



BRIEF 1/2025

Junho



Mesa-Redonda

Maio 2025

Representação da Comissão
Europeia em Portugal
LISBOA

PAZ E SEGURANÇA NA EUROPA



No dia 23 de maio de 2025, foi realizada uma mesa-redonda de alto-nível sobre Paz e Segurança, na Representação da Comissão Europeia em Portugal.

Na sessão, participaram cerca de duas dezenas de convidados que trabalham sobre os temas e/ou são especialistas nos mesmos, de diversos quadrantes, setores e de entidades de natureza diversa (decisores políticos e quadros técnicos, académicos, membros da sociedade civil) para refletirem conjuntamente sobre os desafios, ameaças e respostas globais, incentivando ao diálogo multi-atores, à partilha de perspetivas e à geração de entendimentos partilhados sobre o tema em análise.

Como ponto de partida para o debate, foi salientada a necessidade de, perante as crises globais, o aumento da conflitualidade e as tensões geopolíticas, a Europa ter de repensar prioridades e formas de atuação, para dar um contributo válido e assertivo para a paz e segurança, dentro e fora do espaço europeu. Desta equação faz parte o fortalecimento do sentido de pertença a uma União Europeia (UE) que foi sendo construída como projeto de paz, prosperidade, no respeito pelo Estado de Direito e pelos direitos humanos e liberdades fundamentais – hoje também ameaçados.

Como pano de fundo esteve em destaque a crescente imprevisibilidade da atitude dos EUA, que foi, por décadas, o principal parceiro garante da paz e regulador da segurança e defesa da Europa, e que torna mais imperativa e urgente a questão da "autonomia estratégica" do continente nesses domínios.

Procurando deliberadamente fazer sair o debate de uma perspetiva voluntarista – daquilo que seria desejável – a mesa-redonda abordou, de forma pragmática, o que realisticamente se pode esperar e será possível prosseguir, relativamente a: que modelo permitirá reforçar a paz e segurança e qual o papel da UE e dos seus mecanismos institucionais no âmbito da segurança e defesa; a evolução das relações com a NATO num contexto político e institucional de maior autonomia estratégica europeia; as perspetivas (sobre) e desafios que o esforço financeiro previsto no setor da defesa representa para as democracias e para as sociedades, num contexto de vontades e quadros políticos internos diversos.

1 RESPONDER À INCERTEZA MUNDIAL E PROSSEGUIR UMA AUTONOMIA ESTRATÉGICA

Contexto geopolítico e incerteza global

No debate foi salientado o contexto de grande instabilidade global e na Europa, marcado não só pela guerra na Ucrânia, mas também pela incerteza da política norte-americana face à Europa e à paz e segurança em geral, a qual veio acelerar a discussão na UE sobre segurança e defesa. Como se tem afirmado em várias reuniões de debate a nível europeu sobre o tema, “450 milhões de europeus não podem estar dependentes de 350 milhões de americanos para os defenderem de 140 milhões de russos que não conseguem derrotar 40 milhões de ucranianos.” Assim, o debate sobre autonomia estratégica da Europa, que não é novo, ganhou centralidade e urgência acrescidas.

A nível internacional, as grandes divisões e tensões (geopolíticas, comerciais) fazem com que as organizações multilaterais, como as Nações Unidas e a Organização Mundial do Comércio, estejam a tentar gerir o “ingerível”. Os desafios da segurança a nível mundial impõem à UE a necessidade de definir prioridades, reforçar parcerias estratégicas, garantir fornecimentos energéticos e de matérias-primas, proteger as suas populações e simplificar processos legislativos e políticos. Vários países europeus vivem cenários de guerra híbrida intensa e existe a consciência na UE de que o tempo para consensos perfeitos passou — é preciso avançar com decisões coordenadas, mesmo que não unanimemente, o que levanta questões de legitimidade e exequibilidade. Ainda que até agora tenham sido encontradas soluções viáveis, persiste a dificuldade de manter a solidariedade e a coesão europeia face à complexidade dos desafios.

NATO e relações transatlânticas

Apesar de continuar a ser importante uma relação transatlântica forte, a confiança na aliança atlântica é atualmente frágil. Com efeito, no seio da NATO, o que causa atualmente polémica e divisão não é o objetivo de despendar 2% do PIB (ou mais) no setor da defesa, mas sim a questão da unanimidade na solidariedade, na medida em que existe uma falta de confiança com o compromisso na defesa coletiva (será que o artigo 5º, se for invocado, desencadeará alguma ação?).

