

# A POLÍTICA DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA

## DO SOFT POWER AO HARD POWER

Mohsen Ghasemi

### INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE) tem sido uma instituição em expansão e em fortalecimento nos últimos anos. O período que se seguiu ao colapso do sistema bipolar, com o fim da Guerra Fria, prometia uma era brilhante e ideal para esta instituição da nova era. Considerando os seus recursos demográficos, tecnológicos, económicos e culturais, a UE tem potencial para ser um ator de destaque no cenário internacional. Apesar desse potencial, a União tem mostrado relutância em investir significativamente em segurança e defesa, em parte devido à sua dependência em relação aos Estados Unidos e à Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO, na sigla inglesa). No entanto, nos últimos anos, a UE tem enfrentado ameaças de segurança cada vez mais complexas, tornando inevitável o seu envolvimento mais ativo na área da defesa.

A UE obteve conquistas importantes, como a prevenção de conflitos entre os seus Estados-Membros e a promoção da estabilidade regional. No entanto, ainda enfrenta desafios significativos, incluindo a falta de uma política unificada de defesa e o contínuo domínio da NATO na segurança europeia. Este artigo discute o papel da UE na segurança regional e global, explorando os desafios enfrentados pela União. A questão central são os desafios estruturais da União na influência da segurança regional e global e o impacto dos mesmos na sua capacidade de influenciar. O principal argumento é que a falta de investimento europeu em segurança, a dependência contínua

### RESUMO

Nos últimos anos, a União Europeia sempre foi considerada um *soft power* com um envolvimento limitado nas dimensões militar e de segurança. Contudo, os realinhamentos internacionais, especialmente nas regiões vizinhas da Europa, as mudanças na postura da Rússia e as novas exigências do sistema internacional tornaram inviável a política de dependência de segurança face aos Estados Unidos. Este artigo analisa os desafios estruturais que a União Europeia enfrenta no domínio da segurança e do *hard power*. A questão central abordada é a influência limitada da União na segurança regional e global e o impacto dos problemas estruturais da União Europeia nessa influência.

Palavras-chave: União Europeia, segurança global, *hard power*, dimensão militar.

### ABSTRACT

#### THE EUROPEAN UNION'S SECURITY POLICY: FROM SOFT POWER TO HARD POWER

In recent years, the European Union has always been perceived as a soft power with limited involvement in the military and security dimensions.



International realignments, especially in Europe's neighboring regions, as well as changes in Russia's approach and the security requirements of the international system, have ruled out the prospect of continuing the policy of security dependence on the United States. This article analyzes the structural challenges facing the European Union in the area of security and hard power. The main question of this article is the structural problems of the Union in terms of its influence on regional and global security and the impact of these problems on that influence.

**Keywords:** European Union, global security, hard power, military dimension.

da UE em relação aos Estados Unidos e à NATO, bem como os desafios geopolíticos iminente, poderão comprometer ainda mais a influência da União e a sua coesão interna. Para este efeito, investir e destinar 2% do produto interno bruto ou mais em despesas dispersas com a defesa pode não ser a opção mais eficaz ou sustentável, especialmente enquanto não for constituída uma instituição militar independente consolidada para a Europa<sup>1</sup>.

Neste artigo será analisada a questão da segurança na sua dimensão europeia, o seu âmbito geográfico mais próximo e as diversas políticas de despesa na Europa. Além disso, será abordada a questão do poder militar da União. Serão igualmente examinados a evolução histórica e o processo de formação de uma instituição militar independente da NATO. Inicialmente, o artigo apresenta o enquadramento teórico desta questão, nomeadamente as principais perspetivas sobre segurança e formação das alianças nas Relações Internacionais. De seguida, é feita uma análise do estado da segurança na Europa e das contradições que surgiram entre as instituições da União. Por fim, serão apresentados alguns desafios enfrentados pela Europa nesse percurso, bem como possíveis soluções para a questão da segurança no continente, com especial destaque para o estabelecimento do poder militar (*hard power*).

## ENQUADRAMENTO TEÓRICO

As principais correntes das Relações Internacionais oferecem diferentes perspetivas sobre segurança e formação de alianças. No contexto da UE e da NATO, a segurança continua a ser um objetivo central, assim como em outras regiões, refletindo-se em alianças entre países asiáticos, como a Organização de Cooperação de Xangai, o Sistema Internacional de Segurança Marítima e o Conselho de Cooperação do Golfo (Pérsico), bem como em outras regiões geopolíticas relevantes.

Os realistas consideram que as ameaças externas e a segurança são os principais fatores na formação de alianças<sup>2</sup>. Os neorealistas, por sua vez, argumentam que o equilíbrio de poder é o elemento mais determinante na dinâmica internacional. Segundo esta visão, os Estados formam alianças para contrabalançar Estados ou blocos que representam uma ameaça ao seu poder<sup>3</sup>. Stephen Walt introduz o conceito de *balancing*, defendendo que os Estados se alinham com aqueles que melhor podem equilibrar ameaças externas<sup>4</sup>. Em contraste, Randall L. Schweller propõe o conceito de *bandwagoning*, em que certos Estados optam por alinhar-se com potências dominantes para maximizar benefícios, em vez de se oporem a elas<sup>5</sup>. Schweller argumenta que a compatibilidade de objetivos e interesses políticos é um fator central na formação de alianças estratégicas<sup>6</sup>.

Os institucionalistas neoliberais, por outro lado, defendem que as instituições internacionais, como a UE, criam normas e mecanismos de cooperação que atenuam a anarquia do sistema internacional, promovendo maior estabilidade e previsibilidade<sup>7</sup>. Mesmo em áreas sensíveis, como a segurança, essas instituições podem facilitar a resolução de disputas, formar alianças estratégicas e proporcionar uma estrutura fiável para a cooperação internacional.

Kirchner e Dominguez identificam quatro funções principais da UE como ator de segurança – garantia, prevenção, proteção e coerção<sup>8</sup>. Estes autores destacam que, embora essas funções se tenham tradicionalmente alinhado com métodos de *soft power*, a crescente complexidade das ameaças de segurança e do cenário internacional pode exigir que a UE repense o seu papel, evoluindo para uma abordagem mais híbrida que integre elementos de *hard power*<sup>9</sup>.

