, 2016, Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). *Jornal Oficial C 202*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>

União Europeia, 2016, Tratado da União Europeia (versão consolidada). *Jornal Oficial C 202*. EUR-Lex - C:2016:202:TOC - PT - EUR-Lex

Weiss, M. e Dalferth, S., 2009, Security re-divided: the Distinctiveness of policy-making in ESDP and JHA. *Cooperation and Conflict*, 44(3), pp. 268-287. <https://doi.org/10.1177/0010836709106216>

Wlezien, C., 2005, On the salience of political issues: the problem with “most important problem”. *Electoral Studies*, 24, pp. 555-579. doi:10.1016/j.electstud.2005.01.009.

Wolff, S., Wichmann, N. e Mounier, G., 2009, The external dimension of Justice and Home Affairs: a different security agenda for the EU? *Journal of European Integration*, 31(1), pp. 9-23.

O Atlântico na (Nova) Geopolítica da União Europeia

José Palmeira

José Palmeira é doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade do Minho, onde é docente no Departamento de Ciência Política e membro integrado do Centro de Investigação em Ciência Política. Os principais interesses de investigação situam-se nas áreas da geopolítica, estratégia e da política comparada. É autor de várias publicações científicas e conferências nas suas áreas de especialidade e comentador regular de política nacional e internacional em órgãos de comunicação social.

Resumo

A geopolítica da União Europeia (UE) tem passado por diversas metamorfoses. A mais recente é influenciada pela guerra na Ucrânia e pelo unilateralismo norte-americano, exercido pela administração Trump, ameaçando a solidariedade transatlântica e a segurança europeia. Mais continental, desde os alargamentos a leste e com a saída do Reino Unido, a União continua a ter no Atlântico um importante ativo, por razões geográficas (é uma península da eurásia) e político-económicas (é uma potencia comercial e a maior tonelagem das transações é realizada por via marítima). A sua matriz identitária leva-a a privilegiar a Aliança Atlântica e a União Africana, a CEDEAO, o Mercosul, a CELAC e a Comunidade Caribenha, no Atlântico Médio e Sul, onde desenvolve um papel de provedor de segurança, ajudando a prevenir e a combater o tráfico de seres humanos e de estupefacientes, a pirataria e as ameaças aos cabos de fibra ótica submarinos intercontinentais. No plano bilateral ou multilateral – acordo UE-Mercosul aguarda ratificação – Bruxelas recoloca o Atlântico no centro da sua geopolítica.

Palavras-chave: Atlântico; União Europeia; Mercosul; OTAN.

Artigo recebido: 01.08.2025

Aprovado: 08.08.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.171.02>

Abstract

The Atlantic in (New) Geopolitics of the European Union

The European Union's geopolitics has undergone several metamorphoses. The most recent is influenced by the war in Ukraine and the US unilateralism exercised by the Trump administration, threatening transatlantic solidarity and European security. More continental, since the eastern enlargements and the United Kingdom's departure, the Union continues to have an important asset in the Atlantic, for geographic reasons (it is a Eurasian peninsula) and political-economic reasons (it is a trading power, and the largest tonnage of transactions is carried by sea). Its identity matrix leads it to prioritize the Atlantic Alliance and the African Union, ECOWAS, Mercosur, CELAC, and the Caribbean Community, in the Middle and South Atlantic, where it plays a security role, helping to prevent and combat human and drug trafficking, piracy, and threats to intercontinental submarine fiber optic cables. At the bilateral or multilateral level – the EU-Mercosur agreement is awaiting ratification – Brussels is putting the Atlantic back at the center of its geopolitics.

Keywords: Atlantic; European Union; Mercosur; NATO.

O território da União Europeia (UE) é uma península da Eurásia, espaço maioritariamente ocupado pela Federação Russa (FR) e pela República Popular da China (RPC). A parceria estratégica destas duas potências, reafirmada após a invasão de parte da Ucrânia pela FR, e o crescente unilateralismo dos Estados Unidos da América (EUA), desenvolvido pela administração Trump, são um desafio sem precedentes à geopolítica europeia. De que forma irá a UE garantir a defesa do Velho Continente, num contexto de adversidades, internas e externas?

O conflito na Ucrânia, na vizinhança próxima da União, recolocou na agenda o tema da segurança europeia, durante décadas negligenciado, em grande medida devido à confiança na Aliança Atlântica e ao comprometimento dos EUA com a defesa da Europa. O regresso de Trump à Casa Branca, em 2025, alterou esses pressupostos e fez “soar os alarmes” em Bruxelas, numa altura em que Moscovo é o “perturbador continental” e a Europa constata que não se consegue defender sem o *hard power* norte-americano.

Mas as fragilidades europeias não se resumem ao setor militar. Altamente dependente das importações de energia, fundamentalmente com origem na FR – o North Stream II estava pronto a entrar em funcionamento quando a UE retaliou com sanções e um embargo ao petróleo e gás russos –, a União teve de encontrar alternativas (mais onerosas) noutros mercados e teve de lidar com a resistência de países como a Hungria, altamente dependentes de Moscovo em termos de energias fósseis.

Por outro lado, em momentos de crise acentua-se o crescimento de partidos nacionalistas e populistas, da direita radical, incluindo em países fundadores do projeto europeu, com isso comprometendo a solidez da integração europeia, já de si afetada com a saída do Reino Unido, em 2020.

O Brexit foi um dos primeiros abalos no pilar atlântico da União (Palmeira, 2020). Embora Londres nunca se tenha assumido como euro-entusiástica, a verdade é que, tratando-se de um membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, dotado de capacidade nuclear, a par da França, conferia à União uma capacidade de projeção de força bem mais efetiva, não apenas no plano continental, mas também global, fruto da sua teia de relações, particularmente tecidas no âmbito da Commonwealth.

A crise de confiança na Aliança Atlântica provocada por Trump acabou por aproximar Bruxelas e Londres, mas também o Canadá, igualmente ostracizado pelo novo inquilino da Casa Branca, que manifestou o desejo de o integrar como quinquagésimo primeiro Estado da federação norte-americana.

Acresce que o conflito na Ucrânia gerou a solidariedade do chamado Ocidente Alargado, ao atrair o apoio de países asiáticos como o Japão e a Coreia do Sul, e da Oceânia, com a Austrália e a Nova Zelândia, para além do Canadá e a Turquia que integram a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

O alargamento da OTAN à Finlândia e à Suécia é também uma das consequências daquele conflito, facto que aumentou o isolamento geopolítico da FR no contexto do Báltico e do Conselho do Ártico.

A ameaça russa à sobrevivência da Ucrânia enquanto Estado soberano e geopoliticamente viável (a ocupação dos *oblasts* de Donetsk, Zaporíjia e Kherson retirou o acesso do país ao mar de Azov e a FR pode querer fazer o mesmo relativamente ao Mar Negro, conquistando Odessa) veio acelerar o projeto de integração de Kiev na UE, com a Moldova (cuja região da Transnístria é influenciada por Moscovo), processo que deveria incluir a Geórgia, não se desse o caso do novo governo de Tbilisi se ter afastado de Bruxelas e aproximado do Kremlin (por isso enfrentando uma onda de protestos populares nas ruas).

Pressionada por fatores externos e internos, a União tem visto todas os seus programas estratégicos ultrapassados pela dinâmica dos acontecimentos. Primeiro foi a Estratégia Global de 2016 (Conselho Europeu, 2016), logo desatualizada pelo Brexit, depois a Bússola Estratégica de 2022 (Conselho da UE, 2022), condicionada pelos desenvolvimentos da guerra na Ucrânia e pelo unilateralismo de Donald Trump, que não é apenas na Defesa – com intermitências, como o ataque aéreo às centrais de enriquecimento de urânio iranianas, em junho de 2025 – mas também comercial, com a aplicação de tarifas aduaneiras a países terceiros, incluindo tradicionais aliados.

Uma das possíveis consequências de um maior isolacionismo norte-americano no sistema internacional é facilitar o acesso da RPC aos espaços desocupados, conhecidas as suas ambições globais, desde a conceção de uma nova rota da seda (terrestre, marítima e digital), até à consolidação do projeto dos BRICS, com o seu alargamento a novos membros, de África, Médio Oriente e Ásia. Este espaço geopolítico assume-se, cada vez mais, como um contraponto ao G7, onde estão os países mais industrializados do mundo, procurando combater a hegemonia norte-americana no plano monetário, económico e político. É verdade que os BRICS se unem mais por oposição ao modelo de globalização influenciado pelos Estados Unidos, mas não revelam a mesma homogeneidade no plano das alternativas, dado o diferente posicionamento de membros como a Índia, o Brasil ou a Indonésia, cooperantes com os EUA em diferentes áreas.

Acordos bilaterais ou multilaterais envolvendo alguns dos BRICS e a União Europeia, como o acordo UE-Mercosul, assinado em finais de 2024 e a aguardar ratificação nacional (Comissão Europeia, 2024), têm um potencial de cooperação acrescido, além de conferirem centralidade ao Atlântico, dado que a maioria das mercadorias circula por transporte marítimo.

O mesmo acontece entre o Canadá e a UE, fruto da vigência do CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) (JOUÉ, 2017), a nível do Atlântico Norte, ao contrário do fracassado TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), que visava

igual aproximação entre os EUA e a UE, atores que passaram de um potencial acordo de levantamento de tarifas para discussões sobre aumentos das mesmas.

É neste cenário de complexidade crescente das relações internacionais que a UE procura maximizar as suas potencialidades e minimizar as suas vulnerabilidades, como é próprio do planeamento estratégico.

Enquanto reaprecia o seu relacionamento com Pequim, como consequência do afastamento de Washington, Bruxelas tem no seu capital uma experiência de cooperação com outras geografias, designadamente no âmbito de África, Caraíbas e Pacífico (ACP). Pela proximidade geográfica, destacam-se África e as Caraíbas, com as quais a UE tem desenvolvido projetos de cooperação, não apenas no domínio económico, mas também da segurança, por exemplo no Golfo da Guiné, no combate à pirataria marítima.

Se a estes programas se juntar a aprovação do acordo UE-Mercosul, envolvendo duas potências do Atlântico Sul, como o Brasil e a Argentina, a União passa a ter uma centralidade atlântica acrescida, com este epicentro no sul, mas também a norte, com o Canadá.

O alargamento da UE a leste, consolidado em 2004, com a integração simultânea de uma dezena de novos Estados membros, desviou o centro geográfico e político da mesma para a Alemanha, país que, desde a sua reunificação, polarizou a cooperação económica e política com os países europeus libertados da “cortina de ferro”. A “continentalização” do projeto europeu acentuou-se com a saída do Reino Unido, no início desta década, e consolida-se com o divórcio unilateral proclamado pela Casa Branca após o regresso de Trump. Conjuntural ou não, o posicionamento norte-americano acontece num período particularmente crítico para os europeus, fruto das consequências da guerra na Ucrânia e da necessidade de investir mais em defesa num cenário de afastamento de Washington. Acresce a coincidência com a abertura de uma “guerra económica”, fruto da imposição de tarifas unilaterais (para forçar a negociação) por parte dos EUA, tornando disruptivo o relacionamento entre tradicionais aliados.

Um dos efeitos da crise aberta pela guerra na Ucrânia é a reaproximação entre Londres e Bruxelas, ou mais concretamente, entre o Reino Unido, a França e a Alemanha. Dentro da UE, Paris e Berlim constituem o principal eixo para o reforço do poderio militar europeu, ao qual se pode juntar a Polónia, formando um triunvirato liderante da capacidade de projeção de forças europeia.

Em termos geopolíticos, este cenário minimiza o poder de potências médias europeias, como é o caso de Portugal, que acentuariam a sua periferação – tanto geográfica como política – no espaço europeu. Por outro lado, tal evolução reforçaria o papel hegemónico das maiores potências europeias, através do incremento de uma hierarquização vertical da escala de poderes. Acresce que a remilitarização da Alemanha se pode dar num cenário de afastamento dos EUA da defesa europeia,

o que representa, para a paz na Europa, um risco associado à eventual ausência do efeito dissuasor gerado pela presença militar norte-americana no Velho Continente. Dá-se o facto de o confronto geopolítico com a FR e a RPC não se dar apenas em terra, mas também no mar e no espaço cibernético, dado o carácter híbrido dos conflitos na atualidade. O mar constitui, aliás, um dos principais cenários dessa potencial confrontação, dado ser o espaço por onde circula a maior tonelagem do comércio mundial de mercadorias, onde estão cabos de fibra ótica submarinos, ligando países e continentes, onde existem recursos marinhos e minerais valiosos, mas também onde operam rotas de tráfico de seres humanos e de estupefacientes, ligando particularmente a América do Sul à Europa, com passagem pela África Ocidental. Bruxelas não negligencia a relevância geoestratégica do Atlântico ou dos mares periféricos para a segurança europeia, como de resto está refletido nos documentos estratégicos produzidos pelas instâncias comunitárias e, designadamente, como está vertido na Estratégia de Segurança Marítima da UE, adotada em 2014 e revista em 2023 (Conselho da UE, 2023a).

Atlântico(s)

Uma das características do sistema internacional hodierno é a interdependência e a influência global dos acontecimentos políticos, tenham eles epicentro local ou regional. O efeito dos conflitos repercute-se em diferentes escalas, afetando os Estados de forma assimétrica, consoante a sua dependência dos fatores externos.

O exemplo mais clássico refere-se ao efeito de conflitos, como os do Golfo Pérsico, nos preços do petróleo, cuja subida tem consequências na economia mundial, particularmente nos países importadores, com repercussão na taxa de inflação e no custo de vida dos consumidores.

Mal refeita das consequências de uma pandemia, a sociedade/comunidade internacional depara-se com conflitos regionais em diferentes geografias e assiste à desvalorização das Nações Unidas enquanto entidade capaz de prevenir ou combater tais acontecimentos.

Criada após a Segunda Guerra Mundial e nos primórdios da Guerra Fria (1949), a Aliança Atlântica cumpriu os seus objetivos de defesa coletiva do espaço euro-americano e assistiu à queda do seu rival, Pacto de Varsóvia, em 1991, a par da implosão da União Soviética. Também as Comunidades Europeias, lançadas na década de cinquenta do século passado, com o objetivo de favorecer a paz na Europa, por via da cooperação entre Estados, que evoluiu para uma integração económica e monetária, cumpriram o seu principal objetivo, ainda que permaneçam os resquícios do fracasso da Comunidade Europeia de Defesa (1954), dada a incapacidade de comunitarização desta área de soberania dos Estados.

Apesar das vicissitudes colocadas pela administração americana relativamente ao funcionamento da OTAN, esta aliança é crucial para a defesa da Europa e do espaço Atlântico até ao trópico de Câncer. O conceito estratégico da organização, adotado em Madrid, em 2022, refere-se à relação UE-OTAN como uma “parceria estratégica” necessária para tornar a área euro-atlântica segura (OTAN, 2022). O objetivo é, também, evitar a duplicação de meios entre a UE e a OTAN, funcionando ambas com um sentido de complementaridade, fazendo os Estados Membros do Velho Continente parte do chamado “ pilar europeu da OTAN”. Esta formulação mitiga a incapacidade europeia de desenvolver, até ao presente, uma capacidade de defesa própria.

A complexidade dos desafios que hoje se colocam à defesa, não apenas com o advir das guerras híbridas, mas também com a regionalização ou mundialização dos conflitos, colocam a OTAN perante uma necessidade de adaptação ao novo contexto, mediante, designadamente, uma aproximação a países terceiros que aumentam as capacidades de defesa em termos bélicos e de área geográfica coberta.

Com o despoletar da Guerra na Ucrânia surgiu o conceito de “Nato alargada”, envolvendo países asiáticos e da Oceânia, concretamente o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália e a Nova Zelândia. Já antes a NATO procurava alargar a sua influência em operações designadas “fora de área”, como foi o caso do exercício militar realizado no arquipélago de Cabo Verde, localizado na África Ocidental, em 2006 (OTAN, 2006).

Membro fundador da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, Cabo Verde tem uma “parceria especial” com a União Europeia, desde 2007 (Comissão Europeia, 2007), e coopera com os arquipélagos portugueses dos Açores e da Madeira, e com o arquipélago das Canárias, em Espanha, desde 2010, no âmbito do espaço geopolítico da Macaronésia (Palmeira, 2023), além de ser um dos atores na Estratégia da CPLP para os Oceanos (CPLP, 2009).

No seu conceito estratégico, a OTAN nomeia a União Africana (UA) como uma organização regional com a qual pretende reforçar a cooperação (OTAN, 2022). A UA adotou, em 2014, a Estratégia Marítima Integrada para África 2050 (UA, 2014), e, em 2018, foi aprovado um Memorando de Entendimento UA-UE sobre Paz, Segurança e Governança, como corolário das cimeiras entre os dois blocos geopolíticos que, em 2022, adotaram um plano conjunto tendo como horizonte 2030 (Conselho Europeu, 2022).

A sul do trópico de Câncer, as questões relativas à segurança marítima ganham particular relevância, fruto da escassez de meios dos países costeiros, no que se pode designar de Atlântico médio, compreendido entre a área de jurisdição da OTAN e o norte do equador, enquadrado pelas zonas costeiras e mar territorial dos países da África Ocidental, a leste, e das Caraíbas, a oeste.

Relatórios das Nações Unidas sobre o tráfico de drogas (UNODC, 2024a) e sobre o tráfico de pessoas (UNODC, 2024b) apontam esta área como fazendo parte de uma

das principais rotas desse tipo de criminalidade, tendo como origem a América Latina e como destino a Europa, com passagem pela África Ocidental.

A Estratégia Marítima Integrada da Comunidade Económica de Estados da África Ocidental (CEDEAO), estabelecida em 2014 (EIMS, 2014) e atualizada em 2024 (CEDEAO, 2024), contempla a cooperação com países terceiros, tendo em vista a vigilância dessa área, incluindo a União Europeia nesse processo. No âmbito da Arquitetura de Iaundé (KAIPTC, 2022), foram criados, ao longo da costa africana, vários centros de coordenação multilaterais no domínio da segurança marítima, cuja avaliação tem sido positiva (Governo de Portugal, 2025).

A oeste do Atlântico médio destaca-se a ação da Comunidade Caribenha, constituída por 15 Estados e sediada em Georgetown, que, em 2023, adotou a Estratégia de Segurança Marítima Caribenha (CMSS, 2023), numa área relevante no domínio do comércio mundial de mercadorias, por se localizar na movimentada rota do canal do Panamá (Placek, 2025). Com maior abrangência, atua, igualmente, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), que também coopera com a União Europeia no domínio da segurança marítima regional (Conselho Europeu, 2019).

O envolvimento europeu integra-se no processo mais lato da cooperação estabelecida com a Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (OEACP), tendo o mais recente acordo sido estabelecido em Samoa, em 2024, com uma vigência de duas décadas (Conselho da UE, 2023b).

Outra parte do oceano integra a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ZOPACAS, 1986), envolvendo vinte e cinco Estados costeiros, africanos e sul americanos, entre os quais pontificam países como o Brasil, Argentina, Nigéria e Angola.

Com maior capacidade a nível da marinha e da força aérea dos Estados costeiros, o Atlântico Sul viu aumentado o tráfego marítimo de mercadorias em consequência dos ataques dos Hutis do Iémen no Mar Vermelho que desviaram parte da navegação com destino ao canal de Suez (Egito) para a rota do Cabo (África do Sul). A situação, desencadeada pelo conflito na Faixa de Gaza, é mais preocupante na região do Golfo da Guiné, que tem sido assolada por vários casos de pirataria marítima – em decréscimo desde 2020 –, o que pode ser consequência da dissuasão promovida pelo contingente multinacional, incluindo a EU, que ali opera (IMB, 2024).

Pela sua problemática, o Golfo da Guiné tem merecido a ação concertada de vários países e organizações internacionais, designadamente da União Europeia que, em 2014, adotou uma estratégia para o Golfo da Guiné, complementada em 2021 com um plano de ação (EEAS, 2021). A segurança envolve organizações regionais, designadamente a Comissão do Golfo da Guiné, a CEDEAO e a Comunidade Económica de Estados da África Central (CEEAC).

Para além das questões relacionadas com tráfico e pirataria, a segurança marítima envolve também os cabos submarinos de fibra ótica que ligam continentes (Wall e Morcos, 2021). No caso do Atlântico Sul, destacam-se as conexões a partir do Atlântico Norte, designadamente, entre Sesimbra (Portugal) e a Cidade do Cabo (África do Sul), com ancoragem à Nigéria, bem como entre Sines (Portugal) e Fortaleza (Brasil), com ligações ao Funchal (Madeira) e à Cidade da Praia (Cabo Verde) (Besh e Brown, 2024).

Multilateralismo

O multilateralismo tem sido a resposta a vários desafios que se colocam à segurança marítima, ocorram eles nas Caraíbas, na África Ocidental ou no Golfo da Guiné e em todos estes palcos marca presença a União Europeia.

Com uma visão alargada daquilo que é a defesa dos seus interesses, que não se esgota no território dos 27 Estados-membros, a UE tem formas de materializar os seus objetivos estratégicos, designadamente no domínio da segurança marítima, quer na cooperação com a CARICOM, a CEDEAO e a Comissão do Golfo da Guiné, quer com a CELAC, a OEACP ou a UA, numa forma mais abrangente.

Como grande potência comercial à escala global, e realizando-se a maior tonelagem de transporte de mercadorias por via marítima, a UE assume-se como um ator global com recurso a acordos de cooperação regionais. Ao contrário de uma potência como os EUA, que tem capacidade de projeção de força autónoma, seja com bases militares em vários países, seja através das suas frotas dispersas por mares e oceanos, a União serve-se da sua teia de relações institucionais para salvaguardar os seus interesses e valores.

Uma das suas mais-valias tem sido a capacidade de “exportar” o seu modelo normativo, também a nível da visão holística do mar, tendo em vista a preservação dos recursos marinhos, a defesa dos ecossistemas ambientais e a prevenção, face aos efeitos das alterações climáticas, para além da aplicação de legislação cada vez mais exigente relativamente à construção naval e à formação de marítimos, no âmbito da sua Política Marítima Integrada e da ação da Agência Europeia de Segurança Marítima, sediada em Lisboa.

Neste processo de aproximação a países terceiros tem sido relevante o passado histórico de vários Estados europeus, com ligações a África, às Américas e à Ásia. Exemplos disso são os espaços geopolíticos da francofonia e da lusofonia, materializados na Organização Internacional da Francofonia (OIF) e na CPLP que, a exemplo da *Commonwealth of Nations* britânica, têm sido um instrumento facilitador da cooperação. A assertividade da FR, nomeadamente em África, no plano militar, e, sobretudo, da RPC, no plano económico e global, é um desafio aos interesses

européus, sobretudo junto de regimes autocráticos que, por vezes, não cumprem as regras da boa governação, nem respeitam o cumprimento dos direitos humanos. O desinvestimento norte-americano nas políticas de ajuda ao desenvolvimento, decididas pela administração Trump, colocam a UE numa posição mais isolada, numa altura em que internamente esta se debate com a necessidade de maior investimento em Defesa, a par do crescimento de partidos de natureza nacionalista e populista junto do eleitorado dos países europeus.

A unidade necessária para avanços em determinadas políticas também nem sempre é alcançada, o que nos remete para o modelo institucional europeu que não corresponde ao de um Estado, mas também não é o de uma mera organização internacional. Próximo de uma confederação de Estados, na qual os Estados-parte permanecem soberanos, ainda que aceitem partilhar soberania em algumas áreas, como acontece relativamente à UE no campo da união económica e monetária, o modelo europeu revela dificuldades na sua competição com outros atores geopolíticos, sejam eles Estados unitários, sejam federais, com processos de decisão mais ágeis, num mundo cada vez mais marcado pelo cronopolítica (Virilio, 2007).

Exemplo dessa dificuldade de consenso europeu tem sido o processo de ratificação do acordo comercial UE-Mercosul, cuja mais recente negociação, encerrada em 2024, carece agora de aprovação por parte dos Estados-membros para entrar em vigor. A prossecução deste objetivo terá um impacto significativo na geopolítica europeia e sul-americana, aproximando dois mercados com complementaridades. Espanha e Portugal funcionam como “ponte” entre os dois mercados, dada a ligação histórica dos países ibéricos com os Estados latino-americanos, testemunhada na Organização dos Estados Ibero-Americanos, com sede em Madrid, e na Cimeira Ibero-Americana que bienalmente junta chefes de Estado e de Governo de vinte e dois países.

Portugal aproveitou as suas presidências do Conselho da União Europeia para dinamizar as primeiras cimeiras UE-África (2000) e UE-Brasil (2007). Desta forma, evidenciou a sua relevância geoestratégica na ligação com outros continentes, alcançando simultaneamente centralidade geopolítica e reduzindo o seu carácter periférico numa visão eurocêntrica.

As relações económicas podem traduzir-se em aproximação política, com particular significado no caso de Brasil que, sendo um dos membros dos BRICS, com ligações à RPC e à FR, poderá aproximar-se no bloco geopolítico ocidental e, particularmente, do europeu, dada a tradicional “geometria variável” da sua política externa (Palmeira, 2024). Neste caso, Bruxelas encontra alternativas face às dificuldades colocadas pelos EUA ao comércio internacional, fruto das tarifas aduaneiras aplicadas pela administração Trump à importação de produtos de países terceiros. A concretização do acordo UE-Mercosul terá implicações na segurança marítima do Atlântico, com o incremento do transporte de mercadorias por essa via, aumen-

tando a relevância geoestratégica de Estados localizados na rota desse comércio, como é o caso de Cabo Verde, destacando desta forma a parceria estratégica que a UE celebrou com este país, em 2007.

O esfriamento das relações Bruxelas-Washington é também acompanhado de uma aproximação cada vez maior entre o Canadá e a União, admitindo-se já a integração das suas economias como um cenário possível, atendendo ao atual contexto geopolítico. Ainda no Atlântico Norte, outro cenário reaberto é a possível integração da Islândia na UE. Este país pondera a realização de um referendo, em breve, com esse intuito.

Geoestratégia

A Bússola Estratégica da UE para a Segurança e Defesa, aprovada por ocasião da segunda investida da FR na Ucrânia – a primeira teve lugar em 2014, com a anexação da Crimeia –, reconhece que a conjuntura é de “competição estratégica”, com “ameaças complexas à segurança” (Conselho da UE, 2022). No plano da cooperação, a UE privilegia os laços transatlânticos através da OTAN, no respeito pela Carta das Nações Unidas, e com parceiros regionais como a OSCE (Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa), a UA e a ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*). Ao contrário dos sinais que vêm de Washington, Bruxelas continua a defender o multilateralismo como forma de alcançar os seus objetivos estratégicos e aponta África como um espaço de “importância estratégica” para a eu. A UE considera ser imperativo para a União contribuir para a segurança de regiões como o golfo da Guiné, designadamente através de “presenças marítimas coordenadas” (Conselho da UE, 2022). A América Latina também é valorizada na política externa da União, por via dos laços históricos e culturais que a ligam à Europa (Conselho da UE, 2022). Apesar das limitações do seu modelo institucional em termos de eficácia de processo de decisão, nomeadamente no plano intergovernamental, onde a unanimidade ainda é a regra, a UE tem conseguido ultrapassar essas dificuldades em momentos de maior tensão, como aconteceu durante a pandemia e, posteriormente, com a guerra na Ucrânia. O *soft power* da União não tem sido, no entanto, suficiente para a colocar como mediador influente nos principais conflitos internacionais, apontando-se-lhe a falta de *hard power* como razão para essa incapacidade.

Abrigada, durante décadas, pelo escudo protetor norte-americano, a Europa comunitária investiu mais no seu modelo social do que na sua Defesa, vendo-se agora na contingência de reduzir os impactos negativos, face ao ímpeto isolacionista de Washington. Conjuntural ou não, esta alteração de circunstâncias é um desafio aos decisores políticos europeus que, na última cimeira da OTAN, em Haia, em 2025, se comprometeram a aumentar significativamente o investimento em defesa.

A Europa traz, apesar de tudo, na sua matriz identitária características que potencializam a sua capacidade de intervenção externa, como se observa com a sua aproximação a África e à América Latina, bem como pelo seu papel de provedor de segurança marítima no Atlântico.

Prospetiva

Como corolário, pode inferir-se que a cooperação europeia com países e organizações internacionais tem sido produtiva, particularmente no domínio da segurança marítima, no oceano Atlântico. A intervenção multinacional no Golfo da Guiné tem-se revelado eficaz na prevenção e no combate à pirataria. A interação entre a Comissão do Golfo da Guiné, a CEEAC e a CEDEAO e o envolvimento de atores políticos externos, como a UE, mediante uma estratégia e um plano de ação para a região, demonstram o caráter multilateral da operação destinada a salvaguardar a segurança marítima naquela área do Atlântico Sul.

Outro espaço crítico é a rota América Latina-Europa, com passagem pela África Ocidental, no que se refere a casos de tráfico de seres humanos e estupefacientes, também objeto de cooperação regional e internacional, envolvendo igualmente a União Europeia. Neste caso, destaca-se o relacionamento de Bruxelas com a UA e com a CEDEAO, no âmbito da Arquitetura de Iaundé, do lado africano, e com a CELAC e a Comunidade Caribenha, na costa centro e sul-americana, que desenvolvem estratégias regionais de segurança marítima abrangentes no Atlântico Médio.

A UE também atua no plano bilateral, por exemplo, com a parceria estratégica estabelecida com Cabo Verde, arquipélago situado na África Ocidental, na rota entre a América Latina e a Europa, e, por isso, com uma posição geoestratégica relevante, no domínio da segurança marítima.

Para além destas ações no terreno, destinadas a salvaguardar a segurança no Atlântico Sul e Médio, a UE lançou uma política de ajuda ao desenvolvimento, dirigida aos países ACP que, entretanto, se institucionalizaram numa organização, nomeadamente a OEACP, e realiza cimeiras periódicas com a UA e com o Brasil, em reconhecimento da sua relevância estratégica para a União.

O mais recente desenvolvimento da política externa europeia é o acordo com o Mercosul, cuja aprovação pelos Estados-membros terá particular significado geopolítico, dada a relevância económica e política dos atores envolvidos.

Assinado numa conjuntura marcada pela hostilidade da administração norte-americana para com os seus aliados, a aprovação do acordo constituirá uma compensação relativamente ao afastamento de Washington e replicará a aproximação que a UE e o Canadá já promoveram, através do CETA.

Ambos os acordos têm implicações a nível da segurança marítima no Atlântico, sendo a situação no norte menos problemática, dada a capacidade de meios dos Estados costeiros membros da OTAN, o mesmo não se podendo dizer relativamente ao Atlântico Médio e Sul, com exceção do Brasil e da Argentina.

Outro impacto pode ser geopolítico, com a aproximação do Brasil - membro fundador dos BRICS, ao lado da FR e da RPC – ao bloco ocidental, na linha da “geometria variável” que caracteriza a sua política externa.

Perante o enfraquecimento do eixo Bruxelas-Washington, assiste-se ao reforço de um eixo Bruxelas-Otava e, quiçá, ao lançamento de um eixo Bruxelas-Brasília. Em qualquer caso, depois do alargamento da UE ao leste europeu, o oceano Atlântico retoma a sua centralidade na geopolítica da União Europeia.

Bibliografia

Besh, S. e Brown, E. (2024) “The geopolitics of subsea data cables: Securing Europe’s subsea data cables”. Carnegie Endowment for International Peace. Disponível em: (Acedido em: 31 de julho de 2025).

CEDEAO (2024) “The ECOWAS Commission reviews a draft action plan for its integrated maritime strategy”. Disponível em: <https://ecowas.int/the-ecowas-commission-reviews-a-draft-action-plan-for-its-integrated-maritime-strategy-eims/> (Acedido em: 31 de julho de 2025).

CMSS (2023) “Caribbean maritime security strategy & implementation plan: Securing the blue economy for present & future prosperity”. Disponível em: <https://www.caricomimpacs.org/articles/caribbean-maritime-security-strategy-and-implementation-plan-securing-the-blue-economy-for-present-and-future-prosperity> (Acedido em: 31 de julho de 2025).

Comissão Europeia (2007) “Special partnership with Cape Verde”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/special-partnership-with-cape-verde.html?fromSummary=11> (Acedido em: 31 de julho de 2025).

Comissão Europeia (2024) “EU and Mercosur reach political agreement on groundbreaking partnership”. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_6244 (Acedido em: 31 de julho de 2025).

Conselho da UE (2022) “A strategic compass for security and defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security”. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf> (Acedido em: 31 de julho de 2025).

Conselho da UE (2023a) “Council conclusions on the revised EU maritime (EUMSS) and its action plan”. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/67499/st14280-en23.pdf> (Acedido em: 31 de julho de 2025).

- Conselho da UE (2023b) “Acordo de Samoa: a UE e os seus Estados-Membros assinam um novo acordo de parceria com os membros da Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico”. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/11/15/samoa-agreement-eu-and-its-member-states-sign-new-partnership-agreement-with-the-members-of-the-organisation-of-the-african-caribbean-and-pacific-states/> (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- Conselho Europeu (2016) “A global strategy for the European Union’s foreign and security policy”. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- Conselho Europeu (2019) “The European Union’s global strategy: Three years on, looking forward”. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- Conselho Europeu (2022) “6th European Union – African Union Summit: A joint vision for 2030”. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final-declaration-en.pdf> (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- CPLP (2009) “Estratégia da CPLP para os oceanos”. Disponível em: https://cplp.defesa.pt/Normativos/20090720_CPLP_Estrategia_Oceanos (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- EEAS (2021) “EU maritime security in the Gulf of Guinea: Strategy and action plan”. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/note_eu_gog_strategy.pdf (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- EIMS (2014) “ECOWAS integrated maritime strategy (EIMS)”. Disponível em: <https://eims.imgx.ca/wp-content/uploads/2023/07/EIMS-ECOWAS-Integrated-Maritime-Strategy.pdf> (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- Governo de Portugal (2025) “Report on the Conference “Maritime Security 2024: Innovations and Partnerships for the Future” (Praia, Cabo Verde, 8–9 outubro 2024)”. Disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ac/events/MaritimeSecurityConference/Documents/20250211_Maritime_Security_Conference_Report.pdf (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- JOUE (2017) “Acordo Económico e Comercial Global (CETA) entre o Canadá, por um lado, e a União Europeia e os seus Estados-Membros, por outro”. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114(01)) (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- KAIPTC (2022) “Mapping maritime actors under the Yaoundé Protocol: Establishing mandates, interrelationships, gaps and prospects”. Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre. Disponível em: <https://kaiptc-danishmaritimesecurityproject.org/wp-content/uploads/2022/05/Mapping-Maritime-Actors-under-the-Yaounde-Protocol.-Establishing-Mandates-Interrelationships-Gaps-an-Prospects.pdf> (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- OTAN (2006) “NATO Response Force passes its last test”. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/update/2006/06-june/e0628a.htm> (Acedido em: 31 de julho de 2025).

- OTAN (2022) “NATO 2022 strategic concept”. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- Palmeira, J. (2020) “União Europeia menos Atlântica? Uma inquietação portuguesa”. *Tempo Exterior*, 40(II), pp. 21–31. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1822/83421> (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- Palmeira, J. (2023) “The soft power of the Community of Portuguese-Speaking Countries”. In: Duarte, P.A.B., Albuquerque, R. e Tavares, A.M.L. (eds.) *Portugal and the Lusophone World*. Singapore: Palgrave Macmillan, pp. 473–492. doi: https://doi.org/10.1007/978-981-99-0455-6_23
- Palmeira, J. (2024) “Brasil e a geometria variável”. IDN Brief, outubro, pp. 6–7. Disponível em: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2024/IDN%20brief%20outubro%202024.pdf> (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- Placek, M. (2025) “Panama Canal: Number of transits 2014–2023”. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/710163/transits-panama-canal/#statisticContainer> (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- Safety4Sea(2024)“IBMpiracyreportJanuary–September2024:Lowestnumberofincidentssince1994”. Disponível em: <https://safety4sea.com/imb-piracy-report-january-september-2024/> (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- UA (2012) “2050 Africa’s Integrated Maritime Strategy (2050 AIM Strategy)”. União Africana. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/33832-wd-african_union_3-1.pdf (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- UNODC (2024a) “World drug report 2024: Contemporary issues on drugs”. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR_2024/WDR24_Contemporary_issues.pdf (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- UNODC (2024b) “Global report on trafficking in persons 2024”. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2024/GLOTIP2024_Chapter_3.pdf (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- Virilio, P. (2007) *Speed and politics*. Los Angeles: Semiotext(e).
- Wall, C. e Morcos, P. (2021) “Invisible and vital: Undersea cables and transatlantic security”. Centre for Strategic and International Studies. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/invisible-and-vital-undersea-cables-and-transatlantic-security> (Acedido em: 31 de julho de 2025).
- ZOPACAS (1986) “Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic: Resolution/adopted by the General Assembly”. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/123188> (Acedido em: 31 de julho de 2025).

A Autonomia Estratégica da União Europeia no Domínio da Segurança e Defesa: Desafios para Portugal

Mafalda Pinheiro Alves

Mestre em Relações Internacionais (ISCSP) e pós-graduada em Direito da Defesa Nacional (Instituto da Defesa Nacional/Instituto Europeu-Faculdade de Direito de Lisboa). Auditora do 47.º Curso de Defesa Nacional (Instituto de Defesa Nacional). Assessora na área da União Europeia na Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), no Ministério da Defesa Nacional.

Resumo

O novo quadro internacional, marcado por uma alteração dos alinhamentos e equilíbrios geopolíticos, pelo surgimento de novas ameaças e desafios complexos à segurança europeia, e por uma deterioração assinalável do ambiente estratégico na Europa em resultado da guerra na Ucrânia, impõe à União Europeia (UE) a necessidade de desenvolver a sua autonomia estratégica, e de afirmar o seu estatuto e credibilidade enquanto coprodutor de segurança global. Tal desiderato encontra-se referenciado na Estratégia Global (2016), na Bússola Estratégica (2022) e no Livro Branco para a Defesa Europeia-Prontidão 2030 (2025), como um objetivo prioritário no domínio da segurança e defesa. Todavia, não obstante a premência desta temática, o conceito de autonomia estratégica permanece ambíguo no tocante aos objetivos estratégicos que visa alcançar, constituindo-se, assim, como um fator potenciador de futuras fricções no relacionamento da Europa com os EUA e a NATO.

Recorrendo ao enquadramento teórico conferido pela teoria realista neoclássica das Relações Internacionais, assim como ao conceito de *“Realpolitik com características europeias”*

enunciado por Sven Biscop – que postula que a UE deverá prosseguir uma estratégia de política externa e de segurança, consubstanciada no uso de instrumentos de *soft* e *hard power* – procuramos analisar os pressupostos e objetivos em torno da definição de autonomia estratégica da UE no domínio da segurança e defesa, porquanto tal clarificação constitui um requisito fundamental para que se verifique uma implementação ambiciosa e eficaz das iniciativas europeias no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), vinte anos após a sua conceção. De igual modo, procuramos identificar os principais desafios para Portugal, nos planos político, operacional e industrial, decorrentes do desenvolvimento da autonomia estratégica da UE, e avaliar a potencial capacidade de influência e adequação da Defesa Nacional relativamente a um processo que é igualmente suscetível de contribuir para reforçar a credibilidade e projeção do Estado português enquanto coprodutor de segurança internacional.

Palavras-chave: Autonomia Estratégica; Estratégia Global; Bússola Estratégica; Livro Branco para a Defesa Europeia; PCSD; Portugal.

Artigo recebido: 05.08.2025

Aprovado: 14.08.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.171.03>

Abstract

The strategic autonomy of the European Union in the field of Security and Defense: Challenges for Portugal

The new international framework, marked by shifting geopolitical alignments and balance of power, the emergence of new threats and complex challenges to European security, as well as a significant deterioration of the strategic environment in Europe as a consequence of the war in Ukraine, imposes on the European Union (EU) the need to develop its strategic autonomy and assert its status and credibility as a co-producer of global security. This is enshrined in the Global Strategy (2016), the Strategic Compass (2022) and the White Paper for European Defence-Readiness 2030 (2025) as a priority objective in security and defence. However, despite the urgency of this topic, the concept of strategic autonomy remains ambiguous in relation to the strategic objectives it aims to achieve, which can be a potential factor for future friction in Europe's relationship with both the US and NATO.

Making use of the neoclassical realist theory of International Relations, as well as Sven Biscop

concept of "Realpolitik with European characteristics" - which postulates that the EU should pursue a foreign and security policy strategy, embodied in the use of soft and hard power instruments - we attempt to evaluate the assumptions and objectives surrounding the definition of EU strategic autonomy in the field of security and defence, since such clarification is a fundamental requirement for an ambitious and effective implementation of European initiatives under the Common Security and Defence Policy (CSDP), twenty years after its conception. Likewise, we seek to identify the main challenges for Portugal, at political, operational, and industrial levels, arising from the development of the EU's strategic autonomy, and to assess the potential capacity of influence and adequacy of National Defence in relation to a process which is also likely to contribute to strengthen the credibility and projection of the Portuguese State as a co-producer of international security.

Keywords: *Strategic Autonomy; Global Strategy; Strategic Compass; White Paper for European Defence; CSDP; Portugal.*

1. Introdução

A autonomia estratégica no domínio da segurança e defesa constitui um tema atual e de grande relevância no quadro da União Europeia (UE). O conceito encontra-se claramente referenciado na Estratégia Global (Serviço Europeu de Ação Externa [SEAE], 2016), na Bússola Estratégica (SEAE, 2022), e no Livro Branco para a Defesa Europeia-Prontidão 2030 (Comissão Europeia, 2025a)¹ como sendo um objetivo primordial que a UE se propõe desenvolver, tendo em vista reforçar o seu papel como ator global e produtor de segurança na cena internacional. Tal propósito decorre, desde logo, do novo quadro internacional, marcado por uma alteração dos alinhamentos e equilíbrios geopolíticos. Face a esta nova realidade, o ambiente estratégico na Europa deteriorou-se substancialmente com o surgimento de novas ameaças e desafios complexos à segurança europeia, que motivaram o relançamento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Desde logo, a Guerra Russo-Ucraniana, com consequências tectónicas para a segurança euro-atlântica e mundial, é bem elucidativa desta nova realidade, e da necessidade de a UE reforçar a sua componente de defesa.

Efetivamente, num mundo crescentemente multipolar, marcado pela crise da ordem liberal e pelo regresso da competição entre os EUA, a China e a Rússia, as pressões sistémicas que impendem sobre a Europa são múltiplas e multidimensionais (Gaspar, 2019). No atual momento de transição no sistema internacional, caracterizado por uma “desordem duradoura” (Mcfate, 2019), a Europa enfrenta, igualmente, as consequências: *i*) da saída do Reino Unido da UE (*Brexit*), que, para além de ter evidenciado a fragilidade e o potencial de fragmentação da Europa, se traduziu numa substancial perda para a UE, sobretudo a nível económico, militar e diplomático; e *ii*) do retraimento estratégico dos EUA², aliado ao início de uma nova era no relacionamento transatlântico, após a reeleição do Presidente Donald Trump, em 2024, marcada pela incerteza sobre o papel dos EUA na garantia da segurança europeia³ (Kayali, 2025). Face a esta conjuntura internacional, caracterizada por alterações geopolíticas, geoestratégicas e tecnológicas, a Defesa recebe um novo

-
- 1 O Livro Branco, divulgado pela Comissão Europeia em março de 2025, apresenta propostas para preencher as lacunas europeias em termos de capacidades, e para a edificação de uma base industrial de defesa sólida, com o objetivo de tornar a UE num ator credível e autónomo até 2030. O documento complementa os relatórios divulgados pela Comissão em 2024: *i*) Draghi, sobre competitividade; *ii*) Letta, sobre o mercado único, e *iii*) Niinistö sobre o reforço da preparação e da prontidão civis e militares da UE.
 - 2 Este processo, iniciado com a Administração Obama e o *Pivot* estratégico para a Ásia, resultou de um reconhecimento pelos EUA da importância estratégica da Ásia-Pacífico no sistema internacional, e da necessidade de conter a crescente influência e poder da China na região.
 - 3 A atual Administração norte-americana defende que os europeus deverão assumir uma maior responsabilidade pela sua defesa coletiva.
-

impulso, passando a constituir-se como um catalisador para o aprofundamento do processo de integração europeia. É também neste quadro que o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia é objeto de um novo nível de ambição. Não obstante a premência desta temática, a autonomia estratégica no domínio da segurança e Defesa permanece, todavia, um conceito abstrato, que se reveste de alguma ambiguidade, nomeadamente no tocante aos objetivos estratégicos que visa alcançar (Järvenpää et al., 2019; Tocci, 2021). Tal circunstância constitui-se, desde logo, como um fator impeditivo da sua operacionalização, e potenciador de possíveis fricções no relacionamento da Europa com os EUA e/ou a NATO. A que acresce, para complexificar este quadro, a associação que frequentemente é efetuada entre o desenvolvimento da autonomia estratégica e a eventual criação de um “exército europeu”.

Neste quadro, este artigo visa alcançar dois objetivos principais: por um lado, contribuir para uma melhor identificação dos pressupostos e nível de ambição inerentes ao conceito de autonomia estratégica da UE no domínio da segurança e defesa, permitindo, assim, um entendimento mais aprofundado desta temática; e, por outro, identificar os principais desafios para Portugal decorrentes do desenvolvimento da autonomia estratégica da UE. Nesta análise, procuraremos utilizar o enquadramento teórico conferido pela teoria realista neoclássica das Relações Internacionais⁴, e o conceito de “*Realpolitik com características europeias*”⁵, enunciado por Sven Biscop (2016; 2019), para compreender o renovado ênfase atribuído pela União ao desenvolvimento da sua autonomia estratégica no domínio da segurança e defesa. Por forma a concretizar os objetivos propostos, optou-se pela seleção de um método de investigação qualitativa, e recorreu-se à indução e a procedimentos interpretativos, de carácter não experimental e assentes numa base descritiva (Sousa e Baptista, 2011). A observação foi efetuada de forma indireta, através da recolha e análise de documentação oficial, nomeadamente aquela que é produzida pelas instituições da UE, e por meio do estudo de bibliografia especializada. A investigação é um estudo de caso, no caso vertente analisamos o caso de Portugal. Temporalmente, o estudo incide sobre o período que decorre desde a aprovação da Estratégia Global, em 2016, até à atualidade, dado que tem sido marcado por uma pletora de iniciativas e

4 Porquanto consideramos que, a par das pressões sistémicas, importará analisar a influência das variáveis domésticas nos processos de tomada de decisão e formulação de política externa dos atores que atuam no sistema internacional (Ripsman et al., 2016).

5 Biscop (2016, 2019) considera que, face à atual conjuntura internacional, a UE, tendo presente a importância dos princípios idealistas que sustentam o modelo de sociedade que pretende construir, deverá prosseguir uma estratégia de política externa mais realista, pragmática e ambiciosa, i.e., uma estratégia de “*Realpolitik com características europeias*”. Para o autor, somente deste modo é que a UE, num quadro internacional marcado pela política de poder, interesses e geopolítica, poderá alcançar o estatuto de grande potência na cena internacional (*ibid.*).

mecanismos que muito têm contribuído para o reforço da PCSD em múltiplas vertentes. Além da presente introdução, o artigo é composto por dois capítulos e pelas conclusões. O primeiro capítulo analisa o desenvolvimento concetual e os contornos do debate que perdura em torno da autonomia estratégica da UE no domínio da segurança e defesa. O segundo procura analisar o posicionamento de Portugal face a esta temática, tendo como base os vetores “atlantista” e “europeísta” da política externa portuguesa, assim como os potenciais desafios decorrentes do desenvolvimento da autonomia estratégica europeia para a política de Defesa Nacional.

2. A Autonomia Estratégica da União Europeia no Domínio da Segurança e Defesa: Desenvolvimento Conceptual

2.1. Uma *buzzword* que é “linguagem acordada”

O conceito de autonomia estratégica surgiu pela primeira vez referenciado em documentos oficiais da UE, em 2013 – em julho, no comunicado da Comissão Europeia, intitulado «*Towards a more competitive and efficient defence and security sector*»⁶, em novembro, nas Conclusões do Conselho sobre Segurança e Defesa⁷, e em dezembro, nas Conclusões do Conselho Europeu⁸ – relacionado com o desenvolvimento de capacidades e da Base Tecnológica e Industrial de Defesa (BTIDE)⁹, constituindo, desde então, “linguagem acordada” pelos Estados-membros (Retter et al., 2021). Contudo, foi somente nas Conclusões do Conselho sobre a implementação da Estratégia Global, em novembro de 2016, que se verificou uma primeira tentativa de definir, num documento oficial da UE, o conceito de autonomia estratégica (Conselho da UE, 2016):

The Council is committed to strengthening the Union’s ability to act as a security provider and to enhance the Common Security and Defence Policy (CSDP) as an essential part of the Union’s external action. This will enhance its global strategic role **and its capacity to act autonomously when and where necessary and with partners wherever possible** [realce nosso]. (p. 4)

Ao longo dos últimos anos, e especialmente após a publicação da Estratégia Global, o conceito de autonomia estratégica tornou-se num mantra utilizado, de modo re-

6 Vide Comissão Europeia, 2013, p.3.

7 Vide Conselho da UE, 2013, p. 12.

8 Vide Conselho Europeu, 2013, p. 7.

9 No entanto, o termo não é novo, tendo sido usado pela primeira vez pelo General de Gaulle no decurso de uma conferência de imprensa realizada no *Palais d’Orsay*, em 16 de março de 1950 (Franke eVarma, 2019).

corrente, no discurso político oficial da UE. Todavia, o facto de ser reiterada a necessidade de a União prosseguir tal objetivo sem que fosse especificado o significado do seu propósito, contribuiu sobremaneira para que o termo assumisse um carácter quase simbólico e se tornasse numa *buzzword*, ou termo em voga (Drent, 2018; Järvenpää et al., 2019). O objetivo da UE em alcançar a sua autonomia estratégica ganhou uma maior acuidade durante o período da primeira Administração Trump (2016-2020), face à deterioração do relacionamento transatlântico entre os EUA e a Europa que, de resto, coincidiu com o *Brexit*, e que conduziu, parafraseando Franke e Varma (2019, p. 7), a um “despertar estratégico” de alguns Estados-membros.