A defesa da Europa estava, até há poucos anos, assente em dois fatores – a dissuasão (garantida pela NATO) e a inexistência de uma ameaça eminente – ambos inexistentes no contexto atual. Isto obriga a UE a adotar uma visão mais realista, quanto ao seu modelo de segurança e defesa, dada a instabilidade e a incerteza. A posição atual da administração norte-americana que pode ser expressa pelo mote

“comprem aos norte-americanos e nós mantemo-nos na NATO” coloca uma ameaça à segurança e paz na Europa e traz para o centro do debate as questões da autonomia estratégica.

A proposta de um pilar europeu na NATO levanta reservas, pois pressupõe a fiabilidade de um segundo pilar (norte-americano), cuja continuidade está longe de ser garantida. Neste âmbito, a questão que se coloca não é a de criação de um “exército europeu” (a NATO também não tem um exército), mas sim da criação de estruturas de comando eficazes e interoperáveis, coordenadas ao nível europeu.

Do ponto de vista institucional, a estrutura atual da UE não permite uma governação eficiente e legitimada nesta área. A ausência de mecanismos institucionais de validação política e escrutínio (...) é um problema estrutural, sendo necessário encontrar soluções para assegurar clareza e legitimidade dos processos de decisão.

Modelo institucional, liderança e coesão na UE

Para se tornar verdadeiramente autónoma, a UE precisa não apenas de reforçar os seus meios, mas também de avançar com uma integração política, que permita maior escrutínio democrático no âmbito da defesa e segurança. Com efeito, estamos a caminho de ter na Europa um modelo de soberania partilhada e isso constitui um grande desafio – que modelo institucional será possível, sem ter de alterar os Tratados?

Do ponto de vista institucional, a estrutura atual da UE não permite uma governação eficiente e legitimada nesta área. A ausência de mecanismos institucionais de validação política e escrutínio – uma vez que só está prevista a validação pelos parlamentos nacionais dos Estados-Membros (o Parlamento Europeu não tem competências nesta área) – é um problema estrutural, sendo necessário encontrar soluções para assegurar clareza e legitimidade dos processos de decisão. A liderança formal da Comissão Europeia também perdeu centralidade, sendo substituída por dinâmicas de diretórios informais entre Estados. Por outro lado, o Serviço Europeu para a Ação Externa, apesar de ter potencial, está fragmentado e necessita de consolidação, sendo quase uma “proto diplomacia” europeia sem ligação às outras vertentes.

Além disso, os parâmetros em que esta discussão se desenrola na Europa são muito diversos consoante os países, com diferentes perceções de urgência e de prioridades (sendo que o debate em Portugal é praticamente inexistente). A existência de dinâmicas e sensibilidades múltiplas e diferenciadas dentro da UE cria dificuldades de concertar prioridades e de criar consensos – o que significa que é preciso também liderança.

É necessário não esquecer que os Estados-Membros cooperam mas também são competidores entre si nesta área (na produção e venda de armamentos, equipamentos, etc.), o que cria dificuldades acrescidas aos objetivos europeus de reforçar a autonomia estratégica. Ao mesmo tempo que reconhecemos que certos elementos devem continuar na competência dos Estados, também sabemos que só se avançará com maior cooperação, complementaridade e harmoniza-

ção de capacidades a nível europeu na medida em que os Estados estejam disponíveis para isso.

É provavelmente inevitável um diretório dos Estados-Membros que estejam prontos para avançar mais e mais depressa, com uma geometria variável. Nesse sentido, será essencial que o Presidente do Conselho consiga fazer a ponte entre os Estados-Membros que se vão destacar neste processo e os restantes, para que as decisões não sejam tomadas apenas por alguns. Assim, este será, a vários níveis, um grande desafio à coesão europeia.

2 QUE RUMO SEGUIR PARA REFORÇAR A SEGURANÇA EUROPEIA?

Mais Defesa equivale a melhor Defesa?

...mais do que o aumento do investimento, é preciso conferir racionalidade, escala e coesão ao que já existe e direcioná-lo para fontes europeias.

Em 2024, as despesas militares na UE totalizaram cerca de €326 mil milhões EUR (aproximadamente \$338 mil milhões USD), o que equivale a cerca de 1,9% do total do PIB na UE. O conjunto de Estados-Membros já faz um enorme investimento em defesa, o que torna essencial aferir a forma como esses fundos estão a ser mobilizados e coordenados. Além disso, é preciso não só olhar para o futuro mas também para o que já existe, em termos de instituições, mecanismos e instrumentos (p. ex., o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, que tem atualmente 2/3 dos seus fundos a serem direcionados para a Ucrânia, será utilizado para o objetivo interno de reforço da defesa europeia?).