Embora os neoliberais reconheçam que as instituições e os regimes internacionais influenciam as políticas e os comportamentos dos países através de regras, de princípios e de processo de tomada de decisão, afirmam que esses comportamentos normativos são inteiramente compatíveis com a prossecução dos interesses nacionais. Por conseguinte, a teoria institucionalista neoliberal adota uma abordagem funcionalista dos regimes internacionais e procura explicar o estabelecimento e a expansão das instituições de acordo com o papel que estas desempenham no sistema internacional. Essa teoria tenta justificar o grau de institucionalização no cenário internacional, recorrendo a alguns dos princípios e pressupostos do institucionalismo clássico. Como o institucionalismo neoliberal considera os Estados os principais atores do sistema internacional, vê as instituições internacionais como fenómenos políticos que refletem os objetivos e os interesses das potências dominantes<sup>10</sup>.

Contudo, a UE tem privilegiado valores e normas neoliberais na sua política externa. No entanto, a crescente tensão nas relações com a Rússia, os conflitos entre os objetivos nacionais dos Estados-Membros da UE e a dificuldade em manter uma coesão prática tornam essa teoria insuficiente para explicar integralmente a política externa e de segurança da União. Dessa forma, torna-se necessário recorrer a outros referenciais teóricos, particularmente ao realismo, cujas proposições podem ser úteis nesse contexto. Nesse sentido, o comportamento da UE em relação à Rússia pode ser explicado pelo pressuposto da inevitabilidade da competição geopolítica. A maximização dos interesses nacionais leva a uma clara distinção entre políticas declaradas e ações concretas, resultando em uma competição aberta com a Rússia nas regiões periféricas. Essa dinâmica traduz-se em respostas estratégicas diretas às iniciativas russas, como ocorreu na crise da Geórgia em 2008 e na crise ucraniana em 2014. As decisões da UE enquadram-se nessa mesma lógica competitiva.

Assim, ao aplicar conceitos e elementos do institucionalismo neoliberal e do realismo, o artigo procura analisar as oscilações na política externa e de segurança da UE. Os desenvolvimentos acelerados dos últimos anos desafiam as estruturas teóricas tradi-

cionais das Relações Internacionais. Nesse contexto, o artigo avalia o impacto dessas transformações no papel da União em questões de segurança e no fortalecimento da sua capacidade de defesa.

## O PAPEL DE SEGURANÇA DA UE

Embora a inclusão de novos países no quadro da UE seja um processo relativamente recente, ela teve um impacto significativo em vários aspectos da vida europeia. Os países europeus obtiveram benefícios ao ceder partes da sua soberania dentro do contexto da União. No entanto, a segurança e defesa continua a ser um dos últimos bastiões da soberania nacional para os países que integram a União. Até à década de 1990, muitos Estados-Membros resistiram à transferência de competências em matéria de segurança e defesa. Apesar dos progressos significativos, como a criação da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que possibilita operações conjuntas e o fortalecimento das capacidades militares europeias, a UE ainda está longe de ter soberania plena em termos de segurança e defesa<sup>11</sup>.

A criação de um exército europeu e a unificação das políticas de defesa e segurança dos países europeus, embora tenha começado de forma tímida durante a Guerra Fria, ganhou maior concretização no início do século XXI. Apesar de os países europeus destinarem uma grande parte dos seus orçamentos para a área militar e de o número de efetivos militares na Europa ser significativo, o resultado desse investimento ainda não tem sido suficiente para garantir uma segurança plena. Em 2011, os países europeus, com cerca de dois milhões de militares, destinaram aproximadamente mil milhões de euros a despesas militares. No entanto, devido à falta de uma integração mais forte da defesa no quadro da UE, o investimento e os recursos humanos em segurança têm sido relativamente ineficazes<sup>12</sup>.

Nas últimas décadas, a NATO e a UE expandiram a sua presença geográfica, cobrindo grande parte da Europa de Leste e consolidando-se como as principais instituições de segurança na região. Por outro lado, a UE, que historicamente se tem apoiado no *soft power*, viu-se obrigada a incorporar elementos de *hard power*, incluindo uma capacidade militar mais robusta e uma

A UE, QUE HISTORICAMENTE SE TEM APOIADO NO *SOFT POWER*, VIU-SE OBRIGADA A INCORPORAR ELEMENTOS DE *HARD POWER*, INCLUINDO UMA CAPACIDADE MILITAR MAIS ROBUSTA E UMA ESTRUTURA DE DEFESA INDEPENDENTE.

estrutura de defesa independente, para enfrentar os desafios crescentes no domínio da segurança. A presença da UE em iniciativas humanitárias em zonas de crise é significativa e já ocorre há várias décadas. Por exemplo, entre 1992 e 2010, a UE implementou programas em 85 países, com uma contribuição

anual de 700 milhões de euros. Durante o período de 2005 a 2010, a UE conduziu missões em países como a Macedónia, o Kosovo e o Congo, com algumas dessas operações ainda em andamento em vários países<sup>13</sup>.

No âmbito das políticas coercivas (como legislação restritiva, sanções económicas e o uso da força contra alguns países como a Rússia ou a Coreia do Norte) voltadas para a prevenção e gestão de crises, a NATO tem realizado inúmeras missões para conter e resolver conflitos

em diferentes países como a Bósnia, o Afeganistão, o Iraque, o Sudão e, mais recentemente, na Ucrânia. Por sua vez, a UE conduziu várias operações coercivas, incluindo missões no Congo (2003 e 2006), na Macedónia (2003) e na Bósnia (2004). No entanto, é evidente que a UE tem sido mais ativa no campo das políticas de proteção e garantia, que incluem resolução de conflitos, formação e prevenção de crises. Enquanto a NATO exerce principalmente o *hard power*, a UE implementa um conjunto abrangente de políticas de segurança voltadas para o desenvolvimento e a estabilidade na Europa.

A questão da segurança na UE tem diferentes dimensões e camadas. Rieker categoriza quatro camadas da segurança europeia: a primeira foca na adaptação das forças militares dos Estados-Membros à integração europeia; a segunda analisa a PCSD, anteriormente parte do segundo pilar da UE; a terceira examina a Política Externa e de Segurança Comum; e a quarta explora a dimensão normativa da segurança europeia, incluindo a influência dos valores europeus no período pós-Guerra Fria<sup>14</sup>. Portanto, para evitar que essas diferentes camadas se tornem desafios para a UE, as mesmas precisam de estar interligadas e inseridas em uma estrutura de segurança sólida, especialmente à medida que a União se afirma como um ator-chave na segurança global e fortalece a sua coesão interna.

