

VOL16 N2, TD4

Thematic Dossier

European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy

DOI <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT03226>

Editorial - European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy
- Tiago Luís Carvalho, Pedro Costa– pp. 2-5

ARTICLES

Entre Soberania Nacional e Integração Europeia: Portugal e a Evolução do Regime Europeu de Análise do Investimento Direto Estrangeiro – Tiago Luís Carvalho - pp. 6-22

Política de Gestão de Dados da União Europeia: Ameaças e Desafios à Segurança Digital
– António Pedro Bogas Barroso, Élia Chambel, Tiago Luís Carvalho – pp. 23-41

Governança Migratória da União Europeia: Políticas, Agências e Implementação – Jorge Miguel Amaral Alves, Adriana Filipa Gameiro Martins, Tiago Luís Carvalho – pp. 42-60

Fluxos Migratórios e Segurança Interna da União Europeia – Pedro Costa - pp. 61-75

European Union External Action in Ukraine: Securitising Critical Minerals – Pedro Gonçalves Marques – pp. 76-92

The European Union's Projection as a Global Actor Through its Actions in the Sahel: The Case Study of Mali – Miguel Afonso Figueira Cerdeira de Freitas – pp. 93-109

CRITICAL RECENSION

Biscop, Sven (2019). European Strategy in the 21st century – New Future for old power. London / New York: Routledge. ISBN: 978-0-429-42744-2 – João Ferreira - pp. 110-115

EDITORIAL

TIAGO LUÍS CARVALHO

tiagoluiscarvalho13@gmail.com

is a Professor of International Relations and Common Security and Defence Policy at the Portuguese Air Force Academy (Portugal). He holds a PhD in International Relations and a postgraduate diploma in European Union (EU) Law. He is a researcher at the Orient Institute, School of Social and Political Sciences, University of Lisbon (Portugal). He is also a researcher at the Portuguese Air Force Academy Research Centre, Military University Institute (Portugal). His work focuses on the intersection of geopolitics and political economy, with particular emphasis on the geoeconomic dimension of EU-China relations. His publications address themes ranging from China's internationalisation strategies to the EU's struggle to balance liberalism with economic security. Tiago published the only Portuguese-language book dedicated to the concept of economic security: *Portuguese Economic Security: The Case of Chinese Investment in the Power Sector* (2024, translated title). ORCID: 0000-0003-3486-9794

PEDRO COSTA

pedmigalhas00@gmail.com

is a Professor at the Portuguese Air Force Academy and at ISCTE-IUL, University Institute of Lisbon, Portugal. He holds a PhD in Information Science and Technology and a postgraduate diploma in Applied Informatics in Organizations. He is also a researcher at the Portuguese Air Force Academy Research Centre, Military University Institute (Portugal). His academic and professional work focuses on information science technologies, with several publications. ORCID: 0000-0001-5105-3143

How to cite this editorial

Carvalho, Tiago Luís & Costa, Pedro (2026). Editorial - European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy. *Janus.net, e-journal of international relations*. Thematic Dossier - European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy, VOL. 16, Nº. 2, TD4, April 2026, pp. 2-5. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT03226.ED>





EUROPEAN UNION SECURITY GOVERNANCE: FROM INTEGRATION TO STRATEGIC AUTONOMY

TIAGO LUÍS CARVALHO

PEDRO COSTA

All traditional concepts are being rendered obsolete by a rapidly changing reality, one that is sufficiently complex to preclude any confident discernment of emerging trends (Moreira, 2014). The European Union (EU) is an intricate project: each step forward has depended on a delicate equilibrium. Its success has often been portrayed as a “miracle” (Jones, 2003)—one underpinned by an international security architecture that now hangs in the balance. As confidence in the American security umbrella wavers, EU leaders are pressing for more tangible and autonomous capabilities, particularly in the security domain. “This must be Europe’s Independence Moment,” declared von der Leyen in 2025. Achieving greater resilience will require European countries to set aside differences and take bold steps towards a unified front, as shown possible by the collective support for Ukraine’s defence.

Against the background of the EU’s Strategic Compass, governance stand as a major and current concept. Nevertheless, it is often too broad to yield meaningful insight. The EU unique complexity exacerbates this problem. One solution to tackle the referred challenge is to adopt a sectoral approach (Champagne, 2026), which this dossier does.