Por outro lado, não obstante todos os planos que possam ser elaborados (como o Livro Branco e programa ReArm Europe/Readiness 2030), a Europa necessitará de um período de criação de capacidades próprias de pelo menos 8 a 10 anos, durante o qual continuará dependente de aliados externos em matéria de defesa. O crescimento previsto da despesa até 2030 corresponde a aumentar a procura, o que poderá levar a aumentos de preços e de dependência em relação a empresas e tecnologias de países terceiros, especialmente dos EUA, não contribuindo para a autonomia estratégica da Europa. Nesse sentido, mais do que o aumento do investimento, é preciso conferir racionalidade, escala e coesão ao que já existe e direcioná-lo para fontes europeias.

Clareza estratégica

A urgência e pressão externa, sem pensar estrategicamente, origina investimentos sem nexos ou direções definidos. Neste quadro, um aspeto relevante prende-se com a indústria de defesa europeia, bastante fragmentada. No debate foi apontada a necessidade de distinguir entre três grandes tipos de indústria: plataformas pesadas (aviões, carros de combate), commodities (munições) e tecnologias de ponta (IA, satélites, drones). Cada uma tem lógicas e necessidades diferentes – de financia-

mento, de destacamento, de ligação civil-militar, de benefícios para a sociedade – exigindo políticas públicas adaptadas. Os países não devem apostar em todas por igual, mas sim existir uma escolha e definição clara de prioridades. Por outro lado, é necessário não limitar a discussão à indústria de defesa, pois são, na realidade, várias as indústrias que interagem com esta área. Tudo isto implica visão estratégica – equacionar onde pretendemos estar daqui a uma década, em que tipos de equipamento vamos investir, que capacidades queremos mobilizar e que empresas devemos potenciar, entre outros aspetos. Tudo isto no quadro de uma aposta na capacidade prospetiva (foresight).

Para Portugal, uma despesa de 5% do PIB em defesa representaria cerca de €13 mil milhões EUR – irrealista para um país como Portugal. Assim, o debate tem de existir também a nível nacional, definindo uma posição e o caminho que se pretende defender. Criar estruturas sem ter antes uma clareza estratégica não se afigura adequado, nem para o interesse nacional nem para o objetivo de reforçar a paz e segurança na Europa.

Capacidades tecnológicas e mobilização de instrumentos

O papel tecnológico da Europa é outro dos grandes desafios. Das dez maiores empresas tecnológicas do mundo, apenas uma é europeia, e a UE continua dependente de infraestruturas cruciais nesta área, como o GPS (norte-americano). A aposta em tecnologia (Inteligência Artificial, cibersegurança, comunicações) deve ser central à autonomia estratégica. Para isso, é essencial envolver as empresas no debate e adaptar programas de financiamento às suas realidades.

É preciso não esquecer que o reforço da segurança e defesa na Europa passa por políticas e medidas em vários setores, incluindo no comércio, na economia, nas finanças. Por exemplo, a nível económico e monetário, é preciso garantir a emissão de títulos do tesouro (que está a ser bloqueada por países como a Alemanha), de forma a reforçar a importância do Euro a nível mundial. Também ao nível da mobilização de recursos financeiros para a defesa e segurança, podem ser implementadas medidas em vários âmbitos, incluindo o incentivo à mobilização de biliões (trillion) de euros existentes em poupanças privadas que podem ser canalizados para investimentos, se forem criadas as condições adequadas.

3 DESAFIOS PARA AS DEMOCRACIAS E LEGITIMIDADE PERANTE OS CIDADÃOS

Vulnerabilidades internas e ameaças híbridas

Foram abordadas também as ameaças híbridas e à segurança dentro da Europa. A principal vulnerabilidade da UE reside nas fragilidades internas: erosão da confiança democrática, desinformação, polariza-

A defesa é parte integrante do próprio Estado social, pois sem segurança, não há possibilidade de preservar direitos e garantias sociais. O investimento em defesa não pode significar um desvio de recursos do investimento social nem sacrificar políticas de desenvolvimento, redução da pobreza e proteção social.

ção e radicalização política. Verificam-se ações de subversão e ameaças à democracia, campanhas de fomento da desordem e desinformação nas redes sociais (que depois acabam por promover o discurso de ódio e a violência), degradação das instituições e das suas capacidades, sensação de desligamento e de falta de representatividade dos cidadãos face às instituições de poder (local, nacional e europeu). O sistema democrático assenta na confiança e esta está a ser posta em causa – o que divide e nos torna menos fortes e mais permeáveis a ameaças.