Na era pós-Guerra Fria, a NATO e iniciativas como a Parceria para a Paz (PfP, na sigla inglesa), juntamente com as instituições da UE, desempenharam um papel significativo na gestão da transição política e securitária da Europa de Leste. Essas instituições ajudaram a atrair os países da região para a órbita euro-atlântica e a moldar as suas políticas de segurança. Ao longo do tempo, as instituições adaptaram-se às mudanças no ambiente de segurança europeu e na atuação dos diferentes intervenientes. Uma das questões centrais da segurança europeia foi a evolução dos seus princípios e prioridades. Enquanto, no passado, a ênfase recaía sobre a dissuasão, o confronto, a corrida armamentista e o poder militar, no período pós-Guerra Fria os conceitos de gestão e prevenção de crises, de contenção, de *soft power*, de cooperação, de convergência e de inclusão passaram a ganhar destaque<sup>15</sup>. No entanto, elementos tradicionais de segurança, como dissuasão e defesa coletiva, continuam a desempenhar um papel essencial, especialmente diante de novos desafios geopolíticos<sup>16</sup>.

Segundo dados do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), os gastos militares dos países da Europa Central e Ocidental são hoje superiores aos registados no último ano da Guerra Fria. Os dados indicam que a

Europa aumentou significativamente as suas despesas militares desde o início de 2022, atingindo um total de 588 mil milhões de euros em 2023<sup>17</sup>. A anexação da Crimeia pela Rússia, em fevereiro e março de 2014, e o ataque militar à Ucrânia, em fevereiro

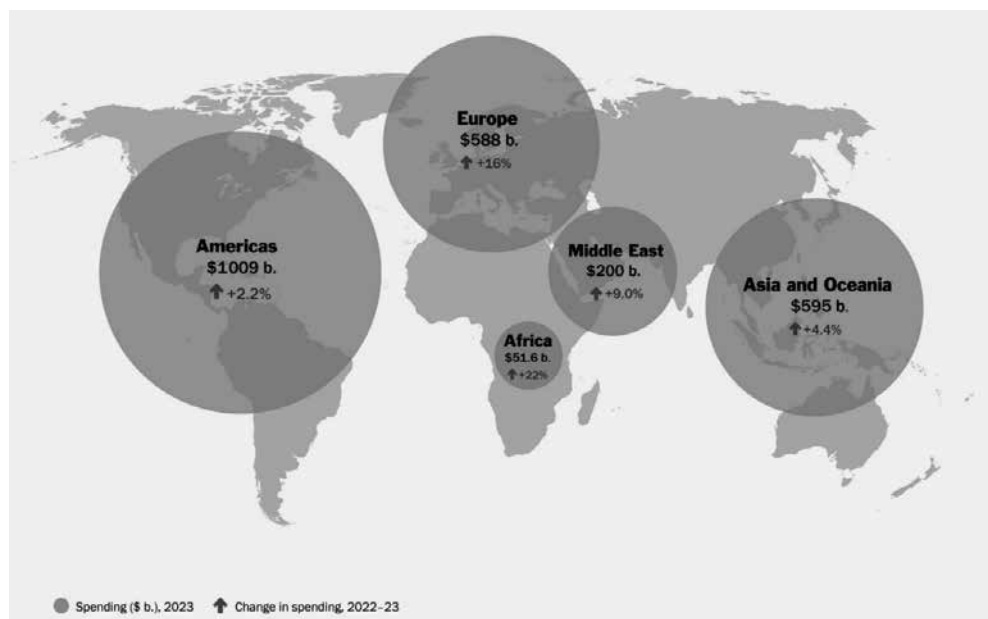
de 2022, impulsionaram os governos europeus a aumentar os seus orçamentos de defesa a um ritmo sem precedentes. No entanto, o aumento dos gastos militares não garante, por si só, a segurança da Europa. Diante dos desafios geopolíticos, discute-se

O AUMENTO DOS GASTOS MILITARES NÃO GARANTE, POR SI SÓ, A SEGURANÇA DA EUROPA. DIANTE DOS DESAFIOS GEOPOLÍTICOS, DISCUTE-SE A NECESSIDADE DE UM EXÉRCITO EUROPEU INDEPENDENTE DENTRO DA UE.

a necessidade de um exército europeu independente dentro da UE, que possa atuar como um verdadeiro instrumento de *hard power*, complementando as capacidades da NATO e fortalecendo a defesa europeia<sup>18</sup>.

Na figura 1 é possível verificar os números e os orçamentos militares em todo o mundo, evidenciando a importância da segurança global. Diferentes regiões estão a aumentar os seus gastos militares em ritmos variados. A Europa, em particular, destaca-se como uma das regiões com maior crescimento nesses investimentos, refletindo um fortalecimento significativo da sua estratégia de defesa e a importância da segurança.

**Figura 1** > Despesas militares por região, 2022-2023



**Nota:** Os valores das despesas estão em bilhões de dólares americanos a preços e taxas de câmbio referentes ao ano de 2023.

As alterações nos valores da despesa estão em termos reais, com base em valores constantes do dólar americano [2022].

**Fonte:** SIPRI Military Expenditure Database, abril de 2024.

Consultado em: 10 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://milex.sipri.org/sipri>.

Um dos papéis mais significativos da segurança da UE não tem sido o seu poder militar ou as ações de força, mas sim as suas iniciativas não militares. A União desempenhou um papel crucial por meio de ações económicas e culturais, especialmente através da sua expansão para o leste europeu e da promoção de reformas políticas na região. Essas estratégias contribuíram diretamente para a segurança, ajudando a mitigar potenciais ameaças e promovendo a integração regional. Nesse processo, a UE utilizou o seu vasto

potencial de cooperação para evitar crises de segurança, promovendo incentivos económicos e apoio institucional aos países do leste europeu. No entanto, se esse processo não for adequadamente gerido, há o risco de ressurgimento de conflitos e de instabilidade, como os observados nas guerras nos Balcãs, nos anos de 1990, e, mais recentemente, na Ucrânia. Desde a sua criação, uma das principais tarefas da UE tem sido a prevenção de conflitos e a redução dos riscos de guerra no continente. Durante a Guerra Fria, essa prevenção foi alcançada principalmente por meios civis, e essa prioridade manteve-se na era pós-Guerra Fria. Para atingir esse objetivo, a UE adotou um conjunto diversificado de ferramentas, como persuasão diplomática, incentivos económicos, assistência financeira e, em alguns casos, sanções e outras políticas coercitivas<sup>19</sup>.

Desde a Guerra Fria, a UE tem buscado maior autonomia nas áreas de defesa e de segurança. As tentativas de desenvolver uma identidade de defesa europeia incluíram a criação da União da Europa Ocidental e a formulação da Identidade Europeia de Segurança e Defesa dentro da Aliança Atlântica. No entanto, essas iniciativas não resultaram na formação de uma força militar europeia independente. Diversos fatores explicam essa limitação. A NATO permaneceu como a principal aliança de defesa na Europa, com forte influência dos Estados Unidos, que, em alguns momentos, expressaram receios sobre a criação de uma estrutura de defesa europeia que pudesse competir com a NATO<sup>20</sup>. Além disso, os próprios países europeus tiveram dificuldades em chegar a um consenso sobre a criação de um exército europeu unificado.