A expansão da interpretação de autonomia estratégica tem sido largamente fomentada pelo SEAE e pela Comissão Europeia, dado que reflete os desafios sistémicos decorrentes da atual competição geopolítica e geoeconómica da UE com países como a China ou a Rússia, que recorrem a vários instrumentos de poder (para além do militar) para afirmar a sua preponderância na cena internacional (Retter et al., 2021).

2.2. O debate e impasse em torno da definição de autonomia estratégica

Apesar do esforço conceptual já desenvolvido para clarificar o significado de autonomia estratégica, o conceito, ao permanecer pouco claro no tocante aos requisitos e objetivos que pressupõem a sua operacionalização, continua a suscitar alguma controvérsia entre os Estados-membros (Drent, 2018; Retter et al., 2021; Tocci, 2021). Tal como a teoria do realismo neoclássico procura demonstrar, as divergências entre os Estados-membros sobre a definição e abrangência do conceito poderão ser compreendidas através da análise das variáveis internas, designadamente as distintas culturas estratégicas e perceções das ameaças que condicionam os respetivos processos de decisão e de resposta às pressões sistémicas internacionais (Libek, 2019). Deste modo, o debate em torno da definição e importância atribuída à prossecução da autonomia estratégica europeia poder-se-á traduzir, na prática, num confronto entre duas posições: abordagem europeísta *versus* conceção atlantista.

2.2.1. Abordagem europeísta

A posição defendida pela maioria dos Estados-membros, dos quais a França tem sido a mais vocal, encara a prossecução da autonomia estratégica como uma condição necessária para a UE assumir uma maior responsabilidade pela defesa da sua segurança e dos seus interesses. Segundo esta perspetiva, tal objetivo não deverá ser prosseguido de forma independente, ou rejeitando alianças, mas em comple-

mentaridade com os EUA e a NATO, até porque o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia contribuirá para reforçar o relacionamento transatlântico e, como refere Fiott (2018, p.1), favorecerá a “*more mature approach to burden sharing*”. Ou seja, a autonomia estratégica europeia não passará pelo isolamento político e militar (principalmente dos EUA), mas constitui um objetivo necessário e pragmático para reforçar a autonomia e capacidade decisória da União para estabelecer, modificar e fazer cumprir as regras internacionais. Assim, num mundo marcado pelo regresso à política de poder (*power politics*), a agenda da autonomia estratégica deverá contribuir para a UE ultrapassar as suas fragilidades, reduzir as suas dependências e reforçar o seu poder de atuação, tendo em consideração que nem sempre os interesses europeus e os dos EUA se encontram alinhados. Por conseguinte, para a UE ter uma voz ativa no sistema internacional, e para se tornar num ator global credível, com capacidade para defender os seus valores e interesses vitais, ou seja, para prosseguir uma estratégia de “*Realpolitik* com características europeias” (Biscop, 2016, 2019) tanto na sua vizinhança imediata, como a nível global, terá de desenvolver a sua autonomia estratégica no domínio da segurança e defesa.

2.2.2. Dogmatismo atlantista

Por sua vez, outros Estados-membros (sobretudo os da Europa Central e de Leste, os Estados Bálticos e os países nórdicos), não obstante reconhecerem a premência de a Europa reforçar o seu *hard power*, receiam que o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia possa representar uma futura alternativa à NATO na defesa coletiva do território europeu, e de modo concomitante, conduzir a uma diminuição da presença militar dos EUA na Europa (Mauro, 2021; Lewander et al., 2021). Assim, para estes países – que partilham receios comuns quanto à postura revisionista e agressiva da Rússia –, o desenvolvimento da autonomia estratégica da UE no plano da segurança e defesa só deverá ocorrer no âmbito da NATO, sendo de evitar quaisquer outros formatos de cooperação de defesa no quadro da UE, suscetíveis de levar a uma duplicação desnecessária de esforços com a Aliança Atlântica. Neste sentido, defendem que deverá ser reforçado o pilar europeu no quadro da NATO, e opõe-se a que o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia conduza à edificação de uma capacidade de defesa territorial por parte da UE, dado que tal circunstância poderia colocar em causa o compromisso dos EUA com o Artigo 5 da NATO (The Economist, 2018). Por conseguinte, os atlantistas dogmáticos têm-se manifestado pouco recetivos à utilização do conceito de autonomia estratégica, até para evitar uma maior desconfiança dos norte-americanos sobre as intenções, ambição e objetivos europeus quanto à concretização daquele objetivo, mormente no que se refere ao domínio da indústria de defesa. Segundo

Kunz (2020¹⁰), para estes países “*real defense is about Russia, together with the United States, as there is simply no viable alternative to Washington*”. Ademais, estes países receiam que o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia possa concorrer para a afirmação de uma liderança franco-alemão inequívoca, que provoque a sua exclusão, ou condicione a sua participação ativa naquele processo.

2.3. Impacto no relacionamento transatlântico

2.3.1. Relacionamento transatlântico com os EUA

Desde a realização da Cimeira de Saint Malo, em 1998, que o conceito de autonomia estratégica europeia tem suscitado apreensão nos EUA, mormente com base na assunção de que a prossecução de tal objetivo se poderá traduzir numa crescente independência estratégica dos países europeus face a Washington, assim como numa duplicação do papel tradicional da NATO enquanto garante da defesa europeia (Drent, 2018; Retter et al., 2021).

Além disso, como referem Besch e Scazzieri (2020, p.6), os EUA temem que possa verificar-se um desvio de recursos financeiros e capacidades da NATO para a UE, bem como um aumento dos entraves à participação de empresas norte-americanas no mercado de defesa europeu. Para Coffey (2013), o desenvolvimento da autonomia estratégica representa, inclusivamente, uma “ofensa desnecessária” aos EUA, dado que, segundo o autor, a UE nunca poderá ambicionar tornar-se num ator global na área da segurança e defesa, pelo facto de integrar países com o estatuto de neutralidade¹¹, nem tão-pouco tornar-se num parceiro fiável da NATO, em razão do confronto latente entre a Turquia, Chipre e a Grécia no Mediterrâneo Oriental. Assim, para este autor norte-americano, a assunção de que o investimento nas iniciativas de defesa da UE se traduzirá num aumento de capacidades militares disponíveis para a NATO constitui uma falácia, dado que os Estados-membros neutrais da UE, assim como Chipre ou a Grécia, facilmente poderão recorrer ao veto para impedir uma utilização das capacidades da UE pela Aliança Atlântica.

Notemos que os EUA têm evidenciado uma posição ambígua nesta matéria, dado que, apesar dos seus receios e apreensões relativamente à autonomia estratégica europeia, há décadas que as sucessivas administrações norte-americanas têm pressionado a UE para aumentar o seu investimento no desenvolvimento de capacidades militares e no seu *hard power*, para que, deste modo, se verifique uma maior

10 Documento sem indicação de página. Vide <https://warontherocks.com/2020/03/europes-defense-debate-is-all-about-america/>.

11 Como a Áustria, Irlanda e Malta.

partilha de encargos (*burden sharing*) no quadro da NATO (Besch e Scazzieri, 2020). Esta posição ambígua ficou bem patente aquando da apresentação, em 2019, dos projetos de Regulamento e Decisão do Conselho da UE relativos, respetivamente, ao Fundo Europeu de Defesa (FED) e às condições gerais de participação dos países terceiros em projetos da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO¹²). Com efeito, estes diplomas motivaram fortes críticas dos EUA pelo facto de estipularem que as empresas de países terceiros não poderiam ter acesso a informação sensível ou a direitos de propriedade intelectual, no quadro dos projetos desenvolvidos ao abrigo daqueles mecanismos (Molenaar, 2021). Como salienta Fiott (2019, p. 7), para Washington, o FED e a PESCO, ao promoverem a competitividade das indústrias europeias, são encarados como possíveis obstáculos à prossecução dos objetivos industriais norte-americanos.

2.3.2. Relacionamento transatlântico com a NATO

Ao longo dos últimos anos, a UE e a NATO têm declarado reiteradamente a intenção de reforçarem a sua parceria estratégica¹³, com base na premissa de que a cooperação bilateral entre ambas as organizações, que partilham 23 membros¹⁴ e o mesmo sistema de valores, é essencial para uma resposta eficaz e multidimensional às ameaças e desafios de segurança comuns (Daehnhardt, 2014). Ademais, a guerra na Ucrânia, para além de ter contribuído para revitalizar o papel da Aliança Atlântica enquanto pedra angular da relação transatlântica, demonstrou que a parceria UE-NATO e a unidade transatlântica são hoje mais importantes do que nunca. No entanto, subsistem dificuldades a nível político e institucional que impedem uma otimização da relação de cooperação entre as duas organizações, com capacidades e operacionalidade efetiva (Retter et al., 2021). Para além das tensões políticas, nomeadamente entre a Turquia, Chipre e Grécia, e consequentes dificuldades na partilha de informação classificada (Biscop, 2021), um dos principais entraves prende-se com a existência de abordagens distintas quanto à evolução do relacionamento bilateral: *i*) por um lado, os que encaram a prossecução da autonomia estratégica em termos de competição com a NATO, considerando que o reforço de uma instituição levará ao enfraquecimento da outra (Duke, 2008); *ii*) por outro, aqueles que advogam que ambas as organizações se complementam, por possuírem mandatos e responsabilidades distintas, e que o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia fortalecerá não só a UE, mas também a NATO (Biscop, 2019; Zandee et al., 2020).

12 *Permanent Structered Cooperation*.

13 Nomeadamente nas três Declarações Conjuntas (2016, 2018 e 2023).

14 Quatro países da UE não são membros da NATO: Irlanda, Malta, Áustria e Chipre.

Segundo esta última abordagem, alguns autores (Lippert et al., 2019; Zandee et al., 2020) defendem que deverá ser fortalecido o “pilar europeu” na NATO, visto que este possibilitará à UE investir mais na sua defesa e assumir mais responsabilidades pela segurança transatlântica. Deste modo, a UE tornar-se-ia num parceiro mais coerente, eficiente e credível dos EUA, ao mesmo tempo que contribuiria para uma melhor partilha de encargos (*burden sharing*) no quadro da Aliança Atlântica (Zandee et al., 2021. p.46). De igual modo, no plano das capacidades, ambas as organizações deverão garantir o reforço mútuo e a complementaridade, tendo em consideração que os Estados-membros da UE que também são aliados da NATO têm um único conjunto de forças (*single set of forces*). Assim, deverá ser promovida a coerência e o alinhamento entre o Processo de Planeamento de Defesa da NATO (NDPP)¹⁵, e os processos de desenvolvimento de capacidades da UE, nomeadamente o Plano de Desenvolvimento de Capacidades (PDC) e a Revisão Anual Coordenada de Defesa (CARD), a fim de evitar duplicações desnecessárias e dar uma melhor resposta a novas ameaças, o que, por sua vez, permitirá reforçar o pilar europeu da NATO. Assim, evitar-se-iam duplicações desnecessárias, seriam criadas sinergias, e promovida a interoperabilidade entre as duas organizações.

2.4. A definição de Autonomia Estratégica

Pese embora o conceito de autonomia estratégica careça ainda de uma definição precisa, a sua operacionalização impõe, desde logo, que se procure entender os seus contornos e objetivos, e implicações no domínio da segurança e defesa. Neste sentido, Tocci (2021) procura explicar que «autonomia», não deverá ser necessariamente conotada com «independência», «unilateralismo» ou «autarquia», visto que, etimologicamente, aquele vocábulo de origem grega, é composto pelo adjetivo pronominal *autos* (“por si mesmo”), e pelo substantivo *nomos* (“lei”) que, numa tradução literal, significa “aquele que se rege pelas suas leis” (*ibid.*, p. 3). Assim, embora a UE deva estar preparada para atuar de modo autónomo e isolado, beneficiará em cooperar com os seus parceiros, nomeadamente com a NATO e os EUA, mas igualmente com os seus rivais estratégicos como a China ou a Rússia, em áreas de interesse comum. Ademais, a autonomia que a União visa alcançar é “estratégica”, na medida em que, sob a ótica realista da *power politics*, implicará que a Europa reforce a sua capacidade de atuar de modo independente, por forma a reduzir a sua dependência em áreas estratégicas e a reforçar a sua capacidade de defesa dos seus interesses vitais (*ibid.*). Neste contexto, importará salientar as seguintes duas abordagens concetuais:

¹⁵ NATO Defence Planning Process.

2.4.1. Autonomia política, operacional e industrial

Segundo vários autores (Arteaga, 2017; Drent, 2018; Kempin e Kunz, 2017; Mauro et al., 2021), a autonomia estratégica traduz-se no desenvolvimento das capacidades militares indispensáveis para um ator estratégico deter a capacidade de atuar de forma autónoma, e contempla três diferentes domínios de «autonomia»:

- (i) autonomia política (estratégia), que diz respeito à capacidade de um ator em formular e desenvolver, de modo independente, objetivos de política externa e estratégias de segurança, bem como de decidir sobre os meios necessários para implementar de modo eficaz as suas decisões políticas.
- (ii) autonomia operacional (capacidades), que consiste na capacidade de planear e conduzir operações militares e/ou civis, sem o envolvimento de outros atores. Pressupõe, igualmente, a existência das capacidades militares, civis e financeiras necessárias que possibilitem uma implementação das decisões e prioridades de forma credível, e/ou que possibilitem à UE agir autonomamente quando confrontada com a emergência de um conflito ou crise.
- (iii) autonomia industrial (equipamentos militares), alcançada no momento em que um ator dispõe das necessárias competências para desenvolver e edificar as capacidades necessárias para alcançar a autonomia operacional.

Tabela 1
Três domínios de Autonomia Estratégica

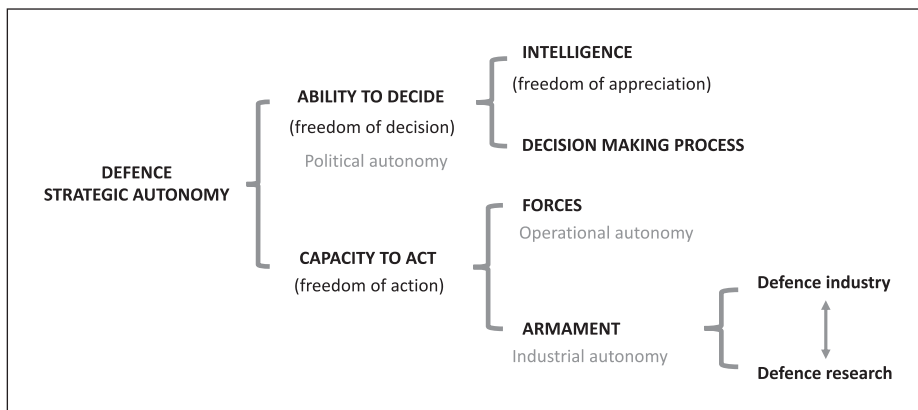
The three dimensions of strategic autonomy	Political autonomy	The capacity to take security policy decisions and act upon them.
	Operational autonomy	The capacity, based on the necessary institutional framework and the required capabilities, to independently plan for and conduct civilian and/or military operations.
	Industrial autonomy	The capacity to develop and build the capabilities required to attain operational autonomy.

Fonte: Kempin e Kunz, 2017, p. 10.

Segundo esta abordagem, um ator só alcançará a autonomia estratégica no domínio da segurança e defesa no momento em que detiver a capacidade de atuar nestes três domínios. Por outro lado, Mauro et al. (2021), partindo deste modelo conceitual tríptico de autonomia estratégica, apresentaram uma nova abordagem, que

agrega aquelas três dimensões de autonomia em dois grandes grupos: a capacidade de decisão e a capacidade de atuação, tal como ilustrado na figura 1:

Figura 1
Componentes da Autonomia Estratégica no domínio da Segurança e Defesa



Fonte: Mauro et al., 2021, p. 42.

Contudo, os autores, considerando que esta abordagem não permite ainda explicar de modo preciso o significado de autonomia estratégica no domínio da segurança e defesa, recorreram à sua formulação original, tal como explanada na Declaração de Saint Malo (1998)¹⁶, para tentar explicitar o seu significado, conforme a seguinte equação:

Figura 2
Fórmula explicativa de Autonomia Estratégica

$$\text{STRATEGIC AUTONOMY} = \text{POLITICAL WILL} \times \text{ABILITY TO DECIDE} \times \text{CAPACITY TO ACT}$$

Fonte: Mauro, 2021, p. 11.

16 Na Declaração de Saint Malo/parágrafo 2, é afirmado: “a União deve ter capacidade para ação autónoma, apoiada por forças militares credíveis, os meios para decidir o seu uso e a prontidão para fazê-lo, em ordem a responder às crises internacionais [sublinhado nosso]”. Vide https://www.cvce.eu/en/obj/franco_british_st_malo_declaration_3_and_4_december_1998-en-316a6db2-ff40-47da-a7bb-951f60048624.html.

Como a fórmula indica (*vide* figura 2), a autonomia estratégica resulta de uma multiplicação de três elementos: “vontade política x capacidade de decisão x capacidade de atuação”, e só poderá ser alcançada com a coexistência de todos. Ou seja, mesmo que a UE detenha capacidade operacional, sem vontade política e/ou sem capacidade de decisão, não estará em condições de alcançar aquele objetivo. Ainda segundo os mesmos autores, a principal razão pela qual a UE não logrou ainda alcançar o objetivo de autonomia estratégica, prende-se, fundamentalmente, com a ausência de vontade política/capacidade de decisão dos Estados-membros, que, ao longo dos cerca de vinte anos de PCSD têm priorizado a autonomia operacional e industrial, em detrimento da dimensão política.

2.4.2. Autonomia como responsabilidade, como precaução e como emancipação

Outra das abordagens conceituais à autonomia estratégica que nos parece importante salientar, é a visão de Daniel Fiott (2018), que apresenta um modelo de autonomia estratégica consubstanciado em três níveis conceituais distintos, cada um deles com implicações para o *burden sharing* transatlântico:

- (i) A autonomia como responsabilidade: embora esta abordagem valorize o relacionamento transatlântico e o essencial contributo dos EUA para a segurança da Europa, considera que a UE, dada a sua “riqueza e maturidade democrática”, tem o dever de reforçar o seu contributo para garantir a segurança do seu território e dos cidadãos europeus. Nesta perspetiva, a UE só alcançará a autonomia estratégica no momento em que detiver a capacidade militar para levar a cabo, de modo independente (i.e. sem necessitar do apoio material e logístico dos EUA), Missões e Operações civis e/ou militares nos territórios da sua vizinhança, e porventura, em qualquer outra região do mundo.
- (ii) A autonomia como precaução: tendo em consideração a volatilidade e incerteza em torno do relacionamento transatlântico, esta abordagem postula que a UE deverá estar preparada em termos de capacidades e prontidão operacional para assegurar a defesa do território europeu. Considera, assim, que a UE deverá desenvolver a sua autonomia em áreas estratégicas fundamentais como a indústria de defesa – incluindo a própria produção de equipamentos militares – de modo a garantir o desenvolvimento das capacidades necessárias para garantir a sua capacidade de atuação autónoma e/ou independente. Assim, a PESCO e o FED constituem exemplos de autonomia por precaução, visto que a UE desenvolve estes mecanismos para alcançar um nível adequado de liberdade de ação em Missões e Operações, com maior independência dos EUA e interesses industriais de defesa norte-americanos.
- (iii) A autonomia como emancipação: segundo esta visão, somente no momento em que a UE alcance este nível de autonomia, ou a autonomia estratégica plena, é que terá a capacidade de proteger, de modo independente, o território europeu e os seus interes-

ses globais, com recurso ao “espectro total” das capacidades necessárias, produzidas e detidas pelos Estados-membros. Constitui, assim, a visão mais radical e mais politicamente sensível de autonomia estratégica, na medida em que considera que o seu desenvolvimento representa um meio de a UE se “libertar” da sua dependência face aos EUA na garantia da segurança do território europeu. Paralelamente, visa evitar que, futuramente, a UE se torne dependente, no plano securitário, de outras potências militares, como a China.

Para Fiott (2018), a atual postura da União no domínio da segurança e defesa enquadra-se num modelo que integra elementos das autonomias por responsabilidade e precaução. Segundo o autor, embora a autonomia por emancipação constitua a abordagem que mais se aproxima da autonomia estratégica plena, não é a modalidade de autonomia que a UE prossegue, até porque a constelação de interesses nacionais, a inexistência das capacidades necessárias e de uma cultura estratégica comum, constituem, desde logo, fatores impeditivos para o desenvolvimento daquele tipo de autonomia.

3. Portugal e a Autonomia Estratégica da União Europeia

3.1. O posicionamento de Portugal no quadro da PCSD

Pese embora, para Portugal, o relacionamento transatlântico com a NATO e os EUA constitua o garante da segurança e da defesa coletiva do espaço euro-atlântico, tal premissa não impede ou dificulta a contribuição nacional para a edificação da defesa europeia. Efetivamente, Portugal defende que a autonomia estratégica da UE não deverá ser desenvolvida em detrimento do relacionamento transatlântico, mas antes, contribuir para o seu reforço, complementaridade, coerência e interoperabilidade com a Aliança Atlântica (Reis, 2013). Assim, Portugal, enquanto país “europeu” e “atlântico”, assume uma posição alinhada com os Estados-membros atlantistas, ao defender o reforço da defesa europeia como pilar europeu da defesa transatlântica (Daehnhardt e Gaspar, 2021; Reis, 2013). Ademais, considera que o desenvolvimento da autonomia estratégica europeia contribuirá para um relacionamento transatlântico mais equilibrado e construtivo entre a NATO e a UE, que permita aos EUA e aos europeus definir os seus objetivos conjuntamente, e partilhar os riscos e responsabilidades de os prosseguir.

3.2. Desafios para Portugal

Tal como anteriormente referido, as pressões sistémicas decorrentes do atual contexto geoestratégico pós-agressão militar da Rússia à Ucrânia, tornaram ainda mais premente a necessidade de os Estados europeus reforçarem a sua cooperação e investimentos em matéria de defesa. Portugal, enquanto membro da comunidade euro-atlântica, deverá participar ativamente neste processo, assumindo os seus compromissos e obrigações no quadro da segurança coletiva¹⁷. Acresce que os processos de implementação da Bússola Estratégica (Nunes, 2021), do Livro Branco para a Defesa Europeia-Prontidão 2030 e do Plano “ReArm Europe”¹⁸ (Comissão Europeia, 2025b), implicarão novas exigências em termos da contribuição portuguesa para a garantia da segurança internacional, mas oferecerão, igualmente, novas oportunidades e desafios para a política de Defesa Nacional, que deverão ser adequadamente refletidos no planeamento estratégico português. Neste sentido, os processos de revisão dos principais documentos estratégicos nacionais, designadamente do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) ou da Lei de Programação Militar (LPM) – que deverá começar a ser revista em janeiro de 2026 –, representam uma oportunidade para Portugal adaptar a Defesa Nacional ao novo ambiente estratégico internacional, tendo presente os objetivos acordados pelos Estados-membros no quadro da UE e da NATO. A revisão da LPM em particular, permitirá adequar os recursos financeiros à edificação de capacidades, que permita reforçar a capacidade operacional das Forças Armadas. Com efeito, a atual dinâmica de edificação de uma “União Europeia de Defesa” constitui uma “janela de oportunidade” para o Estado português adaptar a capacidade de resposta das Forças Armadas nacionais aos potenciais riscos e ameaças à segurança nacional, para que, deste modo, possa manter a sua credibilidade enquanto coprodutor de segurança coletiva. Por outro lado, e tendo em consideração que o apoio e legitimação das opiniões públicas nacionais é fundamental para a utilização de recursos coletivos numa área estratégica fundamental como a Defesa, deverão ser desenvolvidos mecanismos de diplomacia pública e comunicação estratégica que permitam um maior envolvimento da sociedade portuguesa nos assuntos da segurança e defesa,

17 Neste contexto, na Cimeira de Haia, realizada em 24 e 25 de junho passado, Portugal, juntamente com os restantes 31 Aliados na NATO, comprometeu-se a aumentar o investimento em defesa para 5% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2035 (NATO, 2025).

18 Apresentado pela Comissão Europeia em março de 2025, o plano “ReArm Europe” visa permitir que os países invistam mais em defesa, com a possibilidade de gastarem até 1,5% do PIB sem serem penalizados por défices orçamentais. Além disso, a UE pretende conceder empréstimos de até 150 mil milhões de euros para a aquisição conjunta de equipamento militar, e prevê que o plano possa mobilizar 800 mil milhões de euros (Comissão Europeia, 2025b).

e uma melhor compreensão dos interesses estratégicos nacionais e das ameaças e oportunidades que se colocam à Defesa Nacional e europeia. E que saliente, em particular, a importância da complementaridade entre as dimensões de segurança e defesa e a promoção do desenvolvimento económico-social.

Neste quadro, recorreremos à definição de autonomia estratégica no domínio da segurança e defesa, consubstanciada no modelo tríptico de «autonomia política, operacional e industrial» anteriormente apresentado, para analisar: por um lado, os principais desafios e oportunidades com que Portugal se confrontará no quadro dos avanços registados na defesa europeia; e por outro, a possível contribuição nacional para o desenvolvimento e operacionalização da autonomia estratégica da UE no domínio da segurança e defesa. A opção por este modelo justifica-se pelo facto de considerarmos que o mesmo reflete, de um modo mais completo e realista, os requisitos fundamentais que pressupõem o desenvolvimento da autonomia estratégica da UE no domínio da segurança e defesa.

3.2.1. Na vertente da autonomia política

Não obstante a necessidade premente de a UE tornar o processo de decisão mais eficaz em áreas relacionadas com a Política Externa e de Segurança Comum (PESC)/PCSD, de forma a fortalecer o seu papel e credibilidade enquanto ator político e estratégico na cena internacional, nem sempre o consenso entre os Estados-membros em matéria de defesa europeia é alcançado de forma fácil e imediata. Tal circunstância decorrerá não só do facto de a política externa/defesa continuar a ser considerada como um poder executivo clássico, e um símbolo forte da soberania nacional dos Estados-membros, mas também, numa perspetiva do realismo neoclássico, da coexistência de diferentes culturas estratégicas nacionais e distintas perceções de ameaças dos Estados-membros que influenciam a tomada de decisão. No caso de Portugal, a perceção, ainda que inconsciente, das elites políticas e militares, de que o desenvolvimento da autonomia estratégica da UE no domínio da segurança e defesa poderá implicar a delegação para uma autoridade supranacional de parte da soberania e poder numa área crucial e sensível como a Defesa Nacional, é suscetível de representar um constrangimento em termos do contributo nacional para o desenvolvimento daquele objetivo postulado pela União. Todavia, tal perceção não contradiz o princípio que enforma a cultura estratégica nacional, de que a segurança de Portugal só poderá ser garantida por via da participação ativa de Portugal em organizações multilaterais de segurança (Reis, 2013, p. 282).

Neste quadro, notemos que o debate em torno da expansão da votação por maioria qualificada para a PESC/PCSD ressurgiu recentemente na agenda política europeia, sendo de salientar que “os grandes Estados-membros” como a Alemanha, a

França ou a Itália, assim como a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, defendem que tal alteração contribuirá para reforçar a eficácia do processo de decisão da UE, e concorrerá para uma maior autonomia da União (Macron, 2022; Parlamento Europeu, 2021). Contudo, a maioria dos Estados-membros mantém resistências em avançar nesta matéria, receando que tal transição os possa forçar a aceitar decisões contrárias ao respetivo interesse nacional, numa área da sua soberania, como a Defesa. Ademais, os pequenos e médios Estados-membros da UE, incluindo Portugal, temem que a expansão da votação por maioria qualificada possa vir a criar uma dinâmica conducente a um “governo maioritário”, formalmente legitimado pelos grandes e influentes países da União. Tal transformação poderia, inclusivamente, levar à criação de um Conselho Europeu de Segurança, tal como proposto pela França e pela Alemanha na Declaração de Meseberg (Ministère de L’Europe et des Affaires Étrangères, 2018), colocando em causa o princípio da igualdade entre os Estados-membros, e potenciando o perigo de serem exacerbadas as fricções entre eles, caso os países considerassem que os seus interesses não estariam adequadamente representados.

Neste contexto, o debate em torno da expansão da votação maioria qualificada às áreas da PESC/PCSD permanece um importante desafio político para Portugal, enquanto defensor da manutenção de uma abordagem intergovernamental. Notemos, neste contexto, que no que concerne ao interesse de Portugal defender a manutenção do sistema de votação por maioria qualificada nas áreas da PESC/PCSD¹⁹.

De salientar, ainda, que nos parece fundamental a prossecução de uma estratégia nacional de promoção da representação portuguesa nos centros de decisão da UE, de modo a potenciar a capacidade de influência de Portugal naquelas instâncias, assim como a convergência de interesses nacionais e europeus, no domínio político, da segurança e da defesa.

3.2.2. No plano da autonomia operacional

O desenvolvimento da autonomia operacional implica um maior investimento dos Estados-membros nas capacidades necessárias para tornar a União num ator estratégico, com capacidade de intervenção militar autónoma. Neste contexto, também Portugal, por forma a continuar a assumir os seus compromissos e obrigações no

19 Como refere Branco (2015), Portugal, enquanto pequena/média potência e periférica, tem usado a PCSD como um instrumento para amplificar a sua voz na cena internacional, procurando estar sempre na “linha da frente” da integração europeia, como forma de atenuar a situação de periferia geográfica e política do país, e de evitar a consagração de um “diretório europeu”, que possa ser prejudicial às preocupações e prossecução do interesse nacional.

quadro da segurança coletiva, deverá aumentar o seu investimento na modernização das suas forças armadas, tanto no plano da operacionalidade e dos equipamentos, como no plano da valorização das pessoas e da atratividade da profissão militar²⁰. Ademais, Portugal deverá apostar nos programas conjuntos e naqueles passíveis de duplo uso (civil e militar), e procurar alavancar a participação nacional na PESCO e no FED, nomeadamente através da identificação de projetos prioritários para a Defesa Nacional, em termos das suas necessidades em matéria de capacidades. Saliente-se, a este propósito, que Portugal se mantém muito comprometido com as iniciativas de defesa europeias, como a PESCO: de um total de 75 projetos, Portugal participa em 39: i) na qualidade de Estado-membro participante, integra 17, dos quais lidera três: *EU Cyber Academia and Innovation Hub* (EU CAIH), *Maritime Unmanned Anti-Submarine Systems* (MUSAS), e *Automated Modeling, Identification and Damage Assessment of Urban Terrain* (AMIDA UT); ii) e com o estatuto de Estado-membro observador, participa em 22 projetos.

Por outro lado, Portugal deverá fazer um maior esforço para alinhar os três ciclos de planeamento (nacional, NATO e UE), de modo a garantir a coerência entre a CARD, o NDPP e o PDC, no tocante ao desenvolvimento de capacidades que permitam ultrapassar as lacunas nacionais. Além disso, de modo a deter capacidade em áreas estruturantes no domínio da Defesa, deverá explorar as oportunidades decorrentes da agenda de Versalhes (2022), da Bússola Estratégica, da CARD e das mais recentes iniciativas da Comissão Europeia, nomeadamente a Ação de Apoio à Produção de Munições (ASAP)²¹, o Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE)²², e o Programa Europeu de Indústria de Defesa (EDIP)²³, assim como através da realização de investimentos aprovados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) para o setor da Defesa. Para além dos ganhos eficientes em defesa, o investimento na modernização das forças armadas tem como principais objetivos reforçar a autonomia soberana, aumentar o nível de prontidão e desenvolver a autonomia estratégica europeia.

20 Com efeito, após anos de desinvestimento as forças armadas portuguesas necessitarão de reforços no equipamento, na operação e manutenção e no pessoal. Refira-se, a título de exemplo, que, desde 2010, o Exército, a Marinha e a Força Aérea perderam, respetivamente, 48,3%, 36,6% e 21,7% das verbas destinadas a “operação e manutenção” (Matos, 2022).

21 Que visa fortalecer a capacidade de resposta e a capacidade da indústria de defesa da UE para garantir o fornecimento de munições e mísseis na Europa, nomeadamente no apoio à Ucrânia.

22 Novo instrumento financeiro que disponibiliza aos Estados-membros até 150 mil milhões de euros em empréstimos para contratação pública conjunta no domínio da segurança e defesa europeias.

23 Regulamento proposto pela Comissão para promover a implementação de medidas concretas identificadas na Estratégia Industrial Europeia de Defesa (EDIS). Dotado de um orçamento de 1,5 mil milhões de euros para o período de 2025 a 2027, o EDIP foi desenvolvido como uma reação direta à guerra da Ucrânia, e visa fortalecer a BTIDE.

Notemos, ainda a este propósito, que, não obstante a elevada dinâmica que se tem registado a nível da PCSD, as operações militares continuam a confrontar-se com inúmeras dificuldades que condicionam a sua eficácia, nomeadamente no que concerne à geração de forças, às lacunas de capacidades, e aos novos desafios geopolíticos²⁴. Tal circunstância impõe uma reflexão por parte dos Estados-membros quanto à necessidade de serem aprovados mandatos mais robustos para as Missões e Operações PCSD. Portugal, dada a sua notável experiência enquanto contribuinte ativo para as Missões e Operações PCSD, deverá participar ativamente neste debate, com o objetivo de aumentar a sua eficácia no terreno, e continuar a ser um parceiro responsável no quadro da defesa europeia. Neste sentido, deverá procurar envolver os países terceiros com quem tem afinidades, nomeadamente os países da CPLP, em missões não executivas da UE. Note-se a este propósito que Portugal integra o grupo restrito de Estados-membros que, desde 2003, regista uma participação contínua em Missões e Operações PCSD, particularmente em África, no Mediterrâneo e no Oceano Índico, tendo também vindo a desempenhar um papel importante na formação e treino das forças armadas ucranianas, quer bilateralmente, quer no quadro da Missão da União Europeia de assistência militar à Ucrânia (EUMAM *Ukraine*). Esta participação nacional²⁵ concorre para o prestígio, credibilidade e afirmação do Estado português enquanto coprodutor de segurança internacional (Viana et al., 2014).

3.2.3. Na dimensão da autonomia industrial

As profundas alterações registadas no ambiente estratégico internacional, incluindo uma intensa corrida global pela inovação tecnológica e digitalização dos equipamentos, e o surgimento de novas e disruptivas tecnologias, tornam premente a adequação da BTIDE à nova realidade, até para que a UE logre desenvolver as capacidades militares necessárias à sua autonomia estratégica e tecnológica (Conselho Europeu, 2013; Lucas, 2021). Na Bússola Estratégica (SEAE, 2022) é salientado que “Uma base tecnológica e industrial de defesa europeia inovadora, competitiva e resiliente, (...) é mais importante do que nunca” (*ibid.*, p. 34).

Notemos que a Indústria de Defesa Europeia, que em 2023 gerou um volume de negócios de 158,8 mil milhões de euros (Conselho da UE, 2025), representa uma grande contribuição para a economia em geral, já que funciona também como um

24 Como as campanhas de desinformação, ou a crescente presença de concorrentes estratégicos em teatros de operações, como a China ou a Rússia.

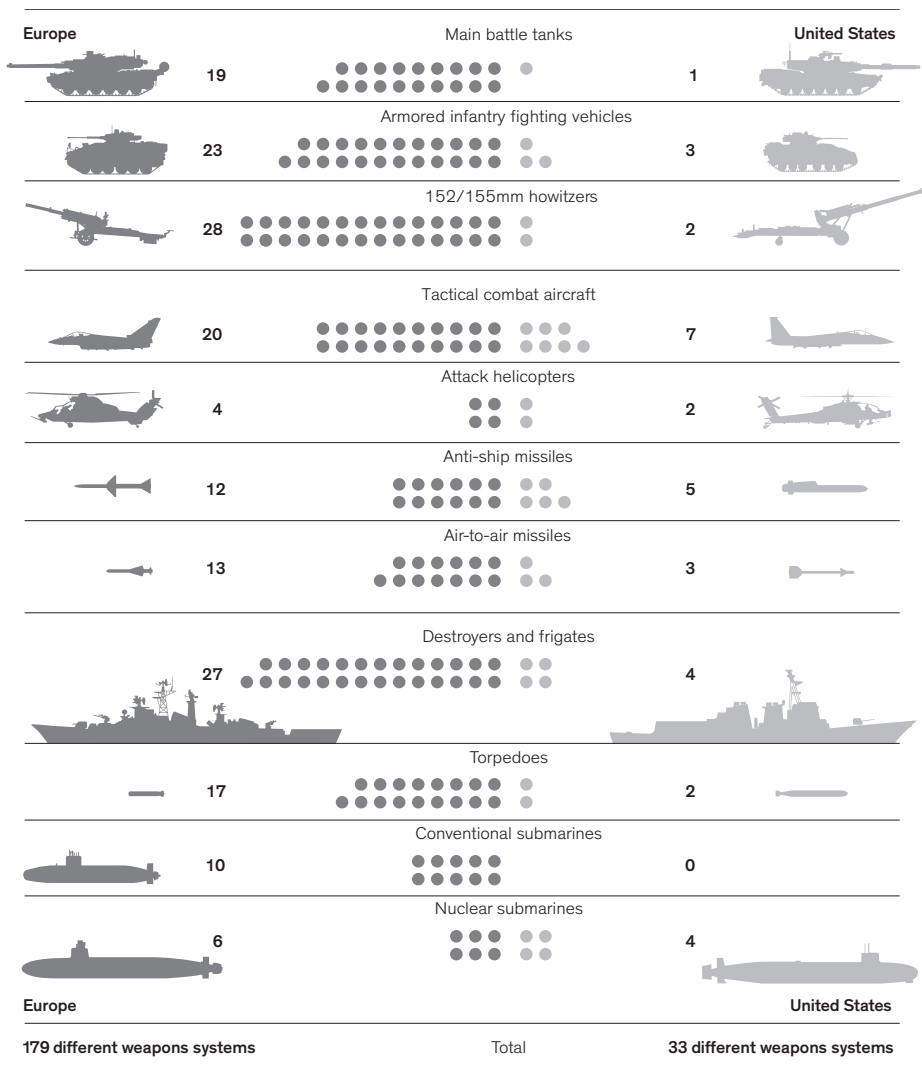
25 A par da participação nacional com Forças Nacionais Destacadas a nível da NATO, ONU, FRONTEX, ou noutros quadros multilaterais e no âmbito bilateral.

importante gerador de crescimento e emprego²⁶. Ademais, constitui uma importante fonte de inovação tecnológica, estando centrada na engenharia de ponta, sendo de notar que a maioria das empresas de defesa fornece também produtos de duplo uso civil-militar (*dual use*), o que contribui para incrementar, ainda mais, o impacto económico do setor. Contudo, a indústria de defesa europeia está exposta a vários desafios, entre os quais importará desde logo destacar a fragmentação do mercado interno europeu dos equipamentos de defesa (*vide* figura 3), consubstanciada na duplicação desnecessária de capacidades e despesas, na inexistência de interoperabilidade entre sistemas, e na inflação dos preços dos equipamentos.

A fragmentação dos mercados domésticos deve-se principalmente a práticas e a conceitos protecionistas nacionais no âmbito das aquisições de armamento e equipamento, especialmente por razões que se ligam ao primado da soberania dos Estados-membros no sector da defesa. Acresce que os “grandes Estados-membros”, como a França, Itália e Espanha, são acionistas nas indústrias de defesa, o que reflete a complexidade e a influência da soberania nacional neste setor. Além disso, a ausência de um sistema europeu de controlo das exportações representa também um constrangimento, dado que cada Estado-membro possui o seu próprio sistema de emissão de licenças de exportação de equipamento militar, o que gera situações de desigualdade nas diversas indústrias nacionais.

26 A indústria de defesa europeia emprega diretamente mais de 500 000 pessoas, das quais mais de 50% são altamente qualificadas e especializadas (Conselho da UE, 2025).

Figura 3
Sistemas de armamento na Europa e nos EUA (2023)



Fonte: Chin et al., 2024.

Os desafios que a indústria da defesa da União enfrenta hoje sugerem claramente a necessidade de ações coordenadas, que aumentem a eficiência operacional, promovam sinergias e economias de escala, reduzam custos e minimizem duplicações desnecessárias. Neste quadro, a UE tem incentivado os Estados-membros a reforçarem a cooperação no domínio da defesa, com o objetivo de edificar uma sólida

Indústria de Defesa Europeia, que constitui um elemento essencial do desenvolvimento da sua autonomia estratégica e da prossecução da sua estratégia de “*Realpolitik* com características europeias” (Biscop, 2016, 2019). Neste sentido, a UE tem lançado uma plêiade de iniciativas para reforçar a sua política industrial de defesa e promover a competitividade da economia europeia – tais como a ASAP, o EDIP e o SAFE –, nomeadamente através da futura criação de um mercado único para os produtos defesa, e da simplificação de normas e procedimentos para acelerar o investimento em defesa²⁷.

Naturalmente, Portugal deverá aproveitar e explorar as oportunidades neste domínio, nomeadamente projetos que tanto visem o desenvolvimento conjunto de capacidades e a inovação, como beneficiem a dinamização da BTID nacional²⁸ e o reforço da operacionalidade das forças armadas. Deverá, também, retirar o máximo proveito de mecanismos já estabelecidos, como a CARD ou a PESCO, e explorar as oportunidades de financiamento da União como o FED, o SAFE, ou o EDIP. O FED, em particular, representa uma excelente oportunidade para as empresas portuguesas alavancarem o seu crescimento e promover a sua especialização e internacionalização (Nunes et al., 2021). Importará ressaltar, no entanto, que a participação das empresas portuguesas nestes mecanismos está sujeita a alguns desafios: para além da pesada burocracia nos concursos, existe o receio de que estas iniciativas possam ser “monopolizadas” pelas indústrias de defesa dos “grandes Estados-membros”, dificultando, assim, um acesso a estes financiamentos pelas PME nacionais. Além disso, a menor dimensão das empresas está associada a um insuficiente acesso a recursos financeiros alheios e a capitais próprios, o que poderá limitar a participação em projetos de investimento de maior dimensão, de longa duração e por isso muito exigentes financeiramente. Ademais, o contributo de Portugal para o fortalecimento e competitividade da BTID-DE deverá partir da realidade da BTID nacional e da sua articulação com o sistema científico e universitário. E privilegiar o desenvolvimento de capacidades de duplo uso, especialmente em áreas que apresentam algumas capacidades de investimento e industriais instaladas, nomeadamente as seguintes: Aeronáutica, Espaço, Ciberdefesa, desenvolvimento de *software*, têxtil e Sistemas de Comunicações. Ademais, tendo em consideração que Portugal dispõe de capacidades aéreas e navais relevantes, em particular no que se refere à proteção das rotas marítimas, energéticas e a segurança do ciberespaço, a cooperação aeronaval e o contributo nacional para a proteção dos espaços comuns (*global commons*), cada vez mais objeto da competição

27 Neste sentido, a Comissão apresentou em 17 de junho de 2025 um pacote *Omnibus* sobre prontidão em matéria de defesa (Comissão Europeia, 2025c).

28 A BTID nacional integra mais de 400 empresas, a maioria das quais são PME; cerca de outras 60 entidades, com predomínio daquelas que pertencem ao Sistema Científico e Tecnológico Nacional, contribuem com 40 mil postos de trabalho e têm um peso de 2,5% no total das exportações nacionais.

geoestratégica internacional²⁹, deverá continuar a constituir uma aposta estratégica. Neste contexto, no plano nacional, importará promover uma estratégia de desenvolvimento das indústrias e tecnologias de defesa que facilite o seu envolvimento nos mercados internacionais de defesa e segurança, posicionando as empresas portuguesas (em particular as PME) em consórcios europeus, potenciando, assim, a sua capacidade para participar na produção e manutenção de equipamentos militares. Assim, importará salientar o papel fundamental da diplomacia de defesa, i.e., das ações de cooperação no domínio da defesa e dos adidos militares, no âmbito da política externa de defesa, das missões internacionais, assim como da idD Portugal Defence ou da AICEP Portugal Global, para a promoção, a nível europeu, das indústrias de defesa nacionais.

4. Conclusões

A invasão russa da Ucrânia e as suas importantes implicações na arquitetura de segurança europeia atribuíram uma nova dinâmica e prioridade política às questões de defesa. Tornaram também ainda mais premente a necessidade de os Estados-membros aumentarem os investimentos em defesa, de modo a reduzir as lacunas estratégicas e dependências tecnológicas e industriais europeias. Com efeito, esta nova realidade impõe à UE a necessidade de desenvolver a sua autonomia estratégica no plano da segurança e defesa, para poder afirmar o seu estatuto enquanto ator estratégico e coprodutor de segurança internacional (*security provider*). Neste contexto, decorrem desafios, mas também oportunidades, em múltiplos domínios, para os Estados-membros, quer no plano interno, quer a nível europeu, nomeadamente no tocante à cooperação europeia para o desenvolvimento de capacidades de defesa e do reforço da BTIDE, à eficácia das Missões e Operações PCSD, bem como ao relacionamento com parceiros estratégicos, com destaque para os EUA e o Reino Unido. Neste quadro, Portugal, conciliando o interesse nacional e os compromissos assumidos no seio de outras organizações internacionais, como a NATO, deverá aproveitar as oportunidades de investimento na defesa comum da UE, nomeadamente aquelas que decorrem do desenvolvimento das capacidades europeias e do reforço da BTIDE, continuando a fomentar a participação nacional em programas cooperativos na área da defesa que promovam a colaboração entre países e empresas europeias. Uma indústria de defesa forte é crucial, não só para a efetiva autonomia e capacidade de cumprimento das missões das forças armadas portuguesas, mas também para afirmar o papel de Portugal na Europa da defesa, em complementaridade com a NATO.

²⁹ Como bem demonstra o crescente trânsito de navios russos na costa portuguesa.

Bibliografia

- Arteaga, F. (2017). *Strategic Autonomy and European Defence*. Madrid: *Real Instituto Elcano*. 12 de dezembro de 2017. [Online] Disponível em: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/strategic-autonomy-and-european-defence/>.
- Besch, S. e Scazzieri, L. (2020). *European strategic autonomy and a new transatlantic bargain*. *Centre for European Reform*. [Online] Disponível em: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/european-strategic-autonomy-and-new-transatlantic-bargain>.
- Biscop, S. (2016). *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*. Bruxelas: EGMONT Royal Institute for International Relations.
- Biscop, S. (2019). *European Strategy in the 21ST Century. New Future for Old Power*. Londres: Routledge.
- Biscop, Sven (2021). *EU and NATO Strategy: A Compass, a Concept, and a Concordat*. *Security Policy Brief* N° 141/Março de 2021. *EGMONT Royal Institute for International Relations*.
- Branco, Carlos (2015). Portugal and the CSDP. In Fiott, Daniel (ed.) *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*. *Egmont paper*, N° 79, pp. 83-85.
- Coffey, Luke (2013). *EU Defense Integration: Undermining NATO, Transatlantic Relations, and Europe's Security*. The Heritage Foundation.
- Comissão Europeia (2013). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (2013) 542 final. "Towards a more competitive and efficient defence and security sector"*. 24 de julho de 2013. [Online] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0542&from=FR>.
- Comissão Europeia (2025a). *Livro Branco para a Defesa Europeia-Prontidão 2030*. 19 de março de 2025.
- Comissão Europeia (2025b). *Comissão apresenta Livro Branco sobre a Defesa Europeia e plano ReArm Europe/Prontidão 2030*. [Online] Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_25_793.
- Comissão Europeia (2025c). *Prontidão para a Defesa Omnibus*. 17 de junho de 2025. [Online] Disponível em: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/defence-readiness-omnibus_en?prefLang=pt.
- Conselho da União Europeia (2013). *Council conclusions on Common Security and Defence Policy*. Novembro de 2013.
- Conselho da União Europeia (2016). *Council conclusions on implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence (14149/16)*. 14 de novembro de 2016.
- Conselho da União Europeia (2025). *A política de defesa da UE em números*. 17 de julho de 2025. [Online] Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-numbers/>.