O crescimento de forças, movimentos e partidos populistas e de extrema-direita nos países europeus é especialmente preocupante, quer no quadro dos mecanismos de segurança e defesa a nível nacional, quer no quadro dos sistemas democráticos. Por exemplo, quando a Alemanha está a levantar limites ao rearmamento, podendo assumir o espaço deixado pelos EUA em algumas áreas da defesa e segurança a nível europeu e, simultaneamente, a AfD (Alternativa para a Alemanha) é a segunda força política neste país, tal suscita preocupações e aumenta a necessidade de transparência e coordenação na UE.

São evidentes os casos de Estados-Membros que se têm oposto sistematicamente a valores, princípios e políticas da UE, sendo que o artigo 7º do Tratado da União Europeia prevê a possibilidade de suspensão de direitos de Estados-Membros no caso de violação de valores da União – como o respeito pelo Estado de direito, os direitos humanos e a democracia – e estes mecanismos devem ser mais seriamente discutidos e equacionados.

A influência externa está a ter um papel importante nas ameaças internas. Casos como o financiamento de movimentos antissistema por potências estrangeiras (Rússia, Irão) são exemplos preocupantes. Nos EUA há hoje interesses em influenciar a evolução política nos países europeus – através do apoio a grupos e partidos, designadamente através de entidades tecnológicas e ideológicas. A falta de alinhamento dos intervenientes norte-americanos entre si, com interesses e objetivos diversos – económicos, militares e ideológicos – tem mitigado a eficácia desta interferência, o que não quer dizer que a sua atuação não esteja a ter impactos relevantes.

A atual administração norte-americana tem estado empenhada no apoio a movimentos anti-coesão europeia, minando as bases da aliança transatlântica, como forma de diminuir a capacidade do principal rival comercial dos EUA e prosseguindo ganhos de natureza económica e de competitividade – daqui as ameaças de imposição de tarifas, os ataques à política comercial comum da UE (que lhe permite ser a principal área de comércio externo do mundo), e a imposição de aumentos dos orçamentos de defesa com o objetivo principal de fomentar a compra de armamento e alavancar o complexo industrial militar norte-americano.

O perigo da narrativa binária entre defesa e modelo social europeu

Existe atualmente uma narrativa binária entre reforço da defesa e reforço do modelo económico e social europeu – e isso é preocupante, porque não são antagónicas nem excludentes. Esta escolha é considerada politicamente “suicida”, sendo antes necessário um esforço político de articulação e uma estratégia de transparência pública e de comunicação com os cidadãos.

Com efeito, o intuito de reforço da defesa europeia não deve ser beligerante ou de deriva securitária, mas sim essencialmente dissuasório e não atentatório, o que significa que não poderá estar centrado numa corrida armamentista. A defesa é parte integrante do próprio Estado social, pois sem segurança, não há possibilidade de preservar direitos e garantias sociais. O investimento em defesa não pode significar um desvio de recursos do investimento social nem sacrificar políticas de desenvolvimento, redução da pobreza e proteção social. Essa realocação de prioridades está a ser equacionada em vários países, tendo, por exemplo, originado a demissão da Ministra de Desenvolvimento no Reino Unido. Para a generalidade dos participantes no debate, é mais importante que a Europa gaste melhor em vez de gastar mais, evitando fragmentação e desperdício e promovendo alianças alargadas a nível mundial.

Comunicação com os cidadãos e legitimidade democrática

É previsível uma certa resistência ou incompreensão dos cidadãos face ao aumento do investimento em defesa, se não for claro para que serve esse investimento, particularmente nos países europeus onde essa urgência não é sentida ou percecionada de forma tão direta pela população. Neste âmbito, encontrar uma narrativa justificativa coerente e mobilizadora é um enorme desafio, tendo em conta o ADN pacifista do projeto europeu: a UE sempre se assumiu como um projeto de paz e prosperidade e os cidadãos europeus habituaram-se a essa paz durante quase sete décadas.

Alguns participantes alertaram ainda para os riscos de uma legitimação deficiente dos processos, colocando em perigo a legitimidade da UE perante os cidadãos – devido aos avanços com quem tenha vontade e capacidade (diretório), ao insuficiente escrutínio pelo Parlamento Europeu – sem se explicar devidamente e comunicar de forma adequada como se está a trabalhar para o bem comum.

Para mitigar as ameaças referidas nos pontos anteriores e combater a narrativa de escolha entre defesa e Estado social, é necessário envolver diferentes setores e atores, indo para além das dimensões da diplomacia, da política e do militar. As empresas, os jornalistas e os media, os atores do setor da justiça, as organizações da sociedade civil, entre outros intervenientes, têm um papel importante e devem ser mobilizados e envolvidos para combater os movimentos de desin-

formação e chegarem mais facilmente aos cidadãos. Essa comunicação exige novos canais, adaptados aos tempos atuais e menos dependentes dos media tradicionais.