Os Estados Unidos exercem influência sobre a segurança europeia por meio da NATO que, historicamente, desempenhou um papel central na defesa coletiva do continente. Durante a Guerra Fria, a Aliança teve como objetivo dissuadir ameaças externas e garantir a estabilidade entre os seus membros, e esse papel continuou após o fim do conflito bipolar. A limitação militar da UE ficou evidente em crises como as guerras da Bósnia na década de 1990 e, mais recentemente, no caso Ucrânia, levando à necessidade do envolvimento da Aliança Atlântica e dos Estados Unidos. A invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022 teve um impacto geopolítico e financeiro significativo na segurança europeia. A resposta militar e económica ao conflito envolveu tanto os Estados Unidos quanto os países europeus, evidenciando a dependência da Europa de alianças externas para a sua defesa<sup>21</sup>.

## **A EVOLUÇÃO DO PAPEL DE SEGURANÇA DA UE**

Com a ratificação do Tratado de Maastricht no início da década de 1990 e a subsequente criação da Política Externa e de Segurança Comum, a UE deu o primeiro passo em direção ao seu pilar de segurança, com o objetivo de alcançar uma política de defesa independente. Inicialmente, essa iniciativa, que mais tarde foi renomeada como Política Comum de Defesa e Segurança, foi concebida para permitir que a Europa tivesse um papel ativo na segurança global, em vez de se limitar a instituições nacionais voltadas para a proteção das fronteiras. Este movimento foi mais um passo importante no estabelecimento da UE como um ator internacional<sup>22</sup>.

A Declaração de Saint-Malo, assinada pelos líderes da França e do Reino Unido no final do século XX, reforçou o compromisso da Europa em desenvolver uma capacidade de defesa e segurança independente. O ex-Presidente francês Jacques Chirac e o ex-primeiro-ministro britânico Tony Blair declararam, em 1998, que «A Europa precisa de estar em condições de desempenhar um papel pleno e eficaz no mundo». Como resultado, a União deveria ser capaz de agir de forma independente, contando com uma força militar confiável. Em 1999, após a crise do Kosovo, os chefes de Estado da UE decidiram criar a Política Europeia de Defesa e Segurança, na Cimeira de Helsínquia<sup>23</sup>.

A formulação da Estratégia Europeia em 2003 e, posteriormente, o Tratado de Lisboa foram marcos importantes neste processo. Na primeira década do século XXI, a UE realizou cerca de 30 operações militares independentes, principalmente voltadas para a manutenção da paz em diferentes partes do mundo, fora dos seus territórios<sup>24</sup>. A primeira operação militar da UE foi iniciada na Macedónia em 2003, quando as forças europeias substituíram simbolicamente as forças da NATO. Nos últimos anos, os Estados-Membros da UE financiaram mais de mil projetos de resposta a crises para prevenção de conflitos<sup>25</sup>.

Embora a UE não se envolva em operações militares de grande escala, como as dos Estados Unidos, ela não deixa de focar-se, principalmente, em ações de baixo impacto, o que parece ser uma tendência crescente no cenário internacional, dado o declínio das grandes intervenções militares<sup>26</sup>.

Apesar de as operações da UE não serem de grande escala, e geralmente combinarem forças militares e civis, elas marcaram o início da sua atuação militar. No entanto, ficou

FICOU EVIDENTE A FRAQUEZA DA EUROPA EM OPERAÇÕES MILITARES DE GRANDE PORTE, COMO DEMONSTRADO NA OPERAÇÃO NA LÍBIA, EM 2011.

evidente a fraqueza da Europa em operações militares de grande porte, como demonstrado na operação na Líbia, em 2011. Durante essa operação, tornou-se claro que os países europeus dependiam fortemente do apoio operacional norte-americano, como mísseis

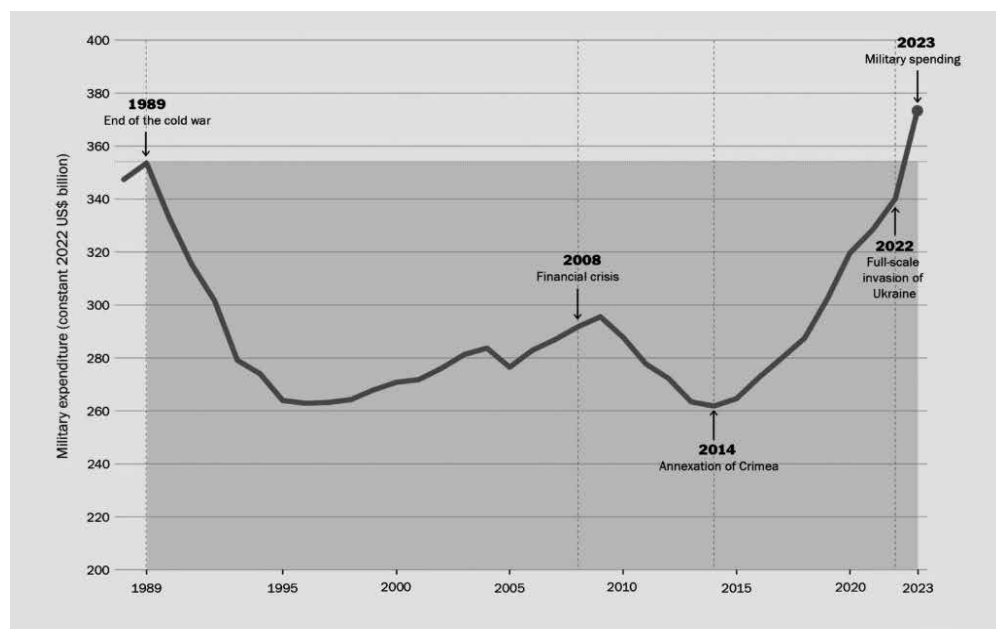
Tomahawk, drones e aviões de guerra eletrónica para garantir o sucesso, mesmo contra um exército enfraquecido como o da Líbia<sup>27</sup>.

### **UM PAPEL EFICAZ DA SEGURANÇA PARA A UE**

No seu relatório de 2013, o alto representante da UE sublinhou que, devido ao aumento da volatilidade regional e global, ao surgimento de novos desafios de segurança, à mudança do foco norte-americano para a região da Ásia-Pacífico e ao impacto da crise financeira global, o ambiente estratégico da Europa passou por alterações profundas. Além disso, com a crescente relutância dos Estados Unidos em se envolver em conflitos militares distantes, especialmente durante a Administração de Donald Trump, ficou claro que a Europa não só deveria assumir um papel mais proativo na segurança e estabilidade global, como também deveria preparar-se para enfrentar desafios significativos.