- Conselho Europeu (2013). Conclusions of the European Council (EUCO 217/13). 20 de dezembro de 2013.
- Daehnhardt, Patrícia (2014). A Parceria União Europeia-NATO: A Persistência de uma Relação Complexa. *Nação e Defesa* Nº 137, pp. 45-73. Instituto de Defesa Nacional *Brief*, julho 2021.
- Daehnhardt, Patrícia e Gaspar, Carlos (2021). Portugal e a revisão do Conceito Estratégico da NATO. *Revista de Relações Internacionais*, Nº 67, pp. 75-88. *Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI)*. Setembro de 2021.
- Drent, Margriet (2018). European Strategic Autonomy: Going it alone? *Policy Brief*. Haia: *Netherlands Institute of International Relations Clingendael*. Agosto de 2018. [Online] Disponível em: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-08/PB_European_Strategic_Autonomy.pdf.
- Duke, Simon (2008). The Future of EU–NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition? *Journal of European Integration*, Vol. 30, Nº 1, pp. 27-43.
- Fiott, Daniel (2018). Strategic autonomy: towards `European Sovereignty` in defence? *Brief Issue*, Nº 12, novembro de 2018. Bruxelas: European Union Institute for Security Studies.
- Fiott, Daniel (2019). The Poison Pill. EU defence on US terms? *Brief*, Nº 7, junho de 2019. Bruxelas: European Union Institute for Security Studies.
- Franke, Ulrike e Varma, Tara, (2019). Independence play: Europe’s pursuit of strategic autonomy. Bruxelas: *European Council on Foreign Relations*. 18 de julho de 2019.
- Kayali, L. (2025). American troops in Europe are not forever. *Politico*, 14 de fevereiro de 2025. [Online] Disponível em: <https://www.politico.eu/article/america-military-presence-europe-not-forever-us-pete-hegseth-warns/>.
- Kempin, R. e Kunz, B. (2017). France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy. France-German Defence Cooperation in a New Era. *Institut français des relations internationales (ifri)*. *German Notes de l’ifri*, Nº 141. 6 de dezembro de 2017.
- Kunz, B. (2020). Europe’s defense debate is all about America. *War on the rocks*. 4 de março de 2020. [Online] Disponível em: <https://warontherocks.com/2020/03/europes-defense-debate-is-all-about-america/>.
- Lewander, J. (ed.), Helwig, N., Håkansson, C., Iso-Markku, T. e Nissen, C. (2021). Strategic Autonomy – Views from the North Perspectives on the EU in the World of the 21st Century. *Swedish Institute for European policy studies*. Dezembro de 2021. [Online] Disponível em: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2021/2021_1op.pdf.
- Lippert, B., Ondarza, N. von e Perthes, V. (Eds) (2019). European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts of Interests. *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*, *German Institute for International and Security Affairs*. *SWP Research Paper*. 4 de março de 2019.
- Lucas, A. N. (2021). *A Indústria de Defesa na Estratégia Global da União Europeia: Riscos e Potencialidades*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais na especialidade de Estudos Estratégicos. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

- Chinn, D., Grießmann, N., Lavandier, O., Rafael, O., Tobias e Wagner, K. (2018). “Innovation and efficiency: Increasing Europe’s defense capabilities”. McKinsey & Company. 28 de fevereiro de 2024. [Online] Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/aerospace-and-defense/our-insights/innovation-and-efficiency-increasing-europes-defense-capabilities#/>.
- Macron, E. (2022). Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe. *French Presidency of the Council of the European Union*. 10 de maio de 2022. [Online] Disponível em: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/>.
- Matos, V. (2022). Meta de 2% da NATO custa mil milhões a Portugal. *Expresso*, 01 de abril de 2022.
- Mauro, F. (2021). Europe’s Strategic Autonomy: that obscure object of desire. Paris: *Institut de Relations Internationales et Strategiques*. Analysis 13, Europe, Strategy, Security Programme. Outubro de 2021. [Online] Disponível em: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2021/10/EN-ANALYSIS-13-EUROPE%E2%80%99S-STRATEGIC-AUTONOMY-October-2021.pdf>.
- Mauro, F., Simon, E. Dr. e Xavier, A. I. (2021). Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European Defence Industrial Development Programme (EDIDP): lessons for the implementation of the European Defence Fund (EDF). *Policy Department for External Relations, European Parliament*. Maio de 2021. [Online] Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653638/EXPO_STU\(2021\)653638_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653638/EXPO_STU(2021)653638_EN.pdf).
- Mcfate, S. (2019). A Nova Arte da Guerra. Uma visão atual sobre os conflitos mundiais e a geoestratégia do futuro. Clube do Autor, S. A. 1ª edição: julho de 2021.
- Ministère de L’Europe et des Affaires Étrangères (2018). Meseberg Declaration Renewing Europe’s promises of security and prosperity. 19 de junho de 2018. [Online] Disponível em: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/declarationconjointe_cle0c657a.pdf.
- Molenaar, A. (2021). Unlocking European Defence. In Search of the Long Overdue Paradigm Shift. *Istituto Affari Internazionali*. Papers 21/nº 1.
- NATO (2025). The Hague Summit Declaration, issued by the NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in The Hague 25 June 2025. [Online] Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm.
- Nunes, I. F. (2021). Strategic Compass – The Way Ahead. Lisboa: *Instituto da Defesa Nacional E-Briefing Papers*. Dezembro de 2020.
- Nunes, C., Alves, R. P. (Coord.), Santos, Sílvia, Merenda, Roxanne, Sebastian, Marc e Fernandes, José Miguel (2021). Economia de Defesa em Portugal. A Caminhar em Direção ao Futuro. Lisboa: *idD Portugal Defesa, Instituto da Defesa Nacional e Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e Transição Digital*.

- Parlamento Europeu (2021). Relatório sobre a execução da política comum de segurança e defesa – relatório anual de 2021 (2021/2183(INI)). [Online] Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0358_PT.html.
- Reis, B. C. (2013). Portugal. In: Biehl, Heiko, Giegerich, Bastian e Jonas, Alexandra (eds.): *Strategic Cultures in Europe. Security and defence Policies Across the Continent*. Potsdam: Springer VS, Volume 13, pp. 281-291.
- Retter, L., Pezard, S., Flanagan, S., Germanovich, G, Clement, S. Grand e Paille, P (2021). European Strategic autonomy in defence. Transatlantic visions and implications for NATO, US and EU relations. *RAND Europe*.
- Ripsman, N., Taliaferro, J. e Lobell, S. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Nova York: Oxford University Press
- Serviço Europeu de Ação Externa (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*.
- Serviço Europeu de Ação Externa (2022). A Strategic Compass for security and defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security.
- Sousa, M. J. e Baptista, C. S. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios segundo Bolonha*. Lisboa: Lidel.
- The Economist (2018). “The Baltics fear European “strategic autonomy”. The dangers they face are real and immediate”. 4 de outubro de 2018. [Online] Disponível em: <https://www.economist.com/europe/2018/10/04/the-baltics-fear-european-strategic-autonomy>.
- Tocci, N. (2021). *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*. Roma: *Istituto Affari Internazionali*, fevereiro de 2021.
- Viana Rodrigues, V. (Coord.), Pinto, Ana Santos, Correia, Augusto Melo, Reis, Bruno Cardoso, Gaspar, Carlos, Nunes, Filipe, Nunes, Isabel Ferreira, Marques, José Moura, Saraiva, Luís, Silva, Nuno Pereira da, Neves, Rui, Ferreira, Rui Vicente e Mendonça, Sandro (2014). A Política Comum de Segurança e Defesa e o Conselho Europeu de Dezembro de 2013. Lisboa: *Instituto da Defesa Nacional*. *Policy Paper 7/2014*.
- Zandee, D., Deen, B., Kruijver, K. e Stoetman, A. (2020). European strategic autonomy in security and defence. Now the going gets tough, it's time to get going. Haia: *Clingendael - Netherlands Institute of International Relations*. [Online] Disponível em: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-12/Report_European_Strategic_Autonomy_December_2020.pdf

Preparação Militar na Europa: O Poder Estratégico da Fragmentação

António Eugénio

Assessor de Estudos e Investigador do Instituto da Defesa Nacional

Resumo

Este artigo versa a preparação militar europeia perante a sua fragmentação estrutural, propondo que essa diversidade possa ser transformada em vantagem estratégica. A partir da experiência ucraniana, destaca-se a emergência de uma “trindade digital” – governo, povo e forças armadas – como motor de inovação. A ausência de uma estratégia genética europeia é compensada pelas estratégias estruturais e operacionais sob a tutela da NATO e da União Europeia (UE), mas sem coerência sistémica. Propõe-se a institucionalização de *clusters* flexíveis, missões nacionais de estudo e a criação de uma rede de unidades militares encarregadas de conduzir campanhas de experimentação, sob a orientação da Agência de Defesa Europeia, tendo em vista a formação de um Corpo Europeu de Sistemas Não Tripulados. A Europa deve abandonar o paradigma industrial e adotar uma abordagem digital, modular e interoperável, capaz de enfrentar ameaças híbridas e de competir tecnologicamente com potências globais. A fragmentação, se bem gerida, poderá ser o catalisador de uma nova arquitetura de segurança europeia.

Palavras-chave: Defesa Europeia; Autonomia Estratégica; Capacidades Militares; Transformação Digital.

Artigo recebido: 18.08.2025

Aprovado: 23.08.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.171.04>

Abstract

Military preparation in Europe: the strategic power of fragmentation

This article examines European military preparedness through the lens of its structural fragmentation. It argues that diversity can become a strategic asset. Drawing on Ukraine’s experience, it highlights the emergence of a “digital trinity” – government, people, and armed forces – as a driver of innovation. Europe lacks a true genetic strategy. Instead, it relies on structural and operational strategies under NATO and EU programs. However, these lack systemic coherence. The paper proposes institutionalizing flexible clusters, launching national fact-finding missions, and creating a network of military units. These units would conduct experimentation campaigns under the European Defence Agency. The goal is to form a European Unmanned Systems Corps. Europe must move from an industrial paradigm to a digital, modular, and interoperable approach. Only then can it confront hybrid threats and compete technologically with global powers. If properly harnessed, fragmentation could become the catalyst for a new European security architecture.

Keywords: European Defence; Strategic Autonomy; Military Capabilities; Digital Transformation.

Introdução

Este artigo aborda a preparação militar concreta dos países europeus¹, centrando-se no que é essencial: capacidades bélicas para exercer coerção. Pretende-se apresentar uma alternativa conceptual que estimule o debate sobre a maior debilidade da Europa em matéria de defesa – a sua evidente fragmentação – e questionar se, e como, essa fraqueza pode ser transformada em força. O objetivo é desafiar o pensamento estratégico tradicional, propondo que a diversidade de sistemas, doutrinas e capacidades possa ser explorada como um ativo, desde que enquadrada numa arquitetura estratégica coerente. Discutir a defesa é sempre difícil, a não ser em ocasiões excecionais. Normalmente, quando há uma ameaça existencial, a elaboração estratégica é facilitada pelo foco no potencial agressor e nos instrumentos que ele utiliza. Mesmo nessas circunstâncias, a convocação dos diversos poderes de um agregado político² para um enfrentamento prolongado é uma tarefa complexa, carecendo de liderança esclarecida, vontade popular e de uma panóplia de recursos bastante diversificada. Porém, quando a ameaça não é reconhecida por todos (Chastand, 2025), quando a finalidade política dos decisores é difusa (Fatsiadou, 2025) e quando os recursos individuais não estão alinhados com os propósitos coletivos (Letzing, 2025), discutir assuntos de defesa é uma tarefa espinhosa. É esse o caso da Europa atual, onde uma segunda guerra de vários anos no continente, desde o fim da Guerra Fria, continua sem solução à vista³.

Por um lado, a NATO tem demonstrado a sua utilidade em termos de dissuasão, perante ataques aos seus membros, mas não tem evitado conflitos em zonas adjacentes, como demonstram os casos dos Balcãs, do Cáucaso, da Ucrânia, do Norte de África (i.e., Líbia), do Médio Oriente ou até mesmo do Afeganistão. Este último caso foi, indubitavelmente, a primeira derrota aliada⁴. A resiliência institucional

Nota: As ligações a sítios na internet mencionadas neste artigo foram acedidas durante os meses de julho e agosto de 2025.

- 1 A Europa atual apresenta 23 Estados que são simultaneamente membros da NATO e da União Europeia (UE), seis Estados que são membros da NATO, mas não da UE (Albânia, Islândia, Macedónia do Norte, Noruega, Reino Unido e Turquia), quatro Estados que são membros da UE e não da NATO (Áustria, Chipre, Irlanda e Malta) e mais de uma dezena de outros que não pertencem a qualquer uma dessas organizações. A plataforma europeia que reúne mais Estados é o Conselho da Europa com 46 membros (<https://www.coe.int/en/web/portal/members-states>).
- 2 O conceito de agregado político abrange unidades políticas consolidadas, como os Estados e as alianças em que participam, mas também as que, tendo poder político, não são ainda reconhecidas como soberanas e podem ser instrumentalizadas por outros Estados, como os diversos grupos armados que dominam vastas regiões.
- 3 A primeira guerra plurianual a seguir ao fim da Guerra Fria foi a Guerra da Jugoslávia. A guerra russo-georgiana de 2008 é considerada a primeira guerra do século XXI e durou 16 dias.
- 4 <https://theconversation.com/afghanistan-two-decades-of-nato-help-leaves-a-failed-and-fractured-state-on-the-brink-of-civil-war-164206>

da organização está comprovada pela sua longevidade⁵, mas nada garante que se mantenha, seja perante alterações substanciais da política externa norte-americana seja pela polarização das lideranças europeias.

Por outro lado, a União Europeia (UE) tem servido de polo aglutinador de questões essencialmente económicas e financeiras na maior parte do continente, tendo sobrevivido às sucessivas crises, das dívidas soberanas à Covid-19, passando pelo Brexit, mas só recentemente foi mobilizada para integrar as questões de defesa na sua agenda. Não será avisado aguardar por mais uma crise para discutir, então, a sua resolução, propondo, depois, as necessárias políticas setoriais. Pior será se essa crise for existencial para algum dos seus Estados-membros, conforme é sugerido por algumas análises, que apontam para ameaças russas à Polónia e aos Países Bálticos⁶, que possam conduzir à invocação da cláusula de assistência mútua plasmada no Artigo 42.7 do Tratado de Lisboa⁷. Embora todos os governos acreditem que a UE necessita de ser reformada, não conseguem chegar a acordo sobre os termos em que esse processo deva decorrer (Besch e Youngs, 2025).

Tensões internas nas duas organizações estruturantes da segurança e defesa europeia estão sistematicamente na agenda em sucessivas cimeiras. Atacadas de leste pela Rússia e, recentemente, também de ocidente, pelos próprios Estados Unidos da América (EUA) (Wallace, 2025; Kim e Corder, 2025), acumulam-se as preocupações quanto ao futuro de uma nova arquitetura de segurança europeia⁸, acentuadas pela paralisia da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) (Glod, 2025) e pela rivalidade sistémica da China⁹. A este propósito, um estudo recente do Parlamento Europeu, que utilizou a metodologia da prospetiva estratégica, produziu cinco cenários: i) “Antagonismo”, um pilar europeu numa NATO liderada pelos EUA; ii) “NATO Europeia”, um pilar da UE numa NATO liderada pelo Reino Unido e pela França; iii) “União de Defesa Europeia”, segurança europeia liderada por uma UE federal; iv) “Manta de Retalhos”, estratégias nacionais em evidência, na sequência de falhas da UE e da NATO, enquanto fornecedoras de segurança; e v) “Coexistência Cooperativa”, segundo a qual a UE contribuirá para o desarmamento e para a estabilidade. Durante a próxima década, quatro destes cinco cenários preveem um mundo crescentemente antagonista¹⁰. Outro artigo

5 <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Paginas/NeD168.aspx>

6 <https://ig.ft.com/russia-eastern-border/>

7 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF

8 Uma arquitetura de segurança pode ser descrita como “um conjunto de medidas que limitam as vulnerabilidades do sistema de segurança (definido pela estrutura e pelas interações) e aumentam a sua resiliência a choques.” (Ditrych e Laryš, 2024)

9 https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en

10 [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2025\)765785](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2025)765785)

levanta quatro cenários, todos medidos pelo grau de envolvimento americano na Europa, do menor para o maior: “A Europa por Si”; “Cortado até ao Osso”; “Residual, mas Significativo”; “Statu Quo Menos”¹¹. Estes estudos contribuem para uma antecipação dos desafios futuros, mas não apontam soluções, que somente poderão resultar de um processo negocial baseado nas conquistas já alcançadas e tendo presente a emergência de uma cultura estratégia europeia construída ao longo das últimas décadas (Meyer, 2005).

No âmbito da NATO, discutem-se os orçamentos de defesa e as capacidades de cada país, como foi evidente na Cimeira de Haia (NATO, 2025)¹², onde surgiram declarações públicas reveladoras de algum desentendimento entre os aliados¹³. No caso da UE, o sistema de decisão por unanimidade inibe deliberações mais arrojadas, ainda que existam cláusulas-ponte, e tende a agravar a sua complexidade com mais uma vaga de alargamento (Csaky e Grant, 2025). Estas dissensões são encaradas pela maior parte dos observadores como sendo confrangedoras para ambas as organizações. Quando estão em causa matérias relacionadas com a essência da soberania dos Estados-membros, como as capacidades militares, pode chegar-se a situações de iminente rotura. O desafio será, então, encarar a diversidade como uma fonte de poder, num continente bastante heterogéneo. É esse o argumento principal deste artigo. Na elaboração estratégica em democracia, ou seja, num sistema aberto, a aludida fragmentação deixa de ser um impedimento, uma vez que lhe confere flexibilidade, resiliência e criatividade, em especial no que respeita à inovação militar. A fragmentação pode, assim, ser encarada como diferenciadora, num contexto de competição entre grandes potências, em alternativa aos sistemas de decisão centralizada, se for impulsionada pela inovação proveniente das unidades de execução mais baixas (*bottom-up*), representadas, a nível estatal, por países ou agrupamentos de países, ou ainda, a nível privado, por consórcios de companhias, em redor de determinadas conveniências aprovadas pelas estruturas de decisão estratégica ao nível coletivo. Pode, inclusive, representar uma arquitetura de segurança baseada em sistemas distribuídos¹⁴: várias “colmeias” que produzem “enxames” sincronizados. Esta ideia é particularmente oportuna, perante uma transformação tecnológica de raiz, centrada na digitalização da sociedade, que afeta indubitavelmente quase todas as capacidades militares tradicionais, mas com características muito diferentes do período industrial, o qual ainda serve de referência ao planeamento de defesa de longo prazo. É, justamente, isso que vemos no confronto entre a Rússia e a Ucrânia,

11 <https://csds.vub.be/publication/what-if-hell-breaks-loose-imagining-a-post-american-europe/>

12 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm

13 <https://theconversation.com/nato-has-deep-divisions-but-why-is-spain-its-most-openly-critical-member-260987>

14 <https://warontherocks.com/2025/08/drones-arent-swarming-yet-but-they-could/>

perante a emergência da “Nova Defesa” e da classe de sistemas desgastáveis (*attributable*), produzida expedita e abundantemente, garantindo o aprovisionamento dos arsenais com armamento dissimilar. O seu exemplo deve ser estudado aprofundadamente por todos os países europeus e a sua implementação apoiada pela UE, mediante uma política de fortes incentivos à inovação militar aberta, em complemento do financiamento direto às indústrias de defesa nacionais.

Desenvolvimento de Capacidades Militares Coletivas

As capacidades militares e as inerentes estruturas sustentadoras são sempre desenvolvidas em apoio de uma agenda política, com a intenção de dotar os decisores de opções coercivas que favoreçam a prossecução de finalidades, objetivos e interesses. Estes podem ser vitais, importantes e secundários (Couto, 1988, p. 65), condicionando a intensidade do desenvolvimento de instrumentos militares e de mobilização da sociedade. Pelos primeiros, morre-se. Pelos segundos, combate-se. Pelos secundários, negocia-se. Esta simplificação pode ter pouca aplicabilidade num sistema de decisão de elevada complexidade, envolvendo organizações internacionais que não têm interesses, *per se*, que não sejam os acordados pelos governos representados, onde reside, *ultima ratio*, o poder soberano. Contudo, ajuda-nos a entender por que razão as ameaças formuladas contra qualquer das organizações estruturantes da segurança e defesa europeia devam ser encaradas por qualquer Estado-membro como uma ameaça contra os seus interesses. Se não forem vitais, serão, no mínimo, importantes, ao ponto de valer o combate na sua defesa.

A seguir à Segunda Guerra Mundial, os planos de defesa coletiva, pelo menos de parte da Europa, têm sido elaborados essencialmente pela NATO, desconhecendo-se se, individualmente, os países europeus continuam a elaborar planos singulares de defesa relativos às suas áreas de soberania. Certo é que mesmo os Estados mais poderosos a nível regional europeu, como o Reino Unido, invocam a primazia da NATO nas suas revisões estratégicas de defesa¹⁵.

Quanto aos EUA, ao longo das décadas, a lógica tem sido simples: a defesa da Europa favorece os interesses vitais dos Estados Unidos. Primeiro, na disputa pela liderança mundial com a União Soviética e, segundo, na consolidação dessa posição, uma vez terminada a Guerra Fria. Nestas circunstâncias, o nível de ambição que perdurou ao longo das sucessivas lideranças americanas teve sempre em conta a necessidade de combater na Europa. Com efeito, mesmo em formulações menos ambiciosas, como a de combater “uma guerra e meia”, durante a administração

15 <https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-defence-review-2025-making-britain-safer-secure-at-home-strong-abroad>

Nixon, no início dos anos 1970¹⁶, até aos atuais “1-4-2-1”¹⁷, a guerra principal que os EUA teriam de combater, aquela que influenciava decisivamente o planeamento estratégico de defesa e o desenho das forças a usar, sempre foi na Europa. Deste modo, o conjunto de forças concebido e desenvolvido pelos americanos teve sempre em conta a necessidade do estacionamento de forças permanentes na Europa, para reação imediata, bem como as capacidades necessárias para uma projeção rápida de contingentes de reforço, assim como a sua sustentação. Da estratégia genética (ou logística)¹⁸ americana resultou uma mistura de competências militares únicas. Como exemplo, mencionam-se os bombardeiros estratégicos, o reabastecimento massivo de aeronaves em voo, os meios de recolha de informações, vigilância e reconhecimento, o comando e controlo, a defesa antimíssil, as forças-tarefa navais e os grupos de assalto anfíbio em permanente operação no Mediterrâneo. Estes meios de projeção do poder estabelecem a ligação entre o continente americano e as forças terrestres estacionadas na Europa, operando a partir de uma vasta rede de bases permanentes principais e secundárias¹⁹, permitindo o reforço do efetivo, em caso de urgência e assegurando uma dissuasão por forças convencionais em complemento da tríade nuclear dedicada à dissuasão estratégica. Nas últimas décadas e seguindo a mesma lógica de procura de efeitos militares à distância, estas capacidades foram expandidas com a inclusão do espaço sideral e do ciberespaço como domínios operacionais, perseguindo, deste modo, um nível de ambição norte-americano para conduzir operações militares e ganhar batalhas em todos os domínios do espetro do conflito.

Ao invés dos EUA, a Europa, ou até mesmo a UE, não tem uma estratégia total²⁰, no sentido adotado pelo general francês André Beaufre, de conceção da condução da guerra total que defina a missão das estratégias gerais (política, económica, diplomática e militar), assim como a sua combinação (Beaufre, 2004, p.45). O autor

16 <https://www.jstor.org/stable/2538826>

17 O primeiro 1 refere-se à defesa do território americano. O 4 aborda a dissuasão de hostilidades em quatro regiões críticas do mundo. O 2 significa que as Forças Armadas americanas têm o poder suficiente para ganhar duas guerras mais ou menos simultâneas nessas zonas. O último 1 significa que as forças têm obrigatoriamente de ganhar “decisivamente” um desses conflitos. <https://www.airandspaceforces.com/article/0905twowar/>

18 A estratégia genética “tem por objeto a invenção, construção ou obtenção de novos meios, a colocar à disposição da estratégia operacional, no momento adequado, e que sirvam o conceito estratégico adotado e tendo em atenção a evolução previsível da conjuntura” (Couto, 1988, p. 231).

19 Estas infraestruturas também servem os destacamentos americanos no Médio Oriente e noutras regiões. Para uma panorâmica sobre as bases americanas consultar: <https://usafacts.org/articles/where-are-us-military-members-stationed-and-why/>

20 Embora haja propostas, como as de Szewczyk (2021), nunca foram formuladas oficialmente.

afirmava que a única boa estratégia é total²¹ e insistia que a estratégia genética devia ser distinguida de um “mero agregado de programas orçamentais e financeiros” (Beaufre, 2004, p. 46). Este regresso aos fundamentos da Teoria da Estratégia permite-nos compreender a verdadeira razão pela qual ainda não foi definido qualquer nível de ambição estratégica coletiva europeia que possa orientar o planeamento de defesa integrado para lá da NATO. McNamara (2025) defende um novo papel de estabilizador sistémico hegemónico para a UE, baseado no seu ADN fundacional em torno do comércio livre, democracia liberal e primado da lei, que pode atrair outras potências como o Canadá, o Japão, a Coreia do Sul e países do Sul Global para o seu lado, em vez de caírem na tentação de pender para alguma esfera de influência de outra grande potência. Para tal, será necessária uma maior integração do instrumento militar. Esse novo papel exigiria um maior envolvimento do Parlamento Europeu e uma maior ambição daquela que foi revelada pelos países europeus nos anos 1950²², antes de a NATO estar institucionalizada.

Mais do que a análise do fosso de capacidades que existe entre os países europeus e os EUA, verifica-se uma lacuna grave no contexto das estratégias gerais, ou seja, naquelas que ligam a conceção e a execução. Não existindo propriamente uma estratégia genética continental, sobressaem apenas a estratégia operacional, ligada à operação dos meios nos respetivos domínios, e a estratégia estrutural, relacionada com a composição, organização ou articulação dos mesmos (Couto, 1988, p. 230). Deste modo, a estratégia genética, determinante para o desenvolvimento de capacidades militares, tem residido nas capitais de cada um dos Estados, em função do seu planeamento de defesa e das suas estratégias nacionais, sendo, muitas vezes, apoiadas bilateralmente pelos EUA.

A criação da Agência Europeia de Defesa (*European Defence Agency – EDA*)²³, em 2004, foi o ato fundador de uma eventual estratégia genética europeia. A missão desta agência é ajudar os Estados-membros a melhorar as suas capacidades militares, no âmbito da gestão de crises e da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). A PCSD tem conhecido uma rápida evolução, desde que foi apresentada a “Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia”²⁴, em 2016, se bem que disponha de uma “caixa de ferramentas” diferenciada, mas incompleta²⁵. Uma das iniciativas da EDA designa-se “reunir e partilhar” (*po-*

21 Shurkin (2020) apresenta uma breve revisão dos argumentos principais de Beaufre.

22 <https://www.bruegel.org/first-glance/beyond-short-term-emergency-eu-must-think-about-broader-implications-defence>

23 https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_pt

24 http://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf

25 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa>

ling and sharing), através da qual se estimula o agrupamento e divisão de algumas capacidades militares detidas pelos Estados-membros, como forma de aumentar a eficiência dos recursos, a sustentabilidade, a interoperabilidade e a poupança. Porém, segue um processo de decisão voluntário e *ad hoc*, centrado em cada um dos Estados-membros, sendo concorrente com um programa semelhante no lado NATO, designado *Smart Defense* (Eugénio, 2013). Estas iniciativas, ainda que multinacionais, são baseadas na participação voluntária dos Estados-membros, representando soluções nacionais para problemas coletivos, sem encararem a defesa europeia como um bem público coletivo (Beetsma, Buti e Nicoli, 2024).

Desde a sua fundação, mas especialmente a partir de 1952, ano em que terminou o Plano Marshall, foi instituído o Secretariado Internacional e lançado o Comando Estratégico para o Atlântico (SACLANT), que a NATO tem aglutinado a partilha das capacidades militares individuais de cada Estado-membro em proveito da defesa coletiva europeia, orientada, sempre, pelos EUA. Nesse contexto, as capacidades militares dos países europeus – muitas vezes confundidas com capacidades europeias – sempre estiveram aquém do que os EUA esperariam dos seus parceiros. Esse desnível ou, quiçá, falta de ambição, tornou-se mais evidente quando a NATO conduziu operações claramente “fora de área”, como nos casos da Líbia²⁶ e do Afeganistão²⁷ (Eugénio, 2024b). Numa altura em que o balanço entre forças convencionais e nucleares era crítico, em 1963, o tema do desenvolvimento de capacidades militares levou à constituição de um órgão específico na estrutura da Aliança, que norteou as decisões do mais alto nível possível, a par do Conselho do Atlântico Norte (CAN), designado Comité para o Planeamento de Defesa (CPD)²⁸. Nesse âmbito, foi instituído um ciclo de cinco anos, com objetivos de forças revistos anual e trianualmente, que identificavam os requisitos militares da NATO, estabelecendo objetivos de planeamento de cada país para o esforço coletivo. O CPD supervisionava a satisfação das contribuições individuais e aprovava os objetivos de forças, assim como as diretivas ministeriais para o planeamento futuro. Em 2009, estas funções foram absorvidas pelo CAN, altura em que foi implementado o Processo de Planeamento de Defesa da NATO, comumente conhecido pela sigla inglesa NDPP (*NATO Defence Planning Process*). Este processo, como, aliás, a própria NATO ao longo da sua história, teve um papel determinante na modernização sucessiva das forças armadas dos países membros, orientando a procura de capacidades militares tradicionais, conferindo-lhes, por exemplo, a padronização necessária à interoperabilidade com os restantes meios e sedimentando a prática da introdução de inovação vinda de cima (*top-down*) na Aliança.

26 <https://www.nato.int/cps/en/natolive/71679.htm>

27 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm

28 https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49201.htm

O NDPP tem merecido críticas pelo facto de não contemplar a opção de estabelecimento de um verdadeiro pilar europeu da NATO no planeamento estratégico. Tal hipótese passaria pela fixação de objetivos de forças mais ambiciosos para cada país, com o propósito de colmatar uma eventual substituição das forças convencionais dos EUA (Biscop, 2025). Esse processo deveria ocorrer de forma progressiva, de modo a evitar a erosão da credibilidade da Aliança. Simultaneamente, permitiria manter a ligação aos norte-americanos e, em paralelo, aumentar as responsabilidades europeias em capacidades críticas como a defesa antiaérea, a consciência situacional, fogos de precisão de longo alcance e na revolução desencadeada pelo uso alargado de drones (Raik, Terlikowski e Baumann, 2025).

Com a progressiva afirmação da União Europeia no domínio da defesa, é natural surgirem dúvidas sobre quem deva sobressair no âmbito da segurança coletiva europeia (Lau e Barigazzi, 2024). Assim, toda a atenção está atualmente colocada na cooperação entre a NATO e a UE, uma vez que 23 Estados europeus integram ambas as organizações. As duas organizações reconhecem-se mutuamente desde os anos 1990. Até ao momento, foram aprovadas três declarações conjuntas, em 2016, 2018 e 2023, as quais alargaram as responsabilidades europeias em matéria de defesa, não só incluindo cada vez mais áreas de interesse comum às duas organizações, mas também sublinhando a identificação da ameaça russa e da instabilidade sistémica em redor da Europa por ambas as organizações. O décimo relatório de progresso sobre a implementação das 74 propostas comuns já existentes menciona o aumento substancial de diálogo político estruturado, que cobre assuntos como a “resiliência, mobilidade militar, mudanças climáticas, segurança e defesa, tecnologias emergentes e disruptivas, espaço, ciberespaço, indústrias de defesa, assim como a coordenação regular relativa à Ucrânia entre as duas organizações”²⁹. Embora relevantes para efeito de desenvolvimento de uma visão comum respeitante a ameaças, assim como no reforço de uma cultura de transparência, este expediente de cooperação informal tem limites. Um desses limites prende-se com a partilha de informação classificada, por exemplo. Outro diz respeito a interesses de Estados-membros que integrem apenas uma das organizações e que detenham capacidade para bloquear a ação concertada do conjunto. Não são, pois, de esperar muitas novidades no desenvolvimento de capacidades coletivas diferentes daquelas que servem a NATO, até que se verifique uma clara divisão de tarefas, ou a institucionalização de um mecanismo de cooperação estruturada permanente entre as duas organizações³⁰. Isto sucede porque só existe um conjunto de forças disponível, as-

29 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/10/eu-nato-10th-progress-report-reaffirms-commitment-to-advancing-cooperation-amid-instability-and-security-challenges/>

30 <https://feps-europe.eu/how-the-eu-can-support-europes-nato/>

sente em capacidades nacionais edificadas propositadamente para evitar a duplicação, sob os auspícios do NDPP, ou da própria UE, como a Força de Reação Rápida, assente em módulos nacionais³¹. Mantém-se, deste modo, a tendência para a continuidade dos célebres exércitos “bonsai”³², desenhados em cada uma das capitais europeias, sem haver a possibilidade de se desenvolver uma verdadeira estratégia genética europeia.

A Complexidade do Atual sistema Europeu de Planeamento Estratégico

Além da NATO, ao longo do período pós-Segunda Guerra Mundial, foram tentadas outras estruturas vocacionadas para a defesa coletiva europeia. Algumas delas não passaram do estado embrionário. Desde o Tratado de Bruxelas de 1948 até à União da Europa Ocidental, passando pela Comunidade Europeia de Defesa, que edificaria um Exército Europeu, por uma razão ou outra, mas, principalmente, pela própria existência da Aliança, o desenvolvimento de capacidades coletivas desligadas da NATO foi sempre considerado supérfluo ou duplicado. Só a França conduziu uma experiência no sentido da maior autonomia estratégica, desligando-se da estrutura militar integrada em 1966, por força do desenvolvimento da sua arma nuclear (*force de frappe*), mas regressando, em 2009, num movimento que pode ser entendido como um reforço do pilar europeu da NATO.

Atualmente, verifica-se um revivalismo das propostas para o incremento da autonomia estratégica europeia, estimulado, como se viu, pela ameaça russa, pela instabilidade no flanco sul e pelo posicionamento norte-americano. Entre elas destacam-se: o debate sobre modelos de especialização em áreas específicas de alguns países motivados pela história, localização geográfica ou cultura estratégica³³; a recuperação de uma ideia antiga que ressurgiu durante a campanha de 2017 do presidente francês Emmanuel Macron, na sequência do Brexit, em torno da fundação de um Conselho de Segurança da União Europeia³⁴, ou mesmo um Conselho de Segurança

31 https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-rapid-deployment-capacity_en

32 https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-interventions-and-future-european-defence_en

33 <https://www.clingendael.org/pub/2022/specialising-in-european-defence/2-specialisation-in-defence-what-does-it-mean/>

34 Resultaria da institucionalização dos diferentes grupos informais que atualmente concertam determinadas posições, contando com um conjunto de membros permanentes em representação dos países mais populosos (Alemanha, Espanha, França, Itália e Polónia) e outro de três a cinco países, em base rotativa, distribuídos geograficamente, com o Reino Unido como observador e onde a Comissão Europeia também teria assento. O Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança asseguraria o secretariado. (<https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2024/11/time-for-an-eu-security-council?lang=en>)

(e Defesa) Europeu³⁵; um Mecanismo de Defesa Europeu³⁶; um Pacto Europeu de Defesa³⁷; uma nova Comunidade Europeia de Defesa³⁸; e uma “União de Defesa Europeia real”³⁹.

O Livro Branco da Defesa Europeia – Prontidão 2030⁴⁰, um documento central da atual Comissão Europeia, fala em escolhas ousadas para a edificação de uma “União de Defesa”. Tentando compensar o desinvestimento verificado ao longo das últimas décadas, foi apresentado o Plano ReArm Europe / Readiness 2030⁴¹, que inclui um plano de financiamento com flexibilização fiscal dos orçamentos nacionais dos países-membros e o programa Ação Segura para a Europa (*Safe Action For Europe - SAFE*), no valor de 150 mil milhões de euros para aquisições conjuntas, até 2030, podendo, ambos, totalizar 800 mil milhões de euros dedicados à defesa coletiva. De relevo, também, a criação do novo Fundo Europeu de Competitividade, com 131 mil milhões de euros para a área da defesa e do espaço, no próximo quadro financeiro plurianual da União Europeia (2028-2034)⁴². Estamos, pois, por enquanto, perante um “mero agregado de programas orçamentais e financeiros”, ainda longe da verdadeira estratégia genética europeia.

Estimativas sobre os custos da defesa da Europa sem os EUA começam, também, a ser elaboradas detalhadamente⁴³, enquanto outras estabelecem um intervalo entre

35 <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/time-european-security-council>

36 Uma proposta transformacional inspirada no Mecanismo Europeu de Estabilidade, que passaria por um tratado intergovernamental instituindo um mercado comum de defesa, onde certas capacidades, como os facilitadores estratégicos, seriam detidos coletivamente, e os países aderentes, incluindo terceiros, como o Reino Unido e a Ucrânia, pagariam determinadas taxas pelo seu uso. Estariam previstas sanções pelo não cumprimento dos respetivos compromissos, algo que não existe atualmente no quadro de desenvolvimento de capacidades da Agência Europeia de Defesa. O objetivo seria combater o fosso existente no equipamento militar face à Rússia, dado o facto do mercado de defesa europeu estar fragmentado e enfraquecido pelos vieses nacionais nas aquisições (*procurement*), que conduz a preços elevados e a atraso tecnológico. <https://www.bruegel.org/policy-brief/governance-and-funding-european-rearmament>

37 <https://www.bruegel.org/first-glance/case-european-defence-compact>

38 <https://europeanmovement.eu/policy/its-time-for-a-new-european-defence-community/>

39 <https://securityconference.org/en/publications/analyses/from-soft-talk-to-hard-power/>

40 https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf

41 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI\(2025\)769566_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf)

42 https://commission.europa.eu/document/download/e2aa6ac7-9920-4ec6-97fe-399dd5561e54_en?filename=MFF_Defence_16.07.pdf

43 <https://www.ifw-kiel.de/publications/defending-europe-without-the-us-first-estimates-of-what-is-needed-33810/> e <https://www.iiss.org/research-paper/2025/05/defending-europe-without--the-united-states-costs-and-consequences/>

17 e 58 mil milhões de euros por ano, em ganhos potenciais, se houver um aprofundamento da cooperação em matéria de gastos de defesa, devido a economias de escala entre Estados-membros⁴⁴. Embora possa ser rica em termos de conteúdos e alternativas, esta profusão de propostas evidencia, essencialmente, dois fenómenos: a paralisia estratégica europeia e as suas debilidades sistémicas.

As abordagens incrementais, sejam elas a nível das organizações internacionais UE e NATO, sejam elas a nível nacional dos países europeus, revelam os limites das atuais estruturas de segurança europeia no desenvolvimento de novas capacidades, mesmo com os planos de financiamento e de desenvolvimento das indústrias de defesa, como o Programa para a Indústria de Defesa Europeia (*European Defence Industrial Programme - EDIP*)⁴⁵, associado à primeira Estratégia Industrial de Defesa Europeia⁴⁶, uma vez que não há um nível de ambição para uma afirmação geopolítica de muito longo prazo, que pudesse orientar o posicionamento face aos grandes rivais estratégicos EUA e China, que têm ambições globais. Existindo um levantamento do *statu quo* estratégico baseado nos importantes relatórios sobre competitividade (Draghi)⁴⁷, preparação e prontidão (Niinistö)⁴⁸, mercado comum (Letta)⁴⁹, pesquisa, tecnologia e inovação (Heitor)⁵⁰, que apontam para a necessidade de uma transformação radical dos processos que permitem o levantamento das capacidades militares a nível europeu, por enquanto, só a ameaça russa e a necessidade de aumentar os gastos militares relativamente aos EUA parecem constituir o cerne do desafios a enfrentar pelos países europeus.

Muito do debate sobre as capacidades a desenvolver tem sido colocado nos diversos mecanismos que promovem a inovação em geral⁵¹, dado o atraso europeu verificado em quatro setores-chave (inteligência artificial, biotecnologia, tecnologias verdes e de defesa), face aos EUA e à China, e nas iniciativas relacionadas com a inovação de defesa propriamente dita: o *EU Defence Innovation Scheme* (EUDIS), sob a responsabilidade da

44 [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2024\)762855](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2024)762855)

45 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edip-dedicated-programme-defence_en

46 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en

47 https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

48 https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en

49 Niinistö avança a necessidade de se implementar uma quinta liberdade de circulação no espaço da UE, nomeadamente a pesquisa, inovação e ensino, a acrescentar às anteriores, pessoas, bens, serviços e capital. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

50 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2f9fc221-86bb-11ef-a67d-01aa75ed71a1/language-en>

51 [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2025\)765802](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)765802)

Comissão Europeia⁵²; o *Hub for EU Defence Innovation* (HEDI), da EDA⁵³; e o *Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic* (DIANA), da NATO⁵⁴. Todos foram fundados em 2022, na sequência da aprovação da Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa da UE⁵⁵ e do Conceito Estratégico da NATO⁵⁶. O primeiro, de nível supranacional, destina-se a melhorar o acesso ao Fundo Europeu de Defesa, que dispõe de 7,3 mil milhões de euros para financiar projetos colaborativos de pesquisa e desenvolvimento e também pequenas e médias empresas, em ligação com a Cooperação Estruturada Permanente⁵⁷, segundo programas anuais⁵⁸. O segundo visa a promoção da inovação de defesa a nível europeu, mas é gerido de modo intergovernamental pela EDA, com um foco nas 22 prioridades de desenvolvimento de capacidades acordadas em 2023⁵⁹. O terceiro pretende desenvolver um ecossistema de inovação transatlântico, através da interligação de aceleradores e centros de testes localizados em toda a Aliança, com um foco nas tecnologias emergentes e disruptivas, claramente inspirado na *Defence Advanced Research Projects Agency* (DARPA) norte-americana, estando ligado, também, a uma fonte de financiamento, o Fundo de Inovação da NATO, com mil milhões de euros, a serem mobilizados num horizonte de 15 anos⁶⁰. Teoricamente, seria o HEDI que teria a difícil tarefa de coordenar e aumentar a cooperação dos Estados-membros no capítulo da inovação de defesa, assim como melhorar as sinergias entre o EUDIS e o DIANA. Através do HEDI, seria feita a ligação entre os objetivos de capacidades europeias (Plano de Desenvolvimento de Capacidades⁶¹), a investigação na área da defesa (*Overarching Strategic Research Agenda - OSRA*⁶²) e as capacidades industriais (*Key Strategic Activities*⁶³), num quadro de padronização oferecido pela NATO⁶⁴. Embora focadas na inovação de defesa, estas iniciativas variam, de alguma maneira, nas suas prioridades e não acautelam suficientemente a proteção da propriedade intelectual europeia, bem como não resolvem a questão dos bloqueios na transferência de tecnologias sensíveis americanas. Este puzzle intrincado de inovação reflete exemplarmente as tensões sis-

52 https://eudis.europa.eu/index_en

53 <https://eda.europa.eu/what-we-do/research-technology/hedi>

54 <https://www.diana.nato.int/>

55 <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/strategic-compass/>

56 <https://www.nato.int/strategic-concept/>

57 <https://www.pesco.europa.eu/>

58 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en

59 <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2023/11/14/eu-defence-ministers-agree-to-prioritise-22-military-capabilities-to-bolster-european-armed-forces>

60 <https://www.nif.fund/>

61 <https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/capability-development-plan>

62 <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2019-03-25-factsheet-osra>

63 <https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/priority-setting/key-strategic-activities>

64 https://www.nato.int/cps/su/natohq/topics_69269.htm

témicas de longo prazo acerca da defesa europeia, revelando as linhas de falha político-industriais que dividem países europeus e norte-americanos, possibilitando a emergência de duplicações e de lacunas de capacidades ou falta de interoperabilidade. No capítulo da inovação de defesa, europeus e norte-americanos são simultaneamente aliados e rivais (Möhring, 2024).

Reconhecendo o enigma da atual preparação militar coletiva na UE, característica de tempo de paz, enquanto deflagra uma guerra de elevada intensidade na Europa, a Comissão Europeia lançou mais uma iniciativa designada “Veículo de Prontidão de Defesa” (*Defence Readiness Omnibus*)⁶⁵, para agilizar o processo de utilização dos investimentos de defesa previstos no Plano ReArm Europe/Readiness 2030 pelos Estados-membros e pela indústria, nos próximos quatro anos. Em síntese, podemos afirmar que a inovação de defesa vinda de cima (*top-down*) da UE está a dar os primeiros passos no seu caminho para uma maior emancipação. Para a sedimentar e torná-la mais apelativa aos Estados-membros, torna-se necessário desenvolver uma visão partilhada da outra componente fundamental da inovação de defesa, aquela que vem de baixo (*bottom-up*). Para isso, não existe no continente europeu e, quiçá, no mundo inteiro nenhum país mais atualizado do que a Ucrânia; disso trataremos na próxima secção.

A Revolução Ucrainiana no Desenvolvimento de Capacidades Militares

Apesar da enorme diferença de potencial de combate convencional para a Rússia, a Ucrânia tem revelado uma extraordinária agilidade na combinação quer de elementos clássicos, quer de outros emergentes, relacionados com as tecnologias digitais, para o desenvolvimento de capacidades militares modernas, ao longo de três anos e meio de guerra, desde a plena invasão russa, em fevereiro de 2022. A ação ucraniana deve muito do seu sucesso a uma visão esclarecida da liderança política sobre o papel da tecnologia em torno de três pilares fundamentais para o esforço de guerra: o governo, o povo e as forças armadas. A este modelo empírico demos o nome de trilogia digital (Eugénio, 2024a), adaptando o conceito de Clausewitz (1976), que dizia que a guerra é governada por uma surpreendente, ainda que paradoxal trindade entre a racionalidade do governo, a paixão do povo e a oportunidade das forças armadas. A natureza multifacetada e complexa das interligações entre estes sujeitos sociais indica que intervenções isoladas num deles podem gerar consequências perniciosas no todo, ao passo que medidas coordenadas nos três setores podem gerar sinergias entre eles, constituindo uma forte recomendação para alcançar a vitória numa guerra. O filósofo da guerra prussiano defendia ainda que

65 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/defence-readiness-omnibus_en

a guerra é um autêntico camaleão que vai adaptando o seu carácter, assumindo formas qualitativamente diversas, em cada caso concreto (Clausewitz, 1976, p. 89). Esta dinâmica é claramente evidente na Ucrânia, dado o facto de o governo do presidente Volodymyr Zelensky prosseguir, desde 2019, um ambicioso programa de transformação digital, inspirado no sucesso dos Estados bálticos, que tem sido muito útil no aumento da resiliência da população ucraniana e na modernização das forças armadas. Com efeito, este foco nas tecnologias digitais teve honras ministeriais⁶⁶ com Mykhailo Fedorov⁶⁷, um dos poucos ministros do executivo de Zelensky que ainda não foi substituído. Foi ele que estimulou Elon Musk a proporcionar os serviços da Starlink, de comunicações de banda larga por satélite, à Ucrânia, em 2022⁶⁸, tão importante na contraofensiva que se seguiu à invasão russa.

Por trás da resiliência ucraniana está também um conjunto de empresas tecnológicas norte-americanas que asseguraram a continuidade dos serviços do Estado ucraniano, perante os ataques cibernéticos⁶⁹ e cinéticos⁷⁰ da Federação Russa. Firmas como a Amazon Web Services⁷¹, Microsoft⁷², Google⁷³, Meta⁷⁴, Oracle⁷⁵ e outras guarneceram a espinha dorsal dos serviços oficiais e deram um fôlego decisivo ao governo eletrónico, que, através da plataforma multisetorial Diia⁷⁶ e de outras

66 <https://www.kmu.gov.ua/en/yevropejska-integraciya/coordination/cifrova-transformaciya>

67 <https://www.kmu.gov.ua/en/profile/mikhaylo-fedorov>

68 <https://x.com/FedorovMykhailo/status/1498392515262746630>

69 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733549/EPRS_BRI\(2022\)733549_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733549/EPRS_BRI(2022)733549_EN.pdf)

70 A Guerra Russo-Ucraniana pôs em evidência as duas modalidades de ação, confrontando os métodos cibernéticos e cinéticos, sumariados na frase “Porquê *hackear* o que se pode destruir?” <https://www.csis.org/analysis/cyber-operations-during-russo-ukrainian-war>

71 A Amazon Web Services ajudou a fazer *back up* de dados dos servidores oficiais através de *pen drives* do tamanho de malas, que entraram na Ucrânia através da Polónia (<https://www.businessinsider.com/amazon-saved-the-ukrainian-government-with-suitcase-sized-hard-drives-2022-12>) e disponibilizaram os seus serviços de nuvem. Isso exigiu alteração às leis que obrigavam a que os dados oficiais tivessem de residir em solo ucraniano (<https://venkatesh111.hashnode.dev/ukraines-data-migration-aws-snowball>).