4 PARA ALÉM DA POLÍTICA DE DEFESA: A AÇÃO EXTERNA E GLOBAL DA UE

A política externa europeia e a sua relação com o mundo são vetores importantes do reforço da paz e segurança, devendo pensar-se estrategicamente – não apenas de forma reativa – sobre qual o papel e as prioridades da UE que se pretendem prosseguir. As tendências atuais não implicarão, certamente, a transformação da Europa num *hardpower*, mas principalmente uma reflexão sobre como será possível aproveitar melhor as capacidades de *softpower*, pelo qual sempre foi reconhecida.

Por um lado, para além de se tentar preservar uma relação transatlântica hoje fragilizada, é necessário reforçar o diálogo com outras democracias mundiais, bem como com parceiros estratégicos. Alguns dos participantes defenderam a aposta num diálogo mais estruturado e coordenado com as democracias do mundo, reunindo os países que partilham de um conjunto de objetivos, valores e lógicas de funcionamento semelhantes, para encontrar uma plataforma de colaboração e cooperação e tentar manter o que é salvável dos mecanismos e governação da ordem internacional que nasceu após a II Guerra Mundial. Isto significa ir muito para além dos países mais próximos (Europa e Estados Unidos) e investir em alianças noutros contextos e geografias.

Por outro lado, é preciso pensar o que se pretende para a presença europeia no mundo no domínio da segurança e defesa, o que também tem impactos na segurança global. Designadamente, as missões da Política Comum de Segurança e Defesa (atualmente 21 missões em curso) estão ausentes do debate estratégico e a presença europeia em África está em claro declínio. É necessário avaliar os resultados do que tem sido feito (o Sahel pode ser um estudo de caso importante neste âmbito) e decidir qual o rumo a tomar na projeção da UE no domínio da paz e segurança no mundo – o que também faz parte do debate sobre autonomia estratégica. Torna-se imperativo repensar a abordagem global da UE, incluindo parcerias com a União Africana e estratégias regionais no Mediterrâneo, envolvendo e combinando diversos instrumentos.

Além disso, seria importante que a UE se coordenasse melhor para assumir uma posição em assuntos de segurança com grande relevância mundial (p. ex. a questão dos cabos submarinos), para interligar políticas de forma mais coerente (p. ex. vincular mais a parte comercial com a parte estratégica e geopolítica, bem como promover maior coerência das políticas para o desenvolvimento), e para conseguir cooperar mais estrategicamente com outros blocos e parceiros.

O debate, que se desenrolou segundo a regra de Chatham House, foi uma iniciativa do Clube de Lisboa com os seus parceiros FEC – Fundação Fé e Cooperação, IMVF – Instituto Marquês de Valle Flôr, PCS – Plataforma Crescimento Sustentável e Universidade Autónoma de Lisboa, no âmbito dos projetos “Desafios Globais para o Desenvolvimento” e “Coerência – o eixo do Desenvolvimento”.

Organizador



Clube de Lisboa

BRIEF 1/2025 FICHA TÉCNICA

Título

Mesa-redonda sobre Paz e Segurança na Europa

Data

Junho 2025

Redação

Patrícia Magalhães Ferreira
Sebastião Sabino

Coordenação

Fernando Jorge Cardoso

Design e paginação

Rita Romeiras

Copyright © Clube de Lisboa

www.clubelisboa.pt

Parceiros



Projetos



Cofinanciamento



Host Institution





Clube de Lisboa

O Clube de Lisboa é uma associação com membros individuais e coletivos que partilham a visão de Lisboa como cidade global e como espaço de reflexão, debate e intervenção sobre temas relevantes da agenda internacional, incluindo o desenvolvimento sustentável, a globalização e a segurança e com particular atenção aos desafios para o futuro e o papel de Portugal na Europa e no mundo.



cl@clubelisboa.pt



www.clubelisboa.pt

SIGA-NOS!



[instagram.com/clubedelisboa](https://www.instagram.com/clubedelisboa)



[facebook.com/cluboflisbon](https://www.facebook.com/cluboflisbon)



[linkedin.com/company/clube-de-lisboa](https://www.linkedin.com/company/clube-de-lisboa)



[youtube.com/clubedelisboa](https://www.youtube.com/clubedelisboa)

[#clubedelisboa](https://twitter.com/clubedelisboa)

[#DGD](https://twitter.com/DGD)

[#desafiosglobaisdodesenvolvimento](https://twitter.com/desafiosglobaisdodesenvolvimento)