A possibilidade de uma crise económica europeia e as crises políticas em várias partes da Europa terão tido um impacto substancial nas despesas militares (ver figura 2). Por exemplo, a redução orçamental em 2012 levou alguns países a reduzir os seus orçamentos militares, como foi o caso da Alemanha e do Reino Unido, que diminuíram em 8%, e da Lituânia, que teve uma redução de 36%<sup>28</sup>.

**Figura 2** > Despesa militar de Estados na Europa Central e Ocidental, 1989-2023



**Nota:** O gráfico mostra os valores da despesa militar em termos reais, com base em valores constantes do dólar americano [2022].

**Fonte:** SIPRI Military Expenditure Database, abril de 2024. Consultado em: 10 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://milex.sipri.org/sipri>.

Além disso, devemos recordar que o mundo à volta da Europa está a tornar-se mais perigoso. Os desenvolvimentos recentes no mundo árabe, especialmente após a Primavera Árabe, assim como os acontecimentos na Ucrânia e a intenção da Rússia de proteger as suas fronteiras próximas, incluindo o uso de força militar, tornaram a Europa uma região mais perigosa e militarizada. Na revisão da Estratégia Europeia de Segurança em 2008, os chefes de Estado da UE identificaram novas ameaças, como cibersegurança, segurança energética e alterações climáticas<sup>29</sup>. No entanto, a realidade atual sugere que, além dessas questões, a ameaça militar, as crises migratórias e até mesmo os desafios trazidos pela inteligência artificial devem ser incorporados nas revisões futuras da estratégia de segurança da UE.

Apesar dessas evoluções, a UE enfrenta vários desafios significativos na implementação da PCSD, o que compromete a sua capacidade de reagir eficazmente a crises globais. Com base nos dados recolhidos, entre os principais desafios destacam-se a falta de meios militares adequados, a ausência de processos operacionais eficazes (como uma estrutura multilateral de comando e controlo), a fraca cooperação no sector de armamento, um relacionamento ineficaz entre a NATO e a UE, a falta de consenso político entre os Estados-Membros sobre a criação de um exército comum e as diferenças culturais estratégicas. Estes problemas têm dificultado a capacidade da UE em desempenhar o papel de segurança que se espera dela.

Os desenvolvimentos políticos e de segurança de 2014 na Ucrânia, a reação da Rússia, a anexação da Crimeia e a agressão da Rússia contra a Ucrânia em 2022, colocaram novamente em evidência a vulnerabilidade da Europa perante riscos de segurança iminentes. A Moldávia e outros países da região também estão a enfrentar potenciais ameaças, o que aumenta ainda mais a perceção de risco. Este cenário de insegurança está diretamente relacionado com o conceito de segurança energética europeia, que, embora tenha implicações mais profundas e de longo prazo, provavelmente irá afetar diretamente a estrutura do sistema de segurança tanto regional quanto internacional<sup>30</sup>. Nesse contexto, a segurança europeia torna-se uma prioridade, e a necessidade de instrumentos eficazes de segurança para a UE é mais urgente do que nunca.

### **CONTRADIÇÕES DA SEGURANÇA NA EUROPA**

Um dos principais desafios da UE na área de segurança é a sua relação com os Estados Unidos e a NATO. A estrutura de segurança europeia foi historicamente moldada para garantir a hegemonia americana na região, o que tem dificultado o desenvolvimento de uma defesa autónoma da UE. A NATO continua a ser a instituição de segurança mais poderosa e eficaz da Europa, e os Estados Unidos exercem uma forte influência na arquitetura de segurança europeia, bem como na ordem mundial. Nesse contexto, os Estados Unidos tentam evitar que outras instituições, como a UE, desafiem o monopólio de segurança<sup>31</sup>.

Por outro lado, vários países europeus, como os escandinavos e os da Europa de Leste e do Sul, que beneficiaram da proteção norte-americana durante décadas, mostram resistência a abrir mão dessa «boleia» de segurança. A crise económica que afetou muitos destes países também tem sido um fator que dificulta a alocação de mais recursos para a segurança, uma vez que a defesa continua a ser vista como uma questão sensível que afeta diretamente a soberania nacional. De facto, como a segurança é um dos últimos bastiões da soberania, a delegação da defesa para a UE envolve um processo longo e complicado. Todos esses fatores contribuem para a incapacidade de a UE atuar como um agente independente e eficaz em questões de segurança<sup>32</sup>.

Além disso, a diversidade de prioridades e ameaças enfrentadas pelos Estados-Membros da UE dificulta ainda mais a criação de uma política de segurança coesa. Enquanto os países da Europa Oriental veem a Rússia como uma ameaça existencial, as nações do sul da Europa estão mais focadas nos fluxos migratórios e na instabilidade no Norte de África. Essas diferenças de prioridades tornam a coordenação de uma estratégia de segurança comum um desafio constante.

A DIVERSIDADE DE PRIORIDADES  
E AMEAÇAS ENFRENTADAS  
PELOS ESTADOS-MEMBROS DA UE DIFICULTA  
AINDA MAIS A CRIAÇÃO DE UMA POLÍTICA  
DE SEGURANÇA COESA.

A divisão de prioridades de segurança pode ser observada da seguinte maneira:

- Países com passados coloniais, como o Reino Unido e a França, que mantêm interesses globais, ou Portugal e Espanha, com foco na América Latina e em África, têm as suas próprias prioridades.
- Os países da Europa de Leste, que enfrentam a ameaça tangível da Rússia, têm um foco claro em questões de defesa.
- Os países do Sul concentram-se nos desafios relacionados com os fluxos migratórios e a instabilidade nas regiões vizinhas. A Alemanha mantém relações especiais com a Europa de Leste, em particular com a Rússia, enquanto os países do norte da Europa e da Europa Ocidental, não veem tanto benefício na convergência da segurança europeia.