72 <https://news.microsoft.com/en-cee/2023/01/20/how-technology-helped-ukraine-resist-during-wartime/>

73 <https://blog.google/outreach-initiatives/public-policy/new-ways-were-supporting-ukraine/>

74 <https://about.fb.com/news/2022/02/metax-ongoing-efforts-regarding-russias-invasion-of-ukraine/>

75 <https://www.oracle.com/corporate/conflict-in-ukraine/>

76 <https://www.kyivgovtechcentre.org/diia-ecosystem>. Esta plataforma foi considerada pela revista *Time* a melhor invenção de 2024 (<https://time.com/7094556/diia/>). Saliente-se que a inteligência artificial já é utilizada em 58% das consultas neste portal (<https://digitalstate.gov.ua/news/govtech/iak-ai-dopomahaye-diyi-obrobliaty-desiatky-tysiach-zvernen-i-buty-na-zviazku-z-korystuvachamy-247-mykhaylo-fedorov-pro-vnutrishni-ai-instrumenty-komandy-pidtrymky>).

iniciativas, conduziram a Ucrânia à liderança mundial no índice de participação eletrónica da Organização das Nações Unidas⁷⁷, que mede a interação entre governos e cidadãos. Adicionalmente, estas empresas abriram a porta a outro conjunto de firmas tecnológicas, mais vocacionadas para a defesa, em áreas como a inteligência artificial, onde se destaca a Palantir⁷⁸, ou do setor espacial, como a Maxar⁷⁹ e a Planet⁸⁰. A presença deste tipo de empresas, que trouxeram toda a inovação desenvolvida no setor privado para a área da defesa, já recebeu a designação de “Nova Defesa”⁸¹, por associação com o setor do espaço, onde é comum aludir-se à comercialização dos serviços espaciais como “Novo Espaço”⁸².

Este ambiente desencadeou um processo de inovação de defesa expedita, não só integrando o setor privado internacional com o ucraniano, mas também permitindo rápidas implementações de soluções para problemas concretos do campo de batalha, que tem demonstrado a sua eficácia no enfrentamento das forças russas (Hakmeh, 2025). Originou igualmente uma nova classe de sistemas, designados desgastáveis (*attributable*), os quais se situam entre aqueles que são onerosos, de uso único, como os mísseis e os complexos, normalmente tripulados, de uso múltiplo, como os carros de combate, navios e caças⁸³. O seu custo permite a produção em massa, as suas perdas isoladas não comprometem a missão e podem ser substituídos com facilidade. São, também, ágeis, resilientes, inovadores, equilibrados, decisivos e integrados⁸⁴.

Para o argumento deste artigo, mais importante que as tecnologias utilizadas neste ou naquele sistema de armas, como os drones autónomos⁸⁵ ou a deteção acústica de alvos aéreos⁸⁶, o destaque vai, sem dúvida, para o ciclo permanente de inovação de defesa que o governo ucraniano implementou, como solução de recurso. Com efeito, a plataforma Brave 1⁸⁷, instituída em 2023, funciona como acelerador do desenvolvimento de capacidades militares, colocando em contacto direto os órgãos de *procurement*, fornecedores, constituídos por empresas já estabelecidas e

77 <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>

78 <https://time.com/6691662/ai-ukraine-war-palantir/>

79 <https://www.maxar.com/>

80 <https://www.planet.com/ukraine-photo-story/>

81 <https://www.politico.eu/article/europes-need-to-catch-up-with-software-led-new-defense/>

82 <https://spacedoutdoc.com/£/what-is-new-space-and-how-does-it-differ-from-traditional-space>

83 <https://www.csis.org/analysis/lessons-ukraine-conflict-modern-warfare-age-autonomy-information-and-resilience>

84 <https://dronelife.com/2025/05/07/the-attributable-drone-systems-the-us-military-is-looking-for-now/>

85 <https://understandingwar.org/backgrounders/battlefield-ai-revolution-not-here-yet-status-current-russian-and-ukrainian-ai-drone>

86 <https://united24media.com/war-in-ukraine/sky-fortress-ukraines-acoustic-detection-system-that-tracks-drones-cheap-and-fast-9451>

87 <https://brave1.gov.ua/en/>

por *start-ups*, às quais podem ser atribuídas subvenções, bem como os utilizadores, incluindo as unidades de combate, e até grupos de voluntários como o *Army of Drones*⁸⁸. Por vezes chega a ser o próprio ministro da transformação digital a publicar os requisitos operacionais em publicações no LinkedIn⁸⁹. Neste modelo de inovação aberta, o governo funciona como um facilitador e não como estrangulador das ideias vindas de baixo, sendo um excelente exemplo da inovação *bottom-up*.

São inúmeras as novidades tecnológicas com aplicabilidade imediata no combate, as quais vão além do armamento propriamente dito. O destaque vai, naturalmente, para os sistemas robóticos⁹⁰, pela possibilidade de compensarem a superioridade russa em recursos humanos. Desta dinâmica resulta um esforço concertado na aplicação alargada de inteligência artificial no desenvolvimento de sistemas autónomos letais, como foi evidente na recente Operação Pavutyna, que, num só dia, destruiu 10% da capacidade de bombardeamento estratégico russo⁹¹. Os drones usados nessa operação foram treinados com imagens tridimensionais de aeronaves de um museu do tempo soviético em Poltava⁹². Porém, a inteligência artificial é também vista como uma capacidade transversal, para lá da autonomia letal, e está embutida numa série de outros sistemas aos diferentes níveis tático, operacional e estratégico⁹³, dos quais se destaca o sistema de consciência situacional e de comando e controlo “Delta”, que já demonstrou a sua interoperabilidade com os sistemas NATO⁹⁴. Este caso é paradigmático da adaptação rápida de um conceito que, nos EUA, é designado de *Combined Joint All-Domain Command and Control* (CJADC2) e que tem tentado ser implementado ao longo de décadas, mas sem grande sucesso (Bondar, 2024). A solução de integração ucraniana exemplifica o conceito de guerra definida por *software*, uma vez que o sistema cresceu em funcionalidades, mediante sucessivas atualizações, que, só em 2022, totalizaram 30 lançamentos e a inclusão de 40 novas funcionalidades. É um sistema bastante útil, porque permite uma consciência situacional em tempo real, para todos os níveis de decisão, incluindo ferramentas analíticas, agregando dados

88 <https://www.ukrainianworldcongress.org/united24/>

89 https://www.linkedin.com/posts/mykhailo-fedorov-9670b4a3_one-shot-one-hit-the-brave1-cluster-is-activity-7200858401428381696-mGq_/

90 <https://www.forbes.com/sites/davidhambling/2025/04/18/how-ukraine-is-replacing-human-soldiers-with-a-robot-army/>

91 <https://www.chathamhouse.org/2025/06/ukraines-operation-spiders-web-game-changer-modern-drone-warfare-nato-should-pay-attention>

92 <https://www.kyivpost.com/post/53784>

93 <https://www.csis.org/analysis/ukraines-future-vision-and-current-capabilities-waging-ai-enabled-autonomous-warfare>. A nível tático, além dos drones, existem relatos sobre a utilização de inteligência artificial em apoio de cálculos de artilharia, em sistemas como o Kropyva (<https://armyos.com.ua/defense-mapping-software/>) e o GIS Arta (<https://gisarta.org/en/>) (https://findresearcher.sdu.dk/ws/portalfiles/portal/275893410/AI_DSS_report_WEB.pdf)

94 <https://www.act.nato.int/article/delta-system-cwix/>

de várias origens, designadamente: imagens e vídeo (dados obtidos a partir de drones comerciais e militares, bem como de transmissões via satélite); informações provenientes de aliados (dados partilhados por nações aliadas e organizações parceiras, com perspetivas adicionais e informações); relatos de cidadãos (dados enviados via *chatbots*, como o eVorog⁹⁵, para atualizações rápidas provenientes de civis no terreno); dados de guerra eletrónica (dados sobre os ambientes eletromagnéticos da Ucrânia e da Rússia e sobre as comunicações do inimigo); relatórios de reconhecimento (dados recebidos de unidades na linha da frente e de sensores embutidos em sistemas de armamento); informação de fontes abertas (dados recolhidos de redes sociais russas e reportagens noticiosas, oferecendo informações sobre posições e movimentos inimigos); sistemas de deteção acústica (dados provenientes do Zvook⁹⁶ e do *Sky Fortress*⁹⁷), que detetam e identificam aeronaves inimigas com base nos sons que estas produzem; sensores terrestres (dados de radares no terreno, bem como de câmaras óticas e infravermelhas, detalhando movimentos de tropas, terreno e condições ambientais). Além das questões tecnológicas de ponta, o exemplo ucraniano demonstra que não basta adquirir novos equipamentos para obter sucesso. Estas novas capacidades de C4ISR⁹⁸ têm por base um balanço sensível entre a tecnologia comercial, o talento humano e o rigor procedimental, designadamente aquele que permite a descentralização e a agilidade operacional numa grande frente dinâmica (Bondar, 2025). Há, também, inovações relativas a questões organizacionais, como a fundação do primeiro ramo de forças de sistemas não tripulados do mundo⁹⁹. São estas que sedimentam as inovações *bottom-up* para o futuro. Outras são bastante originais, como a recompensa pelos sucessos táticos, proporcionada através da atribuição de pontos a unidades pelos danos infligidos ao inimigo¹⁰⁰ que podem, depois, ser convertidos em aquisições numa plataforma de aquisições militares em linha¹⁰¹.

95 O eVorog serve para os cidadãos relatarem posições de forças russas. https://dovidka.info/en/bots-en/evorog-evorog_bot/. Existe uma listagem de aplicações seguras no domínio da segurança, assuntos de saúde e de resistência: <https://dovidka.info/en/bots-en/evorog-evorog/>

96 <https://www.zvook.tech/en>

97 <https://united24media.com/war-in-ukraine/sky-fortress-ukraines-acoustic-detection-system-that-tracks-drones-cheap-and-fast-9451>

98 *C4ISR - Command Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*.

99 <https://mod.gov.ua/en/about-us/unmanned-systems-forces>

100 Um caso, entre muitos, de “joguificação”, em que existe uma tabela de pontos (6 por soldado inimigo eliminado, 20 pontos por danificar um carro de combate, 40 pontos por destruir um carro de combate, até 50 pontos por eliminar um sistema de lança-foguetes múltiplos, dependendo do seu calibre). <https://united24media.com/war-in-ukraine/ukraines-new-point-based-rewards-system-for-drone-operators-is-rewriting-war-management-from-the-ground-up-8528>

101 <https://united24media.com/latest-news/ukraines-brave1-launches-worlds-first-combat-tech-marketplace-directly-linking-soldiers-and-manufacturers-7922>

Uma das mais recentes iniciativas prende-se com a possibilidade de a Ucrânia acolher testes de sistemas de armas de países aliados, na linha da frente, e a hipótese de os fabricantes receberem um rápido *feedback* proveniente dos combatentes, sobre o seu desempenho em condições reais. Aos participantes no programa “*Test in Ukraine*” de experimentação militar podem ser concedidas parcerias com firmas ucranianas que trabalhem em tecnologias similares para coprodução e rápido desenvolvimento.¹⁰² Sob o ponto de vista teórico, a inovação militar tem sido estudada de forma discreta, considerando-se se é concebida em períodos de guerra ou de paz, bem como sob a perspetiva tecnológica (por exemplo, Rosen, 1991). Porém, a acelerada competição geoestratégica baseada em assuntos tecnológicos e o surgimento de guerras e ameaças híbridas esbateram substancialmente estas divisões¹⁰³. Uma nova escola de estudo da inovação, proveniente do campo de batalha, estipula que a experimentação pode conduzir a modos mais eficazes de combate, mas tem de ser potenciada pela flexibilidade da doutrina utilizada e concertada com a aplicação descentralizada de comandantes táticos que, por sua vez, é preconditionada pela cultura organizacional (Barno e Bensahel, 2020, p. 31). Daqui poderá resultar uma institucionalização, através da aceitação dos processos inovadores pelos escalões mais elevados, nomeadamente a nível operacional. Esta aceitação poderá ter consequências estratégicas. Berthelsen (2025) designa-a de adaptação e considera que esta está ligada a tempos de guerra, logo *bottom-up*. Porém, fora da linha da frente, a intenção de conduzir reformas substanciais pode esvair-se, bloqueada por obstáculos políticos e burocráticos, passado o ímpeto que lhe deu origem. Estaremos, nessas circunstâncias, perante um caso de falta de sustentabilidade do processo de inovação a longo prazo. A mesma autora afirma que a inovação é mais consequente e duradoura em tempo de paz, uma vez que é apoiada pelo nível estratégico, portanto *top-down*. Neste caso, a mudança que resulta de uma nova tecnologia ou um novo conceito de operações pode ser planeada e proativa. Deste modo, estabelece-se uma espécie de dualismo entre adaptação e inovação. Face ao contexto em que esse dualismo se desenvolve, os extremos não terão de ser mutuamente exclusivos. É exatamente o caso atual da Ucrânia, país onde existe uma sobreposição entre os dois conceitos, bem exemplificado pelo estímulo à experimentação de sistemas de armas estrangeiros. Neste contexto bélico, a adaptação é sustentada pelo nível político e a inovação induzida através de mudanças organizacionais planeadas, como as novas Forças de Sistemas Não Tripulados. No entanto, esse esforço tem de ser dotado de coerência sistémica, escalabilidade e maturidade tecnológica face

102 <https://www.euronews.com/next/2025/07/17/foreign-defense-companies-can-now-test-weapons-in-ukraine>

103 <https://irregularwarfare.org/articles/a-full-spectrum-of-conflict-design-how-doctrine-should-embrace-irregular-warfare/>

a competidores como a China ou a Rússia, dados os limites já visíveis da agilidade contingente, perante um “zoo de plataformas tecnológicas” (Goncharuk, 2025). A experiência ucraniana oferece uma oportunidade única para a Europa aprender os condicionalismos da guerra moderna, em especial, a necessidade do alinhamento da trindade digital, com particular destaque para a experimentação e inovação contínuas. A nível da UE, em setembro de 2024, foi aberto um gabinete de inovação de defesa em Kyiv, com vista a aprofundar as relações entre a Ucrânia e o ecossistema de inovação de defesa europeu¹⁰⁴. Recentemente, foi lançada a iniciativa Brave Tech EU¹⁰⁵, tendo em vista reunir o Fundo Europeu de Defesa (FEU), o EUDIS e a plataforma Brave 1. Existe, ainda, um conjunto de 21 países europeus que tem fortes relações bilaterais com a Ucrânia. O vínculo destas relações é apoiado em acordos de segurança, que tomaram por referência o compromisso assinado entre a Ucrânia e o Reino Unido¹⁰⁶, mas adaptado a circunstâncias específicas, servindo este expediente de compensação para a falta de progresso na adesão do país à NATO. Estabeleceu-se, assim, um quadro de referência designado “multilateralismo compartimentado” (Viceré e Sus, 2025), compreendendo um nível adicional de estruturação flexível da defesa europeia, através de coligações de vontades, baseadas nos interesses de cada Estado, que indicia uma certa divisão do trabalho, quer funcional, quer geográfica. Este arranjo poderá ser extraordinariamente útil a uma abordagem da inovação de defesa descentralizada, oferecendo uma perspetiva que valorize a fragmentação entre os países europeus, em vez de a desconsiderar. Falta, porém, institucionalizá-la e ligar esta vertente aos outros dois vértices do triângulo digital a nível europeu: o governo e a população.

Um Modo Europeu de Guerra – Ligar e Usar

Os acontecimentos na Ucrânia representam uma oportunidade única de transformação digital para a Europa, em virtude de ser um exemplo vivo de implementação expedita, mesmo em condições extraordinariamente complexas¹⁰⁷. Por isso, iniciativas como a possibilidade de prestação de serviços de governo eletrónico transfronteiriços¹⁰⁸ (uma espécie de *roaming* institucional), enquadrada por uma Lei da Europa Interoperável¹⁰⁹ é um sinal de que algo fundacional está em marcha. Um exemplo para-

104 https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-defence-innovation-office_en

105 https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/bravetech-eu_en

106 <https://www.dw.com/en/security-agreements-bridge-the-gap-until-ukraine-joins-nato/a-69633971>

107 <https://www.govtechintelhub.org/case-study-details/ukraine's-digital-transformation-as-europe's-digital-opportunity/aJYTG0000000ZXF4A2>

108 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/egovernment>

109 <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/interoperable-europe/interoperable-europe-act>

digmático é o quadro de referência para uma identidade digital europeia e a criação de uma carteira digital para cada cidadão europeu¹¹⁰. Ações como a inauguração de um centro de partilha de informação sobre tecnologias de serviços públicos em Berlim, espelhando outro em Kyiv, com o patrocínio do Fórum Económico Mundial¹¹¹, favorecem o envolvimento dos cidadãos neste esforço concertado. Os cidadãos europeus têm de sentir a mais-valia de serem europeus, que os ajude a reforçar a ideia da defesa da democracia e do seu modo de vida, através do envolvimento cívico em linha¹¹².

No que se refere às empresas, surgem agrupamentos comerciais de firmas do setor digital¹¹³ e ainda associações de promoção de *start-ups*, que adotam padrões inovadores¹¹⁴. Prevê-se, também, o estabelecimento do 28.º regime, numa tentativa para escalar o potencial do ecossistema de inovação¹¹⁵. A Estratégia Digital Internacional da UE, adotada em junho de 2025, pretende oferecer uma via para a salvaguarda dos valores europeus, em termos de regulamentação e de aumento de competitividade¹¹⁶. Porém, para defender esses valores, em termos de preparação para enfrentar os desafios securitários que tem pela frente, a Europa deve entender o atual momento como o seu “Projeto Manhattan” (Scherf, 2025)¹¹⁷, no sentido de exigir uma elaboração estratégica parecida com aquela utilizada durante o desenvolvimento da arma nuclear norte-americana. Se continuar a pensar apenas em fossos de capacidades militares ou em desenvolver plataformas próprias da era industrial (aeronaves, navios, carros de combate, etc.), irá continuar com as suas dependências confrangedoras, em vez de desenvolver as competências para enfrentar as ameaças futuras. Relativamente aos EUA, a diferença de intensidade tecnológica pode mesmo ser considerada um “grande problema de segurança”¹¹⁸. No que respeita à China, a dependência é crítica relativamente aos minerais utilizados na indústria de defesa¹¹⁹ ¹²⁰ e noutros domínios importantes, como os semicondutores mais básicos¹²¹ para a indústria em geral.

110 <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/display/EUDIGITALIDENTITYWALLET/>

111 <https://www.govtechintelhub.org/about>

112 [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)646161](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)646161)

113 <https://www.digitaleurope.org/>

114 <https://www.esnalliance.eu/pt>

115 [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2025\)765802](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)765802)

116 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/international-digital-strategy>

117 <https://www.economist.com/by-invitation/2025/06/26/this-is-europes-manhattan-project-moment-argues-a-tech-boss>

118 <https://www.politico.eu/article/europe-technology-gap-wolfgang-ischinger-munich-security-conference-military-industrial-complex/>

119 https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/research-papers/2025/03/iiss_critical-raw-materials-and-european-defence_25032025.pdf

120 <https://www.euractiv.com/section/defence/news/how-rare-earths-could-make-or-break-the-eus-defence-ambitions/>

121 <https://www.politico.eu/article/europe-reliance-china-low-tech-microchips-manufacturing-european-court-of-auditors/>

Para uma afirmação geopolítica assertiva que lhe permita “construir mundos” (Maçães, 2025), como outrora, é necessário que a Europa desenvolva muito mais o poder da inovação (Schmidt, 2023) que se encontra estreitamente associado ao desenvolvimento tecnológico, em especial no setor da defesa. Como exemplo da falta de foco, apesar de ter sido lançada em 2021, a Bússola Digital 2030¹²², um documento da Comissão Europeia, não faz qualquer menção à área da defesa. Por outro lado, em 2023, a EDA reviu o seu Plano de Desenvolvimento de Capacidades (PDC)¹²³ e estabeleceu 14 prioridades nos cinco domínios militares e outras oito categorizadas em facilitadores estratégicos e multiplicadores de forças. A transformação digital das forças armadas foi identificada como uma das áreas-chave, mas com âmbito limitado, fazendo parte de um dos facilitadores e multiplicadores de força (C4ISTAR Persistente e Resiliente) e não como conceito central. Mais tarde, um estudo não oficial intitulado “*Enhancing EU Military Capabilities Beyond 2040: Main findings from the 2023 Long-Term Assessment of the Capacity Development Plan*”¹²⁴ identificou a digitalização constante da sociedade como um dos seis principais fatores que moldam o contexto estratégico para os próximos vinte anos. Porém, a coexistência de mentalidades de defesa analógicas e digitais condiciona a conceção e o desenvolvimento do equipamento militar e aponta para uma evolução incremental, baseada nas grandes empresas de defesa já estabelecidas. Embora tenha identificado uma lista de nove tecnologias disruptivas emergentes, o estudo não detalhou como elas serão integradas no equipamento usado pelas forças armadas e não foram feitas quaisquer considerações sobre agilidade, escala e escopo, ou qualquer tipo de arquitetura para as forças armadas do futuro operarem esses sistemas. No entanto, o ensaio mencionou a opinião popular e a possibilidade de os conflitos serem mais transparentes, devido a uma grande variedade de fontes de informação sobre operações militares. Ainda na esfera da EDA, considere-se a lista dos 15 grupos de capacidades tecnológicas (CAPTECHS) que reúnem organizações governamentais, organizações de investigação e tecnologia, indústria, meio académico, bem como pequenas e médias empresas, no esforço para desenvolver as capacidades de defesa acordadas entre países membros¹²⁵. Nenhuma privilegia objetivamente a digitalização, o *software* ou a inteligência artificial.

A falta de consenso em torno da digitalização e do desenvolvimento de capacidades europeias atualizadas, mais centradas na inovação expedita e no *software* do que no *hardware*, é particularmente preocupante numa conjuntura em que se avizinha a chegada de um “tsunami” de financiamento (Witney, 2025). Maiores desafios

122 <https://eufordigital.eu/library/2030-digital-compass-the-european-way-for-the-digital-decade/>

123 <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/qu-03-23-421-en-n-web.pdf>

124 <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/enhancing-eu-military-capabilities-beyond-2040.pdf>

125 [https://eda.europa.eu/what-we-do/research-technology/capability-technology-areas-\(captechs\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/research-technology/capability-technology-areas-(captechs))

residem, ainda, na urgência de reformas estruturais das forças armadas, que precisam de atualizar a forma como operam, ou até de fundar novos ramos das forças armadas para explorar as possibilidades tecnológicas oferecidas pela inteligência artificial e pelos meios não tripulados. As próprias indústrias de defesa também terão de reformular os seus modelos de negócio para acomodar a inovação permanente, que exige métodos de conceção e apoio logístico muitíssimo mais ágeis, em vez de se concentrarem em aquisições plurianuais de itens de grande porte.

Por todo o continente, o panorama da digitalização das forças armadas agrava o fenómeno da referida fragmentação. A principal observação é que não existe um sentido de urgência na modernização abrangente do setor de defesa para responder às ameaças à segurança do século XXI, a não ser no Leste, onde a ameaça russa é mais evidente e onde a memória histórica da ocupação soviética ainda permanece viva. Essa inação decorre de vários fatores, desde a falta de consciência perante a dicotomia entre *hardware* e *software*, processos de planeamento de defesa arcaicos, conformismo, desafios demasiado complexos, baixo investimento, diferentes perceções de ameaça, etc. Até as grandes potências europeias, como a França, a Alemanha e o Reino Unido têm abordagens significativamente diferentes relativamente à necessidade de digitalização da defesa (Soare, Sing e Nowens, 2023). Em França, verifica-se uma divergência entre a narrativa política e as decisões orçamentais que priorizam a modernização de sistemas legados, ao mesmo tempo que a infraestrutura digital é progressivamente implantada. A Alemanha prefere focar o desenvolvimento do progresso tecnológico nos ângulos civil, económico e industrial, permanecendo “longe de adotar uma abordagem de defesa definida por *software*” (Soare, Sing e Nowens, 2023, p. 37). O Reino Unido, sendo o ecossistema tecnológico mais atrativo da Europa e tendo uma Estratégia Digital de Defesa com três pilares, designadamente *digital backbone*, *digital foundry* e talento, teve de contar com empresas norte-americanas como a Palantir¹²⁶ e a Anduril¹²⁷ para satisfazer as necessidades de gestão de dados, assumindo os riscos de dependência externa, sugerindo falta de competências residentes. Não existe uma estratégia coletiva específica para a transformação digital da defesa exclusivamente europeia, embora tenham circulado documentos internos no Comité Militar da União Europeia com essa preocupação (Soare, 2023). Mais uma vez, a NATO, com a sua agenda para a transformação digital, parece oferecer o alívio desse encargo aos países europeus. A Aliança dispõe de uma Visão de Transformação Digital e uma Estratégia de Implementação de Transformação Digital, bastante sólidas e abrangentes¹²⁸.

126 <https://www.ccn.com/news/technology/palantir-ai-model-will-shape-uk-military-strategy-but-experts-warn-of-cybersecurity-risks/>

127 <https://www.anduril.com/article/anduril-industries-awarded-gbp17-million-ministry-of-defence-force-protection-technology/>

128 https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_229801.htm?selectedLocale=en

Face ao exposto, considera-se que é necessária uma nova maneira de cooperar, entre os países europeus democráticos liberais, que considere as realidades incontornáveis dos bloqueios da UE e da NATO, motivados por razões burocráticas ou ideológicas, como afirmam Besch e Youngs (2025)¹²⁹. Estes autores defendem que os governos europeus devem procurar a institucionalização de *clusters*, fundados em Tratados, cada qual com regras próprias, em substituição das atuais coligações de vontades que se formaram, por exemplo, em torno do apoio à Ucrânia, para escapar aos formatos de decisão vigentes naquelas organizações. Estes novos corpos permitiriam a adesão tanto de países-membros da UE, como de países não-membros, formando alianças mais fluidas e flexíveis, supervisionadas por secretariados dedicados ou assembleias, que integrassem representações de todas as partes. Este seria um novo quadro de referência para uma maior autonomia e inclusividade europeias, particularmente útil quando está em debate a participação de países terceiros nos instrumentos de financiamento da indústria de defesa da UE a longo prazo (Martins, 2025) (Santopinto, 2025). Santopinto declara que, se os países europeus quiserem ser soberanos e estrategicamente autónomos, não podem depender de importações militares, em especial quando estas são objeto de restrições de uso, controlos de reexportação ou estão dependentes de cadeias logísticas fora do seu controlo.

Como referido anteriormente, os limites da experimentação de defesa *bottom-up* estão a ser atingidos na Ucrânia, carecendo de uma institucionalização mais formalizada, a qual só poderá ser alcançada pelas estruturas estatais que contemplem capacidades de engenharia sofisticada e sustentável. Kaushal e O'Neill (2025) apresentam uma solução que designam de “rearmamento dissimilar” para proporcionar um conjunto de equipamentos derivados de tecnologias comerciais imediatamente disponíveis, as quais apostam mais na quantidade do que na qualidade dos grandes sistemas de armas, como forma de fornecer as capacidades sofisticadas necessárias ao combate moderno, enquanto a economia de guerra não estiver em pleno funcionamento. Estas aproximações favorecem mais os sistemas inteligentes, baratos e numerosos do que os raros, complexos e caros (Hammes, 2025), que, por sua vez, podem ser concebidos por países, consórcios entre empresas de defesa estabelecidas ou por *start-ups*. Se isso for feito em parceria com a Ucrânia, será aproveitado como frente dissuasora contra a Rússia, ao mesmo tempo que premeia as oportunidades de investimento no desenvolvimento de um “arsenal de democracia acessível” (Kirkegaard, 2025).

O progresso para o desenvolvimento acelerado de uma estratégia genética europeia estará, então, na integração do complexo industrial militar e das redes de inovação de defesa da Ucrânia¹³⁰ numa plataforma que consiga ligar simultaneamente a UE

129 <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/europe-needs-new-way-cooperate>

130 <https://georgetownsecuritystudiesreview.org/2025/05/15/a-first-point-view-examining-ukraines-drone-industry/>

e os países que aderirem a uma nova arquitetura de segurança europeia. Um eventual tratado europeu sobre inovação no domínio da defesa alinharia as regras dos três principais mecanismos multinacionais de inovação de defesa (EUDIS, HEDI e DIANA) com as dos países aderentes, estabelecendo mecanismos de recompensa originais e interligando o maior número de participantes possível. Seria, assim, possível desenvolver armamento dissimilar à escala continental, estimulando a criatividade numa organização em rede, permitindo a priorização de alto nível com a adaptação de condições encontradas localmente, as quais favorecessem, contudo, a preparação do bem coletivo que é a defesa europeia. Neste caso, a descentralização seria valorizada e permitiria a construção de forças modulares baseadas em arquiteturas abertas, sustentadas por doutrinas que atribuam poder decisório às pontas operacionais (Alberts e Hayes, 2003).

A UE, com o seu poder de regulamentação multinacional, funcionaria como um verdadeiro sistema operativo de defesa, ou mesmo como uma plataforma interoperável, em que os Estados-membros – e até parceiros NATO não pertencentes à UE – se “ligam” modularmente, escolhendo o grau de participação em função das suas capacidades, prioridades e vontade política. Para efeitos de concertação, e uma vez que a decisão é sempre de cada um dos países europeus, seria muito útil que fossem financiadas missões nacionais para estudar a designada trindade digital ucraniana. Cada grupo seria composto por entidades civis e militares, que seguiriam um guião acordado por uma entidade europeia, por exemplo, a EDA¹³¹, para recolher informação e testemunhos que auxiliassem os decisores nacionais a obter os seus entendimentos próprios. Mais tarde, estes pontos de vista nacionais seriam utilizados para o desenvolvimento de uma visão partilhada sobre a interação dos três sujeitos sociais que debatemos neste artigo: o governo, o povo e as forças armadas. Por um lado, este quadro de referência seria utilizado a nível nacional e europeu, orientado para a promoção dos objetivos de defesa coletiva. Por outro lado, com o intuito de dar um impulso significativo para a digitalização da defesa, poderiam ser pensados programas de bandeira a nível continental, como uma rede de unidades militares encarregadas de conduzir campanhas alargadas de experimentação¹³² (Alberts e Hayes, 2006), explorando o setor tecnológico europeu, com a intenção de formar um Corpo Europeu de Sistemas Não Tripulados

131 O HEDI já tem um cluster destinado ao desenvolvimento de uma visão comum da inovação de defesa. No entanto, não estão estabelecidas as ligações às componentes do governo digital e do envolvimento dos cidadãos e são apontadas para um eventual HEDI 2.0 a realização de todo o potencial de um *hub* para o *design* cooperativo e experimentação em toda a UE, embebido no processo de desenvolvimento de capacidades.

132 Alargando de sobremaneira os exercícios *Operational Experimentation* (OPEX), como aquele que decorreu, pela primeira vez, a 3 de julho de 2025, perto de Roma. <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2025/07/03/first-eu-level-opex-campaign-tests-uav-and-ugv-systems-in-italy>.

e aproveitando as propostas existentes de implementação de uma nuvem de computação na NATO (Calcara, 2025), com um *cluster* europeu.

Conclusão

A Europa encontra-se num momento decisivo da sua história estratégica. A fragmentação, frequentemente apontada como fraqueza, pode ser reconceptualizada como uma fonte de poder, desde que enquadrada numa arquitetura coerente e orientada para a inovação de defesa. A experiência ucraniana, quer com a sua trilogia digital, quer com a abordagem *bottom-up* à inovação militar, oferece um modelo valioso para os países europeus. A integração desse modelo numa plataforma multinacional, que valorize a descentralização e a modularidade, poderá constituir a semente de uma verdadeira estratégia genética europeia.

A transformação digital da defesa europeia não pode continuar em segundo plano, como até aqui. A emergência de ameaças híbridas, a competição tecnológica global e a necessidade de autonomia estratégica exigem uma resposta ousada e coordenada. A criação de missões nacionais para estudar a trindade digital ucraniana, a institucionalização de *clusters* flexíveis e a fundação de um Corpo Europeu de Sistemas Não Tripulados são propostas concretas que podem catalisar essa mudança. Mais do que reagir às crises, a Europa deve antecipá-las e preparar-se para enfrentá-las com inteligência, agilidade e coesão. O poder da fragmentação reside na capacidade de transformar diversidade em vantagem estratégica – e esse é o verdadeiro desafio da preparação militar europeia no século XXI.

Bibliografia

- Alberts, D. S. e Hayes, R. E. (2003). *Power to the Edge: Command and Control in the Information Age*, CCRP Publications. Disponível em: http://www.dodccrp.org/files/Alberts_Power.pdf.
- Alberts, D. S. e Hayes, R. E. (2006). *Campaigns of Experimentation: Pathways to Innovation and Transformation*. CCRP Publications. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA457167.pdf>.
- Barno, D. e Bensahel, N. (2020). *Adaptation under Fire: How Militaries Change in Wartime*, Oxford University Press.
- Beaufre, A. (2004). *Introdução à Estratégia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Beetsma, R., Buti, M. e Nicoli, F. (2024). "Investing in defence as a European public good", *Centre for Economic Policy Research*, 16 de setembro de 2024. Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/investing-defence-european-public-good>.

- Berthelsen, E. (2025). "Hybrid times: War and peace in military innovation studies", *Journal of Strategic Studies*, pp. 1–34. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402390.2025.2512238>.
- Besch, S. e Youngs, R. (2025). "Europe Needs a New Way to Cooperate - How to Fill the Gaps Created by the EU's and NATO's Shortcomings", *Foreign Affairs*, 5 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/europe-needs-new-way-cooperate>.
- Biscop, S. (2025). "NATO: The Damage Is Done – So Think Big", *Egmont Security Policy Briefs*, 20 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.egmontinstitute.be/nato-the-damage-is-done-so-think-big/>.
- Bondar, K. (2024). "Does Ukraine Already Have Functional CJADC2 Technology?", *Center for Strategic and International Studies*, 11 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/does-ukraine-already-have-functional-cjad2-technology>.
- Bondar, K. (2025). "How Ukraine's War is Reshaping C4ISR for the Modern Battlefield", *The Hague Centre for Strategic Studies*, 19 de maio de 2025. Disponível em: <https://hcss.nl/report/how-ukraines-war-is-reshaping-c4isr-for-the-modern-battlefield/>.
- Calcara, A. (2025). "NATO's Digital Modernisation: The Case of Cloud Computing", *The Hague Centre for Strategic Studies*, 12 de maio de 2025. Disponível em: <https://hcss.nl/report/natos-digital-modernisation-the-case-of-cloud-computing/>.
- Chastand, J. (2025). "Hungarians don't see Russia as a threat", *Le Monde*, 1 de abril de 2025. Disponível em: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/04/01/hungarians-don-t-see-russia-as-a-threat_6739726_4.html.
- Clausewitz, C. (1976). *Da Guerra*. Lisboa: Ed. Perspectivas e Realidades.
- Couto, A. (1988). *Elementos de Estratégia, Apontamentos para um Curso, Volume I*, Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Csaky, Z. e Grant, C. (2025). "Does EU enlargement require voting reform?", *Centre for European Reform*, 9 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.cer.eu/insights/does-eu-enlargement-require-voting-reform> (Acedido em: 15 de agosto de 2025).
- Ditrych, O. e Laryš, M. (2024). "What can European security architecture look like in the wake of Russia's war on Ukraine?", *European Security*, 34(1), pp. 44–64. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662839.2024.2347221>
- Eugénio, A. (2013). "Smart Defense: Overcoming Hurdles and Passing Batons", *Marshall Center Occasional Paper* no. 25, Dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.marshallcenter.org/en/publications/occasional-papers/smart-defense-overcoming-hurdles-and-passing-batons>.
- Eugénio, A. (2024a). "Economia de Defesa e Inovação Tecnológica – Perspetivas provenientes da Guerra da Ucrânia", *Revista Militar*, 76(6/7), pp. 535-563. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1799>.

- Eugénio, A. (2024b). “O Yin e o Yang da NATO – Desarmonias na Defesa da Europa”, *Nação e Defesa*, (168), Agosto. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/nacao/article/view/40238/27828>.
- Fatsiadou, A. (2025). “Europe in Flux: Militarization, Fragmentation, and the Limits of Unity”, *Geopolitical Monitor*, 8 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.geopoliticalmonitor.com/europe-in-flux-militarization-fragmentation-and-the-limits-of-unity/>.
- Glod, K. (2025). “Assessing the OSCE Toolbox: Opportunities for a safer Europe”, *European Leader Network*, Março de 2025. Disponível em: <https://europeanleadershipnetwork.org/report/assessing-the-osce-toolbox-opportunities-for-a-safer-europe/>.
- Goncharuk, V. (2025). “Ukraine Isn’t the Model for Winning the Innovation War”, *War on the Rocks*, 12 de Agosto de 2025. Disponível em: <https://warontherocks.com/2025/08/ukraine-isnt-the-model-for-winning-the-innovation-war/>
- Hakmeh, J. (2025). “What Ukraine can teach Europe and the world about innovation in modern warfare”, *Chatham House*, 5 de março de 2025. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/2025/03/what-ukraine-can-teach-europe-and-world-about-innovation-modern-warfare>.
- Hammes, T. X. (2025). “The Promise of the Smart, Cheap and Many”, *Whitehall Papers*, 102(1), pp. 11–27. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02681307.2024.2506245>.
- Kaushal, S., e O’Neill, P. (2025). “Introduction: The Strategic Logic of Dissimilar Rearmament”. *Whitehall Papers*, 102(1), pp. 1–10. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02681307.2024.2506244>.
- Kim, S. M. e Corder, M. (2025). “Trump says whether he’ll commit to NATO mutual defense guarantee ‘depends on your definition’”, *Associated Press*, 24 de junho de 2025. Disponível em: <https://apnews.com/article/trump-iran-israel-nato-e34385f9b6e2ff5d0cf60f8aaea57a40>.
- Kirkegaard, J. (2025). “Ukraine: European democracy’s affordable arsenal”, *Bruegel Policy Brief*, 12 de março de 2025. Disponível em: <https://www.bruegel.org/policy-brief/ukraine-european-democracys-affordable-arsenal>.
- Lau, S. e Barigazzi, J. (2024). “Who’s the Boss When It Comes to Defense: NATO or the EU?”, *Politico*, 12 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/boss-defense-nato-eu-jens-stoltenberg-ursula-von-der-leyen/>.
- Letzing, J. (2025). “Can Europe fundamentally reshape its economies to focus on defence?”, *Geographies in Depth, World Economic Forum*, 19 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.weforum.org/stories/2025/02/can-europe-fundamentally-reshape-its-economies-to-focus-on-defence/>.
- Mações, B. (2025). *Construtores de Mundos – A Tecnologia e a Nova Geopolítica*, Lisboa: Temas e Debates.

- Martins, B. O. (2025). Países-Terceiros e o Rearmamento da Europa, *IDN Brief*, maio de 2025. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2025/IDN%20Brief_%20Rearmamento%20da%20Europa_maio%202025.pdf.
- McNamara, K. (2025). “The EU in a new geopolitical world order”, *Instituto Real Elcano*, 28 de abril de 2025. Disponível em: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/commentaries/the-eu-in-a-new-geopolitical-world-order/>.
- Meyer, C. O. (2005). “Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms”, *European Journal of International Relations*, 11(4), pp. 523-549. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354066105057899>.
- Möhring, J. (2024). “EUDIS, HEDI, DIANA: What’s behind Three Defense Innovation Acronyms?”, *Institut Français des Relations Internationales*, 25 de setembro de 2024. Disponível em: <https://www.ifri.org/en/memos/eudis-hedi-diana-whats-behind-three-defense-innovation-acronyms>.
- Raik, K., Terlikowski, M. e Baumann, M. (2025). “Beyond Burden Sharing: Conceptualizing the European Pillar of NATO”, *German Council on Foreign Relations Policy Brief*, 17 de junho de 2025. Disponível em: <https://dgap.org/en/research/publications/beyond-burden-sharing-conceptualizing-european-pillar-nato>.
- Rosen, S. (1991). *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*. Cornell University Press.
- Santopinto, F. (2025). “The Involvement of Third-Country Entities in EU Defence Industrial Policies and the “European Design Authority” Concept”, *Armament Industry European Research Group Policy Paper # 114*, Junho de 2025. Disponível em: <https://www.iris-france.org/en/the-involvement-of-third-country-entities-in-eu-defence-industrial-policies-and-the-european-design-authority-concept/>.
- Scherf, G. (2025). “This is Europe’s Manhattan Project moment, argues a tech boss”, *The Economist, By Invitation*, 26 de junho de 2025. Disponível em: <https://www.economist.com/by-invitation/2025/06/26/this-is-europes-manhattan-project-moment-argues-a-tech-boss>.
- Schmidt, E. (2023). “Innovation Power - Why Technology Will Define the Future of Geopolitics”, *Foreign Affairs*, Março/Abril de 2023. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/eric-schmidt-innovation-power-technology-geopolitics>.
- Shurkin, M. (2020). “Grand Strategy Is Total: French Gen. André Beaufre on War in the Nuclear Age”, *War on the Rocks*, 8 de outubro de 2020. Disponível em: <https://warontherocks.com/2020/10/grand-strategy-is-total-french-gen-andre-beaufre-on-war-in-the-nuclear-age/>.
- Soare, S. (2023). “Digitalisation of Defence in NATO and the EU: Making European Defence Fit for the Digital Age”, *International Institute for Strategic Studies*, 10 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.iiss.org/research-paper/2023/08/digitalisation-of-defence-in-nato-and-the-eu/>.

- Soare, S., Sing, P. e Nowens, M. (2023). "Software-defined Defence: Algorithms at War", *International Institute for Strategic Studies*, 17 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www.iiss.org/research-paper/2023/02/software-defined-defence/>.
- Szewczyk, B. M. J. (2021). *Europe's Grand Strategy - Navigating a New World Order*, Palgrave Macmillan Cham. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-60523-0>.
- Viceré, M. e Sus, M. (2025). "Organizing European security through informal groups: insights from the European Union's response to the Russian war in Ukraine", *International Politics*, 28 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/s41311-024-00657-7>.
- Wallace, N. (2025). "EU was formed to 'screw' US, Trump says in promising tariffs on cars", *Euractiv*, 26 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-was-formed-to-screw-us-trump-says-in-promising-tariffs-on-cars/>.
- Witney, N. (2025). "Too much, too fast: Europe's defence-spending tsunami is coming", *European Council of Foreign Relations*, 25 de junho de 2025. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/too-much-too-fast-europes-defence-spending-tsunami-is-coming/>.

Um C2 Comum Europeu de Defesa? Desafios Operacionais e Imperativos Estratégicos Num Espaço de Segurança Fragmentado

Hélder Sousa Silva

Eurodeputado ao Parlamento Europeu, Doutorando em Estudos Estratégicos (ISCSP).

João Costa Cardoso

Mestre em European Public Affairs pela Universidade de Maastricht.

Resumo

Este artigo analisa os desafios e imperativos estratégicos associados à criação de uma estrutura comum de Comando e Controlo (C2), no contexto das missões da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), da União Europeia (UE). Argumenta que a ausência de um comando político-militar europeu integrado continua a limitar a eficácia operacional da UE e a sua credibilidade estratégica. Através da análise das lições operacionais de três missões distintas, o artigo reflete sobre propostas realistas para a evolução da estrutura europeia de C2, sem nunca recorrer à ideia de um exército comum europeu. Este estudo pretende contribuir para o debate académico e político sobre a consolidação da PCSD, a revisão da Bússola Estratégica e, ainda, a autonomia estratégica europeia em matéria de defesa.

Palavras-chave: União Europeia; Política Comum de Segurança e Defesa; Comando e Controlo; Autonomia Estratégica; Quartel-general Militar; Integração da Defesa Europeia; Gestão de Crise; Operações Militares da UE; Reforma Institucional; Cooperação Civil-militar.

Abstract

A common European defense C2? Operational challenges and strategic imperatives in a fragmented security space

This article examines the operational challenges and strategic imperatives associated with establishing a common command and control (C2) structure within the framework of the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP) missions. It argues that the absence of a genuinely integrated political-military command continues to constrain the European Union (EU) operational effectiveness and strategic credibility. Drawing on lessons from three distinct missions, the article reflects on realistic proposals for the evolution of the EU's C2 architecture, without ever resorting to the idea of a common European army. This study aims to contribute to the academic and political debate surrounding the consolidation of the CSDP, the revision of the Strategic Compass, and the broader pursuit of European strategic autonomy in defence.

Keywords: European Union; Common Security and Defence Policy; Command and Control; Strategic Autonomy; Military Headquarters; European Defence Integration; Crisis Management; EU Military Operations; Institutional Reform; Civil-military Cooperation.

Artigo recebido: 06.08.2025

Aprovado: 19.08.2025

<https://doi.org/1047906/ND2025.171.05>

Introdução

A ilusão de uma Europa pacífica, até ao “fim da história”, desvaneceu-se com o regresso da guerra ao continente. A invasão russa da Ucrânia, em 2022, a crescente instabilidade no flanco sul e a crescente imprevisibilidade do parceiro transatlântico obrigaram a União Europeia (UE) a repensar a sua arquitetura de segurança e defesa. A adoção da Bússola Estratégica (Conselho Europeu, 2022), duas semanas após a invasão, representou uma inflexão importante neste percurso, assumindo como objetivo uma União capaz de agir por si própria, sempre que necessário. Contudo, os avanços no domínio das capacidades militares e do financiamento da indústria de defesa foram escassos e, na prática, a capacidade operacional da UE permanece significativamente limitada por constrangimentos estruturais e políticas, que tornam essa ambição mais retórica do que funcional.

Entre os principais entraves à concretização da ambição europeia em matéria de defesa, destaca-se a inexistência de uma estrutura europeia robusta de Comando e Controlo (C2) – definida como o conjunto de processos, estruturas e tecnologias que permitem planear, dirigir, coordenar e controlar operações militares. Ao contrário da NATO, que dispõe de uma cadeia de comando permanente e plenamente operacional, a UE depende de mecanismos intergovernamentais, estruturas civil-militares híbridas e soluções *ad hoc* que dificultam a coerência estratégica e limitam a eficácia tática no terreno.

Esta realidade impacta, particularmente, as missões da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), nas quais a UE tem desempenhado um papel importante, com mais de 40 operações realizadas, desde 2003, em domínios tão diversos como o treino militar, a vigilância marítima ou o apoio a forças de segurança locais. Não obstante a importância e o sucesso deste envolvimento da UE, a condução das missões continua a depender de estruturas frágeis: o Estado-Maior da UE (EMUE) tem um mandato restrito e recursos extremamente limitados; a Capacidade de Planeamento e Conduta Militar (MPCC), embora promissora, ainda não opera com a escala e a autoridade de um verdadeiro comando operacional; e, em muitos casos, a responsabilidade pelo planeamento e execução recai em estruturas de comando nacionais designadas pontualmente, o que compromete a continuidade e a interoperabilidade. Em termos práticos, isto traduz-se em tempos de resposta prolongados, em dificuldades de coordenação multinacional, na sobreposição de cadeias de comando e na incapacidade de projetar força, de forma autónoma, em contextos complexos.

Este artigo pretende explorar, precisamente, essa lacuna crítica na arquitetura de defesa europeia. A investigação parte do pressuposto de que o sucesso de uma política comum de defesa exige, além das capacidades militares, uma arquitetura de comando clara, tecnicamente interoperável e politicamente legitimada. Não se

trata de discutir a criação de um exército europeu comum, proposta que continua a dividir Estados-membros e que levanta questões constitucionais, em vários países, mas sim analisar em que medida uma estrutura C2 mais integrada pode reforçar a coerência, a prontidão e a autonomia estratégica da UE.

A questão central que orienta este estudo é: de que forma as limitações, atuais, das estruturas de Comando e Controlo da UE condicionam a eficácia das suas operações militares e que alternativas organizacionais podem reforçar a sua capacidade operacional autónoma? Para tal, a hipótese explorada é que, sem uma capacidade C2 europeia mais integrada e permanente, a União Europeia permanecerá dependente de soluções improvisadas, subordinada a estruturas da NATO ou de potências terceiras (particularmente os Estados Unidos), com eficácia operacional limitada e baixa projeção estratégica.

A análise incide sobre três missões concretas que, pela sua diversidade geográfica, tipológica e institucional, permitem avaliar as potencialidades e os limites do atual modelo europeu de condução de operações. Geograficamente, o artigo centra-se na atuação da UE em três teatros operacionais: o Golfo de Áden (Operação ATALANTA); o Sael Central (*Task Force TAKUBA*); e o Mar Vermelho (Operação ASPIDES).

O artigo principia com um enquadramento crítico da literatura académica e institucional sobre C2, na defesa europeia. Detalha-se a metodologia adotada, com particular atenção à escolha dos casos. Segue-se uma análise em quatro momentos: o contexto estratégico em que se inscreve a evolução da PCSD; os desafios operacionais colocados pelas estruturas de comando atuais; a análise operacional dos três casos selecionados; e, por fim, a avaliação das propostas em debate, no seio da UE, para reforçar o seu sistema de comando. A discussão articula observação empírica com os principais debates teóricos e institucionais. A conclusão aponta caminhos realistas para reforçar a eficácia e a legitimidade do C2 europeu, sem colidir com o papel da NATO nem com a soberania dos Estados-Membros.

Este estudo pretende contribuir para o debate académico e político sobre a evolução da PCSD, através de uma perspetiva técnico-operacional baseada na realidade institucional da UE, mas sensível aos equilíbrios geopolíticos e às atuais alianças militares. Longe de propor a criação de um exército europeu comum, ideia politicamente divisiva e institucionalmente prematura, o artigo defende a necessidade urgente de reforçar os instrumentos de comando, planeamento e condução de operações da União, nomeadamente através do fortalecimento do EMUE e da clarificação do papel do MPCC.

1. Perspetivas sobre a Construção (Incompleta) do Comando Europeu

A questão do C2, na PCSD, tem ocupado um lugar central na literatura especializada em estudos estratégicos de segurança europeia. Desde a adoção do Tratado de Lisboa, diversos autores têm sublinhado que a capacidade da UE para conduzir operações militares, de forma coerente, eficaz e autónoma, permanece fortemente condicionada por obstáculos estruturais. A literatura académica identifica três dimensões críticas desta problemática: as limitações institucionais, os constrangimentos políticos e os desafios técnico-operacionais.

A evolução pós-Lisboa tem sido caracterizada por soluções institucionais fragmentárias. Autores como Wessels e Bopp (2008) identificaram precocemente que o Tratado de Lisboa criava uma arquitetura institucional fragmentada, propondo o conceito de “intergovernamentalismo racionalizado” para caracterizar uma integração conduzida de forma modular e seletiva, o que condicionaria a eficácia operacional. Por seu lado, Besch (2019a; 2019b) analisa a crescente intervenção da Comissão Europeia no domínio industrial da defesa, nomeadamente através do Fundo Europeu de Defesa (EDF), mas sublinha que esta “comunitarização parcial” não se estende às estruturas operacionais e de comando. Deneckere (2019) e Debuysere e Blockmans (2019) defendem que a criação de novos instrumentos, como o Fundo Europeu para a Paz (EPF) ou o MPCC, não resolveu a raiz do problema: a ausência de uma autoridade política e militar europeia com capacidade de decisão e de execução integrada.

No que respeita às limitações institucionais, Howorth (2014) aponta a fragmentação institucional da PCSD e a falta de um comando permanente; Biscop (2019) evidencia a lacuna entre ambição estratégica e meios disponíveis; enquanto que Fiott (2018) destaca os entraves burocráticos que limitam a autonomia operacional. Complementarmente, Nováky (2018) identifica as insuficiências do MPCC na execução independente de missões; Juncos e Blockmans (2018) analisam os desafios concretos de coordenação política, militar e civil nas operações da UE.

A tensão entre discurso político e realidade operacional constitui um segundo eixo de análise. Biscop (2023) e Howorth (2014) realçam uma contradição persistente: enquanto os discursos políticos acentuam a necessidade de autonomia estratégica, os instrumentos operacionais continuam dependentes de lógicas intergovernamentais. Segundo estes autores, uma verdadeira capacidade europeia de defesa exige mais do que financiamento e planeamento. Requer, sobretudo, uma arquitetura comum de comando, dotada de autoridade, interoperabilidade e legitimidade política. A ausência de um quartel-general (QG) operacional europeu, independentemente da sua localização, é apontada como um dos principais bloqueios à maturação da PCSD (Major e Mölling, 2016).

A NATO surge inevitavelmente como termo de comparação e, simultaneamente, como fonte de constrangimento. A literatura mais recente, no entanto, tende a con-

siderar que o contexto de incerteza transatlântica e a pressão para que a Europa assuma maior responsabilidade justificam uma abordagem mais assertiva da UE, nesta matéria (Tardy, 2017; Fiott e Lindstrom, 2021; Besch, 2022). A partilha de responsabilidades entre estruturas civis e militares, a falta de protocolos comuns de C2 e a ausência de interoperabilidade tecnológica são apontadas como problemas recorrentes (Juncos e Blocksmans, 2018). Koenig (2020) destaca, por exemplo, que o tempo necessário para lançar operações militares sob mandato europeu continua a ser significativamente superior ao da NATO ou de coligações multinacionais.

A nível teórico, esta discussão situa-se entre o institucionalismo liberal, que realça a importância de instituições comuns para a coordenação eficaz, e o realismo, que sublinha a persistência do interesse nacional e da soberania como limites à integração. O conceito de “lacuna entre expectativas e capacidades” (*capability-expectations gap*), originalmente identificado por Hill (1993) e retomado por diversos autores, continua a ser central no debate contemporâneo (Rieker e Blockmans, 2019; Reykers, 2019).

A dimensão técnico-operacional tem recebido crescente atenção na literatura especializada. Centros de investigação especializados, em França e na Alemanha, bem como *think tanks* internacionais têm sublinhado a urgência de reforçar a harmonização doutrinária e a interoperabilidade, tanto técnica quanto humana, nas forças europeias (Barrie, et al., 2020; Reykers, 2019; Jakobsson e Sjökvist, 2024). O Institut de Recherche Stratégique de l’Ecole Militaire - IRSEM destaca que uma doutrina coerente é essencial para que as forças partilhem “uma mesma maneira de ver, de pensar e de agir” (Morel e Richter, 2021). Por sua vez, a Bundeswehr, através do conceito de interoperabilidade, defende uma integração em três níveis – mental, estrutural e material – como pré-condição para a cooperação multinacional (Bundeswehr, 2023). Sem estes avanços os investimentos em capacidades e na indústria de defesa europeia mantêm-se aquém de uma verdadeira projeção estratégica autónoma.

Apesar da riqueza dos contributos já existentes, permanecem por explorar, de forma mais aprofundada, duas lacunas específicas: i) a análise comparada das operações europeias do ponto de vista do modelo de comando utilizado e das suas consequências práticas; ii) a articulação entre os desafios técnicos de C2 e os bloqueios institucionais e políticos da UE. Adicionalmente, a literatura tende a privilegiar análises teórico-institucionais em detrimento de estudos empíricos que examinem o funcionamento concreto das estruturas de comando em contexto operacional.

Este artigo visa contribuir para preencher essas lacunas, oferecendo uma leitura transversal de três operações distintas – Atalanta, Takuba e ASPIDES – à luz dos desafios da integração do comando europeu.

2. Metodologia

A análise assenta numa abordagem qualitativa, com recurso à análise documental e à comparação de casos. Esta metodologia permite compreender os constrangimentos estruturais e operacionais da UE, no domínio do C2, observando os efeitos práticos dessas limitações em diferentes contextos operacionais. O objetivo não é apenas descrever os mecanismos existentes, mas avaliar em que medida a sua configuração atual condiciona a eficácia e a coerência da ação europeia, em matéria de segurança e defesa.

A seleção das três missões permite uma análise comparativa útil dos diferentes modelos de Comando e Controlo atualmente existentes na ação externa da UE. A operação EUNAVFOR ATALANTA segue um modelo tradicional da PCSD, assente num QG nacional designado, o que garante experiência acumulada e flexibilidade tática, mas limita a integração com estruturas permanentes da UE e pode comprometer a continuidade institucional. A *Task Force* TAKUBA, por sua vez, não foi conduzida sob mandato europeu, mas organizada como uma coligação liderada pela França, com contributos voluntários de alguns Estados-membros. O seu comando era essencialmente nacional, com elevada flexibilidade operacional, mas baixa legitimidade institucional europeia e limitada interoperabilidade. Em contraste, a operação EUNAVFOR ASPIDES representa um novo modelo: é a primeira missão naval a ser conduzida diretamente pela MPCC, sob autoridade plena do EMUE (Council of the European Union, 2024). Este comando centralizado, com QG em Larissa (Grécia), visa dar corpo à ambição da Bússola Estratégica em dotar a União de uma capacidade própria de projeção. A comparação entre estes três modelos permite aferir os ganhos de coerência e rapidez que uma estrutura de comando permanente pode oferecer, assim como os desafios que persistem para a sua consolidação. A análise baseia-se prioritariamente na consulta de documentação oficial da UE, bem como em fontes académicas e institucionais relevantes. Foram ainda utilizados dados orçamentais e operacionais, divulgados pela Agência Europeia de Defesa (EDA), pelo Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e pelo Parlamento Europeu. Em primeiro lugar, todavia, reconhece-se, a existência de várias limitações metodológicas inerentes a este estudo. A escassez de dados públicos sobre a execução tática de certas missões, nomeadamente a TAKUBA e a missão ASPIDES, recentemente iniciada, impõe restrições à avaliação detalhada da cadeia de comando. Em segundo lugar, a natureza híbrida de algumas operações dificulta a comparação direta com operações puramente europeias. Adicionalmente, a opção por um número reduzido de casos, embora permita uma análise aprofundada, não permite generalizações automáticas a todo o universo das missões da UE.

Não obstante estas limitações, esta metodologia permite identificar padrões estruturais, testar as hipóteses formuladas e sugerir caminhos concretos para o reforço

da arquitetura de comando da União. A triangulação de múltiplas fontes e a análise comparativa sistemática conferem robustez às conclusões, ainda que estas devam ser interpretadas tendo em conta as limitações identificadas.

3. Limitações e Dependências do Comando e Controlo Europeu

Para uma análise rigorosa das limitações europeias, importa estabelecer, de forma clara, que o conceito de Comando e Controlo (C2) remete para a estrutura através da qual uma entidade política ou militar exerce autoridade, dirige forças, toma decisões e coordena ações no teatro de operações. A NATO define C2 como “o exercício da autoridade e da direção por um comandante devidamente designado sobre forças atribuídas na realização de uma missão” (NATO, 2018). O C2 compreende funções de planeamento, conduta e supervisão, com recurso a sistemas de comunicação, fluxo de informação e cadeias hierárquicas de decisão. Uma arquitetura C2 eficaz exige interoperabilidade técnica (tecnologias compatíveis), doutrinária (procedimentos harmonizados), humana (formação partilhada) e política (autoridade legítima). A ausência de qualquer um destes elementos compromete a eficácia operacional (Claverie e Desclaux, 2022).

No contexto específico da integração europeia, o conceito de C2 deve ser entendido como a totalidade das funções, estruturas e sistemas que permitem à UE planear, conduzir, ajustar e supervisionar operações de forma coordenada e eficaz. Estas funções incluem o estabelecimento de uma cadeia hierárquica de comando, a interoperabilidade dos sistemas de informação e comunicações (CIS), a harmonização doutrinária entre forças multinacionais, a partilha de inteligência e a capacidade não só para exercer liderança operacional, mas também para adaptar os objetivos das missões, em tempo real.

Atualmente, as operações militares da PCSD dependem de soluções *ad hoc*: para cada missão, os Estados-membros devem negociar qual QG operacional será utilizado, recorrendo frequentemente a um QG nacional oferecido por um país ou, em certos casos, à estrutura da NATO (sob o acordo Berlin+). Este processo demorado de identificação e reforço de um QG apropriado atrasa a reação a crises e reduz a prontidão militar da UE.

Como observa Lawrence (2022), cada opção de comando exige ativações e reforços específicos, implicando tempo para avaliar a crise e negociar a solução de C2, o que é incompatível com requisitos de prontidão. Por exemplo, os Grupos Táticos da UE deveriam estar operacionais em 10 dias, mas esse prazo torna-se irrealista face às demoras na definição do comando. Além disso, a improvisação de um estado-maior multinacional, em torno de um QG nacional, por um lado, gera fricções políticas, militares e administrativas, incluindo recursos humanos não habituados

a trabalhar em conjunto, e, por outro lado, conflitos de procedimentos. Esta dependência de QGs nacionais também dificulta a abordagem abrangente civil-militar da UE, pois os QGs nacionais geralmente carecem de componentes civis integrados, limitando a capacidade para planejar operações multidimensionais.

Importa salientar que esta limitação estrutural decorre também de decisões de natureza claramente política. Historicamente, alguns membros da UE, em especial o Reino Unido antes do Brexit, opuseram-se à criação de um QG militar permanente da UE, por receio de duplicação com a NATO ou de perda de soberania nacional. Consequentemente, esta dependência externa evidencia uma limitação fundamental: a estrutura de C2 da UE permanece significativamente mais reduzida e fragmentada do que a da NATO, que dispõe de comandos permanentes robustos para defesa coletiva.

A criação do MPCC, na sequência do Brexit, representou um passo importante para melhorar a coordenação operacional europeia e reforçar a confiança política entre os Estados-membros, no domínio da PCSD. O MPCC constitui, na prática, o quartel-general militar permanente da UE para missões PCSD. Inicialmente limitado a missões de treino e capacitação (não combate), o seu mandato foi alargado, em 2018-2020, para planejar e conduzir, simultaneamente, pequenas operações executivas. Ao concentrar numa estrutura permanente da UE a condução de determinadas missões militares, o MPCC visa superar a fragmentação anterior, quando cada operação era gerida por um QG nacional diferente. Com efeito, o estabelecimento do MPCC foi pensado para “reforçar as estruturas de gestão de crises da UE”, facilitando, por exemplo, a mobilização e emprego eficaz dos Grupos de Batalha europeus (Conselho Europeu, 2017).

A estrutura permanente do MPCC oferece várias vantagens operacionais. Com um QG multinacional permanente, os Estados-membros passam a partilhar mais diretamente a responsabilidade do comando, em vez de delegá-la a um quadro nacional, o que promove um sentido de copropriedade das operações. Esta abordagem tende a criar mais confiança mútua, pois nenhum Estado-membro assume isoladamente o ónus do planeamento (ou os riscos políticos), mas todos contribuem com pessoal e recursos para a estrutura comum. É expectável que, ao funcionar de forma colegial, o MPCC aumente a transparência entre os Estados-membros sobre as decisões operacionais, fomentando confiança estratégica, em torno da PCSD.

A dimensão de confiança política é particularmente relevante no contexto europeu. Com efeito, a confiança política entre Estados-membros, em matéria de defesa, foi sempre delicada na UE, marcada pela salvaguarda de soberanias. Iniciativas como o MPCC, contudo, demonstram um compromisso coletivo em partilhar autoridade, no domínio militar, algo impensável nos primórdios da PCSD. Oficiais de praticamente todos os Estados-membros integram o MPCC, em diferentes rotações, aprendendo a operar sob procedimentos comuns. Este entrelaçamento de efetivos

contribui para alinhar culturas estratégicas e diluir desconfianças. A longo prazo, um C2 europeu mais integrado facilita a criação de uma “visão estratégica comum” entre os membros, dado que todos acompanham de perto a condução das missões, aumentando a confiança nas capacidades e na fiabilidade dos parceiros.

Não obstante o seu potencial, o MPCC enfrenta ainda limitações significativas que condicionam a sua eficácia. Estudos identificam o problema do subdimensionamento crónico de pessoal: as vagas por preencher e a dependência de oficiais destacados temporariamente têm sido apontadas como um constrangimento estrutural que retarda o aumento da sua capacidade operacional (Reykers, 2023). Estas lacunas resultam da “redução de efetivos militares ao longo de décadas”, o que criou um mercado de trabalho em que escasseiam oficiais disponíveis para missões de planeamento estratégico. Além disso, o MPCC encontra-se inserido no SEAE, sob a autoridade política do Alto Representante, e integrado no EMUE, o que cria linhas de reporte complexas e pode comprometer o princípio da unidade de comando. Consequentemente, a arquitetura atual de C2 da UE privilegia a flexibilidade política, escolhendo, caso a caso, entre várias opções de comando, todavia à custa da eficácia e rapidez militar, fundamentais para o sucesso das missões PCSD (Arjona, 2022).

Para além das limitações de estrutura de comando, a UE enfrenta uma dependência tecnológica acentuada de sistemas de informação, comunicação e partilha de inteligência, fornecidos por terceiros (não pertencentes à UE). Várias áreas críticas de capacidades europeias dependem de tecnologias, infraestruturas digitais ou dados controlados por países aliados, com destaque para os Estados Unidos da América (EUA), ou por empresas estrangeiras, o que levanta preocupações de autonomia e segurança. A título ilustrativo, quase 92% dos dados europeus transitam por servidores localizados nos EUA e mesmo comunicações governamentais sensíveis, quer diplomáticas, quer militares, da Europa utilizam *clouds* comerciais norte-americanas, sujeitas a leis como o Cloud Act, que permitem a Washington aceder a esses dados (Moens, 2025).

No domínio militar e de inteligência, essa dependência manifesta-se de forma ainda mais evidente. Capacidades de vigilância e comunicação estratégicas da UE permanecem ligadas a ativos não UE: se a constelação de navegação Galileo proporcionou, recentemente, autonomia face ao GPS americano, nas comunicações encriptadas seguras e nos satélites de reconhecimento militar, a Europa ainda recorre, em grande medida, a sistemas de aliados ou comerciais não europeus. De modo geral, é reconhecido que as forças europeias não conseguem sustentar, autonomamente, uma campanha militar de alta intensidade, sem assistência norte-americana (em logística, inteligência em tempo real, defesa antiaérea moderna, entre outros). Neste contexto, a UE reconhece ainda que a “autonomia estratégica”, em segurança e defesa, permanece condicionada por dependências tecnológicas externas.

A comparação entre as missões Atalanta, Takuba e ASPIDES permite ilustrar de forma concreta as limitações e dependências do sistema de C2 da UE, no terreno.

Cada uma destas operações representa um modelo distinto de condução, com implicações práticas para a coerência estratégica, a eficácia tática e a projeção da ação europeia.

3.1. Operação EUNAVFOR Atalanta (Golfo de Áden): o modelo de comando nacional delegado

A Operação ATALANTA, iniciada em 2008, para o combate à pirataria no Corno de África, expôs desde cedo a dependência da UE face a estruturas de comando fornecidas por Estados-membros individuais. Por não haver um QG operacional europeu permanente, a missão teve de utilizar o quartel-general nacional do Reino Unido, em Northwood, como seu QG, sob comando de um oficial britânico, solução que funcionou enquanto o Reino Unido era membro da UE. Contudo, com o Brexit, esta dependência tornou-se problemática: a UE viu-se forçada a realocar urgentemente o QG da operação para Rota, Espanha, com parte das funções deslocada para Brest, França. Esta mudança de comando a meio da operação, algo sem precedentes na história da PCSD, exemplifica os riscos de depender de infraestruturas fora do controlo da UE.

A transição ocorreu de forma, relativamente, suave, mas não sem custos: exigiu recrutar e treinar pessoal adicional, reconstruir sistemas de C2, num novo local, e assegurar que a consciência situacional fosse mantida, durante a transferência. A missão continuou a operar e a cumprir os objetivos definidos, mas a necessidade de mudança evidenciou a vulnerabilidade estrutural: no biénio 2018-2019, a UE não tinha um QG próprio capaz de assumir o comando, tendo de improvisar com os oferecidos por Espanha e França.

Para além da questão institucional do comando, ATALANTA ilustra dependências tecnológicas e de parcerias relativamente ao exterior. A operação cooperou estreitamente com marinhas não UE e, até 2016, com a missão da NATO (Operação Ocean Shield). Esta cooperação significava que a partilha de inteligência e de imagens de vigilância, na área do oceano Índico, dependia significativamente de ativos de parceiros (sobretudo, dos EUA). Por exemplo, informações de satélite, patrulhas aéreas de longo alcance e intercâmbio de dados sobre piratas foram facilitadas por forças terceiras. A própria infraestrutura de comunicações seguras usada na operação teve inicialmente forte componente da NATO. Em suma, Atalanta foi um sucesso em reduzir a pirataria, mas apoiou-se em capacidades de comando e de inteligência, vigilância e reconhecimento – ISR¹ de aliados externos e num QG nacional.

1 ISR – *Intelligence, surveillance, and reconnaissance*.

Sem um QG europeu disponível, a UE dependeu da disponibilidade de um membro (e posteriormente de outros dois para sucedê-lo). Sem satélites ou drones próprios na região, dependeu de inteligência partilhada por aliados, na altura cooperantes. As dependências catalisaram uma resposta da UE para pensar na sua autonomia estratégica. Prova disso é que, após a missão Atalanta, a UE investiu em centros de inteligência marítima para melhorar troca de dados entre marinhas europeias, mitigando a dependência externa no futuro. Inclusivamente, alterou o modelo para a missão ASPIDES, que será objetivo de análise de seguida.

3.2. Operação EUNAVFOR ASPIDES: ensaio de comando europeu integrado

A operação naval ASPIDES, iniciada em fevereiro de 2024, constitui um caso que ilustra, simultaneamente, os esforços da UE de autonomização, referidos anteriormente, bem como a persistência de limitações estruturais no C2. A operação foi desencadeada após uma série de ataques pelos rebeldes hutis a navios comerciais no Mar Vermelho, numa altura em que EUA e Reino Unido já realizavam ações militares unilaterais contra alvos hutis. Para afirmar uma posição europeia autónoma e contribuir para a segurança marítima, sem escalar o conflito, a UE decidiu montar a sua própria operação naval de segurança, em vez de simplesmente aderir à operação liderada pelos EUA (Operation Prosperity Guardian).

Esta opção demonstrou uma vontade política de o Conselho ser um ator geopolítico: a ASPIDES permite à UE atuar com regras e objetivos de missão definidos pelos europeus e numa postura mais de dissuasão defensiva, diferenciando-se da abordagem mais musculada dos EUA (Allard, Bianco e Droin, 2024). Desta forma, a operação materializa os objetivos da Bússola Estratégica (Conselho Europeu, 2022) para uma UE geopolítica: ação rápida, comando europeu, projeção de força naval em contexto de crise.

A estrutura de C2 estabelecida inclui o MPCC como centro de comando político-estratégico e operacional, com ligação direta ao EMUE e ao SEAE. Em termos tecnológicos, a missão recorre a sistemas de comunicação seguros, desenvolvidos pela EDA, e interoperáveis com Galileo e o GOVSATCOM. Todavia, alguns sistemas de criptografia, sensores e comunicações críticas permanecem de origem não UE, incluindo tecnologias norte-americanas e israelitas, o que suscita reservas quanto à autonomia plena (European Defence Agency, 2024).

Ao contrário da operação ATALANTA, a operação ASPIDES tem como objetivo explícito servir de ensaio para um C2 europeu plenamente operacional. As primeiras lições retiradas apontam para progressos na coordenação política e na confiança entre os Estados-membros, com rotatividade prevista de comandantes, reforço do

EMUE e maior integração de quadros militares europeus (Fiott, 2024). Contudo, persistem limitações: o MPCC ainda não dispõe de todos os recursos humanos necessários, com significativa dependência de destacamentos nacionais; não existe um sistema europeu próprio de partilha segura de inteligência em tempo real, mantendo-se a dependência da NATO e dos EUA; os Estados-membros continuam reticentes em transferir capacidades de alto valor estratégico para uma estrutura supranacional.

Em síntese, a operação ASPIDES demonstra a ambição da UE em reforçar o seu C2 e autonomia operativa, mas confirma, simultaneamente, os desafios remanescentes. Representa, contudo, um passo significativo: afirma a UE como ator de segurança, no Mar Vermelho, pelos seus próprios meios, algo impensável nos primórdios da PCSD. Em caso de sucesso, poderá fomentar confiança política interna na capacidade da UE para liderar operações complexas e incentivar uma futura centralização de comando.

3.3. Operação Task Force TAKUBA (Sael): os limites da ação fora do quadro institucional

Por último, a *Task Force* TAKUBA (2020-2022), uma coligação de forças especiais europeias liderada pela França para combater grupos jihadistas no Mali/Níger, evidenciou uma limitação fundamental da PCSD: quando a UE, por obstáculos políticos, operacionais e de tempo, não inicia uma operação formal, os Estados-membros recorrem a formatos *ad hoc*, fora do quadro institucional da União. A *Task Force* TAKUBA não foi uma missão PCSD, mas sim uma iniciativa multinacional, sob comando francês, envolvendo cerca de dez países europeus (incluindo alguns não UE, como a Noruega e o Reino Unido). A relevância para a sua inclusão neste estudo reside no facto de vários Estados-membros da UE – Suécia, Itália, Estónia, Chéquia – terem participado ativamente e de a missão ter sido debatida, em Bruxelas, como modelo potencial de ação europeia, em contextos de alto risco.

A opção de Paris por uma *Task Force*, em detrimento de uma operação UE, deveu-se, em parte, à relutância em alcançar consenso, no Conselho Europeu, para uma missão de combate, no Sael, e às demoras que um mandato PCSD implicaria. A UE carecia da agilidade e da unanimidade necessárias para desenvolver uma resposta militar robusta, numa situação de contraterrorismo, levando os Estados-membros dispostos a atuarem fora do quadro institucional europeu. O resultado foi um modelo de C2 eminentemente nacional, com a França a liderar a cadeia de comando estratégica e operacional. As contribuições dos restantes países foram integradas, sob o quadro francês, com um certo grau de coordenação técnica, mas com reduzida autoridade política partilhada. Esta configuração permitiu elevada rapidez

tática e flexibilidade de resposta no terreno, suscitando, contudo, críticas quanto à legitimidade, visibilidade europeia e interoperabilidade institucional.

Do ponto de vista do C2 europeu, a *Task Force* TAKUBA ilustra, igualmente, as limitações de modelos extra-PCSD: apesar da eficácia inicial, a ausência de um comando comum dificultou a sustentabilidade e agravou as tensões políticas, quando o contexto local se deteriorou (o Mali rompeu acordos com a França e com a UE, em 2022). A retirada da *Task Force* questiona a sustentabilidade de uma ação europeia comum e evidencia a ausência de mecanismos de aprendizagem operacional e institucional, ao nível da UE (Wilén, 2022). Simultaneamente, esta *Task Force* foi sempre percebida como uma missão francesa, com contributos de aliados europeus, o que pode ter fragilizado futuras missões, no local, no âmbito da PCSD.

Em síntese, a *Task Force* TAKUBA expõe duas faces da limitação europeia: a dificuldade de agir através das instituições da UE, obrigando à criação de uma “coligação dos voluntários”, e a falta de meios próprios de apoio, exigindo os “ombros” dos EUA para sustentar operações expedicionárias. A longo prazo, esta *Task Force* enfatiza a necessidade de a UE desenvolver, tanto vontade política comum – para evitar *bypass* do quadro institucional – quanto capacidades de apoio críticas.

4. Caminhos para uma arquitetura C2 europeia mais robusta

Cada um destes casos – ATALANTA, TAKUBA, ASPIDES – fornece lições concretas sobre os domínios prioritários nos quais a UE necessita de investir: estruturas permanentes e integradas de comando, capacidades e tecnologias soberanas e vontade política coletiva, para que, no futuro, a Europa possa atuar de forma mais ágil, eficaz e independente, em matéria de segurança e defesa.

Neste contexto, torna-se evidente que a atual Bússola Estratégica (Conselho Europeu, 2022), adotada em 2022 como resposta imediata à guerra na Ucrânia, já não fornece um enquadramento adequado à ambição crescente da União. Volvidos três anos, o ambiente de segurança evoluiu e com ele as exigências sobre o C2 europeu. A ausência de metas operacionais claras para projeção de força, a indefinição sobre o papel executivo do MPCC e o silêncio sobre infraestruturas críticas de comando, nomeadamente comunicações seguras, interoperabilidade digital e partilha de inteligência, tornam necessária uma revisão estratégica. Essa revisão deveria, no mínimo, incluir objetivos operacionais mensuráveis, clarificar o mandato do MPCC, prever um roteiro institucional para a edificação de capacidades permanentes de comando e antecipar o seu financiamento no próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) da UE. Uma nova Bússola, mais pragmática e operacional, permitiria alinhar a retórica com os recursos e estruturas reais disponíveis e preparar, institucionalmente, o caminho para um C2 europeu mais autónomo e eficaz.

Como consequência da evolução histórica do C2 europeu e dos exemplos em cima descritos, delineiam-se dois cenários de futuro para a arquitetura de comando europeu, partindo do pressuposto de que o sucesso de uma política comum de defesa exige, além das capacidades militares, uma arquitetura de comando clara, tecnicamente interoperável e politicamente legitimada.

O primeiro cenário pressupõe uma consolidação institucional substancial, avançando no sentido de um Quartel-General permanente da UE, com capacidades semelhantes ao SHAPE da NATO. O segundo cenário privilegia uma abordagem mais incremental e prudente, reforçando gradualmente os mecanismos existentes de C2 para respeitar plenamente a soberania dos Estados-membros. Em ambos os casos, apresentam-se propostas operacionais concretas, acompanhadas de uma análise crítica das implicações políticas, técnicas e institucionais de cada opção.

4.1. Cenário de Integração Plena: Quartel-General Permanente da UE

No cenário de integração mais profunda, a UE avançaria para a criação de um quartel-general militar permanente, capaz de planejar e de conduzir operações de grande envergadura, de forma autónoma. Na prática, isto implicaria robustecer significativamente o MPCC, em Bruxelas, transformando-o, gradualmente, num verdadeiro QG europeu. Estudos sugerem que o MPCC deveria ser dotado de pessoal permanente, em vez de depender de oficiais temporariamente destacados, e expandido, para comandar todas as operações militares da PCSD, incluindo a capacidade para liderar várias em simultâneo, deixando de ser necessário recorrer a QGs nacionais (Zandee, Stoetman, e Deen, 2021). Esta possibilidade requer não só um aumento quantitativo de efetivos, mas também melhorias qualitativas, integrando especialistas em domínios emergentes, como a ciberdefesa, ameaças híbridas, relação com o setor civil, entre outros.

Para conquistar a confiança das capitais europeias, o MPCC terá de demonstrar uma capacidade robusta de planeamento. Fortalecer o MPCC é o melhor caminho para uma UE mais capaz em C2, evitando duplicações com a NATO (Nováky, 2018). Por outras palavras, investir no MPCC – em pessoal qualificado, sistemas de informação dedicados, treino de estado-maior, etc. – pode, gradualmente, dotá-lo da credibilidade necessária para que todos os Estados-membros confiem neste órgão como quartel-general de referência nas operações europeias. “Reforçar o MPCC evitando duplicação com a estrutura de comando NATO é a via a seguir para maior capacidade de defesa europeia”, conclui um estudo da Finabel (Arjona, 2022). Como passo intercalar, pondera-se envolver o Eurocorps como núcleo de um futuro QG da UE, tirando partido de uma estrutura multinacional já existente, com historial de atuação conjunta e de legitimidade política crescente.

Em termos políticos, o sucesso do MPCC em gerir missões incrementa a confiança estratégica na UE: se os Estados-membros perceberem que a “máquina” europeia de comando funciona e agrega valor, estarão mais dispostos a realizar operações conjuntas pela eu, em vez de via coligações *ad hoc* ou NATO. Assim, o MPCC serve não só como ferramenta operacional, mas também como instrumento simbólico de coesão política. A sua existência sinaliza uma UE mais unida na defesa, o que por si só gera confiança política no projeto de defesa europeu.

Um quartel-general europeu exigiria infraestruturas técnicas de comunicações soberanas, seguras e resilientes. Teria de se acelerar programas, como o GovSatCom, para dotar a UE de comunicações seguras e independentes entre Bruxelas e as forças destacadas. Adicionalmente, seriam implementados canais de comunicação permanentes, ligando o QG europeu aos escalões tático-operacionais, no terreno, e às estruturas de todos os Estados-membros. O QG permanente teria um mandato para planeamento de contingência proativo, tanto identificando cenários reais de crises emergentes, como desenhando atempadamente opções de resposta europeia. Complementarmente, a UE realizaria exercícios militares regulares de grande escala, para testar e melhorar comandos integrados, aumentando a prontidão coletiva e a interoperabilidade entre as várias forças armadas.

Este cenário exige elevada vontade política dos Estados-membros para partilharem soberania, no domínio sensível da condução de operações militares. Implica igualmente superar as reservas de países tradicionalmente céticos quanto a um QG autónomo da UE (Lawrence, 2022). Por outro lado, a consolidação de uma estrutura de comando robusta fortalecerá significativamente a autonomia estratégica europeia, reduzindo a dependência de estruturas para gestão de crises regionais. Como evidenciamos neste artigo, a literatura é consistente em considerar que a ausência de um QG permanente torna a UE uma potência “incompleta”, incapaz de assegurar um empenhamento militar coerente e flexível, em cenários exigentes. Politicamente, um QG europeu sinalizaria maturidade institucional da PCSD, capaz de se focar em crises nas quais a NATO se abstém de intervir, mantendo a interoperabilidade com a aliança.

Do ponto de vista técnico e operativo, a criação de um QG permanente exigiria padronizar sistemas C2 entre os Estados-membros, desenvolver doutrina comum e interoperabilidade elevada. Contudo, essa centralização pode aumentar drasticamente a eficácia. Conforme salientado por Lawrence (2022), atualmente o MPCC só tem capacidade para operações da dimensão de um grupo de batalha e carece de experiência em operações executivas de grande porte. Um comando permanente, devidamente equipado, mitigaria riscos operacionais, quando se improvisam QG nacionais, caso a caso. Além disso, permitiria uma unidade de comando genuína, atualmente esbatida pela inserção do MPCC dentro do Estado-Maior da UE/SEAE, garantindo linhas hierárquicas claras do nível político-estratégico até ao teatro de operações.

Este processo implicaria, simultaneamente, reformas orçamentais a nível da União. Em vez de depender de mecanismos existentes, como o EPF, o financiamento de um QG permanente e das respetivas infraestruturas deveria ser antecipado e integrado no próximo QFP da União, como parte de um esforço sustentado, para dotar a PCSD de capacidades próprias permanentes. Esta integração orçamental garantiria previsibilidade, estabilidade e legitimidade, reforçando a ambição política da iniciativa.

Por fim, alterações incrementais nas decisões do Conselho seriam necessárias, para formalizar o mandato do QG europeu, incluindo a definição clara da autoridade operacional, a alocação permanente de pessoal, por parte dos Estados-membros e a articulação com estruturas civis e diplomáticas do SEAE.

Em suma, o cenário de integração alargada representa um salto qualitativo na arquitetura de defesa europeia e na ambição das missões PCSD. Se os Estados-membros estiverem dispostos a “pensar em grande” e a investir numa defesa europeia verdadeiramente capaz de agir com coerência, o argumento a favor da criação de um Quartel-General permanente da UE é sólido, prometendo maior eficácia operacional, rapidez de resposta e projeção estratégica autónoma da UE.

4.2. Cenário de Integração Limitada: Cooperação Gradual e Prudente

No segundo cenário, adota-se uma abordagem gradual e prudente, fortalecendo o comando europeu, sem criar de imediato um QG supranacional de grande dimensão. Este modelo reconhece as sensibilidades de soberania e a falta de consenso pleno, entre os 27, quanto ao destino da integração no domínio da defesa. Em vez de um salto institucional, seguir-se-ia uma via incremental, focada em melhorar e interligar as capacidades de comando existentes dos Estados-membros. As principais propostas operacionais, neste cenário, incluem três alterações centrais.

Primeiro, em linha com a ambição já acordada em 2017-2022, o MPCC seria reforçado, apenas até certo ponto, por exemplo, até conseguir conduzir uma operação executiva de dimensão de brigada (como já previsto), mas não necessariamente múltiplas operações em paralelo. A prioridade seria colmatar falhas atuais, preenchendo todos os postos em falta no MPCC (resolvendo o problema crónico de vagas por ocupar). No curto prazo, manter-se-ia o uso de Quartéis-Generais nacionais, como solução padrão para operações maiores, que excedam a capacidade do MPCC. Assim, para missões do tipo ASPIDES ou ATALANTA, ainda se designaria um estado líder – por rotatividade ou voluntariado – para fornecer o QG, enquanto o MPCC prestaria apoio ao planeamento e à coordenação estratégica, em segundo plano.

Segundo, este cenário propõe formalizar mecanismos de coordenação entre os QG operacionais nacionais e as estruturas de Bruxelas. Poder-se-ia criar, por exemplo,

uma rede de QG quadro, certificada pela UE, baseada nos cinco QG nacionais já identificados para a PCSD, em França, Alemanha, Itália, Grécia, Espanha, com procedimentos harmonizados. Antes de cada operação, em vez de se começar do zero a identificação do QG, recorrer-se-ia a esta rede predefinida, agilizando a geração da cadeia de comando. Equipas de ligação do MPCC seriam destacadas para o QG nacional condutor, garantindo intercâmbio de informação, em tempo real, e alinhamento político-estratégico. Este mecanismo garantiria uma ação mais rápida para situações de crise, evitando operações *ad hoc*, como a TAKUBA.

Em termos operacionais, a UE poderia consolidar infraestruturas partilhadas de C2, reforçando os atuais sistemas de comunicação, vigilância e comando, com base nos serviços já prestados por QG de atuais operações. Estes avanços podem ser realizados, independentemente, da existência de um QG permanente, desde que exista compromisso político e financiamento adequado. Outro eixo essencial seria a criação de “linhas seguras europeias” de comando, com redundância tecnológica e independência, face a fornecedores não europeus. Isto permitiria reduzir a atual vulnerabilidade associada à dependência de sistemas norte-americanos ou de empresas privadas para comunicações críticas e partilha de inteligência. Uma rede europeia de comunicações estratégicas, gerida em cooperação entre a EDA, o SEAE e as forças armadas dos Estados-membros, poderia operar como espinha dorsal do C2 europeu, mesmo sem um Quartel-General físico único.

As implicações políticas deste cenário refletem o seu caráter de compromisso. Por um lado, reduz-se o risco político de dividir os Estados-membros, já que não exige uma decisão imediata sobre defesa europeia. Países mais cautelosos e conservadores com a sua soberania tenderiam a aceitar melhor um fortalecimento progressivo do MPCC do que a criação de um “QG europeu” de grande escala. É ponto aceite no Conselho Europeu que a maioria dos Estados-membros concordam, em princípio, em melhorar o MPCC, embora discordem quanto ao objetivo final dessa evolução (Lawrence, 2022).

Conclusão

Este estudo analisou os desafios e imperativos estratégicos associados à criação de uma estrutura comum de C2, no âmbito da PCSD da UE. Partindo da hipótese de que a ausência de um comando político-militar europeu integrado tem limitado a eficácia operacional e a credibilidade estratégica da UE, procedeu-se à análise de lições retiradas de três operações distintas, designadamente as operações ATALANTA, TAKUBA e ASPIDES.

Os resultados confirmam que a atual fragmentação do C2 europeu se traduz em tempos de resposta lentos, dificuldades de coordenação multinacional e dependên-

cia de apoios externos, bem como corroboram o pressuposto inicial de que, sem uma capacidade de comando permanente e integrada, a União permanecerá refém de soluções *ad hoc* e com projeção estratégica reduzida. A partir dessas evidências, o artigo delineou dois cenários de evolução para a arquitetura de C2 europeu.

No primeiro cenário, de integração plena, propõe-se a transformação do atual MPCC num QG operacional permanente da UE, dotando-o de infraestruturas, recursos humanos e técnicos suficientes para planejar e conduzir operações militares de maior envergadura, de forma autónoma. No segundo cenário, de integração limitada, sugere-se uma abordagem gradual: reforçar o MPCC até aos limites do mandato já acordado e, em paralelo, formalizar redes de coordenação entre os QG nacionais existentes, harmonizando procedimentos e comunicações.

As diferenças entre os cenários não escondem uma conclusão fundamental: é imperativo avançar no fortalecimento do comando europeu de defesa. Manter a configuração atual, marcada por cadeias de comando *ad hoc* e capacidades dispersas, continuará a comprometer a eficácia das missões e a credibilidade estratégica da UE, ampliando a distância entre a retórica de autonomia e a realidade da dependência externa. Em contrapartida, dotar a União de um C2 mais robusto e integrado, sem que isso implique a criação de um exército europeu unificado, viabilizará respostas mais ágeis, coesas e legítimas, reforçando a autonomia estratégica de forma complementar à NATO, sem ferir a soberania nacional dos Estados-membros.

Do ponto de vista académico e político, esta investigação pretende contribuir para o debate sobre a defesa europeia, preenchendo duas lacunas identificadas na literatura. Primeiro, ofereceu uma análise comparativa de operações reais sob diferentes modelos de comando, demonstrando, de forma empírica, como a estrutura de C2 influencia a eficácia no terreno. Segundo, articulou os desafios técnico-operacionais do C2 com os bloqueios institucionais e políticos que têm dificultado a integração da PCSD.

Ao conjugar estas perspetivas, esta análise pretende iluminar os dilemas e as oportunidades na construção de um C2 europeu mais integrado, fornecendo evidências e propostas concretas que podem informar iniciativas em curso, desde a necessária revisão da Bússola Estratégica até à consolidação de uma maior autonomia estratégica europeia, em matéria de defesa.

Em última análise, o regresso da guerra ao continente europeu e a volatilidade das alianças transatlânticas apenas reforçam a urgência em implementar estas reformas. O futuro da segurança europeia pode depender da capacidade da UE para concretizar a visão aqui defendida: um Comando e Controlo (C2) comum, capaz de converter a ambição estratégica em ação coletiva eficaz e credível.

Bibliografia

- Allard, L., Bianco, C., e Droin, M. (2024). *With Operation Aspides, Europe is charting its own course in and around the Red Sea*. Obtido de <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/with-operation-aspides-europe-is-charting-its-own-course/#:~:text=The%20EU%20operation%2C%20called%20EUNAVFOR,building%20with%20regional%20states>
- Arjona, M. (2022). *European Command and Control Capabilities in Executive CSDP Missions and Operations*. Brussels: FINABEL.
- Barrie, D., Béraud-Sudreau, L., Boyd, H., Childs, N., Giegerich, B., Hackett, J., e Nouwens, M. (2020). *European defence policy in an era of renewed great-power competition*. London: The International Institute for Strategic Studies.
- Besch, S. (2019). *Can the European Commission develop Europe's defence industry?* Obtido de <https://www.cer.eu/insights/can-european-commission-develop-europes-defence-industry>
- Besch, S. (2019). *The European Commission in EU Defense Industrial Policy*. Obtido de <https://carnegieendowment.org/research/2019/10/the-european-commission-in-eu-defense-industrial-policy?lang=en¢er=europe>
- Besch, S. (2022). *EU Defense and the War in Ukraine*. Obtido de <https://carnegieendowment.org/research/2022/12/eu-defense-and-the-war-in-ukraine?lang=en>
- Biscop, S. (2019). *European Strategy in the 21st Century: New Future for Old Power*. London: Routledge.
- Biscop, S. (2023). Battalions to Brigades: The Future of European Defence. Em T. I. (IISS), *Survival October-November 2020: Pandemics and politics* (pp. 105-118). London: Routledge.
- Blockmans, S. (2018). The EU's modular approach to defence integration: An inclusive, ambitious and legally binding PESCO? *Common Market Law Review*, Volume 55, Issue 6, pp. 1785-1826.
- Bundeswehr. (2023). *Defence Policy Guidelines 2023*. Berlin: Germany Federal Ministry of Defence.
- Claverie, B., e Desclaux, G. (2022). C2 - Command and Control: A System of Systems to Control Complexity. *American Journal of Management*, 45-63.
- Coelmont, J. (2019). *An EU Security Council and a European Commissioner for Security and Defence: the final pieces of the Union's Common Security and Defence Policy puzzle?* Obtido de <https://www.egmontinstitute.be/commentary-eu-security-council-and-a-european-commissioner-for-security-and-defence-final-pieces/>
- Conselho Europeu. (2017). *Conclusões do Conselho Europeu, 22-23/06/2017*. Bruxelas.
- Conselho Europeu. (2022). *Bússola Estratégica para a Segurança e a Defes*. Bruxelas.

- Council of the European Union. (2024). *Council Decision (CFSP) 2024/583 of 8 February 2024 on a European Union maritime security operation to safeguard freedom of navigation in relation to the Red Sea crisis (EUNAVFOR ASPIDES)*. Official Journal of the European Union.
- Debuysere, L., e Blockmans, S. (2019). *Directorate ISP: No Deus Ex Machina for the EU's Integrated Approach*. Obtido de <https://peacelab.blog/2019/06/directorate-isp-no-deus-ex-machina-for-the-eus-integrated-approach>
- Deneckere, M. (2019). The uncharted path towards a European Peace Facility. *ecdpm*, Discussion Paper No. 248.
- European Defence Agency. (2024). *Annual Report 2024*. Brussels: European Defence Agency. Brussels.
- European Parliament. (2020). *10 years of CSDP*. Brussels: Policy Department for External Relations.
- Fiott, D. (2018). Strategic autonomy: towards “european sovereignty” in defence? *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*.
- Fiott, D. (2024). The challenges of defence spending in Europe. *Intereconomics*, 189-192.
- Fiott, D., e Lindstrom, G. (2021). Strategic Compass - New bearings for EU security and defence? *European Union Institute for Security Studies*, Chaillot Paper 171.
- Grevi, G. (2024). What grand strategy for Europe? Three competing visions and one proposal. *Centre for Security, Diplomacy and Strategy*, 2024/10.
- Hill, C. (1993). The Capability–Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role. *Journal of Common Market Studies*, 31(3), pp. 305–328.
- Howorth, J. (2014). *Security and Defence Policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan .
- Jakobsson, E., e Sjökvist, E. (2024). *The EU's Rapid Deployment Capacity - Raised Ambition in Military Crisis Management?* . Stockholm : FOI - Swedish Defence Research Agency.
- Juncos, A. E., e Blockmans, S. (2018). The EU’s role in conflict prevention and peacebuilding: four key challenges. *Global Affairs*, 131-140.
- Koening, N. (2020). *The EU's strategic compass for security and defence: Just another paper?* Berlin: Hertie School Jacques Delors Centre.
- Lawrence, T. (2022). *Command and Control for the CSDP - A Permanent Operation Headquarters for the EU?* Tallinn: International Centre for Defence and Security.
- Major, C., e Mölling, C. (2016). *Common Ground for European Defense: National Defense and Security Strategies Offer Building Blocks for a European Defense Strategy*. Washington: The German Marshall Fund of the United States.
- Moens, B. (2025). *Can Europe break free of American tech supremacy?* Obtido de https://www.ft.com/content/5e25c397-61d1-4b48-b5c5-65561a4c9df2?utm_source=chatgpt.com

- Morel, C., e Richter, F. (2021). *Defence operation in the 21st century*. Paris: Institut de recherche stratégique de L'École Militaire - Ministère des Armées.
- NATO. (2018). *AJP-3(B) Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. Brussel: NATO Standardization Office.
- Nováky, N. (2018). The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping Sleeping Beauty from snoozing. *Wilfried Martens Centre for European Studies*, Vol. 17(1) 97–104.
- Reykers, Y. (2019). A permanent headquarters under construction? The Military Planning and Conduct Capability as a proximate principal. *Journal of European Integration*, Volume 41, pp. 783-799.
- Reykers, Y. (2023). The politics of understaffing international organisations: the EU Military Planning and Conduct Capability (MPCC). *European Security*, 519-538.
- Rieker, P., e Blockmans, S. (2019). Plugging the capability-expectations gap: towards effective, comprehensive and conflict-sensitive EU crisis response? *European Security*, Volume 28, 1-21.
- Tardy, T. (2017). MPCC: towards an EU military command? . *European Union Institute for Security Studies*, Brief 17.
- Wessels, W., e Bopp, F. (2008). The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty - Constitutional breakthrough or challenges ahead? *Liberty & Security* .
- Wilén, N. (2022). *The Intervention Question: Lessons to Learn from Europe's Military Presence in the Sahel*. Obtido de <https://www.egmontinstitute.be/the-intervention-question-lessons-to-learn-from-europes-military-presence-in-the-sahel/>
- Zandee, D., Stoetman, A., e Deen, B. (2021). *The EU's Strategic Compass for security and defence: Squaring ambition with reality*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

Defesa sem Estratégia: Lições da História sobre Vulnerabilidade e Dissuasão

António Guedes de Amorim

Partner e Sales Director na Quidgest, onde lidera o relacionamento com clientes estratégicos, nomeadamente no setor da defesa. Com mais de 25 anos de experiência em transformação digital na Administração Pública, coordenou projetos em Portugal e em Timor-Leste, incluindo iniciativas estruturantes no reconhecimento dos Combatentes da Libertação Nacional.

Bruna Ferreira

Licenciada em Jornalismo e Ciências da Comunicação (Universidade do Porto) e pós-graduada em História (Universidade de Lisboa). Como Storyteller & Content Manager na Quidgest, interessa-se por tecnologia, inovação e assuntos europeus, recorrendo à história como chave para interpretar a atualidade e antecipar o futuro.

João Paulo Carvalho

Licenciado em Economia (ISEG) e mestre em Sistemas de Informação (ISCTE), é Co-fundador e Senior Partner da Quidgest. Com mais de 37 anos de experiência no setor tecnológico, é defensor da transformação digital ao serviço do bem comum e vê na IA Generativa uma aliada para a inovação, a sustentabilidade e o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Resumo

O regresso da guerra ao continente europeu acelerou uma reflexão há muito adiada: o que significa defender a Europa?

Mais do que armamento, a soberania do século XXI constrói-se com logística, formação, tecnologia e, acima de tudo, capacidade de dissuasão. Este artigo propõe uma leitura crítica dos orçamentos de defesa da UE e sugere que os grandes desafios da defesa contemporânea exigem não apenas soldados, mas sistemas de gestão, inteligência organizacio-

nal, interoperabilidade e soberania digital. A partir dos relatórios Draghi, Letta e Heitor, de paralelismos históricos e da experiência prática dos autores, argumentamos que a próxima fronteira da autonomia estratégica europeia será digital, humana e estratégica – e que alguns dos maiores fracassos do passado podem ter sido, afinal, falhas de gestão.