Além disso, a falta de consenso em questões-chave de segurança continua a ser um obstáculo significativo para a UE. Perguntas fundamentais permanecem sem resposta, como:

- O que deve ser protegido?
- Quem deve ser responsável pela segurança: os Estados-Membros, a UE, os Estados Unidos, ou a NATO?
- Quais as ameaças que devem ser priorizadas?
- A segurança deve ser limitada ao espaço geográfico da Europa ou deve ser garantida globalmente?<sup>33</sup>

Essas contradições e a falta de consenso sobre o papel da UE em questões de segurança têm levado à ineficácia das políticas comuns de defesa e segurança. Apesar das operações na Macedónia, no Kosovo e no Congo, bem como da política de confronto com a Rússia e o Irão, a UE não conseguiu alcançar um acordo alargado sobre segurança, sendo muitas vezes obrigada a recorrer a instituições externas, como a NATO e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, para resolver crises de segurança. A presença de diversas instituições na arquitetura de segurança internacional adiciona complexidade à questão da segurança na Europa. Embora a estabilidade de segurança dependa em grande parte do compromisso dos países, as instituições também desem-

penham um papel crucial na criação de consenso, na prevenção e resolução de conflitos e na manutenção da paz. Um exemplo disso é a OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa), que, embora tenha sido originalmente criada para promover a segurança, não obteve grande sucesso nesse objetivo<sup>34</sup>.

Por outro lado, a proposta de criação de um exército europeu, frequentemente defendida pela França, enfrenta a resistência de vários países, especialmente daqueles que preferem continuar sob o guarda-chuva de segurança da NATO<sup>35</sup>. A macropolítica da UE, que se originou no contexto de acordos entre a UE e a NATO, confiou essencialmente a segurança europeia à NATO, o que se tornou uma das principais razões para a fragilidade das forças militares da UE.

Dentro da própria UE, muitos cidadãos desconhecem a existência de instituições militares ou não compreendem as funções de cada uma dessas forças. A ideia predominante é que um exército europeu não será nunca uma realidade, devido à forte influência da NATO. De acordo com os dados de 2022 do Eurobarómetro, a maioria dos cidadãos da UE (81%) apoia uma política comum de segurança e defesa, com pelo menos dois terços de apoio em todos os países. Aproximadamente 93% concordam que os Estados-Membros devem agir juntos para defender o território da União, enquanto 85% acreditam que a cooperação em defesa deve ser reforçada no nível da UE<sup>36</sup>.

## CONCLUSÃO

A UE enfrenta desafios significativos para consolidar o seu papel como ator global de segurança. A sua dependência em relação aos Estados Unidos e à NATO, aliada à falta de investimentos estruturais em defesa, limita a sua capacidade de projetar poder de forma independente.

As operações militares e de segurança da União a nível global foram, em grande parte, simbólicas e marginais, sem demonstrar uma verdadeira capacidade militar europeia. Essa fragilidade tem sido um dos principais obstáculos para que a UE desempenhe um papel eficaz no cenário internacional. Contudo, as pressões externas e, especialmente, os graves desafios nas suas vizinhanças impuseram novas exigências à União. Questões como a Ucrânia, o confronto com a Rússia e a instabilidade no Médio Oriente e no Norte de África, que incluem a propagação do extremismo e do terrorismo, exigem que a UE se torne um ator mais poderoso na área da segurança. Isso é fundamental não apenas para conquistar uma posição mais eficaz no cenário internacional, mas também para garantir a própria segurança da União.

Entretanto, não será possível responder a tais desafios com *soft power* apenas. Embora a necessidade de um maior *hard power* seja amplamente reconhecida, tanto no nível regional quanto internacional, fatores estruturais profundamente enraizados na natureza da UE continuam a ser o principal obstáculo ao investimento europeu em segurança, e provavelmente continuarão a ser no futuro próximo. Em última análise, como resultado, a UE não se afirma como um ator proeminente na segurança global, com apenas

alguns Estados-Membros sendo vistos como relevantes, mas como um poder regional limitado à sua capacidade nacional<sup>97</sup>.

Se a UE não desenvolver uma estratégia de defesa mais robusta e integrada, a sua influência no cenário global pode ser reduzida, forçando os Estados-Membros a investirem mais em segurança nacional individualmente e a dependerem ainda mais dos Estados Unidos. Esse cenário não só enfraquece a UE a longo prazo, como também ameaça a sua coesão interna. Dito de outro modo, se a UE não investir em *hard power*, paralelamente ao investimento em *soft power*, e não organizar uma força de defesa independente e institucionalizada, a sua fragilidade em enfrentar ameaças e desafios à segurança fará com que os países europeus invistam mais a nível nacional, celebrem acordos internacionais bilaterais e dependam ainda mais da NATO e dos Estados Unidos. Esses fatores e abordagens não estão alinhados com os objetivos e planos concebidos para a UE. Como resultado, a União corre o risco de se enfraquecer e ser marginalizada em questões de segurança. Para que a UE se fortaleça como um ator relevante no campo da segurança, é fundamental que os seus Estados-Membros avancem na criação de estruturas militares coordenadas e aumentem a capacidade de resposta a crises internacionais. Sem esse avanço, a Europa continuará vulnerável a desafios geopolíticos cada vez mais complexos, tornando-se mais difícil preservar a segurança da região e da União no futuro. **RI**

Data de receção: 15 de janeiro de 2025 | Data de aprovação: 28 de fevereiro de 2025

---

**Mohsen Ghasemi** Investigador associado do IPRI-NOVA. Doutorado em Relações Internacionais pela NOVA FCSH. As suas áreas de investigação incluem diplomacia pública e política externa do Irão, segurança internacional e globalização, UE e Médio Oriente.

> IPRI-NOVA, Rua de D. Estefânia, 195, 5.º D.º, 1000-155 Lisboa, Portugal | mohsenghasemi@fcsb.unl.pt | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5641-7559>