Palavras-chave: Defesa; Estratégia; Europa; Gestão; Tecnologia; História; *Software*; Transformação Digital.

Artigo recebido: 22.07.2025

Aprovado: 20.08.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.171.06>

Abstract

Defense without strategy: lessons from History on vulnerability and deterrence

The return of war to the European continent has accelerated a long-overdue reflection: what does it mean to defend Europe?

More than weaponry, 21st-century sovereignty is built on logistics, training, technology, and, above all, deterrence capacity. This article offers a critical reading of the EU's defense budgets and argues that the major challenges of contemporary defense require not just soldiers, but management

systems, organizational intelligence, digital interoperability, and sovereignty. Drawing on the Draghi, Letta, and Heitor reports, historical parallels, and based on the author's practical experience, we argue that the next frontier of European strategic autonomy will be digital, human, and strategic – and that some of the most significant failures of the past were, ultimately, failures of management.

Keywords: *Defense; Strategy; Europe; Management; Technology; History; Software; Digital Transformation.*

1. Introdução

A Europa encontra-se numa nova encruzilhada histórica. A guerra voltou ao continente, sob formas assimétricas e tecnologicamente mediadas, radicalmente diferentes das que marcaram o século XX. Infraestruturas críticas, cadeias logísticas e fluxos de informação tornaram-se alvos preferenciais. Tecnologia, energia e geopolítica entrelaçam-se numa nova gramática do poder (Vershinin, 2022). Em paralelo, a multiplicação de ataques terroristas, crimes de ódio e conflitos de matriz política ou religiosa sinaliza que as fragilidades internas do projeto europeu permanecem latentes e exigem mais do que respostas operacionais: exigem pensamento estratégico, capacidade institucional e preparação para o inesperado.

A invasão da Ucrânia pela Rússia teve início em 2014, com a anexação da Crimeia, mas foi a ofensiva militar em larga escala lançada em fevereiro de 2022 que marcou uma rutura profunda na ordem de segurança europeia. Essa escalada devolveu o continente à lógica da ameaça existencial e demonstrou que a dissuasão exige mais do que intenções ou compromissos formais (*Council on Foreign Relations*, 2025). A questão não é apenas se a Europa está disposta a defender-se. É se sabe como o fazer, porque defender-se implica mais do que dispor de forças armadas ou equipamento militar: implica sistemas, processos, informação fiável e capacidade de decisão. A Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962, ilustra a importância da gestão da dissuasão. Durante 13 dias, EUA e União Soviética enfrentaram o risco iminente de guerra nuclear. Não foi o arsenal bélico que evitou o pior, mas sim uma combinação frágil de comunicação, prudência e decisão individual¹ (Betts, 1995). O episódio demonstrou que a ausência de coordenação e de sistemas operacionais de gestão de informação pode ser tão perigosa quanto a presença de ogivas nucleares.

Na maioria das situações, não é a coragem individual que determina o desfecho de um conflito, mas a robustez dos sistemas que o sustentam. A história da guerra é também a história da retaguarda: de quem garante o abastecimento, a mobilidade, a alimentação e a atualização da informação operacional (Keegan, 1993; Van Creveld, 2004). Como defendeu Henry E. Eccles, um dos principais teóricos da logística militar, sem bases logísticas eficazes, não há estratégia que sobreviva à realidade operacional (Eccles, 1959). Por conseguinte, não será suficiente para a Europa uma visão excessivamente centrada no armamento e na força visível, em

¹ Vasili Arkhipov, vice-comandante de um submarino soviético, recusou autorizar o lançamento de um torpedo nuclear, contrariando os seus superiores num contexto de isolamento e tensão extrema. Sem comunicações com Moscovo, a sua decisão evitou uma guerra nuclear e mostrou como, sem sistemas robustos de comando e controlo, a paz pode depender apenas do bom senso de um único homem.

detrimento da capacidade técnica, logística e organizacional que verdadeiramente sustenta a soberania.

Este ensaio parte de um princípio metodológico claro: compreender o presente exige conhecer o passado e antecipar o futuro implica reconhecer os sinais estruturais do presente. A abordagem escolhida é reflexiva e ensaística, cruzando episódios históricos com desafios contemporâneos de gestão estratégica e tecnológica. Assume-se, aqui, uma perspetiva construtivista da segurança europeia, onde a cultura estratégica não é um dado adquirido, mas uma construção institucional, política e discursiva em constante evolução (Meyer, 2005; Rynning, 2003). Este debate cruza-se ainda com a evolução institucional, como nota Brøgger (2024, p. 3) ao afirmar que *“os compromissos vinculativos e a governação supranacional estão a remodelar o papel da União Europeia na segurança e na defesa”*. Tal ideia confirma que a integração europeia em defesa já não é apenas cooperativa, mas também regulatória.

Mostramos que a defesa, longe de ser um domínio reservado a militares ou decisores políticos, depende também da contribuição articulada de engenheiros, gestores, psicólogos, economistas, programadores e analistas de sistemas. Nas palavras de Georges Clemenceau, *“a guerra é uma coisa demasiado grave para ser deixada aos militares”* – e, no século XXI, esta gravidade exige competências civis e técnicas amplamente distribuídas. (Clemenceau, cit. in Citador, 2023).

A retaguarda (espaço de planeamento, gestão e decisão) transformou-se na nova linha da frente. As guerras do passado perdiam-se por botas rotas; as do presente, por dados desatualizados; as do futuro, por fluxos de decisão mal configurados (Naisbitt, 1982; Sullivan e Dubik, 1994).

A soberania depende não apenas do aço e da pólvora, mas da capacidade de integração entre atores, tecnologias e domínios operacionais (Agência Europeia de Defesa, 2024a; Luttwak, 2001). Investir em defesa vai mais além das metas orçamentais e da aquisição de equipamentos. Significa aplicar os recursos com rigor, modernizar sistemas, rever processos, integrar dados, garantir interoperabilidade e cuidar das pessoas que executam essas funções estratégicas (Comissão Europeia, 2024a; Draghi, 2025).

Defender a Europa é geri-la com inteligência. E esta inteligência não é apenas natural ou artificial; é estratégica. Fundamenta-se na capacidade de antecipar tendências, alinhar recursos, monitorizar variáveis críticas e adaptar-se em tempo útil. Segundo a definição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), uma lógica de governo antecipatório incorpora, entre outros elementos, a gestão da incerteza, bem como a integração da antevisão, experimentação e inovação como componentes centrais da tomada de decisão estratégica (OCDE, 2023).

A guerra do futuro, e o futuro da paz, serão decididos em *dashboards*² e na qualidade da governação da defesa. E, no entender dos autores deste artigo, em colocar a gestão no centro da estratégia.

2. Falhar nos Bastidores É Chegar às Trincheiras Derrotado

Em 1812, durante a célebre campanha russa, Napoleão Bonaparte comandava o maior exército alguma vez reunido na Europa até então: mais de 600 mil homens, provenientes de diversas nações sob domínio do Império. A marcha parecia imparável, mas a História mostrou que a derrota começou muito antes dos confrontos diretos – começou na retaguarda e nos pés dos soldados. Sem equipamento adequado para enfrentar o rigor do inverno russo, milhares morreram durante a travessia; as botas desfizeram-se ao longo da marcha e a logística falhou no essencial: alimentação, aquecimento, transporte, vestuário. (Keegan, 1993; Van Creveld, 2004).

O erro não foi político ou operacional: foi um erro de estratégia logística, uma das componentes da estratégia total, como sublinha Beaufre (1998). A má gestão dos recursos básicos revelou-se mais letal do que qualquer baioneta inimiga.

A lição continua útil, dois séculos depois. As derrotas logísticas já não se medem apenas em quilómetros de lama ou graus negativos, mas em infraestruturas digitais obsoletas e processos fragmentados. A falta de interoperabilidade e coordenação entre departamentos pode criar um fosso entre a decisão política e a execução operacional (contratos com atrasos, aquisições sem alinhamento com *stocks* e decisões críticas suportadas por sistemas obsoletos e dados desatualizados), tornando inútil um orçamento mais alargado (Comissão Europeia, 2024d; Jennings, 2023a e 2023b). Em 2023, a Alemanha anunciou um fundo extraordinário de 100 mil milhões de euros para rearmamento, como resposta à escalada da guerra na Ucrânia. O gesto foi político, simbólico e estratégico. Contudo, meses depois, o Ministério da Defesa alemão admitia que não conseguia executar o orçamento de forma eficaz, não por falta de recursos, mas por ausência de sistemas de aprovisionamento modernos, inventários atualizados e plataformas com partilha de informação em tempo real (Comissão Europeia, 2024a).

Este não é um caso isolado: segundo a Agência Europeia de Defesa (2024b), apenas 18% das aquisições de defesa dos Estados-Membros foram realizadas de forma colaborativa, longe do objetivo de 35% definido pela União Europeia (UE). Esta

2 Utiliza-se o termo *dashboard* no seu sentido técnico consolidado nas áreas da gestão estratégica e da inteligência operacional apicadas ao comando militar: plataformas digitais de visualização integrada de dados críticos em tempo real, com impacto direto na tomada de decisão. A tradução literal em português seria “painel de controlo”.

fragmentação tem um impacto direto na capacidade militar (Ministério da Defesa Nacional, 2014), entendida como “o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade”. Na Europa Central e de Leste, esta fragmentação é ainda mais visível. Chovančík e Krpec (2023, p. 371) falam mesmo em “desintegração encoberta” para descrever os efeitos da invasão russa à Ucrânia sobre a cooperação industrial de defesa, revelando que, em vez de convergência, emergem lógicas de competição e dependência.

A dissociação entre estratégia logística e execução operacional é um risco permanente. Como sublinha Beaufre (1998), a estratégia logística (tal como a estratégia genética, a estratégia operacional ou a estratégia política) é apenas uma das componentes da estratégia total. Negligenciá-la compromete todo o sistema, por mais sólida que seja a conceção das restantes.

O problema agrava-se quando as infraestruturas digitais não acompanham a velocidade das ameaças, persistem sistemas rígidos e segmentados, e existe baixa capacidade de adaptação a contextos de crise ou inovação doutrinária. Tomem-se como exemplo os seguintes casos:

- O *Louvois*, em França, gerou milhares de erros salariais e afetou a moral das tropas (Cour des Comptes, 2014);
- O *Defence Information Infrastructure*, no Reino Unido, sofreu atrasos e derrapagens orçamentais (National Audit Office, 2008);
- E o *Defence Enterprise Accounting and Management System* da Força Aérea dos EUA acumulou problemas de interoperabilidade e custos excessivos (Government Accountability Office, 2019).

Ferramentas como o *Balanced Scorecard*³ (Kaplan e Norton, 2001), devidamente adaptadas ao contexto das organizações públicas (Borges et al., 2024) e não lucrativas (Mishra e Dash, 2007), permitiriam mapear, em tempo real, o estado das operações logísticas, cruzar metas políticas com execução concreta, alinhar prioridades institucionais e garantir transparência ao longo de toda a cadeia de comando.

3 Ferramenta de gestão estratégica desenvolvida por Kaplan e Norton (1992) para o setor empresarial, que avalia o desempenho a partir de quatro dimensões: financeira, clientes/ utilizadores, processos internos e capacidade de aprendizagem/ inovação. Posteriormente, o modelo foi adaptado a organizações públicas e não lucrativas, colocando a missão e os objetivos estratégicos no centro e ajustando as métricas às realidades não comerciais. No contexto da defesa, o seu valor reside no imenso potencial de interligar áreas tão diversas como gestão de frotas, formação, saúde, habitação, logística de refeições, planeamento orçamental, alocação de recursos ou manutenção operacional – de forma a permitir uma visão holística e integrada em entidades altamente complexas.

A maioria dos sistemas integrados de gestão (ERP ou *Enterprise Resource Planning*) utilizados nas forças armadas europeias, incluindo o Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIG-DN) em Portugal, caracteriza-se pela arquitetura monolítica, rigidez, falta de prontidão e obsolescência tecnológica. Já em 2018, Rocha alertava que “o SIG-DN poderá ser impactado pela obsolescência técnica e funcional dos sistemas de informação que suportam a gestão logística” (Rocha, 2018, p. 88). Em 2019, verificou-se que “a migração de dados para o módulo *Asset Accounting* não foi totalmente concluída, não tendo ocorrido evoluções significativas desde então” (Oliveira, 2019, p. 67), o que comprometeu a fiabilidade da informação. Já em 2020, Rodrigues acrescentava: “persistem limitações na flexibilidade do SIG-DN para responder a novas exigências operacionais” (Rodrigues, 2020, p. 59).

O SIG-DN parece ser uma oportunidade perdida de dar agilidade tecnológica ao sistema de informação fundamental da defesa nacional. Em 2023, o próprio Ministério registava a necessidade de “promover atualizações de *software* e serviços de assistência técnica, assim como adquirir novas licenças, fundamentais para a prestação eficiente do serviço” (Diário da República, 2023), evidenciando que o sistema ainda depende de intervenções formais para evoluir.

A prontidão digital, complementar à prontidão militar, exige arquiteturas tecnológicas modulares, flexíveis, interoperáveis e que privilegiem abordagens *data-centric* em vez de *application-centric*, refere a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO, 2023a). Algumas administrações e agências multilaterais pioneiras já adotaram plataformas desenhadas para evoluir continuamente, integrando modelação dinâmica de processos e inteligência artificial (IA) para análise preditiva. Estudos do NATO *Innovation Hub* (2023) mostram, inclusivamente, que estas soluções podem adaptar-se a cenários inesperados em poucas horas (e não em ciclos longos de desenvolvimento manual).

Ao integrar objetivos estratégicos, indicadores operacionais e fluxos de decisão automatizados, estas plataformas elevam o nível de governação da defesa: tornam-na mais transparente, auditável e adaptável. Não se trata de digitalizar o que existe, mas de transformar o modo como se decide.

3. Logística: Quem não Conta os Parafusos, Perde os Carros de Combate

Os carros de combate vencem batalhas, mas são os parafusos que os mantêm a funcionar. E sem combustível, munições, comida ou peças sobresselentes, um exército é apenas uma soma de corpos e máquinas à espera do colapso. A história militar é pródiga em vitórias forjadas longe do campo de batalha, mas perto da contabilidade minuciosa de aprovisionamentos nos depósitos de mantimentos e nas oficinas de reparação.

Durante o cerco de Leningrado, entre 1941 e 1944, a cidade resistiu quase 900 dias cercada pelas forças nazis, sem acesso a rotas de abastecimento terrestre. Milhares morreram de fome, frio e doenças, enquanto as autoridades soviéticas tentavam manter alguma estrutura de distribuição alimentar. O chamado “Caminho da Vida”, uma rota improvisada sobre o lago Ládoga (primeiro com barcos, depois com camiões sobre o gelo), tornou-se símbolo de resistência e de logística extrema (Glantz, 2002). A gestão racionada de pão, com base em critérios profissionais e militares, determinava quem vivia e quem morria. Leningrado resistiu, provando que: sem comida, não há força e sem logística alimentar, não há defesa.

Durante a Segunda Guerra Mundial, operações como o Dia D exigiram também uma capacidade de planeamento logístico e contabilístico sem precedentes. Os Aliados desenvolveram sistemas de inventário que rastreavam desde veículos até peças minúsculas (como os parafusos que mencionámos no início deste capítulo), de forma a antecipar falhas, minimizar desperdícios e garantir a continuidade operacional.

A guerra do futuro promete ser vencida não só por quem tiver mais *drones* ou satélites, mas por quem conseguir sincronizar dados, algoritmos, sensores e decisões em tempo real; uma visão já explorada por Betts (1995) e refletida em relatórios sobre transformação digital na defesa europeia (NATO Innovation Hub, 2023). Esta sincronização exige o domínio de uma arte menos visível, mas absolutamente essencial: a gestão da cadeia de abastecimento.

Modelos como o *just-in-time*⁴, criados para reduzir desperdício e maximizar eficiência, inspiraram tanto a indústria automóvel como a logística militar (Phogat, 2022). Mas são sistemas que exigem precisão absoluta; pois qualquer falha pode comprometer o todo. No campo da moda, por exemplo, a Zara revolucionou o retalho ao criar cadeias logísticas altamente digitalizadas e centralizadas – em menos de 15 dias, a empresa consegue transformar uma ideia numa coleção pronta a vestir (Ghemawat e Nueno, 2006).

O mesmo se aplica às forças armadas: é preciso garantir que mantimentos, equipamentos e dados chegam onde e quando são necessários. Giacomello e Preka (2023, p. 533) reforçam esta ideia ao mostrar que “a profundidade logística e o mapeamento setorial são, em si mesmos, fontes de força” na definição de capacidade militar. Entre o imprevisto e a escassez, a gestão estratégica do século XXI afirma-se na capacidade de antecipar, modelar e decidir com base em dados fiáveis e fluxos integrados.

4 *Just-in-time* (JIT) é um modelo de gestão logística criado no Japão (Toyota), após a Segunda Guerra Mundial. O objetivo é entregar bens e materiais no momento exato em que são necessários, sem acumular *stocks*.

4. *Edge AI* e Agentes Inteligentes: Decidir no Terreno, Agir em Rede

A guerra moderna evoluiu em escala e ritmo. Já não basta ter superioridade numérica ou tecnológica: é necessário decidir mais rápido, com mais precisão e autonomia, mesmo em contextos adversos. A *Edge AI*⁵, inteligência artificial que opera com computação periférica, é um dos estandartes desta nova geração de defesa apoiada pela UE (NATO, 2025; Pool, 2025).

Através do Fundo Europeu de Defesa, são financiados projetos de conectividade segura e de baixa latência, como redes táticas 5G e integração de sensores interoperáveis (Comissão Europeia, 2025a). Entre estes encontram-se iniciativas como o 5G COMPAD (*5G Communications for Peacekeeping and Defence*), que desenvolve comunicações militares de baixa latência para ambientes operacionais exigentes; o ECYSAP (*European Cyber Situational Awareness Platform*), centrado na criação de uma plataforma europeia de consciência situacional em ciberdefesa; e o EICACS (*European Initiative for Collaborative Air Combat Standardisation*), que trabalha na padronização da cooperação em combate aéreo, garantindo interoperabilidade entre aeronaves de diferentes países. Quando instalada em *drones*, veículos blindados ou sensores, esta tecnologia permite respostas imediatas (mesmo com comunicações centrais interrompidas ou saturadas) e possibilita recalcular rotas logísticas durante combates, prever emboscadas com base em dados locais ou desviar suprimentos de forma autónoma. Mas há especialistas a sublinhar que estas infraestruturas podem, em contrapartida, abrir novos pontos de vulnerabilidade: um sistema comprometido pode ser manipulado para fornecer dados falsos ou bloquear cadeias de decisão inteiras (Brundage et al., 2023).

Outra transformação está no aparecimento dos agentes de IA. Ao contrário da IA generativa tradicional (que responde a comandos explícitos), estes agentes atuam de forma autónoma, guiados por objetivos e parâmetros previamente definidos por humanos. São sistemas que compreendem o contexto, priorizam tarefas, aprendem com o ambiente e tomam decisões complexas, mesmo sem supervisão constante (Heckmann, 2025). Tome-se como exemplo um agente de IA a bordo de um *drone* logístico capaz de decidir quando abortar uma missão, alterar o trajeto ou comunicar com outra unidade em caso de falha de rede. Contudo, como alerta Holland-Michel “todos os sistemas dotados de um certo grau de autonomia correm o risco de se deparar com *edge cases* (casos extremos) que ficam fora do âmbito total de dados em que foram treinados ou testados, e têm probabilidade de falhar”, o que lembra não só as oportunidades, mas também as fragilidades e limitações, dos agentes de IA em contextos imprevistos (Holland-Michel, 2023).

5 Também referida como “IA de computação periférica” ou “computação no extremo da rede”. Trata-se de uma arquitetura em que o processamento de dados ocorre junto à fonte onde são gerados, o que reduz a latência e a dependência de centros de comando.

Durante a Guerra das Malvinas, em 1982, a ausência de informação atualizada e a dependência de comandos centralizados dificultaram a reação britânica a movimentos argentinos (Freedman, 2005). É em situações similares que a descentralização da decisão tática, suportada por tecnologia superinteligente, sobressai como uma necessidade operacional. Na prática, aplica-se o mesmo princípio de cadeias logísticas de alto desempenho no setor civil; empresas como a Amazon ou a DHL operam com redes de decisão distribuídas, onde cada ponto é capaz de agir com base em dados locais. No setor da defesa, esta lógica transforma armazéns em *hubs* inteligentes, veículos em centros de decisão móveis e sensores em atores estratégicos.

A Europa tem vindo a investir em plataformas capazes de simular impactos, integrar dados dispersos e responder em segundos a mudanças no terreno (Agência Europeia de Defesa, 2024a e 2024d). São ferramentas que cruzam logística, inteligência e comando para preparar forças armadas para conflitos híbridos e cenários de múltiplos domínios (da terra ao espaço, passando pelo ciberespaço).

A *Edge AI*, tal como os agentes de IA, não elimina o fator humano: reforça-o. Liberta decisores de tarefas perigosas ou sem valor acrescentado, acelera a execução e reduz o erro. Mais do que introduzir novas tecnologias, trata-se de redesenhar o próprio conceito de comando e controlo. Ainda assim, confiar em sistemas automatizados como se fossem uma “bala de prata” para todos os dilemas da defesa pode revelar-se ilusório. Uma confiança excessiva corre o risco de reduzir a improvisação humana em cenários imprevisíveis e, pior, desencadear falhas sistémicas graves. Como destaca um estudo da RAND Europe (2024, p. 43), “a militarização da IA pode gerar riscos estratégicos amplificados que vão muito além do nível tático, incluindo decisões neutras tomadas em escalas combinadas de cooperação, competição e conflito, com consequências imprevisíveis”.

5. Da Terra ao Espaço: Sincronização Multidomínio

Em 1914, os exércitos do czar marcharam confiantes para a frente de batalha na Prússia Oriental. Tinham vantagem numérica, entusiasmo patriótico e um plano ofensivo ambicioso. Mas o que lhes faltava era invisível: comunicação. Soljenítsin⁶, na obra “Agosto 1914”, descreve o caos estratégico ao detalhe (Soljenítsin, 1971): o comando russo, sediado a centenas de quilómetros da frente, enviava ordens por telegrafo que demoravam dias a chegar (quando chegavam). Muitas vezes, as ordens contradiziam-se, eram recebidas fora de tempo ou intercetadas. As tropas do general Samsonov avançavam sem coordenação com o flanco do também czarista gene-

6 Aleksandr Soljenítsin (1918-2008) foi Prémio Nobel da Literatura em 1970 e uma das vozes mais influentes da resistência intelectual ao totalitarismo soviético no século XX.

ral *Rennenkampf*, acreditando numa ofensiva conjunta que nunca se concretizou. O resultado foi desastroso. Os alemães, sob o comando de Hindenburg e Ludendorff, exploraram a falha russa com precisão cirúrgica: isolaram, cercaram e aniquilaram o Segundo Exército russo em Tannenberg. Mais de 90 mil soldados foram feitos prisioneiros e o próprio general Samsonov acabou por se suicidar. A Batalha de Tannenberg foi a prova de que, em guerra, a falta de informação pode ser mortal.

Durante décadas, o campo de batalha foi pensado em compartimentos estanques, designados “domínios operacionais” – uma forma de dividir e organizar o trabalho militar em função do meio físico: terra, mar e ar. Cada força armada treinava, planeava e operava de forma relativamente autónoma. Esta compartimentação funcionou numa era em que o tempo de decisão era mais longo, as ameaças mais previsíveis e o espaço de confronto mais definido. A crise da Ucrânia acentuou esta urgência. Como refere Fiott (2023, p. 450), “em cada crise, surgem oportunidades de integração para a UE na área da defesa”, o que confirma que os domínios multidimensionais da guerra aceleram a necessidade de coordenação supranacional”. No entanto, já antes do século XXI, esta abordagem mostrava limitações. Em 1983, a Operação *Urgent Fury*, na invasão de Granada (Cole, 1985), revelou deficiências graves na divisão de trabalho em domínios físicos, com falhas de coordenação e interoperabilidade entre forças. A consequência foi a aprovação, em 1986, do Goldwater-Nichols Act, que reformou o Departamento de Defesa dos EUA e instituiu a organização conjunta dos meios militares (*United States Congress*, 1986).

Desde 2016, a NATO reconhece formalmente cinco domínios operacionais da defesa: terrestre, marítimo, aéreo, espacial e ciberespacial (NATO, 2024a). Cada um exige competências técnicas, operacionais e humanas distintas, mas a verdadeira força está em integrá-los de forma conjunta e combinada, através de uma força multidomínio coerente, conjunta, interoperável e inteligente.

A defesa dos nossos dias exige que radares terrestres comuniquem com *drones* aéreos; que satélites espaciais detetem ameaças navais; que dados captados no mar sejam processados por IA em tempo real. Neste novo normal da soberania, o *software* e a gestão estratégica substituem a rigidez hierárquica por redes adaptativas de comando e controlo, capazes de responder a ameaças simultâneas e assimétricas.

6. Simulação e Gémeos Digitais: Antecipar para não Improvisar

Nenhum plano sobrevive intacto ao primeiro contacto com o inimigo. Esta máxima, atribuída a Moltke, o Velho (Moltke, 1892, p. 291), continua válida; no entanto, o modo como se prepara e testa esse plano pode fazer toda a diferença (Barnett, 1963). No passado, as forças armadas treinavam com base em cenários estáticos, simulações parciais ou exercícios em ambiente controlado. Mas a complexidade dos conflitos obriga a um novo paradigma: a modelação digital.

Os gémeos digitais (*digital twins*) são representações virtuais de sistemas físicos reais (logísticos, operacionais ou infraestruturais) capazes de simular, em tempo real, o comportamento, os impactos e os pontos de falha de uma operação. Conceito amplamente estudado em contextos industriais e cada vez mais aplicado na defesa (Agência Europeia de Defesa, 2024a e 2024c; NATO, 2023b e 2023c), estes modelos nasceram na indústria aeroespacial e foram adotados pelo setor automóvel e energético antes de chegarem ao setor militar (Giberna et al., 2025).

Um dos primeiros exemplos de gémeos digitais surgiu no programa *Apollo* da NASA. Para monitorizar e simular o desempenho de naves espaciais a centenas de milhares de quilómetros, os engenheiros criaram réplicas físicas e digitais dos componentes mais críticos. Estas simulações permitiram identificar e resolver a falha do módulo de serviço da *Apollo 13*, uma decisão que salvou a sua tripulação⁷ (NASA, 1970).

Esta abordagem já se tornou central nos sistemas mais avançados de planeamento militar, porque, mais do que permitir a visualização de cenários hipotéticos, cria ambientes dinâmicos, constantemente atualizados por dados reais (provenientes de sensores no terreno, plataformas operacionais ou fontes meteorológicas) (Giberna et al., 2025).

A NATO e várias forças armadas europeias já começaram a integrar gémeos digitais nos seus centros de comando e treino, como demonstrado pelo consórcio EDDI (*Explore Defence Digital Twins*), lançado pela Agência Europeia de Defesa (2024a e 2024d). Este consórcio, que reúne empresas como Leonardo, Thales e FlySight, mostra que a adoção de gémeos digitais já é uma prioridade da indústria europeia. De igual modo, a Airbus e a Dassault recorrem a este tipo de modelação no FCAS (*Future Combat Air System*), utilizando simulações para prever falhas logísticas, testar componentes e reduzir riscos antes da produção real. Outro exemplo mediático é o GCP (*Global Combat Air Programme*), uma evolução do antigo programa britânico *Tempest*, depois desenvolvido pelo Reino Unido, a Itália e o Japão. O projeto recorre a gémeos digitais para testar componentes virtualmente, prever o impacto de decisões estratégicas sem colocar recursos em risco, verificar disfunções logísticas com base em dados do histórico ou avaliar a resiliência de infraestruturas críticas perante ciberataques ou falhas de abastecimento (Ministério da Defesa do Reino Unido, 2023; União Europeia, 2023).

O valor destes modelos torna-se ainda mais evidente em contextos de crise (bloqueios marítimos ou ataques a cabos submarinos), dada a sua capacidade de antecipar a rutura de *stocks*, recalcular rotas alternativas ou reconfigurar fluxos de abastecimento em segundos. (OCDE, 2022). Mas os gémeos digitais não se limitam à antecipação de falhas. Servem também como ferramentas de aprendizagem organizacional. Podem ser usados para rever operações passadas, treinar equipas em cená-

7 Os engenheiros da NASA conseguiram replicar no solo, quase em tempo real, as condições exatas a bordo da nave avariada. Usando réplicas físicas e modelos de simulação, calcularam como adaptar os filtros de CO₂ com peças improvisadas, salvando assim a vida dos astronautas.

rios realistas ou testar novas competências de forma iterativa, antes de as aplicar em campo. Representam, por isso, um espaço seguro para errar e aprender com o erro. No plano europeu, a integração destes modelos exige não apenas investimento tecnológico, mas também alinhamento normativo e doutrinário entre nações. Sem regras comuns, interoperabilidade semântica e critérios partilhados de avaliação, os gémeos digitais podem tornar-se ilhas de excelência isoladas. A Comissão Europeia (2025c), através do Fundo Europeu de Defesa tem apoiado iniciativas que promovem a integração destes modelos em redes colaborativas e partilhadas.

7. Ciberespaço: O Novo Campo de Batalha Invisível

A guerra já não se limita a campos de batalha físicos – pode começar num cabo de fibra danificado, num ficheiro corrompido ou numa atualização mal testada. Esta realidade é capaz de paralisar desde hospitais a redes ferroviárias, afetar administrações públicas ou comprometer operações militares (sem um único tiro).

A Estónia foi alvo de um dos primeiros ciberataques geopolíticos coordenados, após uma disputa diplomática com a Rússia. O ataque, uma vaga de negações de serviço (DDoS), comprometeu bancos, jornais, ministérios e até os semáforos de Tallinn (Ottis, 2008). O episódio marcou o início de uma nova era, na qual o poder militar moderno depende tanto de servidores e *firewalls* como de carros de combate e aviões. Mais tarde, em 2015, a invasão digital do Bundestag alemão, atribuída ao grupo APT28 (ligado ao Kremlin), revelou até que ponto as instituições democráticas podem ser vulneráveis. Dois anos depois, o *ransomware* WannaCry comprometeu mais de 200 mil sistemas em 150 países, incluindo o Serviço Nacional de Saúde britânico, que viu hospitais suspenderem serviços e cirurgias por causa de uma falha de segurança negligenciada (*National Audit Office*, 2017).

Portugal também não escapou incólume. Em 2021, o Hospital de Ponta Delgada sofreu um ataque informático que bloqueou sistemas clínicos e administrativos. No ano seguinte, o grupo Impresa foi atacado com *ransomware*, resultando na indisponibilidade dos seus *websites*, no bloqueio das comunicações internas e na publicação de mensagens de chantagem por cibercriminosos. No mesmo ano, a Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa perdeu o histórico de *e-mails* de docentes, investigadores e alunos, além de outros serviços digitais essenciais.

Em resposta a esta crescente vulnerabilidade, a NATO reconheceu o ciberespaço como domínio operacional de guerra (NATO, 2024a). Nos anos seguintes, a UE iniciou um esforço legislativo significativo:

- O **Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, o RGPD (2018)**, impôs regras claras sobre o tratamento e a proteção de dados pessoais, essenciais também em contexto

militar, onde bases de dados com perfis, localizações e comunicações são altamente sensíveis. (União Europeia, 2016).

- A **Diretiva NIS2 (2023)** alargou as exigências de cibersegurança a operadores de serviços essenciais, incluindo defesa, energia e transportes, com obrigações de monitorização contínua, resposta a incidentes e planeamento de continuidade (União Europeia, 2022).
- O **AI Act (2024)** passou a regular os sistemas de IA de alto risco (como os usados na defesa), impondo requisitos de transparência, ética, rastreabilidade, robustez e supervisão humana (União Europeia, 2024c).

Mas os acontecimentos mostram que a ameaça não reside apenas em ciberataques intencionais. Às vezes, basta um erro técnico para desencadear catástrofes transnacionais. Em julho de 2024, uma atualização defeituosa do *software* de segurança CrowdStrike Falcon, amplamente utilizado em sistemas Windows, provocou uma falha generalizada em serviços digitais críticos por toda a Europa. As companhias aéreas registaram atrasos e cancelamentos em cadeia, o que afetou radares de solo, *check-ins* automáticos e sistemas de rastreamento de bagagens.

Outro caso ocorreu em abril de 2025, quando um apagão elétrico sem precedentes deixou Portugal e Espanha às escuras. A falha teve origem num problema de sincronização entre geradores ibéricos e a rede europeia, agravado por um erro de coordenação na interligação com França. Cerca de 60 milhões de pessoas ficaram sem energia, e vários serviços essenciais (dos transportes à comunicações) foram interrompidos. Embora não tenha havido indícios de ciberataque, o caso ilustrou a vulnerabilidade dos sistemas interdependentes e a urgência de se aplicar as medidas previstas na NIS2 e no AI Act.

O relatório Heitor (2024) mostra-se inequívoco nesta matéria: a Europa precisa de desenvolver capacidades digitais soberanas: plataformas interoperáveis, auditáveis e seguras. Não basta adotar soluções estrangeiras; é preciso garantir que as infraestruturas críticas europeias são compreendidas, controladas e protegidas dentro das suas próprias fronteiras políticas e legais. Na prática, isto implica medidas concretas, que no entender dos autores deste artigo podem passar por:

- Criar normas e arquiteturas comuns de dados, como o *Interoperable Europe Act* e a *Data-Centric Reference Architecture* da NATO, para que informação logística e operacional circule de forma segura entre ministérios e forças armadas (Comissão Europeia, 2024a; NATO, 2023a).
- Introduzir requisitos de cibersegurança e auditabilidade em todos os contratos, previstos no *Cyber Resilience Act* e no *Data Act*, de modo a evitar dependências tecnológicas ou códigos “caixa-preta” (União Europeia, 2023; 2024a e 2024b).
- Certificar *clouds* e serviços digitais de defesa de acordo com o futuro esquema europeu de certificação EUCS (*European Cybersecurity Certification Scheme for Cloud Services*), de forma a garantir padrões comuns de resiliência (Comissão Europeia, 2024c e 2024e).

- Implementar a 5G *Toolbox* para limitar fornecedores de alto risco e proteger redes críticas de comunicações (Comissão Europeia, 2020).
- Por fim, acelerar projetos do Fundo Europeu de Defesa já em curso, como o 5G COMPAD (comunicações táticas), o ECYSAP (consciência situacional cibernética) e o EICACS (interoperabilidade no combate aéreo) (Comissão Europeia, 2025a).

Nesta dinâmica, a guerra na Ucrânia impulsionou a Comissão Europeia a assumir um papel mais central, o que, segundo Håkansson (2024, p. 26), “elevou a Comissão a um ator geopolítico em áreas tradicionalmente dominadas pelos Estados-membros”, nomeadamente energia, sanções e política externa.

O ciberespaço não é apenas um domínio adicional – é a dimensão onde se entrelaçam todas as outras. Sem ele, não há comando, não há logística, não há informação. Mas para que esta dimensão funcione de forma segura e eficaz, é necessário que os sistemas estejam preparados para operar em conjunto, entre Estados, tecnologias e instituições (Comissão Europeia, 2025b).

8. Interoperabilidade: Soberania em Rede

Interoperabilidade deixou de ser um jargão técnico e passou a ser o nome do que sustenta qualquer soberania em rede. O conceito vai muito além da compatibilidade técnica entre equipamentos. Implica linguagens comuns, protocolos partilhados, dados normalizados e confiança institucional. Significa que uma força portuguesa consegue comunicar com um comando norueguês, integrar-se com uma logística polaca ou receber apoio médico de uma unidade francesa. Tudo sem fricções, atrasos ou mal-entendidos.

Historicamente, a ausência de interoperabilidade já custou caro. Durante a Guerra do Kosovo (1999), as unidades da NATO enfrentaram dificuldades de coordenação devido a sistemas de comunicação não compatíveis e doutrinas operacionais desalinhas (Clark, 2001). Também os primeiros meses de 2022 da guerra na Ucrânia expuseram limitações na integração e partilha de dados/ISR (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*) entre aliados e parceiros, com constrangimentos técnicos e organizacionais que afetaram a velocidade de decisão (Zabrodskyi et al., 2022).

Do lado dos bons exemplos, encontra-se o projeto OCEAN 2020, financiado pela UE, que integrou 42 parceiros de 15 países, incluindo marinhas, indústrias de defesa e centros de investigação. Este projeto testou a interoperabilidade em operações navais, utilizando *drones* aéreos e submarinos, centros de comando móveis e partilha de inteligência em tempo real entre forças multinacionais. Os exercícios demonstraram que, com plataformas abertas e normas comuns, é possível colaborar, mesmo entre forças com doutrinas e tecnologias diferentes (Agência Europeia

de Defesa 2021b e 2021a; OCEAN2020, s.d.). A resposta europeia tem evoluído, e programas como o *Permanent Structured Cooperation* (PESCO) e o Fundo Europeu de Defesa têm financiado iniciativas para a criação de sistemas interoperáveis, desde redes de comando e controlo a plataformas logísticas e sensores partilhados (PESCO, s.d.). O objetivo é claro: reduzir dependências externas, garantir a resiliência interna e projetar capacidade conjunta.

Mas interoperar exige mais do que vontade política e financiamento. Exige *software* compatível, dados auditáveis, sistemas abertos e normas comuns. A multiplicação de plataformas digitais proprietárias, com lógicas fechadas e algoritmos obscuros, representa um risco crescente. A Europa precisa de garantir que as suas infraestruturas críticas, civis e militares funcionam como um ecossistema seguro e transparente. Além disso, interoperar é também partilhar soberania. Ao abrir sistemas a parceiros, abre-se também a porta à vigilância, à sabotagem ou ao erro. Por isso, a interoperabilidade tem de vir acompanhada de governação partilhada, regras claras de responsabilidade e mecanismos de verificação mútuos.

A NATO já avançou com a padronização de procedimentos e sistemas, e a UE tem vindo a definir quadros legais para assegurar a proteção de dados e a segurança de infraestruturas partilhadas. Mas falta, ainda, um passo decisivo: a integração operacional em tempo real. Plataformas como o CJADC2 (*Combined Joint All-Domain Command and Control*), desenvolvidas nos EUA, apontam nesse sentido: um sistema integrado e adaptativo que coordena forças em todos os domínios, com base em dados e inteligência em tempo real (*U.S. Department of Defense*, 2023). Esta ideia cruza-se com as cadeias de abastecimento e a autonomia estratégica. Como demonstram Kleczka et al. (2024, p. 429), “a autonomia estratégica nas cadeias de abastecimento de defesa da UE não é binária, mas existe ao longo de um espectro”, o que obriga a calibrar expectativas sobre interoperabilidade e dependências externas.

Para a Europa, este é o desafio: evoluir para um programa *Joint All-Domain Operations*, um “JADO europeu”, que respeite a diversidade dos seus membros, mas que funcione como um só corpo em tempos de crise.

9. Os 2% (ou 5%) do PIB só Defendem se Forem Bem Aplicados

Na cimeira de Gales de 2014, a NATO estabeleceu que os seus membros deviam investir pelo menos 2% do PIB em defesa. Mas em 2024, apenas 23 dos 31^s países tinham atingido essa meta (NATO, 2024c); Portugal manteve-se abaixo, com cerca

8 A NATO tem 32 membros desde 7 de março de 2024, com a adesão oficial da Suécia. Muitos gráficos e infográficos (como o utilizado neste artigo) foram produzidos anteriormente, daí que o número 31 ainda figure.

de 1,6%. Este valor tornou-se um símbolo de esforço, mas não de eficácia, pois o problema central está na finalidade, execução e coerência estratégica do investimento (Universidade Católica Portuguesa, 2024).

Já na cimeira de 2025, em Haia, a NATO avançou com um novo patamar de ambição: um compromisso político de atingir os 5% do PIB até 2035, repartidos entre despesa militar direta (3,5%) e investimentos em resiliência e segurança (1,5%). Contudo, o desafio permanece: garantir que este aumento de recursos seja acompanhado de visão estratégica, planeamento rigoroso e resultados concretos.

A história mostra que, sem estes elementos, até os maiores investimentos podem falhar no terreno. Em julho de 1916, durante a Batalha do Somme, o exército britânico sofreu, só no primeiro dia, mais de 57 mil baixas; muitas ocorreram porque o bombardeamento falhou em cortar o arame e neutralizar a artilharia, e porque limitações severas de comunicações / comando atrasaram ordens no terreno (*Imperial War Museums*, s.d.; Stewart, 2013). Mais de um século depois, o princípio mantém-se: não basta gastar mais; é preciso gastar com sentido de desenvolvimento de capacidades militares que apoiem a estratégia global ao nível estratégico, operacional e tático (NATO, 2022).

Países com níveis semelhantes de despesa diferem na eficácia operacional, ao nível de prontidão, disponibilidade, tempos de geração e sustentação, e desempenho tático. Em alguns casos, os 2% de investimento são absorvidos por custos correntes e ineficiências; noutros, orientar o investimento para capacidades prioritárias (interoperabilidade, logística, modelação e simulação, ciberdefesa) traduz-se em ganhos de prontidão e emprego de forças. Novamente: sem planeamento concertado e aquisições colaborativas assentes em prioridades comuns, o investimento dispersa-se e o impacto reduz-se (Agência Europeia de Defesa, 2024a, 2024b e 2024c).

A Grécia surge como exemplo de ineficiência: apesar de investir historicamente acima dos 2% e até 3% do PIB, enfrenta dificuldades na renovação tecnológica e na interoperabilidade com aliados, mantendo uma estrutura militar pesada, mas pouco adaptada aos desafios da defesa moderna (SIPRI, 2023 e 2024). Já a Finlândia e a Suécia, mesmo antes da adesão formal à NATO, canalizavam recursos para formação, ciberdefesa e integração com parceiros, conseguindo uma transição mais eficaz para os padrões da Aliança Atlântica (NATO, 2022).

Outro exemplo é a Polónia, que desde 2022 tem reforçado de forma massiva a aquisição de armamento pesado (como os HIMARS – *High Mobility Artillery Rocket System*, os tanques K2 *Black Panther* e os caças F-35 *Lightning II*, que melhoraram a prontidão, mas geraram críticas pela dependência de fornecedores externos e pela falta de integração com a indústria europeia). Este contraste demonstra que o volume de despesa não equivale, por si só, à coerência estratégica.

No plano nacional, Portugal tem vindo a aumentar a despesa rumo aos 2% do PIB até ao final de 2025 (através de um reforço de mil milhões de euros) e traçou como

meta alcançar os 3,5% ao longo da próxima década. Contudo, como alerta Marsh et al. (2024, p. 22), “a falta de alinhamento nos gastos de defesa europeus gera dilemas que reduzem a eficácia global”, pelo que a meta dos 2% ou 5% só é útil se acompanhada de convergência estratégica. Este esforço enquadra-se na implementação do programa do XXV Governo Constitucional, que coloca a valorização da Defesa Nacional e dos seus profissionais no centro das prioridades estratégicas (Governo de Portugal, 2025).

Na prática, isso significa que parte destes recursos deve ser canalizada para investimentos estruturais: a produção europeia de semicondutores (*European Chips Act*), a exploração e reciclagem de matérias-primas críticas (*Critical Raw Materials Act*) ou a formação de quadros em áreas digitais e cibernéticas que sustentam diretamente a autonomia estratégica europeia (Comissão Europeia, 2023; União Europeia, 2023; Comissão Europeia, 2024c). A confiança dos cidadãos exige igualmente que o esforço de defesa seja transparente, auditável e politicamente escrutinável. Porquê? Porque há uma dimensão ética incontornável: cada euro alocado à defesa é um euro que deixa de ser investido em saúde, habitação ou educação.

É neste ponto que os objetivos de despesa devem ser acompanhados por indicadores de KPI e metas de impacto.

- Quantos sistemas interoperáveis foram ativados?
- Que percentagem das forças está equipada com capacidades de resposta multidomínio?
- Que ganhos logísticos e de sustentabilidade foram alcançados?
- As capacidades desenvolvidas produzem um efeito dissuasor face às ameaças e reforçam a confiança e a cooperações entre aliados, como preconizam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável?

Só respondendo a estas (e outras) perguntas se pode avaliar a eficácia do investimento de 2% ou 5% na defesa portuguesa.

Neste contexto, é relevante destacar o esforço crescente de transformação digital levado a cabo por várias entidades portuguesas do ecossistema da defesa e soberania nacional – Estado-Maior-General das Forças Armadas, Marinha, Exército, Força Aérea, Instituto Hidrográfico, Instituto de Ação Social das Forças Armadas, Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional, Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional⁹, entre outras.

⁹ A Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) foi formalmente extinta, com efeitos a partir de 1 de julho de 2025, no âmbito da reestruturação orgânica do Ministério da Defesa Nacional. As suas competências foram distribuídas por duas novas entidades: a Direção-Geral de Armamento e Património da Defesa Nacional (DGAPDN) e a Direção-Geral de Recursos Humanos da Defesa Nacional (DGRHDN).

Esta rede institucional, interdependente e interdisciplinar, já aplica tecnologia para funções estratégicas como gestão de efetivos, finanças e património, logística militar, manutenção de equipamentos, controlo da informação e apoio à decisão operacional. No plano internacional, estas capacidades alinham-se com práticas já testadas na NATO¹⁰, que permitem medir eficácia, incorporar lições aprendidas e reforçar a prontidão operacional, garantindo que quem serve tem meios à altura (Ministério da Defesa do Reino Unido, 2021; NATO, 2019; NATO Modelling & Simulation Centre of Excellence, 2023).

10. Cuidar de Quem Defende também É Estratégico

Nenhum exército sustenta a soberania se falhar naquilo que a justifica: a dignidade humana. Um soldado com fome não combate, resiste. Um profissional da defesa sem apoio psicológico não protege, sobrevive. E uma família de militar deixada ao abandono não representa coesão, traduz ausência do Estado. Cuidar de quem defende é, igualmente, uma forma de antecipar, preservar e reforçar a força e a paz coletiva das nações.

Na Primeira Guerra Mundial, as causas não-combate tiveram um peso determinante: nas forças dos EUA, as mortes por doença superaram as dos confrontos bélicos, em grande parte devido à gripe de 1918. A guerra não se perdia apenas nas trincheiras; perdia-se, sobretudo, nas enfermarias improvisadas, nas latrinas contaminadas e na retaguarda descuidada (Barry, 2004; *U.S. Army*, 2018).

Mas cuidar não é apenas proteger, é também preparar. A prontidão militar exige conhecimentos técnicos e liderança capazes de responder a desafios multidimensionais. Em vários países europeus já se verifica uma transformação estrutural pautada pela integração de competências digitais (engenharia de *software*, cibersegurança, modelação ou gestão da informação e comunicação) na formação de oficiais, o que contribui para reduzir o *gap* entre quem comanda e quem gere ou lida com os diferentes sistemas que sustentam a missão.

Na Alemanha, por exemplo, a Universidade da Bundeswehr forma oficiais em Informática e oferece mestrados em cibersegurança (Universidade Bundeswehr Munich, s.d). Há igualmente oferta institucionalizada de formação em cibersegurança

10 Exemplos de implementação ao nível da NATO: validação de normas de M&S (*Modelling & Simulation*) como C2SIM (*Command and Control–Simulation Interoperation*) em contexto multinacional nos exercícios CWIX (*Coalition Warrior Interoperability eXploration, eXperimentation, eXamination, eXercise*). Em Portugal, o Instituto Hidrográfico (Marinha) opera o sistema integrado SINGAP para gestão de recursos humanos, finanças e património; e noutro país europeu, a Marinha Italiana liderou as demonstrações ao vivo do OCEAN2020, integrando meios tripulados e não tripulados com partilha de dados em tempo real.

e operações híbridas ao nível europeu, bem como exercícios de planeamento e simulação à escala europeia (MILEX 23 e *Cyber Phalanx*), o que tem elevado as competências estratégicas e operacionais, e melhorado a interoperabilidade (Agência Europeia de Defesa, 2019a e 2024a; NATO, 2024b).

Capacitar os quadros militares reduz também dependências externas, acelera a tomada de decisão e reforça a coerência em todos os níveis. É uma medida estratégica que prepara para situações de conflito e contribui para a segurança em tempos de paz, através de:

- Apoio à natalidade e parentalidade, com licença adaptada, creches militares e ajudas de custo;
- Habitação digna para militares e famílias, em tempo de paz e em cenários de mobilização;
- Acesso a educação e integração escolar para filhos em realocação interna ou internacional;
- Apoio psicológico contínuo, não apenas em situações de pós-trauma, mas como prevenção de *burnout* e reforço de resiliência;
- Subsídios de deslocação e ajudas de custo para missões e treinos prolongados;
- Sistemas de pensões e compensações por ferimentos, deficiência ou morte em serviço;
- Protocolos de trasladação de corpos com dignidade e apoio emocional às famílias enlutadas;
- Planos de reintegração profissional ou reconversão de carreira para militares em fim de contrato.