- 1 CONSELHO EUROPEU – «A política de defesa da UE em números». S. d. Consultado em: 10 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-numbers/>.
- 2 LISKA, George – *Nation in Alliance. The Limits of Interdependence*. Baltimore: The John Hopkins Press, 1962.
- 3 MASTANDUNO, Michael – «Preserving the unipolar: realist theories and U.S. grand strategy after the Cold War». In *International Security*. Vol. 21, N.º 4, 1997, p. 49.
- 4 WALT, Stephen – *The Origin of Alliance*. Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- 5 SCHWELLER, Randall L. – «Bandwagoning for profit: bringing the revisionist state back». In *International Security*. Vol. 19, N.º 1, 1994, pp. 72-107.
- 6 PICCOLLI, Wolfgang – *Alliance Theory*. Copenhaga: Copenhagen Peace Research Institute, 1997, p. 15.
- 7 DEGHANI, Seyed Jalal – «Teorias institucionalistas neoliberais e cooperação internacional». In *Jornal de Política Externa*. N.º 47, 2008, p. 57.
- 8 KIRCHNER, Emil; DOMINGUEZ, Roberto – «Security governance in a comparative regional perspective». In *European Security*. Vol. 23, N.º 2, 2014, pp. 163-178.
- 9 *Ibidem*.
- 10 SETH, A. Johnston – *How NATO Adapts: Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2017, p. 38.
- 11 KNEZOVIC, Sandro; ESTEVES LOPES, Marco – «The European army concept – an end-goal or a wake-up call for European security and defense». In *Eastern Journal of European Studies*. Vol. 11, N.º 2, 2020, pp. 334-352.
- 12 GROSS, Eva – «CSDP between internal constraints and external challenges». European Union Institute for Security Study, 2013, p. 31.
- 13 HELFERICH, John – «Trapped in the grey zone: NATO-CSDP relations in a new era of European security governance». In *International Politics*. Dezembro de 2024.
- 14 RIEKER, Pernille – *Europeanization of National Security Identity. The EU and the Changing Security Identities of the Nordic States*. Londres: Routledge, 2009.
- 15 TIAN, Nan, et al. – *Trends in World Military Expenditure*. Estocolmo: SIPRI, 2024.
- 16 GROSS, Eva – *CSDP between Internal Constraints and External Challenges*. EU Institute for Security Study, 2013, p. 31.
- 17 BERGMANN, Max – «Why it's time to reconsider a European army». CSIS. 28 de fevereiro de 2025. Consultado em: 28 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/why-its-time-reconsider-european-army>.
- 18 HOPI, Ozal – «The EU Foreign and Security Policy after the Cold War». In *Polis Journal. Political Science*. Vol. 6, 2011-2012, p. 6.
- 19 KALDER, Mary – «The EU as a new form of political authority». In *Global Policy*. Vol. 3, dezembro de 2012, p. 81.
- 20 RIEKER, Pernille; GISKE, Mathilde T. E. – *European Actorness in a Shifting Geopolitical Order. European Strategic Autonomy through Differentiated Integration*. Cham: Palgrave Macmillan, 2024, pp. 63-66.
- 21 ERRO, Comfort – «The dilemmas Trump poses for Europe». CRISIS GROUP. 30 de janeiro de 2025. Consultado em: 4 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/global/dilemmas-trump-poses-europe>.
- 22 SANAAIE, Ardeshtir; AZIZ ABADI FARAHANI, Mostafa – «The European Union's Common Security and Defense Policy after a decade». In *Research Letter of Political Science*. Vol. 6, N.º 4, 2011, p. 183.
- 23 KEOHANE, Daniel – «Strategic priorities for EU Defense Policy». In *Policy Paper*. N.º 63, 13 de fevereiro de 2013. Notre Europe – Jacques Delors Institute.
- 24 HAARA, Sini – «The European Union Superpower? An Analysis of Power in the 21<sup>st</sup> Century». Universidade de Loughborough, 2012, p. 21. Dissertação de doutoramento.
- 25 MENON, Anand – «“Europe defense deficit” in the world». In HUG, Adam, org. – *Europe in the World: Can EU Foreign Policy Make an Impact?*. Londres: The Foreign Policy Center, 2013, p. 24.
- 26 COMISSÃO EUROPEIA – «Peace, stability and conflict prevention». Service for Foreign Policy Instruments. S. d. Consultado em: janeiro de 2025. Disponível em: [https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/peace-stability-and-conflict-prevention\\_en](https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/peace-stability-and-conflict-prevention_en).
- 27 SCHOLZ, Olaf – «The global *Zeitenwende*: how to avoid a new Cold War». In *Foreign Affairs*. Vol. 102, N.º 1, 2023, pp. 22-38.
- 28 THOMSON, Catarina, et al. – «European public opinion: united in supporting Ukraine, divided on the future of NATO». In *International Affairs*. Vol. 99, N.º 6, 2023, pp. 2485-2500.
- 29 ORENSTEIN, Mitchell A. – «The European Union's transformation after Russia's attack on Ukraine». In *Journal of European Integration*. Vol. 45, N.º 3, 2023, pp. 333-342.
- 30 HOWORTH, Jolyon – «Decision-making in security and defence policy: towards supranational inter-governmentalism?». In *Cooperation and Conflict*. Vol. 47, N.º 4, 2012, pp. 433-453.
- 31 TARDY, Thierry – *European Security in a Global Context: Internal and External Dynamics*. Londres: Routledge, 2009.
- 32 DEKEYREL, Simon – «The European energy crisis: shock therapy for the EU's clean energy transition». European Policy Centre. Janeiro de 2024, p. 3.
- 33 HOWORTH, Jolyon – «Decision-making in security and defence policy...»; SCHINGER, Wolfgang – «The European security architecture, two decades after the fall of the Berlin Wall». SIPRI. Novembro de 2009. Consultado em: 15 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.sipri.org/commentary/essay/2009/european-security-architecture-two-decades-after-fall-berlin-wall-can-russia-be-integrated>.
- 34 SPATAFORA, Giuseppe – «The Trump card: what could US abandonment of Europe look like?». European Union Institute for Security Studies, Brief N.º 5, fevereiro de 2025, p. 4; PARLAMENTO EUROPEU – «Defesa – está a UE a criar um exército europeu?». 25 de junho de 2019. Consultado em: 18 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20190612ST054310/defesa-esta-a-ue-a-criar-um-exercito-europeu>.
- 35 GUIMARÃES, Márcio Jorge Ferreira – «Autonomização da defesa europeia por via da diferenciação: cooperação estruturada permanente». In *IDN Nação e Defesa*. N.º 155, abril de 2020, pp. 37-49; MAGALHÃES, Nuno Pereira – «The European Union, conflict management, and the normative illusion». In *IDN Nação e Defesa*. N.º 155, abril de 2020, pp. 9-36.
- 36 AMADIO VICERÉ, Maria Giulia; SUS, Monika – «Organizing European security through informal groups: insights from the European Union's response to the Russian war in Ukraine». In *International Politics*. 2025.
- 37 LOVATO, Marianna – «How informality keeps multilateralism going: the role of informal groupings in EU Foreign Policy negotiations». In *European Journal of International Relations*. Vol. 30, N.º 4, 2024, pp. 972-996.

## BIBLIOGRAFIA

- AMADIO VICERÉ, Maria Giulia; SUS, Monika – «Organizing European security through informal groups: insights from the European Union's response to the Russian war in Ukraine». In *International Politics*. 2025. DOI: 10.1057/s41311-024-00657-7.
- BERGMANN, Max – «Why it's time to reconsider a European army». CSIS. 28 de fevereiro de 2025. Consultado em: 28 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/why-its-time-reconsider-european-army>.
- COMISSÃO EUROPEIA – «Peace, stability and conflict prevention». Service for Foreign Policy Instruments. S. d. Consultado em: janeiro de 2025. Disponível em: [https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/peace-stability-and-conflict-prevention\\_en](https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/peace-stability-and-conflict-prevention_en).
- CONSELHO EUROPEU – «A política de defesa da UE em números». S. d. Consultado em: 10 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-numbers/>.
- DEHGhani, Seyed Jalal – «Teorias institucionalistas neoliberais e cooperação internacional». In *Jornal de Política Externa*. N.º 47, 2008, p. 57.
- DEKEYREL, Simon – «The European energy crisis: shock therapy for the EU's clean energy transition». European Policy Centre. Janeiro de 2024.
- ERRO, Comfort – «The dilemmas Trump poses for Europe». CRISIS GROUP. 30 de janeiro de 2025. Consultado em: 4 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/global/dilemmas-trump-poses-europe>.
- GROSS, Eva – «CSDP between internal constraints and external challenges». European Union Institute for Security Study. 2013.
- GUIMARÃES, Márcio Jorge Ferreira – «Autonomização da defesa europeia por via da diferenciação: cooperação estruturada permanente». In *IDN Nação e Defesa*. N.º 155, abril de 2020, pp. 37-49.
- HAARA, Sini – «The European Union Superpower? An Analysis of Power in the 21<sup>st</sup> Century». Universidade de Loughborough. 2012. Dissertação de doutoramento.
- HELFERICH, John – «Trapped in the grey zone: NATO-CSDP relations in a new era of European security governance». In *International Politics*. Dezembro de 2024. DOI: 10.1057/s41311-024-00647-9.
- HOPPI, Ozal – «The EU Foreign and Security Policy after the Cold War». In *Polis Journal. Political Science*. Vol. 6, 2011-2012, p. 6.
- HOWORTH, Jolyon – «Decision-making in security and defence policy: towards supranational inter-governmentalism?». In *Cooperation and Conflict*. Vol. 47, N.º 4, 2012, pp. 433-453.
- KALDER, Mary – «The EU as a new form of political authority». In *Global Policy*. Vol. 3, dezembro de 2012, pp. 80-81.
- KEOHANE, Daniel – «Strategic priorities for EU Defense Policy». In *Policy Paper*. N.º 63, 13 de fevereiro de 2013. Notre Europe – Jacques Delors Institute.
- KIRCHNER, Emil; DOMINGUEZ, Roberto – «Security governance in a comparative regional perspective». In *European Security*. Vol. 23, N.º 2, 2014, pp. 163-178.
- KNEZOVIĆ, Sandro; ESTEVES LOPES, Marco – «The European army concept – an end-goal or a wake-up call for European security and defense». In *Eastern Journal of European Studies*. Vol. 11, N.º 2, 2020, pp. 334-352.
- LISKA, George – *Nation in Alliance. The Limits of Interdependence*. Baltimore: The John Hopkins Press, 1962.
- LOVATO, Marianna – «How informality keeps multilateralism going: the role of informal groupings in EU Foreign Policy negotiations». In *European Journal of International Relations*. Vol. 30, N.º 4, 2024, pp. 972-996. DOI: <https://doi.org/10.1177/13540661241269782>.
- MAGALHÃES, Nuno Pereira – «The European Union, conflict management, and the normative illusion». In *IDN Nação e Defesa*. N.º 155, abril de 2020, pp. 9-36.
- MASTANDUNO, Michael – «Preserving the bipolar: realist theories and U.S. grand strategy after the Cold War». In *International Security*. Vol. 21, N.º 4, 1997, pp. 49-88. DOI: <https://doi.org/10.1162/isec.21.4.49>.
- MENON, Anand – «"Europe defense deficit" in the world». In HUG, Adam, org. – *Europe in the World: Can EU Foreign Policy Make an Impact?*. Londres: The Foreign Policy Center, 2013.
- ORENSTEIN, Mitchell A. – «The European Union's transformation after Russia's attack on Ukraine». In *Journal of European Integration*. Vol. 45, N.º 3, 2023, pp. 333-342.
- PARLAMENTO EUROPEU – «Defesa – está a UE a criar um exército europeu?». 25 de junho de 2019. Consultado em: 18 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20190612ST054310/defesa-esta-a-ue-a-criar-um-exercito-europeu>.
- PICCOLLI, Wolfgang – *Alliance Theory*. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute, 1997.
- RIEKER, Pernille – *Europeanization of National Security Identity. The EU and the Changing Security Identities of the Nordic States*. Londres: Routledge, 2009.
- RIEKER, Pernille; GISKE, Mathilde T. E. – *European Actorness in a Shifting Geopolitical Order. European Strategic Autonomy through Differentiated Integration*. Cham: Palgrave Macmillan, 2024.
- SANAIE, Ardeshtir; AZIZ ABADI FARAHANI, Mostafa – «The European Union's Common Security and Defense Policy after a decade». In *Research Letter of Political Science*. Vol. 6, N.º 4, 2011, p. 183.
- SCHINGER, Wolfgang – «The European security architecture, two decades after the fall of the Berlin Wall». SIPRI. Novembro de 2009. Consultado em: 15 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.sipri.org/commentary/essay/2009/european-security-architecture-two-decades-after-fall-berlin-wall-can-russia-be-integrated>.
- SCHOLZ, Olaf – «The global *Zeitenwende*: how to avoid a new Cold War». In *Foreign Affairs*. Vol. 102, N.º 1, 2023, pp. 22-38.
- SCHWELLER, Randall L. – «Bandwagoning for profit: bringing the revisionist state back». In *International Security*. Vol. 19, N.º 1, 1994, pp. 72-107. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539149>.
- SETH, A. Johnston – *How NATO Adapts: Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2017.
- SPATAFORA, Giuseppe – «The Trump card: what could US abandonment of Europe look like?». European Union Institute for Security Studies. Brief N.º 5, fevereiro de 2025, p. 4.
- TARDY, Thierry – *European Security in a Global Context: Internal and External Dynamics*. Londres: Routledge, 2009.
- THOMSON, Catarina; MADER, Matthias; MÜNCHOW, Felix; REIFLER, Jason; SCHOEN, Harald – «European public opinion: united in supporting Ukraine, divided on the future of NATO». In *International Affairs*. Vol. 99, N.º 6, 2023, pp. 2485-2500.
- TIAN, Nan; LOPES DA SILVA, Diego; LIANG, Xiao; SCARAZZATO, Lorenzo – *Trends in World Military Expenditure*. Estocolmo: SIPRI, 2024. DOI: <https://doi.org/10.55163/BQGA2180>.
- WALT, Stephen – *The Origin of Alliance*. Ithaca: Cornell University Press, 1990, p. 55.