Na Guerra das Malvinas (1982), a falta de abrigos e o desrespeito pelos efetivos contribuíram mais para a derrota argentina do que qualquer míssil britânico. Este episódio lembra que são as pessoas, muito antes da tecnologia, que vencem as guerras (Freedman, 2005).

Alguns países incorporaram esta aprendizagem nas suas políticas de defesa: a Noruega, por exemplo, consagrou em documentos estruturantes prioridades explícitas em pessoal, integrando o bem-estar no núcleo da capacidade de dissuasão (Ministério da Defesa Norueguês, 2019; Governo da Noruega, 2024–2025). Já em Timor-Leste, a consolidação da paz incluiu a implementação, com apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de sistemas de informação destinados ao registo de combatentes e ao pagamento de pensões, uma iniciativa que aportou transparência, planeamento de carreiras e apoio aos veteranos de guerra e respetivas famílias. Este foi um investimento que fortaleceu a capacidade

do jovem Estado (no início da década 2000) e contribuiu para manter a estabilidade, prevenindo a escalada de tensões internas. (PNUD, 2012).

O cuidado com quem defende a nação começa antes, prolonga-se durante e mantém-se após o combate, constituindo, quando bem executado, um pilar de coesão, segurança e justiça para toda a sociedade.

11. Considerações Finais

Como escreveu Sauli Niinistö (figura central na integração da Finlândia na NATO e reconhecido pela sua visão estratégica em matéria de segurança europeia), *“a segurança é a base sobre a qual tudo o resto assenta”* (Niinistö, 2024). E sem segurança, economia, coesão social e legitimidade política perdem a sustentação.

Esta é também a premissa que sustenta a tese deste artigo: a defesa só é eficaz quando apoiada numa execução estratégica sólida. Sem gestão eficiente, interoperabilidade real e valorização das pessoas, o investimento traduz-se em despesa e não em capacidade. Os autores deste artigo entendem que segurança exige coordenação de recursos, integração de dados e processos, bem como uma dissuasão credível.

No capítulo 1, enquadrámos o desafio: a guerra regressou à Europa em formatos híbridos e acelerados, onde retaguarda e frente de combate se confundem. Garantir uma defesa eficaz exige instituições sólidas, capacidade de antecipação e informação fiável, combinadas com tecnologia (e não dependentes apenas dela).

No capítulo 2, mostrámos como as derrotas começam nos bastidores: por aquisições fragmentadas, inventários desatualizados, ERP monolíticos sem agilidade nem prontidão para a mudança ou sistemas que não “falam” entre si e causam fricção operacional.

No capítulo 3, falámos de logística e de como a cadeia de abastecimento (dados, previsões, reposição, manutenção) é o centro de gravidade que pode separar prontidão de colapso.

No capítulo 4, abordámos *Edge AI* e agentes inteligentes: decidir mais perto do terreno com computação periférica, sensores integrados e automação governada por regras reduz o ciclo OODA (Observar, Orientar, Decidir e Agir) e possíveis falhas humanas.

No capítulo 5, passámos ao multidomínio: terra, mar, ar, espaço e ciberespaço só produzem efeito quando operam de forma conjunta e coordenada, com comando e controlo, inteligência, vigilância, reconhecimento e logística integrados.

No capítulo 6, defendemos modelação, simulação e gémeos digitais. Estes planeiam, testam e ensinam sem expor recursos, aceleram a manutenção e aumentam resiliência; tudo para antecipar, em vez de improvisar.

No capítulo 7, olhámos para o ciberespaço com mais profundidade, recordando que tanto situações intencionais como acidentais se propagam por redes interdependen-

tes. Regulamentações como RGPD, NIS2 e AI Act dão as diretrizes, mas só as rotinas de teste, a auditoria (e as respetivas coimas, se for o caso) comprovam a sua eficácia. **No capítulo 8**, sustentámos que interoperabilidade é soberania em rede, via normas abertas, dados normalizados, confiança e governação partilhada. A ambição europeia tem de evoluir para um “JADO europeu” que funcione em tempo real e ligue sensores, decisores e forças de ponta a ponta.

No capítulo 9, mostrámos que 2% (ou mesmo 5%) do PIB só defendem se forem orientados por capacidades (interoperabilidade, logística, modelação e simulação e cibersegurança) e avaliados por medidas de eficácia e desempenho, com processos de aquisição partilhados e escrutínio público.

No capítulo 10, demos prioridade ao fator humano: capacitar, cuidar e reintegrar é o que transforma orçamento em força disponível; e, a longo prazo, sustenta a paz e a estabilidade.

Deste percurso, fica claro que a Europa não parte do zero. A Estratégia Industrial de Defesa Europeia define prioridades até 2035 (Comissão Europeia, 2025b); o Programa Europeu de Investimento em Defesa transforma intenção em produção conjunta e aquisições coordenadas. Em paralelo, a UE tem gradualmente deixado de ser um mero facilitador de mercado para assumir o papel de ator de política industrial na área da defesa, com implicações diretas na coordenação de capacidades e cadeias de valor (Andersson e Britz, 2025).

A estas vozes juntam-se os relatórios Letta, Draghi e Heitor, que fornecem diagnósticos e exigências concretas sobre escala, circulação de conhecimento e competitividade tecnológica. Soma-se ainda Sauli Niinistö, que defende uma “União da Preparação” baseada numa abordagem em que a segurança e a defesa não são responsabilidade exclusiva dos militares, mas sim um esforço integrado que envolve o Estado (ministérios, agências, forças de segurança, sistemas de saúde, educação, proteção civil, etc.) e a sociedade (empresas, ONG, universidades, cidadãos, meios de comunicação, etc.) (Comissão Europeia, 2024a e 2024b; Draghi, 2025; Heitor, 2024; Letta, 2024; Niinistö, 2024)

Os dados da Agência Europeia de Defesa (tanto na compilação anual de despesas como na Revisão Anual Coordenada da Defesa) confirmam a direção, mas fixam a exigência no mesmo ponto: executar melhor, com menos fragmentação, mais normalização e verdadeira escala (Agência Europeia de Defesa, 2024a e 2024b).

Perante uma Europa novamente em guerra e rodeada por focos de instabilidade (religiosos, sociais e económicos), a prioridade é pensar e agir como um sistema: ligar o planeamento ao orçamento, as normas à execução e a política às pessoas, com métricas públicas para prontidão, interoperabilidade e sustentação. Isto significa:

- Financiar o que integra (dados partilháveis, interfaces abertas, formação comum) e desincentivar o que fragmenta;

- Operacionalizar o digital de ponta a ponta (modelação e simulação, manutenção, gémeos digitais, cibersegurança, comando e controlo, e integração em tempo real da informação, vigilância, reconhecimento e logística);
- Tratar o capital humano (os quadros e as famílias) como ativo estratégico, ao nível de retenção, moral e coesão – elementos importantes da dissuasão;
- E medir resultados com critérios de eficácia operacional, não apenas de execução orçamental (Agência Europeia de Defesa, 2024a; Comissão Europeia, 2024a).

A conclusão é clara: despesa não é sinónimo de defesa. Defesa é estratégia em execução: sistemas interoperáveis e auditáveis, processos que ligam sensores a decisores, lideranças com autonomia e responsabilidades claras, e pessoas protegidas e capacitadas. É nesta interseção que se define a soberania europeia.

Esta não é, contudo, uma tese estática para a Europa. A leste, persiste uma guerra de alta intensidade; a sul, o Magrebe e o Sahel alternam entre instabilidade e pressão migratória; no Médio Oriente, os conflitos reacendem em ciclos curtos. Do outro lado do Atlântico, a reindustrialização norte-americana avança com tarifas comerciais inesperadas; a oriente, a dependência europeia de cadeias dominadas pela China mantém-se para semicondutores, baterias e metais estratégicos. E dentro das fronteiras europeias, crescem divisões religiosas e identitárias, enquanto a desinformação corrói consensos e as infraestruturas críticas (energia, portos, cabos submarinos, redes digitais) se tornam novos alvos.

Acresce a esta realidade uma guerra cognitiva, sustentada por campanhas de desinformação, manipulação algorítmica e pela exploração de clivagens sociais, cujo objetivo é corroer a confiança pública e enfraquecer a coesão europeia. É um novo campo de batalha (invisível, mas decisivo) que, como nota Zabrodskyi, “precede e acompanha a fase cinética, concebida para paralisar a tomada de decisão e minar a resiliência social” (Zabrodskyi et al., 2022, p. 4).

Defender a Europa é salvaguardar a sua autonomia de decisão e a continuidade de um projeto civilizacional que não nasceu por acaso, mas da experiência dura de duas guerras mundiais. É compreender que o poder de decidir sobre o próprio destino é inseparável da capacidade de o defender. Para isso, os autores deste artigo consideram que a Europa precisa de inteligência, tecnologia e, sobretudo, das suas pessoas; alinhadas por uma estratégia comum que existe desde o Tratado de Paris de 1951 (do qual nasceu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) e que se consolidou com sucessivas integrações, fazendo da reconciliação e da cooperação o alicerce da paz entre nações outrora inimigas.

Quarenta anos após a adesão de Portugal à União Europeia, este espírito deve traduzir-se numa estratégia que produza capacidade operacional e dissuasão credível. Só assim se assegura, de forma consistente, a preservação dos interesses e valores que a Europa se propõe defender.

Bibliografia

- Agência Europeia de Defesa (2024a) *Coordinated Annual Review on Defence (CARD) 2024 – Executive Summary*. Brussels: EDA. Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/card-report-2024.pdf> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Agência Europeia de Defesa (2024b) *Defence Data 2023–2024*. Brussels: EDA. doi:10.2836/0704767. Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/1eda--defence-data-23-24--web--v3.pdf> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Agência Europeia de Defesa (2024c) *EDA Annual Report 2024*. Brussels: EDA. Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda-annual-report-2024.pdf> [Consultado a 8 de agosto de 2025].
- Agência Europeia de Defesa (2024d) *Explore Defence Digital Twins (EDDI): Study on the use of digital twin technologies across combat domains*. Brussels: EDA. Disponível em: <https://www.flysight.it/explore-defence-digital-twins-eddi-eda-study-for-the-next-four-years/> [Consultado a 7 de agosto de 2025].
- Agência Europeia de Defesa (2021b) *Factsheet: Cyber Phalanx*. Brussels: EDA. Disponível em: <https://eda.europa.eu/publications-and-data/factsheets/factsheet-cyber-phalanx> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Agência Europeia de Defesa (2019a) *Largest EU-funded defence research project tested in the Mediterranean Sea*. Disponível em: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2019/11/21/largest-eu-funded-defence-research-project-tested-in-the-mediterranean-sea> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Agência Europeia de Defesa (2019b) *OCEAN2020 Factsheet*. Brussels: EDA. Disponível em: <https://eda.europa.eu/publications-and-data/factsheets/factsheet-ocean2020> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Agência Europeia de Defesa (2021a) *Successful second sea demonstration for OCEAN2020 in the Baltic Sea*. Disponível em: <https://eda.europa.eu/news-and-events/news/2021/08/26/successful-second-sea-demonstration-for-ocean2020-in-the-baltic-sea> [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- Andersson, J.J. e Britz, M. (2025) *The European Union's role in European defence industry policy*. *Defence Studies*, 25(2), pp. 322–341. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14702436.2025.2472694> [Consultado a 22 de agosto de 2025].
- Barnett, C. (1963) *The Swordbearers: Studies in Supreme Command in the First World War*. London: Eyre & Spottiswoode, p. 35.
- Barry, J.M. (2004) *The Great Influenza: The Story of the Deadliest Pandemic in History*. New York: Viking.
- Beaufre, A. (1998) *Introdução à Estratégia*. Lisboa: Edições Atena, pp. 45–46.
- Betts, R.K. (1995) *Military Readiness: Concepts, Choices, Consequences*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

- Borges, A.P., Plácido, C., Oliveira, C., Rodrigues, M., Franco, M., Pereira, R. e Silva, R. (2024) *Sucesso na Implementação do BSC em Organizações Públicas e Privadas*. Viseu: PsicoSoma.
- Brøgger, T. E. (2024) *A Europe of defence? The establishment of binding commitments and supranational governance in European security and defence*. *Journal of European Integration*, pp. 1–20. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07036337.2024.2379421> [Consultado a 21 de agosto de 2025].
- Brundage, M., Avin, S., Wang, J., Belfield, H., Krueger, G., Hadfield, G., Khlaaf, H., Yang, J. e Anderljung, M. (2023) *Frontier AI Regulation: Managing Emerging Risks to Public Safety*. San Francisco: Centre for the Governance of AI. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2307.03718> [Consultado a 22 de agosto de 2025].
- Chovančík, M. e Krpec, O. (2023) *Cloaked disintegration – Ukraine war and European defence-industrial co-operation in Central and Eastern Europe*, *Defense & Security Analysis*, 39 (3), pp. 369–386. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14751798.2023.2204596> [Consultado a 21 de agosto de 2025].
- Clark, W. K. (2001) *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*. New York: PublicAffairs. Disponível em: <https://archive.org/details/wagingmodernwar00clar> [Consultado a 6 de agosto de 2025].
- Clemenceau, G. (2023) “A guerra! É uma coisa demasiado grave para ser deixada aos militares”. In: *Citador*. Disponível em: <https://www.citador.pt/frases/a-guerra-e-uma-coisa-demasiado-grave-para-ser-c-georges-clemenceau-1781> [Consultado a 6 de agosto de 2025].
- Cole, R.H. (1985) *Operation URGENT FURY: The Planning and Execution of Joint Operations in Grenada*. Fort Leavenworth, KS: U.S. Army Center of Military History. Disponível em: https://www.jcs.mil/portals/36/documents/history/monographs/urgent_fury.pdf [Consultado a 3 de agosto de 2025].
- Comissão Europeia (2024a) *A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry*. Joint Communication JOIN (2024) 10 final, Brussels, 5 March 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024JC0010> [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- Comissão Europeia (2024c) *Cloud computing – Shaping Europe’s digital future*. Brussels: European Commission. Disponível em: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cloud-computing> [Consultado a 27 de agosto de 2025].
- Comissão Europeia (2024d) *EDIS – Our common European defence industrial strategy*. Brussels: European Commission/EEAS. Disponível em: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Comissão Europeia (2024e) *EUICS – European Cybersecurity Certification Scheme for Cloud Services*. Brussels: European Commission. Disponível em: <https://ec.europa.eu/newsroom/cipr/items/713799/en> [Consultado a 27 de agosto de 2025].
-

- Comissão Europeia (2025c) *European Defence Fund – developing tomorrow's defence capabilities*. Brussels: Directorate-General for Defence Industry and Space. Disponível em: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- Comissão Europeia (2025a) *European Defence Fund: Funded Projects Overview*. Brussels: European Commission. Disponível em: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf_en [Consultado a 9 de agosto de 2025].
- Comissão Europeia (2024b) *European Defence Fund – official webpage*. Disponível em: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- Comissão Europeia (2025b) *Future of European Defence*. Brussels: Directorate-General for Communication. Disponível em: https://commission.europa.eu/topics/defence/future-european-defence_en [Consultado a 10 de agosto de 2025].
- Comissão Europeia (2023) *Proposal for a Regulation establishing a framework of measures for strengthening Europe's semiconductor ecosystem*. Brussels: European Commission. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52022PC0046> [Consultado a 27 de agosto de 2025].
- Comissão Europeia (2020) *Secure 5G deployment in the EU – Implementing the EU toolbox*. Brussels: European Commission. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0050> [Consultado a 27 de agosto de 2025].
- Council on Foreign Relations (2025) *From the Ukraine Conflict to a Secure Europe*, Council on Foreign Relations, June. Disponível em: <https://www.cfr.org/report/ukraine-conflict-secure-europe> [Consultado a 6 de agosto de 2025].
- Cour des Comptes (2014) *Le Système Louvois: rapport public thématique*. Paris: Cour des Comptes.
- Diário da República (2023) *Despacho n.º 11801/2024*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/11801-2024-889940197> [Consultado a 15 de agosto de 2025].
- Draghi, M. (coord.) (2025) *The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe*. Brussels: European Commission. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Eccles, H.E. (1959) *Logistics in the National Defense*. Harrisburg, PA: Stackpole Books. Disponível em: <https://archive.org/details/logisticsinnatio00eccl> [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- European External Action Service (2023) *MILEX 23 – EU Crisis Management Military Exercise 2023*. Brussels: EEAS. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/milex-23-%E2%80%93-eu-crisis-management-military-exercise-2023_en [Consultado a 8 de agosto de 2025].

- Fiott, D. (2023) *In Every Crisis an Opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine*. *Journal of European Integration*, 45 (3), pp. 447–462. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183395> [Consultado a 20 de agosto de 2025].
- Freedman, L. (2005) *The Official History of the Falklands Campaign. Volume II: War and Diplomacy*. London/New York: Routledge. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203507858/official-history-falklands-campaign-volume-2-lawrence-freedman> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Ghemawat, P. and Nueno, J.L. (2006) *Zara: Fast Fashion*. Harvard Business School Publishing.
- Giacomello, G. e Preka, O. (2023) *Sources of strength: mapping the defence sector in Europe*, *Defence Studies*, 23 (4), pp. 531–560. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14702436.2023.2277436> [Consultado a 20 de agosto de 2025].
- Giberna, M., Voos, H., Tavares, P., Nunes, J., Sorg, T., Masini, A. e Sanchez-Lopez, J.L. (2025) *On Digital Twins in Defence: Overview and Applications*. Disponível em: <https://arxiv.org/html/2508.05717v1> [Consultado a 7 de agosto de 2025].
- Gladwell, M. (2005) *Blink: The Power of Thinking Without Thinking*. New York: Little, Brown and Company.
- Glantz, D.M. (2002) *The Battle for Leningrad, 1941–1944*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Government Accountability Office (2019) *DOD Financial Management: Continued Efforts Needed to Correct Serious Weaknesses in the Department of the Air Force’s Accounting System*. Washington, DC: U.S. Government Accountability Office.
- Governo da Noruega (2024–2025) *Meld. St. 9: Total Preparedness*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Disponível em: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c24e6978185f4a49a7d2689a4741a9b1/en-gb/pdfs/stm202420250009000engpdfs.pdf> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Governo de Portugal (2025) *Programa do XXV Governo Constitucional* (secção “Plano de reforço estratégico de investimento em defesa: atingindo 2% do PIB já em 2025”). Lisboa: Governo da República Portuguesa. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDEz1MAEA4Ox4%2bQUAAAA%3d> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Gray, C.S. (1999) *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Håkansson, C. (2024) *The Ukraine war and the emergence of the European Commission as a geopolitical actor*, *Journal of European Integration*, 46(1), pp. 25–45. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2023.2239998> [Consultado a 22 de agosto de 2025].
- Heckmann, L. (2025) *Pentagon ready to let AI make some decisions*, *National Defense Magazine*. Disponível em: <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2025/4/5/pentagon-ready-to-let-ai-make-some-decision> [Consultado a 5 de agosto de 2025].

- Heitor, M. (coord.) (2024) *Align, Act, Accelerate – Research, Technology and Innovation to Boost European Competitiveness*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2f9fc221-86bb-11ef-a67d-01aa75ed71a1/language-en> [Consultado a 7 de agosto de 2025].
- Heuser, B. (2010) *The Evolution of Strategy: Thinking War from Antiquity to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holland-Michel, A. (2023) *Recalibrating assumptions on AI: Towards an evidence-based and inclusive AI policy discourse*. London: Royal Institute of International Affairs (Chatham House). Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2023-04/2023-04-05-recalibrating-ai-holland-michel.pdf> [Consultado a 21 de agosto de 2025].
- Imperial War Museums (s.d.) *First Day Of The Battle Of The Somme | What happened on the first day of the Somme?* Disponível em: <https://www.iwm.org.uk/history/what-happened-on-the-first-day-of-the-battle-of-the-somme> [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- Instituto Hidrográfico (s.d.) *Instituto Hidrográfico distinguido com o Prémio Cooperação e Desenvolvimento*. Disponível em: <https://www.hidrografico.pt/noticia/57> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Jennings, G. (2023a) *Logistics in Modern European Defence*. London: Jane's Defence Weekly.
- Jennings, G. (2023b) *European Defence Procurement: Challenges and Perspectives*. London: Jane's Defence Weekly.
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (2001) *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Boston, MA: Harvard Business Press.
- Keegan, J. (1993) *A History of Warfare*. New York: Vintage. Disponível em: <https://archive.org/details/historyofwarfare00keeg> [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- Klecza, M., Vandercruysse, L., Buts, C. e Du Bois, C. (2024) *The Spectrum of Strategic Autonomy in EU Defence Supply Chains*, *Defence and Peace Economics*, 35 (4), pp. 427–447. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10242694.2023.2180588> [Consultado a 20 de agosto de 2025].
- Leonard, M. (2023) *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*. London: Penguin.
- Letta, E. (2024) *Much More Than a Market*. Brussels: European Commission. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf> [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- Luttwak, E.N. (2001) *Strategy: The Logic of War and Peace*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Marsh, N., Oliveira Martins, B. e Mawdsley, J. (2024) *European Defense Spending: Trade-Offs and Consequences of Non-Alignment*, *EconPol Forum*, 25 (4), pp. 20–23. Disponível em: <https://www.cesifo.org/DocDL/econpol-forum-2024-4-marsh-martins-mawdsley-european-defense.pdf> [Consultado a 20 de agosto de 2025].

- Meyer, C.O. (2005) *Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms*, European Journal of International Relations, 11(4), pp. 523–549. Disponível em: <https://eprints.bbk.ac.uk/id/eprint/417/1/Binder1.pdf> [Consultado a 10 de agosto de 2025].
- Ministério da Defesa do Reino Unido (2023) *Convention on the establishment of the “Global Combat Air Programme – GCAP International Government Organisation”*. London: Ministry of Defence. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/convention-on-the-establishment-of-the-global-combat-air-programme-gcap-international-government-organisation> [Consultado a 6 de agosto de 2025].
- Ministério da Defesa do Reino Unido (2021) *Digital Strategy for Defence – delivering the Digital Backbone and unleashing the power of Defence’s data*. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60afae56d3bf7f435f43c7af/20210421_-_MOD_Digital_Strategy_-_Update_-_Final.pdf [Consultado a 6 de agosto de 2025].
- Ministério da Defesa Nacional (2014) Despacho n.º 11400/2014. Diário da República, 2.ª série, n.º 170, 4 setembro. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/11400-2014-56725394> [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- Ministério da Defesa Norueguês (2019) *Norwegian Defence – Annual Report*. Oslo: Norwegian Ministry of Defence.
- Mishra, P.K. e Dash, R. (2007) *Balanced Scorecard for Nonprofit Organizations*. New Delhi: Excel Books.
- Moltke, H. von (1892). *Moltke, H. von (1892). Militärische Werke. Band II, Teilband 2: Militärische Korrespondenz. Berlin: Ernst Siegfried Mittler und Sohn, pp. 291.*
- Moravcsik, A. (2018) *Preferences, Power and Institutions in 21st Century Europe*. Journal of Common Market Studies, 56(S1), pp.164–179.
- Naisbitt, J. (1982) *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*. New York: Warner Books, pp. 1–33.
- NASA (1970) *Apollo 13 Mission Operations Report*. Houston, TX: NASA Manned Spacecraft Center. Disponível em: https://www.hq.nasa.gov/alsj/a13/A13_MissionReport.pdf [Consultado a 7 de agosto de 2025].
- National Audit Office (2017) *Investigation: WannaCry cyber attack and the NHS*. London: National Audit Office. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/reports/investigation-wannacry-cyber-attack-and-the-nhs/> [Consultado a 7 de agosto de 2025].
- National Audit Office (2008) *The Defence Information Infrastructure*. London: The Stationery Office.
- NATO (2022) *AJP-01 Allied Joint Doctrine* (Edition F, Version 1). Brussels: NATO Standardization Office. Disponível em: https://www.coemed.org/files/stanags/01_AJP/AJP-01_EDF_V1_E_%281%29_2437.pdf [Consultado a 12 de agosto de 2025].
-

- NATO (2024a) *Cyber defence*. Brussels: NATO. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm [Consultado a 7 de agosto de 2025].
- NATO (2025) *Data Strategy for the Alliance*. Brussels, VA: NATO Allied Command Transformation. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_234937.htm [Consultado a 8 de agosto de 2025].
- NATO (2023b) *Digital Twins in Defence Applications*. Norfolk, VA: NATO Allied Command Transformation. Disponível em: <https://www.act.nato.int/publications> [Consultado a 6 de agosto de 2025].
- NATO (2023a) *NATO Data Centric Reference Architecture (DCRA)*. Norfolk, VA: NATO Allied Command Transformation. Disponível em: https://nhqc3s.hq.nato.int/apps/DCRA_Report [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- NATO (2023c) *NexGen Modelling and Simulation*. 20 September. Norfolk, VA: NATO Allied Command Transformation. Disponível em: <https://www.act.nato.int/article/nexgen-modelling-and-simulation/> [Consultado a 13 de agosto de 2025].
- NATO (2019) *Preparing for Operational Use of C2-Simulation – Validation at CWIX (STO-MP-MSG-171-P3)*. Disponível em: <https://www.sto.nato.int/publications/STO%20Meeting%20Proceedings/STO-MP-MSG-171/MP-MSG-171-P3.pdf> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- NATO (2024c) *Press conference by the NATO Secretary General (statement on 23 Allies at 2%)*. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/227417.htm> [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- NATO (2024b) *Training Catalogue 2025*. Tallinn: CCDCOE.VA: Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Disponível em: https://ccdcoe.org/uploads/2024/10/2025_NATO_CCD_COE_Training_Catalogue_final.pdf [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- NATO (2023d) *Homepage | Courses | Publications*. Disponível em: <https://www.mscoe.org/> [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- NATO Innovation Hub (2023) *Digital Transformation in Defence*. Norfolk, VA: NATO Allied Command Transformation.
- NATO Modelling & Simulation Centre of Excellence (2023) *Validating M&S Standards Interoperation in CWIX 2022*. Disponível em: <https://www.mscoe.org/document/validating-ms-standards-interoperation-in-cwix-2022/> [Consultado a 8 de agosto de 2025].
- Niinistö, S. (2024) *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*. Brussels: European Commission, 30 October. Disponível em: https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en [Consultado a 7 de agosto de 2025].
- OCDE (2023) *Anticipatory Governance*. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/anticipatory-governance.html> [Consultado a 6 de agosto de 2025].

- OCDE (2022) *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2023: Sustaining Recovery, Navigating Change*. Paris: OECD Publishing. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-science-technology-and-innovation-outlook-2023_0b55736e-en/full-report.html [Consultado a 8 de agosto de 2025].
- OCEAN2020 (s.d.) *Project website*. Disponível em: <https://ocean2020.eu/> [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- Oliveira, M. (2019) *Otimização do SIG/DN na gestão de imobilizado no Exército*. Trabalho de Investigação Aplicada. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/entities/publication/411565f7-d0c4-4541-af26-f86f9ba11350> [Consultado a 15 de agosto de 2025].
- Ottis, R. (2008) *Analysis of the 2007 Cyber Attacks Against Estonia from the Information Warfare Perspective*. Tallinn: CCDCOE. Disponível em: https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/Ottis2008_AnalysisOf2007FromTheInformationWarfarePerspective.pdf [Consultado a 7 de agosto de 2025].
- Permanent Structured Cooperation – PESCO (s.d.) *Official website*. Disponível em: <https://pesco.europa.eu/> [Consultado a 9 de agosto de 2025].
- Phogat, S. (2022) *The trouble with JIT in military operations: a review*. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/army/services/line-sight/articles/2022/01/the-trouble-with-jit-in-military-operations-a-review.html> [Consultado a 6 de agosto de 2025].
- PNUD (2012) *Support to Civil Service Reform in Timor-Leste – Project Document*. Disponível em: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/TLS/Prodoc_for_Support_to_the_Civil_Service.pdf. [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Pool, R. (2025) *Drones with Edge AI: The Future of Warfare?* EE Times Europe, 5 de março. Disponível em: <https://www.eetimes.eu/drones-with-edge-ai-the-future-of-warfare/> [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- RAND Europe (2024) *Strategic Competition in the Age of AI: Emerging Risks and Opportunities from Military Use of Artificial Intelligence*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. Disponível em: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3295-1.html [Consultado a 22 de agosto de 2025].
- Rocha, A. (2018) *O Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIG/DN) como suporte à função de abastecimento da logística aérea*. Trabalho de Investigação Aplicada. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/24930/1/07_CapAndreiaRocha_TII_VF.pdf [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Rodrigues, P. (2020) *O uso do Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIG/DN) na Marinha*. Trabalho de Investigação Aplicada. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/entities/publication/7d1042e2-2250-48e6-a1dc-4c3a1010000c> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Rynning, S. (2003). *The European Union: Towards a Strategic Culture?*, Security Studies, 14(3), pp. 61–93.

SIPRI (2023) *Trends in World Military Expenditure, 2022*. Disponível em: https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-04/2304_fs_milex_2022.pdf [Consultado a 12 de agosto de 2025].

SIPRI (2024) *Trends in World Military Expenditure, 2023 (Fact Sheet)*. Disponível em: https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf [Consultado a 5 de agosto de 2025].

Soljenítsin, A. (1971) *August 1914*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Stewart, W. F. (2013). *The Most Aggravating Thing: Communications and Limitations on the Somme*, Canadian Military History. Disponível em: <https://canadianmilitaryhistory.ca/the-most-aggravating-thing-communications-and-limitations-on-the-somme-by-william-stewart/> [Consultado a 12 de agosto de 2025].

Sullivan, G.R. e Dubik, J.M. (1994) *War in the Information Age*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Disponível em: <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1265&context=monographs> [Consultado a 9 de agosto de 2025].

União Europeia (2022) *Diretiva (UE) 2022/2555 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa a medidas destinadas a assegurar um elevado nível comum de cibersegurança em toda a União (Diretiva NIS2)*. Jornal Oficial da União Europeia, L 333, 27 de dezembro de 2022, pp. 80–152. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj> [Consultado a 7 de agosto de 2025].

União Europeia (2023) Proposal for a Regulation on horizontal cybersecurity requirements for products with digital elements. Brussels: European Union. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022PC0454> [Consultado a 27 de agosto de 2025].

União Europeia (2016) *Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (RGPD)*. Jornal Oficial da União Europeia, L 119, 4.5.2016, pp. 1–88. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj> [Consultado a 7 de agosto de 2025].

União Europeia (2024c) *Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (AI Act)*. Jornal Oficial da União Europeia, L 2024/1685, 12.7.2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2024%3A1689%3Aoj&locale=pt> [Consultado a 9 de agosto de 2025].

União Europeia (2024b) *Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data*. Brussels: European Union. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R2854> [Consultado a 28 de agosto de 2025].

- União Europeia (2024a) *Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence*. Brussels: European Union. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj> [Consultado a 27 de agosto de 2025].
- United States Congress (1986) *Goldwater–Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*. Public Law 99-433, 1 de Outubro de 1986. Disponível em: https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/Goldwater-NicholsCR.pdf [Consultado a 7 de agosto de 2025].
- Universidade Bundeswehr Munich (s.d.) *Courses of Study (incl. Computer Science and Cyber Security)*. Neubiberg: UniBw M. Disponível em: <https://www.unibw.de/home-en/studies/courses-of-study> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Universidade Católica Portuguesa (2024) *Vale a pena gastar 5% do PIB em defesa nacional?* Lisboa: Católica Lisbon School of Business and Economics. Disponível em: <https://clsbe.lisboa.ucp.pt/pt-pt/noticias/vale-pena-gastar-5-do-pib-em-defesa-nacional> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- U.S. Army (2018) *Worldwide flu outbreak killed 45,000 American Soldiers during World War I*. Army.mil (News). Disponível em: https://www.army.mil/article/210420/worldwide_flu_outbreak_killed_45000_american_soldiers_during_world_war_i [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- U.S. Department of Defense (2023) *DoD Chief Digital and Artificial Intelligence Office hosts last Global Information Dominance Experiment (GIDE 8)*. Disponível em: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3618250/dod-chief-digital-and-artificial-intelligence-office-hosts-last-global-informat/> [Consultado a 7 de agosto de 2025].
- Van Creveld, M. (2004) *Supplying War: Logistics from Wallenstein to Patton*. Cambridge University Press. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/supplying-war/introduction/31DFE7186A4BFEBB1DC0982FDA71D34C> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Van Way III, C.W. (2022) *War, Medicine & Death*, Missouri Medicine, 119(6), pp. 529–532. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC9762220/> [Consultado a 12 de agosto de 2025].
- Vershinin, A. (2022) *The Return of Industrial Warfare*. London: RUSI. Disponível em: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/return-industrial-warfare> [Consultado a 11 de agosto de 2025].
- Zabrodskyi, M., Watling, J., Danylyuk, O. V. e Reynolds, N. (2022) *Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February–July 2022*. London: Royal United Services Institute (Special Report, 30 de novembro). Disponível em: <https://static.rusi.org/359-SR-Ukraine-Preliminary-Lessons-Feb-July-2022-web-final.pdf> [Consultado a 11 de agosto de 2025].

A Relação UE-Ásia Central: Novos Desafios Geopolíticos

Sarah da Mota

Centro de Estudos Interdisciplinares CEIS20, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

Maria Raquel Freire

Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

Bernardo Teles Fazendeiro

Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

Resumo

Este artigo analisa como a viragem geopolítica da União Europeia (UE), formalizada pela “Comissão geopolítica” de von der Leyen, se manifesta nas relações com a Ásia Central, questionando se esta transformação representa uma rutura genuína com a abordagem normativa tradicional ou uma continuidade de práticas já existentes. Argumentamos que os interesses geopolíticos da UE na Ásia Central sempre estiveram presentes desde os anos 2000, motivados por considerações securitárias, energéticas e de contenção de rivais regionais, particularmente a Rússia e a China. Assentando no pressuposto de que a dicotomia entre valores liberais e geopolítica constitui uma falácia, na prática, entende-se que a nova abordagem representa, em grande medida, o reconhecimento explícito de uma competição internacional crescente. O artigo aponta para dois desafios futuros: o risco de a UE ser arrastada para lógicas de regateio entre potências na região e a necessidade de calibrar o grau de intervencionismo em eventuais divisões internas nos Estados da Ásia Central.

Palavras-chave: Geopolítica; Normativo; União Europeia; Ásia Central; Parceria Estratégica.

Artigo recebido: 23.07.2025

Aprovado: 25.08.2025

<https://doi.org/110.47906/ND2025.171.07>

Abstract

The Central Use Relationship: New Geopolitical Challenges

This article analyses how the European Union's (EU) geopolitical shift, formalised by von der Leyen's "Geopolitical Commission", affects its relations with Central Asia. It questions whether this transformation has led to a genuine break in the EU's traditional normative approach or whether it consists of a continuation of latter-day practices. We argue that the EU's geopolitical interests in Central Asia have been present since the early 2000s, being based on the pursuit of security and energy interests, as well as on the containment of regional rivals, particularly Russia and China. On the assumption that the dichotomy between liberal values and geopolitics is largely a fallacy, we show that the new geopolitical approach represents, to a large extent, the explicit recognition of growing international competition. The article points to two future challenges: the risk of the EU being drawn into balancing and bargaining quarrels among powers in the region and the need to calibrate interventionism in light of potential internal divisions in the Central Asian states.

Keywords: Geopolitics; Normative; European Union; Central Asia; Strategic Partnership.

Introdução

Quando Ursula von der Leyen declarou, em 2019, que a sua Comissão seria uma “Comissão geopolítica” (von der Leyen, 2019), a Presidente da Comissão Europeia formalizou os termos de uma abordagem diferenciada da política externa da União Europeia (UE). Contrastando com os valores e requisitos liberais que a UE habitualmente ressalva na sua projeção externa – comércio livre, privatização, democracia liberal e direitos humanos – a nova Comissão geopolítica enfatiza o regresso da geopolítica à Europa com um “pragmatismo de princípios” a assumir centralidade (Damen, 2022). Se esse contraste entre valores liberais e uma abordagem geopolítica parece evidente do ponto de vista teórico, na prática, a dicotomia revela-se uma falácia. Com base nesta premissa, este artigo pretende revisitar justamente os contornos institucionais e políticos da relação entre a UE e a Ásia Central para ilustrar os novos desafios subjacentes a uma viragem geopolítica ambígua e *sui generis* como a que tem sido a da UE.

Os interesses geopolíticos da UE têm estado sempre presentes na sua atuação, mesmo que nem sempre frontalmente verbalizados. Menos do que a concretização de uma política genuinamente nova, a viragem geopolítica revela, sobretudo, o reconhecimento explícito de uma competição internacional num mundo em que a presença de fronteiras entre grandes blocos, rivalidades e linhas vermelhas adquiriram maior visibilidade. Ao invés do enfoque numa UE permanentemente disposta a alargar-se segundo a adoção dos “critérios de Copenhaga”, Bruxelas reconheceu que a defesa desses valores nem sempre se compatibiliza com os interesses das grandes potências que rodeiam a Ásia Central contemporânea, designadamente a Rússia e a China. Neste sentido, o pensamento geopolítico permite recuperar ou, pelo menos, reordenar a posição da UE dentro do panorama global. Como observa Stefano Guzzini (2017, 402):

Mobilizar o pensamento geopolítico parece particularmente adequado para responder a tal ansiedade ontológica ou crise de identidade. O pensamento geopolítico fornece critérios alegadamente objetivos e materiais para circunscrever as fronteiras (e lógicas internas) das formulações de “interesse nacional”. Invocar interesses nacionais quase inevitavelmente mobiliza justificações em termos mais amplos do que o interesse do governante ou do governo... E a geopolítica é particularmente adequada para tal papel, uma vez que se baseia no determinismo ambiental tanto da geografia física (mobilizada frequentemente através do pensamento estratégico) como da geografia humana/cultural típica dos discursos que essencializam uma nação.¹

1 Todas as traduções neste artigo foram realizadas com recurso ao serviço DeepL de tradução com Inteligência Artificial.

Ao demarcar o local onde – e os blocos entre os quais – as rivalidades começam e terminam, a viragem geopolítica da UE contorna alguma da ambiguidade e incerteza acerca do seu posicionamento desde a última grande vaga de alargamentos a leste e sudeste em 2004. Por forma a acautelar os interesses da Rússia na sua respetiva vizinhança, sem, no entanto, descuidar as prioridades dos antigos Estados da União Soviética da Europa de Leste e do Cáucaso, a UE desenvolveu uma Política de Vizinhança (2004), que, mais tarde, permitiu o estabelecimento da Parceria a Leste (2009), sublinhando a dimensão geográfica da política (a par com a União para o Mediterrâneo a sul). Ambos esses programas rejeitavam a competição geopolítica, enquanto ofereciam simultaneamente, via o cumprimento de determinados requisitos, as regalias do seu Mercado Comum a Estados interessados (Manners, 2002; Seeberg, 2009; Freire, 2020). Ora, por culpa dessa ambiguidade, ou porque a Rússia jamais tomou quaisquer um desses programas como isentos de preceitos geoestratégicos, a Parceria a Leste foi, e tem sido, fonte de crítica sistemática, sendo culpabilizada, por alguns, pela revolta Maidan e, inclusive, pela primeira invasão russa da Ucrânia em 2014 (MacFarlane e Menon, 2014; Mearsheimer, 2014). De facto, a abordagem geopolítica tem sido lida como uma forma de contornar fragilidade na atuação da UE: “Ao hastear a bandeira geopolítica, a Presidente da Comissão, von der Leyen, expôs as fraquezas da UE no desempenho de um papel decisivo nas negociações diplomáticas, para não mencionar a capacidade de sustentar palavras com o uso da força, se necessário” (Blockmans, 2020). Assim, a geopolitização da UE emerge simultaneamente como resposta adaptativa às crises contemporâneas e como reconhecimento das limitações do seu poder normativo tradicional.

Em resultado da viragem geopolítica, a UE incorporou, como seria expectável, um vasto leque de instrumentos e considerações estratégicas na sua agenda (Haroche, 2023, p. 970), seguida de uma redefinição de objetivos e capacidades tecnológicas projetadas na construção de um “futuro comum”. A “Estratégia Global” de 2016 evidencia essa alteração, subseqüentemente reforçada na “Bússola Estratégica” de 2022 – documentos estratégicos que permitem reforçar as prioridades da União num contexto político tendencialmente mais volátil. Os documentos estratégicos apontam para três elementos principais: i) a recentragem na segurança interna e estabilidade regional; ii) o pragmatismo estratégico que daqui resulta e tem sido assumido de forma mais clara; iii) e o desenvolvimento de uma abordagem mais centrada na resiliência. As novas capacidades definidas no quadro da Cooperação Estruturada Permanente em segurança e defesa, tal como o Fundo Europeu de Defesa, criado em 2017, a par do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (Freire, 2025, p. 34), bem como o desenvolvimento de projetos de conectividade, equacionados de forma a tenderem a superar questões de concorrência, controlo e esferas de influência, são ilustrativos do processo de capacitação que a UE tem promovido.

Contudo, estes passos permanecem insuficientes para afirmar a autonomia estratégica da União, um “sonho irreal que se confrontou com a realidade” (Costa e Barbé, 2023, p. 431). A mudança geopolítica em curso enfatiza paulatinamente a área de segurança interna da União, enquanto secundariza o discurso tradicional de democratização com enfoque na área de vizinhança (Biscop, 2016, p. 2). Reflete, desta forma, uma abordagem pragmática ao posicionamento e atuação da UE no mundo (Della Sala, 2023, p. 368).² Em conformidade com o reconhecimento desta nova dimensão geopolítica, a UE passa também a sublinhar a existência explícita de rivalidades globais, mesmo quando tenta atenuar um discurso de maior confrontação, tal como exemplificado ao longo deste artigo. De facto, na sequência da invasão russa em larga escala da Ucrânia em 2022, o próprio Parlamento Europeu reconheceu o objetivo de auxiliar a Ásia Central a “contornar” Moscovo (European Parliament, 2024). Acresce que a evolução discursiva da UE acerca da sua relação com a Ásia Central foi crescentemente articulada em torno de uma “narrativa do futuro”, refletindo uma compreensão mais sofisticada de um contexto geopolítico e sociocultural, definido pela necessidade de superar a memória de um passado soviético e de reimaginar o futuro segundo um modelo próprio de modernidade e progresso (Dadabaev, 2015, 2021) que remete para a agência da região e dos seus povos.

O reconhecimento de uma maior competição geopolítica global por parte da UE provoca um conjunto de repercussões incontornáveis para o caso da Ásia Central. Embora as relações da UE com a Ásia Central tenham adquirido relevância geopolítica desde o início dos anos 2000, derivada do começo da chamada “Guerra Global contra o Terror”, liderada pelos Estados Unidos da América (EUA), a identificação de uma maior rivalidade desencadeia efeitos pouco negligenciáveis. A UE tem, por exemplo, procurado dar maior visibilidade aos seus interlocutores na região, algo que nem sempre foi praticado, na medida em que o iliberalismo da região pouco se compatibilizava com os valores da União. Todavia, esse obstáculo tem passado para segundo plano. A 4 de abril de 2025, decorreu a primeira Cimeira UE-Ásia Central, em Samarcanda, no Uzbequistão, onde se salientou o objetivo de elevar a relação entre as duas regiões ao estatuto de Parceria Estratégica: “Devemos agora olhar para o futuro e levar a nossa cooperação a novos patamares”, anunciou por

2 A Bússola Estratégica (2022) tomou também um tom mais assertivo, deixando claro que a segurança europeia se desenvolve em torno do respeito pela soberania, integridade territorial e independência dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas, a par do apoio a uma ordem internacional assente em regras. Josep Borrell, então Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, intitulou o prefácio do documento “O despertar geopolítico da Europa”, e como subtítulo adicionou, “O regresso da política de poder num mundo multipolar contestado” - revelador do esforço de conciliação das dimensões normativa e pragmática da UE num novo referencial geopolítico (Freire, 2025, p. 37).

essa ocasião o presidente do Conselho Europeu, António Costa (European Council, 2025a). Mais interação reforça, porventura, a capacidade para lidar com alguns dos desafios que a UE tem enfrentado nas últimas duas décadas de interação com a Ásia Central. Estes desafios merecem especial destaque, sobretudo se contemplados em função das críticas que a abordagem da UE recebeu por parte de parceiros, rivais e analistas, ao longo das últimas duas décadas. Ademais, independentemente da forma como a UE apresentou os princípios da sua interação multilateral com a Ásia Central, na viragem do século, demonstramos que essa relação sempre assumiu contornos geopolíticos, baseados na prossecução de princípios que nem sempre se coadunavam com as normas de uma economia política aberta e democrática.

Neste sentido, salientamos que o fim da ambiguidade não implica o término das tensões que caracterizaram e que continuarão a caracterizar a conduta de uma UE que defende, por um lado, valores liberais e que, por outro lado, pretende aplacar a influência de rivais, principalmente da Rússia. Destacam-se, por conseguinte, dois desafios especialmente relevantes no futuro próximo. O primeiro desses desafios reside no potencial arrastamento da UE para lógicas de regateio crispadas entre a Ásia Central e as potências que a rodeiam. O segundo desafio consiste em ajustar o grau de intervencionismo da UE na Ásia Central, caso surjam divisões internas ligadas à reforma política e à proximidade com a UE. De modo a explicar estes desafios, o artigo começa por caracterizar a Ásia Central no seu contexto contemporâneo, seguido de uma breve descrição dos objetivos da UE na região. Em seguida, o texto analisa as dinâmicas de geopolitização da “vizinhança”, com enfoque na Ásia Central, terminando com algumas considerações à luz das relações entre a UE e a Ásia Central.

A Ásia Central: Vizinha dos Vizinhos da UE

A Ásia Central é constituída por cinco antigos Estados-membros da União Soviética, a saber, o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tadjiquistão, o Turquemenistão e o Uzbequistão. Localizados no centro da Eurásia, ladeados a sudeste pelas cordilheiras do Indocuche e a oeste pelo Mar Cáspio, a Ásia Central apresenta configurações económicas, sociológicas e políticas distintas (Cummings, 2012). Independentemente do legado histórico comum, os cinco Estados seguem políticas externas e projetos de desenvolvimento bastante diferenciados entre si.

O Turquemenistão, por exemplo, apesar de rico em combustíveis fósseis, sobretudo em gás natural, segue uma política de neutralidade positiva que o coloca de parte de grandes parcerias multilaterais. Por essa razão, interage bilateralmente com a UE, principalmente no âmbito de discussões relativas à criação do “Corredor do Meio” (Rota de Transporte Internacional Transcaspiana (TITR)), mas não se demonstra especialmente recetivo à prossecução de uma parceria mais ambiciosa (Anceschi,

2009; 2010). Em contraste como Turquemenistão, o seu vizinho do mar Cáspio, o Cazaquistão, um dos maiores Estados do mundo, rico em minérios e combustíveis fósseis, desenvolve uma política externa ambiciosa, por vezes apelidada de “multivetorial”, a fim de desenvolver parcerias estratégicas com grandes potências, a UE inclusive. Por um lado, o Cazaquistão é membro fundador da União Económica Eurasiática (UEE), mas é também o Estado da região com a Parceria Estratégica mais desenvolvida com a UE, a qual foi renovada em 2015, como um Acordo Reforçado de Parceria e Cooperação (Zabortseva, 2016; Kassen, 2018; Anceschi, 2020), e complementada em 2022 pelo Memorando de Entendimento que estabelece uma parceria estratégica no domínio das matérias-primas, baterias e hidrogénio renovável (European Commission, 2023). Por outro lado, o Quirguistão é topograficamente muito distinto do Cazaquistão. Ao invés da larga estepe do seu vizinho, uma das mais extensas do mundo, o Quirguistão é, sobretudo, montanhoso e muito menos rico em recursos naturais. No entanto, ao contrário dos regimes autoritários que caracterizam a maioria dos Estados da região, o Quirguistão foi, até muito recentemente, um dos países mais democráticos e liberais da Ásia Central, o primeiro da antiga União Soviética a aderir à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1998 (Toktomushev, 2016). Não obstante a sua orientação ocidental, particularmente após a sua independência, o Quirguistão pouco descurou as suas relações com a Rússia. É um aliado de Moscovo dentro da Organização do Tratado de Segurança Coletiva, um anfitrião da base aérea russa de Kant e, finalmente, membro da UEE. Para além da diversidade política e geográfica, a Ásia Central é contornada por dois dos maiores Estados do mundo, a Rússia e a China. No caso de Moscovo, como já indicado brevemente, as ligações políticas permanecem relevantes, embora a guerra na Ucrânia tenha potencialmente acelerado a sua perda de influência relativa na região. Aliás, nenhum Estado da Ásia Central reconhece explicitamente a legitimidade da guerra ou quaisquer um dos territórios anexados por Moscovo (Engval, 2022; Umarov, 2022; Umarov e Sonoda, 2022). A China, por sua vez, tem assumido um papel de grande preponderância económica na região. Por via do programa de uma Faixa e uma Rota, promovido desde 2013 e anunciado por Xi Jinping numa visita ao Cazaquistão nesse mesmo ano (Jiao, 2013), os Estados da Ásia Central têm todos, sem exceção, interagido com Pequim, a fim de assegurar investimento estrangeiro e de diversificar as respetivas rotas comerciais (Swanstrom, 2005; Thornton, 2020; Lemon e Jardine, 2024). Contudo, embora as ligações políticas e económicas entre a Ásia Central e a China tenham acelerado significativamente na última década, ao ponto de Pequim ter ultrapassado a Rússia como o maior parceiro comercial da região, permanece a desconfiança da sociedade civil em relação aos intuítos do programa de Uma Faixa, Uma Rota (Kassenova, 2022). Em resultado da confluência de grandes potências vizinhas e da história da conquista da região por parte da Rússia no século XIX – na altura, em estreita competição

com o Império Britânico –, a Ásia Central tem frequentemente sido apelidada como o sítio do chamado “Novo Grande Jogo”, de uma disputa geopolítica por influência regional ou até global (Menon, 2003; Blank, 2012; Thornton, 2020; Pradhan, 2022). Apesar desse rótulo ter sido amplamente criticado nas últimas duas décadas do século XX, não deixa de exercer influência na forma como a Ásia Central é tendencialmente apresentada pelos meios de informação. Mesmo do ponto de vista acadêmico, e à parte dos rótulos mediáticos, a Ásia Central é amplamente interpretada à luz de preceitos geopolíticos. Basta referir que, dentro da geopolítica tradicional, e segundo Halford Mackinder, a Ásia Central constitui parte da dita “Heartland” – uma região essencial para a manutenção de domínio global (Mackinder, 1919).

Por todos esses motivos, a Ásia Central tende a ser interpretada através de *tropos* geopolíticos, e com base na suposição de que a rivalidade estratégica será uma tendência predominante na região (Bassin e Aksenov, 2006; Megoran e Sharapova, 2013; Pogacian, 2022). A interação da UE com a região não pode, portanto, descurar a disposição tradicional e conceptual com que é tipicamente interpretada. Essa relação terá de acautelar os interesses de potências mundiais numa escala sem comparação com outras regiões do mundo (Spaiser, 2015, p. 85), em conjunto com o imaginário de rivalidades e equilíbrios de poder frequentemente invocados. De facto, apesar da UE ter preterido até recentemente, sobretudo até 2019, a rivalidade geopolítica, a verdade é que a sua interação com a Ásia Central sempre se pautou por desígnios estratégicos – mais concentrados na segurança, no controlo de migração e na luta contra o terrorismo, do que necessariamente pela tentativa de reformar e até incluir os Estados da região dentro da UE. Ao contrário de outras regiões próximas da UE, a Ásia Central representa um verdadeiro espaço externo, um espaço onde as suas prioridades podem e têm sido prosseguidas sem as promessas de uma eventual adesão futura ao Mercado Comum, ou na ausência de uma proximidade marítima, ou territorial incontornável.

Neste sentido, a Ásia Central é um espaço suficientemente próximo, mas simultaneamente distante, para que uma estratégia geopolítica possa ser decisivamente aplicada. No que se prende com os dez Representantes Especiais da UE (REUE)³, por exemplo, todos eles pertencem a uma política regional mais ampla, se não de vizinhança, que a UE prioriza por várias razões, como promover a paz, o desenvolvimento e conter a migração. Apenas o REUE para a Ásia Central se encontra distante dessa lógica de vizinhança. A Ásia Central nunca pertenceu à Parceria a Leste da UE, o que significa que, ao contrário de outros antigos Estados soviéticos,

3 REUE na Bósnia e Herzegovina, REUE para o Corno de África, REUE para os Direitos Humanos, REUE para o Kosovo, REUE para o Processo de Paz no Médio Oriente, REUE para o Sahel, REUE para o Cáucaso do Sul e a crise na Geórgia, REUE para o diálogo Belgrado-Pristina e outras questões regionais dos Balcãs Ocidentais, REUE para a Região do Golfo.

especialmente na Europa Oriental e no Cáucaso, a região foi considerada como o limite da sua vizinhança.

Em todo o caso, a exclusão da Ásia Central também fomentou alguma contestação. Por exemplo, o Cazaquistão solicitou, há cerca de uma década, fazer parte da Política de Vizinhança da UE (BBC Monitoring International Reports, 2007). Em suma, dentro do quadro geopolítico contemporâneo da Eurásia, a Ásia Central representa uma região na qual a UE pode agir geopoliticamente, invocando gradualmente o pragmatismo de princípios, sem ter necessariamente de se imiscuir nas políticas de integração que têm caracterizado as outras regiões de vizinhança e de potenciais membros com os quais se tem relacionado. De facto, no caso da Ásia Central, não foi necessário a UE manifestar as suas prioridades geopolíticas para que estas acabassem por surgir. Muito pelo contrário, esses interesses manifestaram-se desde o início dos anos 2000.

A Geopolitização dos Vizinhos da UE

Apesar de uma UE geopolítica ser uma constatação recente, como demonstrado acima, os seus objetivos na Ásia Central foram sempre principalmente geopolíticos e com enfoque em segurança e defesa. Embora a interação da UE com a Ásia Central remonte aos anos 1990, as relações assumiram contornos geopolíticos apenas a partir dos anos 2000. A UE passou, portanto, de um doador pouco visível nos anos 1990 para um jogador estratégico no início dos anos 2000 (Bossuyt, 2018). Desde o início dos anos 2000, as metas de Bruxelas incluíram nomeadamente a contenção de organizações terroristas e do tráfico de drogas; a procura por novas fontes energéticas e a criação de novas rotas comerciais, de forma a contornar a Rússia. Em resultado das operações militares dos EUA no Afeganistão no âmbito da “Guerra Global contra o Terror”, as quais foram apoiadas pelos aliados da Aliança Atlântica, a interação multilateral e bilateral da UE na região intensificou-se. Esta dinâmica evidenciou-se a partir de 2003, com o Programa de Gestão de Fronteiras na Ásia Central (BOMCA), que visa, ainda hoje, desenvolver corredores comerciais, gerir fluxos migratórios e eliminar o tráfico de drogas através da Ásia Central (Makarychev, 2020). Essas prioridades não implicaram, porém, um total abandono dos chamados valores liberais da UE, não só porque reformas nos sistemas de governação e o respeito por direitos humanos continuaram a ser invocados, mas também a determinar a interação da UE com a Ásia Central, cujos Estados, na maioria das vezes, se regeram segundo políticas iliberais e abertamente autoritárias (Cooley, 2019; Cooley e Nexon, 2022).

No caso do Uzbequistão e Turquemenistão, por exemplo, a adoção explícita de um regime autoritário, após o fim da União Soviética, foi amplamente divulgada e as-

sumida como necessária para facilitar a transição para a independência (Melvin, 2000; Teles Fazendeiro, 2017). A incompatibilidade destes regimes face à prossecução dos chamados valores da UE colidiu a partir do momento em que Bruxelas procurou dinamizar e reforçar os laços com a região. O Uzbequistão é novamente um caso exemplar. Quando, na altura da Presidência alemã da UE em 2007, o Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Frank-Walter Steinmeier, procurou fortalecer a posição da UE na região por via de uma nova estratégia, Tasquente deixou claro que não cederia (Teles Fazendeiro, 2017). Quando da negociação, o Uzbequistão enfrentava sanções da UE em resultado do massacre de Andijã, de 2005, mas Bruxelas acabou por levantar grande parte das sanções em outubro de 2008, entendendo que surtiriam pouco efeito, conseguindo também que o Uzbequistão se compromettesse a organizar, pelo menos, um evento relativo a questões de direitos humanos. Mas as conversações mantiveram-se tensas. Na altura, o Ministro dos Negócios Estrangeiros do Uzbequistão, Vladimir Norov, deixou clara a sua mensagem: “Gostaria de lembrar [a todos] mais uma vez que o Uzbequistão, a delegação uzbeque, não veio aqui prestar contas de nada. Ou seja, a União Europeia não tem o direito de controlar a situação. Somos parte num diálogo entre parceiros iguais – isto é, num diálogo no qual temos um interesse comum” (citado em RFE/RL, 2009). Mesmo assim, as metas geopolíticas sobrepuseram-se aos ditos valores, pelo que a UE aprovou uma nova parceria para os Estados (todos autoritários) da Ásia Central.

A UE tinha desenvolvido, em 2002, o *EU Strategy Paper* para a região, que permaneceu em vigor até 2006 (*Strategy Paper 2002-2006*, 2002), momento em que uma estratégia mais ambiciosa, sob a égide da Presidência alemã da UE, foi formulada em 2007. A estratégia europeia para a Ásia Central foi elaborada em linha com a Política de Vizinhança e, posteriormente, com a Parceria a Leste, visando reformas normativas e de governação. Mas, já então, considerações estratégicas dominavam a agenda, com o Afeganistão a ter grande destaque, a par de considerações de segurança energética, e das dinâmicas do alargamento a leste da UE a contribuir para redesenhar a fronteira externa da União. Naquela altura, a UE apresentava-se ainda como um ator relativamente novo numa região que não era considerada uma área vital para a sua política externa, pelo que a sua imagem era a de um “vigário hesitante”, que combina valores de *soft power* (direitos humanos, Estado de direito, democracia) num conceito de segurança humana não vinculativo, com interesses concretos como a energia (Peyrouse et al., 2012). No domínio da segurança, ciente dos limites do seu poder normativo na região, a UE não fez mostras de pretender impor-se, mas sim projetar-se como um parceiro sensível que nunca dita, e que ouve, empático e confiante, como um “corretor honesto” (Spaiser, 2015, p. 101). Como tal, tentou exercer influência através de uma imagem positiva, mobilizando o seu discurso (declarações oficiais, documentos, representantes) para divulgar uma imagem de si própria como especialista, modelo, conselheira, sem ambições

geopolíticas (ibid., p. 99), preferindo atuar através da Aliança Atlântica e da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) – que podem, na verdade, ser vistas como concorrentes da Organização de Cooperação de Xangai e da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (Peyrouse et al., 2012). A ambiguidade – ou hesitação – esteve, portanto, sempre presente.

Face à relevância crescente da Ásia Central na política externa da UE e às transformações políticas no panorama global, sobretudo na sequência da primeira invasão da Ucrânia, a UE fez uma revisão da sua estratégia em 2019. O novo documento, intitulado “Novas Oportunidades para uma Parceria Reforçada”, tenta introduzir algumas mudanças e reajustes, tornando a relação UE-Ásia Central mais flexível, com base num maior pragmatismo e resiliência. O documento está estruturado em torno de três prioridades interconectadas, nomeadamente o investimento em cooperação regional; a parceria para a resiliência; e a parceria para a prosperidade (EU Strategy on Central Asia, 2019). O documento deixa clara a relevância geopolítica da Ásia Central dada a sua “localização geográfica na encruzilhada da Europa e Ásia, a sua quota nas importações energéticas da UE e o potencial de mercado de setenta milhões de habitantes, bem como os interesses da UE na segurança regional” (ibid.). É ainda reforçada a ideia de que deve ser prosseguida uma abordagem inclusiva, evitando tentativas de domínio exclusivo ou hegemónico, sejam estas da China, da Rússia ou de ambas. No entanto, às margens da Estratégia de 2019, a Alta Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança da altura, Federica Mogherini, negava firmemente a busca por preponderância geopolítica, concorrência ou por (novas) esferas de influência, privilegiando um enfoque nas pessoas e comunidades locais, não deixando de resgatar os valores da democracia:

Nós, europeus, não estamos aqui por interesses ou jogos geopolíticos. Sabem-no bem. Não é isso que orienta a nossa política externa. Estamos aqui porque acreditamos no potencial desta região e, acima de tudo, no potencial das pessoas desta região. [...] Antes de mais, acreditamos nas pessoas desta região. É por isso que, quando estávamos a elaborar a nossa estratégia, nos envolvemos com muitos de vós nesta sala. Queríamos ouvir as vossas expectativas e aspirações para a nossa parceria e para o vosso futuro. [...] Não se trata apenas de um exercício institucional. Trata-se, antes de mais, de um exercício social, de um exercício de pessoas. [...] (Mogherini cit in. EEAS, 2019).

Para nós, a conectividade não é, nem deve ser, uma questão de criar esferas de influência. Para nós, a conectividade deve sempre centrar-se na criação de oportunidades para todos, a começar pelas comunidades locais em países como os da Ásia Central. É a isto que chamamos a “via europeia” da conectividade. Não em concorrência com os outros; mais em complementaridade, mas acreditamos firmemente em investimentos económicos que possam realmente capacitar as pessoas dos países envolvidos e as comunidades locais de uma forma sustentável. Não se trata apenas de um exercício institucional, mas antes

de mais de um exercício social, de um exercício humano. Por último, acreditamos que só a democracia pode efetivamente realizar o potencial da Ásia Central. Só com meios de comunicação social independentes e um espaço aberto para a sociedade civil, só com um Estado de direito forte e uma boa governação, a Ásia Central pode tornar-se mais forte e mais atrativa também para as empresas. (Mogherini cit. in EEAS, 2019).

Não obstante a rejeição da dimensão geoestratégica crescente da UE, na verdade, o ambiente de rivalidade tem aumentado, sobretudo após a invasão em larga escala russa da Ucrânia em 2022. A partir desse momento, a necessidade de atenuar a influência da Rússia na região, assegurar o abastecimento de minérios e energia, assim como apelar a sua capacidade para contornar sanções, tornaram a Ásia Central uma prioridade essencial para a UE. De qualquer forma, as ambiguidades da UE nunca desapareceram por inteiro, na medida em que a UE se apresentava simultaneamente como um ator não geopolítico, enquanto procurava maximizar as suas vantagens comparativas face à ambição regional de outros (Fawn, 2022). Dito isso, o pendor geopolítico adquiriu especial força nos anos subsequentes pelas razões já invocadas. A definição de roteiros para implementação de políticas, traduzida no *Joint Roadmap for Deepening Ties between the EU and Central Asia*, adotado em outubro de 2023 (Council of the EU, 2023), foi reconhecida como um passo importante na operacionalização das relações. É neste contexto que a primeira cimeira conjunta UE-Ásia Central teve lugar em Samarcanda, a 4 de abril de 2025. O Presidente do Conselho Europeu, António Costa, comentou:

[A] nossa parceria é um caminho, não um destino. Esta cimeira marca o início de uma nova dimensão nas nossas relações, e não será um evento isolado. Estou ansioso por ouvir os vossos pontos de vista e propostas sobre a forma de aumentar ainda mais a nossa cooperação e de nos concentrarmos nas áreas que trarão maiores benefícios. Juntos, temos de assegurar que a nossa parceria estratégica seja real e dinâmica, produzindo resultados concretos que tenham um impacto duradouro [...] (A. Costa cit. in Conselho Europeu, 2025a).

Como referido, os líderes decidiram atualizar a relação para o nível estatutário de “Parceria Estratégica”. Projetada na duração de uma viagem que se quer duradoura, esta relação pretende transcender aspetos contextuais mais imediatos que possam advir da conjuntura atual.

A dimensão económica da nova estratégia da UE foi particularmente significativa. A UE tornou-se no segundo maior parceiro comercial da Ásia Central, com 59 mil milhões de euros de comércio total em 2023; é também o maior investidor estrangeiro; e ainda o primeiro doador, através de fundos de desenvolvimento da União e da ajuda individual dos Estados-membros. As principais importações da UE pro-

venientes da Ásia Central são o petróleo bruto, gás, metais e fibra de algodão⁴ (Conselho da UE, 2025). Tal aponta para uma agenda de interesses materiais, claramente enquadrados no atual contexto de competição geopolítica por recursos energéticos e tecnologia. Ademais, através da iniciativa *Global Gateway*, promovida em 2021, a UE orientou-se para ligações digitais, de energia e de transporte, alcançando 300 mil milhões de euros em investimentos. Esta orientação sintetiza a abordagem global da UE relativamente à sua Parceria Estratégica com a Ásia Central, numa relação que se quer orientada para a construção de um futuro assente em novas áreas de cooperação, nomeadamente na área dos transportes, matérias-primas críticas (MPC), clima e conectividade (European Commission, 2025a). Como o Presidente do Conselho Europeu sublinhou então, a Estratégia combina novos domínios técnicos inovadores, tecnologia e um futuro comum concebido a longo prazo:

Uma parceria estratégica que reunirá recursos, conhecimentos e tecnologia europeus em prol de uma cooperação mais profunda com a Ásia Central em matéria de ação climática, gestão da água, segurança energética, desenvolvimento ecológico e sustentabilidade. É este o caminho a seguir. Esta deve ser uma parte central do nosso futuro comum (Costa cit. in European Council, 2025b).

Além do mais, Costa aponta que é a Europa quem “tem muito a aprender com a transição energética da Ásia Central” (ibid.), num reequilíbrio de papéis nesta nova Parceria. Nesta mesma linha, von der Leyen refere-se ao papel das MPC:

[A] região possui 40% das reservas mundiais de manganês, bem como de lítio, grafite e muito mais. Estas matérias-primas são a força vital da futura economia mundial. No entanto, são também um ponto de encontro para os atores globais. Alguns estão apenas interessados em explorar e extrair. A oferta da Europa é diferente. Queremos também ser vossos parceiros no desenvolvimento das vossas indústrias locais. O valor acrescentado tem de ser local. [...] Queremos construir uma parceria a longo prazo. Esta parceria beneficia tanto os nossos cidadãos, como os seus filhos e os do futuro. [...] Trata-se de uma parceria que beneficiará tanto a Europa como a Ásia Central. Porque a vossa autonomia estratégica em matéria de matérias-primas é o nosso interesse estratégico (von der Leyen cit in. European Commission, 2025b).

A assinatura bilateral dos Memorandos de Entendimento UE-Cazaquistão e UE-Uzbequistão sobre MPC, além da Declaração de Intenções UE-Ásia Central sobre MPC confirma a vontade de aprofundar a cooperação com os cinco países da Ásia

4 As fibras de algodão são utilizadas na produção de nitrocelulose, um componente essencial das munições, nomeadamente dos invólucros dos cartuchos de artilharia e de morteiros (AUSA, 2014).

Central (ibid.). Outro exemplo prende-se com a conectividade digital, em particular a partilha de satélites europeus com a região. “A Ásia Central pode não ter acesso ao mar, mas tem certamente acesso ao espaço. E o espaço pode ser a vossa porta de entrada para o mundo” (von der Leyen cit. in European Commission, 2025b). A acompanhar este posicionamento, a ideia de que “os vizinhos” da Ásia Central não devem agir como “guardiões” da região (idem).

Estes breves exemplos indicam uma política de cooperação que sustenta um futuro imaginado para a UE e a Ásia Central, no qual as aspirações de segurança e desenvolvimento andam de mão dada com as prioridades estratégicas tecnológicas. Num quadro de maior competição geopolítica e em função dos instrumentos financeiros ao dispor da UE, importa salientar então quais os potenciais desafios no futuro próximo.

Dois Desafios Estratégicos para a UE na Ásia Central

Face aos objetivos políticos vigentes e ao historial de posicionamento geopolítico, importa, portanto, refletir sobre os desafios vindouros. Neste sentido, destaca-se, principalmente, a prossecução dos interesses da UE sem que se arraste para uma lógica de regateio com os Estados da Ásia Central. No caso deste desafio, convém relembrar que as críticas à Parceria a Leste, em parte, se deveram à forma como foi paulatinamente mandatada a competir com a Rússia (Zielonka, 2008; MacFarlane e Menon, 2014). A crise ucraniana, entre 2013 e 2014, reflete precisamente essa lógica de regateio e competição. Na altura, o Presidente ucraniano, Viktor Yanukóvych, demonstrou-se aberto a negociar uma parceria de Associação com a UE, os termos da qual serviram para propor um acordo financeiro generoso com a Rússia, liderado por Vladimir Putin, que ambicionava manter a Ucrânia na sua órbita e convencê-la a aderir à UEE. Neste sentido, quando Yanukóvych procurou jogar com os grandes blocos económicos, provocou uma disputa que rapidamente assumiu contornos geopolíticos, demarcando as linhas que separavam a UE da Rússia. Se isso não bastasse, forçou Bruxelas a tomar uma posição, a qual ficou explicitamente vincada quando, na sequência dos protestos na praça Maidan em Kiev, representantes europeus, tais como Catherine Ashton, então Alta Representante da UE para os Negócios Estrangeiros, apareceram nas ruas de Kiev a favor dos manifestantes pró-europeus (Mearsheimer, 2014; Wilson, 2014; Sakwa, 2015; Gehring, Urbanski e Oberthür, 2017; Casier, 2019).

Recorde-se que as ramificações do posicionamento geopolítico da UE, assumido ou não, acarretam especial importância. De facto, muitos dos Estados da Ásia Central têm conseguido equilibrar o poder na região e regateado com as potências circun-

dantes, a fim de obter os melhores acordos possíveis (Tskhay e Costa Buranelli, 2020; Cooley e Nexon, 2021; Krivokhizha e Soboleva, 2022; Kassenova, 2023; Nuri-ddenova e Arynov, 2024). Segundo Alexander Cooley (2012), embora a região seja tipicamente lida através das lentes de uma grande disputa geopolítica entre grandes potências, tal como Halford Mackinder antecipava no início do século XX, a verdade é que os Estados da Ásia Central têm logrado posicionar-se no sentido de maximizar, dentro das restrições possíveis, os benefícios oferecidos pelas grandes potências, designadamente os EUA, Rússia e China, assim como a UE. Embora esses equilíbrios possam impedir a consolidação de uma potência dominante na região, um objetivo com o qual Bruxelas se revê na sua viragem geopolítica, poderão também exacerbar o panorama concorrencial, obrigando determinados Estados a optar por um parceiro ao invés de outro.

Por enquanto, uma lógica de soma nula não se tem evidenciado, mas o regateio permanece uma tendência constante na região. A título exemplificativo, em resultado da guerra na Ucrânia e da procura crescente por novas fontes energéticas que possam substituir a Rússia, a UE tem incentivado discussões em torno do dito “Corredor do Meio” ou *Travel to International Relations* (TTIR). Tem, portanto, dialogado com o Turquemenistão e o Cazaquistão com o intuito de desenvolver essas novas vias de comércio e de potencialmente consolidar uma ligação com a China. Mesmo assim, o TTIR representa um rótulo novo para uma ambição já antiga da UE. No início dos anos 2000, quando Bruxelas procurava mitigar a sua dependência energética da Rússia, procurou encetar contatos com o Turquemenistão e consolidar um gasoduto alternativo por via do programa Nabucco, financiado por um consórcio de empresas energéticas europeias e turcas. O projeto acabou por ser abandonado em 2013, mas ofereceu uma vasta gama de oportunidades de negociação junto dos Estados da Ásia Central, forçando também a Rússia a propor alternativas que visavam o escoamento de combustíveis fósseis através do Mar Negro (Kandiyoti, 2008; Fernandez, 2011). Suscitou também um imbróglie geopolítico, já que quando os representantes do Cazaquistão, Turquemenistão e Uzbequistão viajaram a Praga, em 2009, com o objetivo de acordarem as primeiras fases de planeamento do projeto, rejeitaram assinar o documento final (Novaya Gazeta, 2009). Aproveitaram, no entanto, o contexto para renegociar preços e projetos de escoamento de energia com a Rússia. De qualquer forma, quando as tensões entre o Turquemenistão e a Rússia se agudizaram nesse período, Ashgabat renovou o seu interesse no programa Nabucco, o qual acabou por ser extinto poucos anos depois (Interfax, 2009). Novamente, a alternativa de exportar e escoar a sua produção para a China acabou por se revelar prioritária para o Turquemenistão.

Face às dinâmicas de regateio vigentes na Ásia Central, o TTIR pode muito bem fortalecer a capacidade negocial dos Estados da região. Aliás, em resultado da concorrência vigente, é expectável que as grandes potências sejam obrigadas a aumen-

tar as suas ofertas, permitindo também que os Estados da região diminuam o grau de dependência externa. Nessa ótica, a entrada de uma UE abertamente geopolítica na região apenas fortalece a igualdade soberana dos Estados da Ásia Central. De qualquer maneira, tal como nas disputas em torno da Parceria a Leste, uma política de regateio, mesmo que não intencional por parte de Bruxelas, poderá também forçar a UE e potências limítrofes a exacerbar disputas político-económicas, caso prevejam que tenham mais a perder na eventualidade dos seus projetos ou iniciativas serem preteridos. Seja como for, não pretendemos concluir que a UE está de forma alguma condenada a repetir esse desfecho ou que essa tendência esteja agora no horizonte. Apenas procuramos sinalizar que a interação geopolítica crescente na região pode muito bem arrastar a UE para conflitos e negociações complexas, agravando, por conseguinte, o ambiente de rivalidade entre grandes potências.

Por fim, um segundo desafio especialmente relevante remete para o grau de intervencionismo a tomar na Ásia Central, na eventualidade das divisões internas eclodirem e forçarem a UE a tomar uma posição. Apesar da viragem geopolítica, a UE não descurou, como indicado acima, o papel tradicional de fomento de determinados valores. De facto, não só tem associado preferências tarifárias ao cumprimento de certas metas laborais e políticas, como também tem criticado certas práticas de governação na região. De qualquer forma, o maior envolvimento geopolítico da UE na região, simbolizado publicamente pela primeira grande Cimeira, organizada em abril de 2025, a qual contou com os chefes de Estado das cinco repúblicas, bem como com o Presidente do Conselho Europeu e a Presidente da Comissão, pode forçar uma maior tomada de posição relativamente aos valores da UE. Tal representa, de facto, uma dinâmica nova. Quando, há uma década, a região se mantinha sobretudo na periferia dos interesses da UE, as tomadas de posição sobre a natureza da governação na Ásia Central limitavam-se a comissários de maior ou menor relevância, ou a deputados do Parlamento Europeu. Os reparos assumiam contornos técnicos com menor impacto político. Ademais, muitos desses reparos acabavam por desestabilizar pouco os regimes dos Estados da Ásia Central, os quais se têm mantido estáveis e autoritários durante as últimas duas décadas (Lewis, 2008; Cooley e Heathershaw, 2017). Contudo, caso a instabilidade surja, a UE poderá novamente ser arrastada para um conflito interno, a fim de mediar disputas internas – sobretudo, quando a sua visibilidade, entretanto, aumentou na região. Neste sentido, para a oposição política em alguns Estados, inclusive a oposição clandestina, a UE oferece um potencial símbolo de mobilização e contestação.⁵ Por conseguinte, uma UE visível ao mais alto nível pode ser instrumentalizada pelas partes em con-

5 Por exemplo, pouco antes de eleições (pouco livres) no Cazaquistão de 19 de março de 2023, membros da oposição invocaram o nome da UE a fim de pressionarem as autoridades vigentes (BBC Monitoring: International Reports, 2023).

fronto, cabendo a Bruxelas ponderar a resposta ou decidir tornar-se numa parte ativa do conflito, tal como foi na revolução Maidan, em 2013.

Conclusão

A análise das relações entre a UE e a Ásia Central revela a complexidade que subjaz à transição de paradigma da diplomacia transformativa para o pragmatismo de princípios, numa adaptação necessária, mas que levanta questões relacionadas com a coerência da política externa europeia. Uma abordagem mais geopolítica e de alinhamento mais tecnocrático, respondendo aos desafios contextuais e facilitando o diálogo político com regimes iliberais afasta a União da sua agenda mais normativa. Ao mesmo tempo, a dispersão de esforços entre várias organizações pode comprometer a coerência estratégica da UE na região. Da análise, parece claro que a geopolitização da política externa europeia não significa necessariamente uma rutura completa com o normativo europeu, mas antes uma recalibragem de interesses materiais e normativos, com maior pendor para os primeiros. As relações com a Ásia Central mostram exatamente isto, que o poder normativo enfrenta limitações estruturais. No entanto, e apesar das principais prioridades da UE na Ásia Central – conectividade, segurança e geopolítica – se alinharem amplamente com os próprios objetivos da região, para aumentar a sua influência, a UE tem de se apresentar como uma alternativa convincente às potências regionais. Desde 2022, a UE intensificou o seu envolvimento com a Ásia Central e vice-versa, sinalizando novos tempos para esta parceria. Mas a UE tem de encontrar um novo equilíbrio num contexto onde as normas que sustentaram o processo de integração têm sido desafiadas pelo ambiente externo e por tendências políticas mais iliberais e mesmo autoritárias. Esta transformação reflete não apenas as realidades geopolíticas em mudança, mas também a necessidade de a UE adaptar as suas ferramentas de política externa a um mundo onde a geografia e os interesses materiais continuam a moldar profundamente as relações internacionais, e onde a tensão entre pragmatismo e princípios acompanha os desenvolvimentos da política externa europeia.

Agradecimento: Os autores agradecem o apoio de um Marie Curie Staff Exchange (acrónimo do projeto: CARSI, no: 101086415).

Acknowledgment: The authors acknowledge support from a Marie Curie Staff Exchange (grant acronym: CARSI, no: 101086415).

Bibliografia

- Anceschi, L. (2009). *Turkmenistan's Foreign Policy: Positive Neutrality and the consolidation of the Turkmen Regime*. Londres: Routledge.
- Anceschi, L. (2010). Integrating domestic politics and foreign policy making: the cases of Turkmenistan and Uzbekistan. *Central Asian Survey*, 29(2), pp. 143-158. <https://doi.org/10.1080/02634937.2010.498231>
- Anceschi, L. (2020). *Analysing Kazakhstan's Foreign Policy*. Abingdon: Routledge.
- AUSA (2014). Cotton fluffing improves national security, Association of the US Army, 15 abril. <https://www.ausa.org/articles/cotton-fluffing-improves-national-security>
- Bassin, M. e Aksenov, K.E. (2006). Mackinder and the Heartland Theory in Post-Soviet Geopolitical Discourse. *Geopolitics*, 11(1), pp. 99-118. <https://doi.org/10.1080/14650040500524129>
- BBC Monitoring International Reports (2007). Kazakh minister pushes for cooperation at EU-Central Asia meeting. *BBC Monitoring*, 2007, 7 de janeiro.
- BBC Monitoring: International Reports (2023). Party leader says Kazakhstan should join EU, 2 de fevereiro.
- Biscop, S. (2016). The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics. *Security Policy Brief 75*, Egmont Institute. <https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2016/06/SPB75.pdf?type=pdf>
- Blank, S. (2012). Whither the New Great Game in Central Asia? *Journal of Eurasian Studies*, 3(2), pp. 147-160. <https://doi.org/10.1016/j.euras.2012.03.005>
- Blockmans, S. (2020). Why the EU Needs a Geopolitical Commission, *CEPS*, 15 de setembro. <https://www.ceps.eu/why-the-eu-needs-a-geopolitical-commission/>
- Bossuyt, F. (2018). The EU's and China's development assistance towards Central Asia: low versus contested impact. *Eurasian Geography and Economics*, 59(5-6), pp. 606-631. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15387216.2019.1581635>
- Bússola Estratégica (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence. For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
- Casier, T. (2019). The Unintended Consequences of a European Neighbourhood Policy without Russia. *The International Spectator*, 54(1), pp. 76-88. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03932729.2019.1555224>
- Conselho da UE (2025). Comércio UE-Ásia Central, 15 de abril. <https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/eu-central-asia-trade/>

- Cooley, A. (2012). *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooley, A. (2019). Ordering Eurasia: The Rise and Decline of Liberal Internationalism in the Post-Communist Space. *Security Studies*, 28(3), pp. 588-613. <https://doi.org/10.1080/09636412.2019.1604988>
- Cooley, A., e Heathershaw, J. (2017). *Dictators Without Borders: Power and Money in Central Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Cooley, A., e Nexon, D. (2021). *Exit from a Sparse Hegemony: Central Asia's Place in a Transforming Liberal International Order*. Foreign Policy Research Institute. <https://www.fpri.org/article/2021/01/exit-from-a-sparse-hegemony-central-asias-place-in-a-transforming-liberal-international-order/>
- Cooley, A., e Nexon, D. (2022). The Real Crisis of Global Order: Illiberalism on the Rise, *Foreign Affairs*, 101(1), 103-118. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-12-14/illiberalism-real-crisis-global-order>
- Costa, O., e E. Barbé (2023). A Moving Target. EU Actorness and the Russian Invasion of Ukraine. *Journal of European Integration*, 45(3), pp. 431-446. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2183394>
- Council of the EU (2023). *Joint Roadmap for Deepening Ties between the EU and Central Asia*, 14587/23, COEST 575, Luxembourg, 23 de outubro. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14587-2023-INIT/en/pdf>
- Cummings, S. (2012). *Understanding Central Asia: Politics and Contested Transformations*. Londres: Routledge.
- Dadabaev T. 2022, Timur Dadabaev and Shigeto Sonoda, "Silence is golden? Silences as strategic narratives in Central Asian states' response to the Ukrainian crisis", *International Journal of Asian Studies* (ahead of print). doi:10.1017/S1479591422000183
- Dadabaev, T. (2015). *Identity and Memory in Post-Soviet Central Asia. Uzbekistan's Soviet Past*. Londres: Routledge
- Dadabaev, T. (2021). *Decolonizing Central Asian International Relations. Beyond Empires*. Londres: Routledge.
- Dadabaev, T., e Sonoda, S. (2022). Silence is golden? Silences as strategic narratives in Central Asian states' response to the Ukrainian crisis. *International Journal of Asian Studies*, 19(2), pp. 1-23. <https://www.cambridge.org/core/journals/international-journal-of-asian-studies/article/abs/silence-is-golden-silences-as-strategic-narratives-in-central-asian-states-response-to-the-ukrainian-crisis/16AD395FD38439ACC2FF2908855B0D36>
- Damen, M. (2022). Values on the retreat? The role of values in the EU's external policies, *Global trends in external policies*. Brussels: Policy Department for External Relations, European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/639318/EXPO_STU\(2022\)639318_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/639318/EXPO_STU(2022)639318_EN.pdf)

- Della Sala, V. (2023). Ontological security, crisis and political myth: The Ukraine war and the European Union. *Journal of European Integration*, 45(3), pp. 361-375. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.218339>
- Engval, J. (2022). Russia's War in Ukraine: Implications for Central Asia. *The Central Asia-Caucasus Analyst*, 14 de março. <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13712-russias-war-in-ukraine-implications-for-central-asia.html>
- Estratégia Global (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brussels: European Commission and High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- EU Strategy on Central Asia (2019). EU Builds a Strong and Modern Partnership with Central Asia, *Factsheet*. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_centralasia_2019.pdf
- European Commission (2023). EU-Kazakhstan strategic partnership becomes operational. *Press Release*, 19 de maio.
- European Commission (2025a). *The European Union and Central Asia establish a Strategic Partnership during groundbreaking Summit*, 4 de abril. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_25_990
- European Commission (2025b). *Speech by the President von der Leyen at the plenary session of the First EU-Central Asia Summit*, Samarkand, 4 de abril. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_976
- European Council (2025a). *Remarks by President António Costa at the plenary session of the first EU-Central Asia Summit*, 4 de abril. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/04/04/remarks-by-president-antonio-costa-at-the-plenary-session-of-the-first-eu-central-asia-summit/>
- European Council (2025b). *Remarks by President António Costa at the inauguration of the International Climate Forum*, 4 de abril. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/04/04/remarks-by-president-antonio-costa-at-the-inauguration-of-the-international-climate-forum/>
- EEAS (2019). *Closing speech by High-Representative/Vice-President Federica Mogherini at the 1st EU-Central Asia Forum*, European External Action Service, 6 de julho, http://eeas.europa.eu/node/65103_en
- European Parliament (2024). Resolution of 17 January 2024 on the EU strategy on Central Asia, 2023/2106(INI). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0027_EN.html
- Fawn, R. (2022). 'Not here for geopolitical interests or games': the EU's 2019 strategy and the regional and inter-regional competition for Central Asia. *Central Asian Survey*, 41(4), pp. 675-698. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02634937.2021.1951662>

- Fernandez, R. (2011). Nabucco and the Russian gas strategy vis-à-vis Europe. *Post-Communist Economies*, 23(1), pp. 69-85. <https://doi.org/10.1080/14631377.2011.546976>
- Freire, M.R. (2020). EU and Russia competing projects in the neighbourhood: an ontological security approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63(1), 1-18. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000113>
- Freire, M.R. (2025). Reinforcing EU's Actorness? A Look at EU's Reshaping of Security. In *EU Geopolitical Actorness in a Changing World* (pp. 29-53). Londres: Palgrave Macmillan.
- Gehring, T., Urbanski, K. e Oberthür, S. (2017). The European Union as an Inadvertent Great Power: EU Actorness and the Ukraine Crisis. *Journal of Common Market Studies*, 55(4), pp. 727-743. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jcms.12530>
- Guzzini, S. (2017). The argument: Geopolitics for fixing the coordinates of foreign policy identity. *Cooperation and Conflict*, 52(3), 400-403. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010836717706985?icid=int.sj-abstract.citing-articles.99>
- Haroche, P. (2023). A "Geopolitical Commission": Supranationalism Meets Global Power Competition. *Journal of Common Market Studies*, 61(4), pp. 970-987, <https://doi.org/10.1111/jcms.13440>
- Interfax (2009). Туркменский газ в обход 'Газпрома' [Gás Turquemeno ignora a Gazprom], 13 de junho.
- Jiao, Wu (2013). Xi proposes a "new Silk Road" with Central Asia. *China Daily*, 8 de setembro. https://www.chinadaily.com.cn/china/2013xivisitcenterasia/2013-09/08/content_16952228.htm
- Kandiyoti, R. (2008). What price access to the open seas? The geopolitics of oil and gas transmission from the Trans-Caspian republics. *Central Asian Survey*, 27(1), pp. 75-93. <https://doi.org/10.1080/02634930802221232>
- Kassen, M. (2018). Understanding foreign policy strategies of Kazakhstan: a case study of the landlocked and transcontinental country. *Cambridge Review of International Affairs*, 31(3-4), pp. 314-343. <https://doi.org/10.1080/09557571.2018.1520809>
- Kassenova, N. (2022). China-Central Asia Relations: Re-learning to live next to the Giant, In *Routledge Handbook of Contemporary Central Asia* (pp. 202-217). Londres: Routledge.
- Kassenova, N. (2023). Central Asia's Balancing Act. *Asia Policy*, 18(2), pp. 20-29, <https://muse.jhu.edu/pub/136/article/893906/pdf>
- Krivokhizha, S., e Soboleva, E. (2022). The EU and China: how do they fit in Central Asia? *Central Asian Survey*, 41(4), pp. 715-733. <https://ideas.repec.org/a/taf/ccasxx/v41y2022i4p715-733.html>
- Lemon, E., e Jardine, B. (2024). Parallel Order Building: China's Changing Role in Central Asia's Security. In *Shifting Security and Power Constellations in Central Asia and the Caucasus* (pp. 41-66). Baden-Baden: Nomos.

- Lewis, D. (2008). *The Temptations of Tyranny in Central Asia*. Londres: Hurst.
- MacFarlane, N., e Menon, A. (2014). The EU and Ukraine. *Survival*, 56(3), pp. 95-101. <https://doi.org/10.1080/00396338.2014.920139>
- Mackinder, H. (1919). *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*. Nova Iorque: Holt.
- Makarychev, A. (2020). Illiberalism, Post-liberalism, Geopolitics: The EU in Central Asia. *Acta Via Serica*, 5(1), pp. 1-22. <https://actaviaserica.org/digital-library/54883>
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 235-258. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Mearsheimer, J. (2014). Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin. *Foreign Affairs*, 93(5), pp. 77-89. <https://www.jstor.org/stable/24483306>
- Megoran, N., e Sharapova, S. (Coord.) (2013). *Central Asia in International Relations: The Legacies of Halford Mackinder*. Londres: Hurst and Company.
- Melvin, N.J. (2000). *Uzbekistan: Transition to authoritarianism on the Silk Road*. Amsteldijk: Harwood.
- Menon, R. (2003). The New Great Game in Central Asia. *Survival*, 45(2), pp. 187-204. <https://doi.org/10.1080/00396338.2003.9688581>
- Novaya Gazeta (2009). Прага. Узбекистан, Казахстан и Туркмения не подписали политическую декларацию, подготовленную к открывшемуся в пятницу в саммите 'Южный коридор – новый шелковый путь' [Praga. O Uzbequistão, o Cazaquistão e o Turquemenistão não assinaram a declaração política preparada para a cimeira "Corredor Sul – Nova Rota da Seda", aberta na sexta-feira], 8 maio. <https://novyagazeta.ru/articles/2009/05/08/45250-praga-uzbekistan-kazahstan-i-turkmeniya-ne-podpisali-politicheskuyu-deklaratsiyu-podgotovlennuyu-k-otkryvshemusya-v-pyatnitsu-v-sammitu-yuzhnyy-koridor-novy-shelkovyy-put>
- Nuriddenova, A., e Arynov, Z. (2024). Diplomatic Engagement in Central Asia on the Rise. *The Diplomat*, 14 de maio. <https://thediplomat.com/2024/05/diplomatic-engagement-in-central-asia-on-the-rise/>
- Peyrouse, S., Boonstra, J. e Laruelle, M. (2012). Security and development approaches to Central Asia. The EU compared to China and Russia. *EUCAM Working Paper 11*, maio. https://www.files.ethz.ch/isn/143266/WP11_Security_development_approaches_Central_Asia.pdf
- Pradhan, R. (2022). Energy Geopolitics and the New Great Game in Central Asia. *Millennial Asia*, 13(2), pp. 265-288. <https://doi.org/10.1177/09763996211003260>
- RFE/RL (2009). EU Stresses 'Broad, Deep' Relationship With Uzbekistan, 15 de setembro. https://www.rferl.org/a/EU_Stresses_Broad_Deep_Relationship_With_Uzbekistan/1822850.html
-

- Sakwa, R. (2015). *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*. Londres: I.B. Tauris.
- Seeberg, P. (2009). The EU as a realist actor in normative clothes: EU democracy promotion in Lebanon and the European Neighbourhood Policy. *Democratization*, 16(1), pp. 81-99. <https://doi.org/10.1080/13510340802575858>
- Spaiser, O. A. (2015). The EU as a security actor in Central Asia: Minor but Not Marginal. *L'Europe en Formation*, 375(1), pp. 83-105. <https://doi.org/10.3917/eufor.375.0083>.
- Strategy Paper, 2002-2006 (2002). *Strategy Paper 2002-2006 & Indicative Programme 2002-2004 for Central Asia*, Council Regulation, 10 de outubro, <https://www.libertas-institut.com/de/ECTIS/EU%20StrategyPaperCentralAsia.pdf#:~:text=To%20implement%20this%20new%20strategy%2C%20an%20annual,has%20been%20foreseen%20for%20the%20years%202002%2D2006>
- Swanström, N. (2005). China and Central Asia: a new Great Game or traditional vassal relations? *Journal of Contemporary China*, 14(45), pp. 569-584. <https://file.setav.org/Files/Pdf/china-and-central-asia-silkroad-2005.pdf>
- Teles Fazendeiro, B. (2017). *Uzbekistan's Foreign Policy: The Struggle for Recognition and Self-Reliance under Karimov*. Londres: Routledge.
- Thornton, S. (2020). China in Central Asia: Is China winning the 'New Great Game'? Brookings, 20 de junho. <https://www.brookings.edu/articles/china-in-central-asia-is-china-winning-the-new-great-game/>
- Toktomushev, K. (2016). *Kyrgyzstan - Regime Security and Foreign Policy*. Londres: Routledge.
- Tskhay, A., e Costa Buranelli, F. (2020). Accommodating Revisionism through Balancing Regionalism: The Case of Central Asia. *Europe-Asia Studies*, 72(6), pp. 1033-1052. <https://doi.org/10.1080/09668136.2020.1779184>
- Umarov, T. (2022). Russia and Central Asia: Never Closer, or Drifting Apart? *Carnegie Politika*, 23 de dezembro. <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2022/12/russia-and-central-asia-never-closer-or-drifting-apart?lang=en>
- Von Der Leyen, U. (2019). *Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme*, Comissão Europeia, 27 de novembro. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/speech_19_6408
- Wilson, A. (2014). *Ukraine Crisis: What it Means for the West*. New Haven: Yale University Press.
- Zabortseva, Y.N. (2016). *Russia's Relations with Kazakhstan: Rethinking ex-Soviet transitions in the emerging world system*. Abingdon: Routledge.
- Zielonka, J. (2008). Europe as a global actor: empire by example? *International Affairs*, 84(3), pp. 471-484. <https://www.jstor.org/stable/25144812>

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferation
	141		Arquipélago dos Açores
	142		India
2016	143		Terrorismo Transnacional
	144		The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices
	145		Leituras da Grande Guerra
2017	146		Drones
	147		Brexit
	148		Grupos Islamistas Radicais

2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
2019	152		Terrorismo e Violência Política
	153	Agosto	Segurança Energética e Economia do Gás
	154	Dezembro	Pontes Sobre o Atlântico
2020	155	Abril	Desafios Europeus
	156	Agosto	Segurança em Tempo de Crise
	157	Dezembro	Mulheres, Paz e Segurança
2021	158	Abril	Segurança Internacional
	159	Agosto	Desafios Geopolíticos
	160	Dezembro	Relações Europa-África
2022	161	Abril	Conflitos Armados
	162	Agosto	O Espaço Pós-Soviético
	163	Dezembro	Tecnologia, Cibernética e Defesa
2023	164	Abril	Conflitos e Disputas Regionais
	165	Agosto	Geopolítica e Soberania
	166	Dezembro	China 2049
2024	167	Abril	Dinâmicas Regionais de Segurança e Defesa
	168	Agosto	NATO – Uma Aliança Resiliente
	169	Dezembro	Desafios Críticos
2025	170	Abril	Geopolítica do Mediterrâneo

Política Editorial

A *Nação e Defesa* proporciona um espaço de reflexão que privilegia diferentes paradigmas e perspectivas relevantes para o conhecimento e análise de questões no quadro da segurança e defesa, no plano teórico e aplicado. A revista encontra-se vocacionada para a compreensão, exame crítico e debate de matérias no âmbito da segurança e defesa internacional e nacional.

Tem como prioridade promover o conhecimento e a reflexão pluridisciplinar, nomeadamente no campo dos Estudos de Segurança, Estudos Estratégicos, Ciência Política, História, Estudos Diplomáticos, Relações Internacionais, Sociologia, Direito Internacional Público e Economia.

Nação e Defesa é uma publicação periódica de natureza científica, que adota o sistema de arbitragem por pares na admissão e aprovação dos artigos submetidos.

Editorial Policy

Nation and Defense provides a space for reflection that privileges different paradigms and perspectives relevant to theoretical and applied analysis of security and defense matters. The journal is dedicated to the critical examination and scientific debate on international security and defense.

Its priority is to promote a multidisciplinary approach to Security Studies, Strategic Studies, Political Science, History, Diplomatic Studies, International Relations, Sociology, International Law and Economics.

Nation and Defense is a scientific publication, which adopts the peer review system in the admission and approval of submitted articles.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação, em português ou inglês, deve ser enviado via correio eletrónico para idn.publicacoes@defesa.pt devendo observar as seguintes normas:

- Ter entre 5.000 a 8.000 palavras (espaços incluídos) em Word;
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 150 palavras cada);
- Ter título e palavras-chave em português e inglês;
- Ser redigido de acordo com o sistema de referências de Harvard.

Os textos submetidos devem ser inéditos, não editados ou apresentados em quaisquer outras publicações.

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf> devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato (*blind peer review*).

A revista *Nação e Defesa* adota o sistema de referência bibliográfica de Harvard, disponível em <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. Este sistema emprega a referência autor e data no corpo do texto e uma lista de referências bibliográficas no final do artigo escrito, organizada por ordem alfabética. A lista de referências contém uma relação detalhada dos livros, revistas e fontes eletrónicas citadas.

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

Ao submeter um manuscrito à revista, o(s) autor(es) declara(m) que autoriza(m), a título gracioso, a digitalização, o carregamento e a divulgação do referido artigo nas plataformas de conteúdos digitais do IDN e em repositórios e bases de dados bibliográficos. Os casos não especificados nestas normas de colaboração deverão ser apresentados ao Editor.

COLLABORATION RULES

The article submitted for publication, in Portuguese or English, must be sent by email to idn.publicacoes@defesa.pt observing the following rules:

- Length between 5,000 and 8,000 words (spaces included) in a Word format;
- Abstract in Portuguese and English (up to 150 words each);
- Title and keywords in Portuguese and English;
- Adoption of the Harvard reference system.

Submitted texts must be unpublished, unedited or presented in any other publications.

The article, without the author name and accompanied by the Identification Form available in https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author_form.pdf duly completed, will be evaluated anonymously (*blind peer review*).

Nation and Defense adopts the Harvard bibliographic reference system - <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. This system uses the author and date in the text body and a list of references at the end of the article, organized in alphabetical order. The reference list contains a detailed list of cited books, journals and electronic sources.

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

By submitting a manuscript to the journal, the author (s) declare that they gracefully allow the digitization, upload, and dissemination of the article on IDN digital content platforms, repositories and bibliographic databases. Cases not specified in these collaboration rules should be submitted to the Editor.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Caíada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

- Instituições/Institutions 40,00 €
 Individuais/Individuals 25,00 €
 Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/ Previous Issues – 8,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

- Numerário**
 Cheque nº _____ Banco _____ à ordem do IDN
 Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)
 Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)
IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20
BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
idn.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

idn Instituto
da Defesa Nacional



P.V.P. 8,50€ - QUADRIMESTRAL