The dossier explores central challenges to the European security framework, spanning economic sovereignty through foreign direct investment (FDI) screening; digital threats in data governance; external border management amid migration pressures; the securitisation of critical minerals in Ukraine; and power projection in Mali. The contributions analyse the relevant EU legal framework, identify specific policy gaps, highlight tensions between national and EU levels, and assess the influence of extra-EU actors, concluding with a critical reflection on the EU’s nascent—yet still tentative—grand strategy.

This thematic dossier is a collaborative project with the Portuguese Air Force,¹ encompassing academic outputs of master’s research conducted at the Portuguese Air

¹ The views expressed are solely those of the authors and do not reflect the opinions of the institutions mentioned.



Force Academy (Articles 2, 3 and 6). The critical review is authored by a master student at the Academy. Two articles are written by the editors—who are professors at the Portuguese Air Force Academy (Articles 1 and 4). The fifth article was prepared for a guest lecture at the Air Force Academy.

The themes brought together in this dossier largely match the security priorities highlighted at the latest Munich Security Conference—for example, in Rubio (2026). They include industrial capability protection (Article 1), digital innovation (Article 2), borders and migration (Articles 3 and 4), energy policy and supply chains (Article 5), and external security provision through military engagement (Article 6).

This project also captures key tensions in the EU security policymaking. In particular, the first article examines the dynamic balance between national and common interests—sovereignty *versus* union—that has marked the entire history of European integration. Focusing on FDI screening in the Portuguese case, it compares Portugal's national-security and FDI framework with the EU's current and prospective rules on FDI screening, assessing the sovereignty implications of the Commission's drive to strengthen European economic security.

The dossier does not overlook the new challenges brought by emerging technologies. The second article provides an extensive account of contemporary data governance within the digital security framework. It discusses EU data-management legislation, its significance and implications, and the effects of data mismanagement in a global intertwined environment shaped by intensifying disputes.

The migration and refugee crises, given their longstanding nature, receive double attention in this dossier (two articles). The third article offers a thorough analysis on the evolution of EU migration policy over the last decade, including its legal and institutional framework and external border management, namely the role of relevant agencies such as Frontex. It concludes by mapping the main challenges and opportunities, and by reflecting on how border management can be more effectively aligned with the coherent pursuit of humanitarian, security, and development objectives.

The fourth article situates large-scale migration through the lens of internal security framework. It develops its argument at three levels of analysis: (1) the EU and Member States policies; (2) the potential strengths and vulnerabilities associated with non-European citizens currently residing in Europe; and (3) the effects of rulings and treaties between Europe and non-EU states in addressing this issue. The article argues that, because migration constitutes a structural element for European development, its management requires comprehensive policy measures to mitigate associated vulnerabilities.

The most pressing issue in European security since 2022 is also included: Russia's invasion of Ukraine. The fifth article uses the Ukraine case study, however, in a novel approach, to critically examine the EU securitisation of Ukraine's critical raw materials. This study analyses two modes of securitisation: discursive construction and bureaucratic practice. It concludes that while EU external action in this regard may accelerate European decarbonisation and reduce dependence on extra-European suppliers, it also



risks reinforcing centre–periphery dynamics and prioritising the EU’s energy security over Ukraine’s own concerns.

Following the outward perspective, the sixth article provides a comprehensive analysis of the EU’s Common Security and Defence Policy engagement in Mali. It links EU action to the political, military, economic, social, information, and infrastructure (PMESII) dimensions of Mali’s crisis. This article concludes on both the limitations—related to political cohesion, local ownership, and structural instability—and the EU’s potential—notably in comprehensive crisis management and multilateral coordination—as a global security actor.

Lastly, the critical review engages with *European strategy in the 21st Century*, concluding this dossier with a broad and policy-oriented reflection. The examined book successfully reintroduces strategic thinking into EU policy discussions by translating the drive for autonomy into concrete, assessable options. A central contribution is its diagnosis of the persistent gap between proclamation and implementation, making the book less of a blueprint and more of a tool for informing public debate on the effective formulation of a grand strategy—an effort that closely mirrors this dossier’s contribution to European security governance.

References

- Champagne, E. (2026). *Governance*. In *IPSA Companion to Political Science* (pp. 1–5). Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-032-06918-4_11-1
- Moreira, A. (2014). Pefácio. In N. C. Mendes, & F. P. Coutinho, *Enciclopédia Das Relações Internacionais* (p. 7). Alfragide: Dom Quixote.
- Jones, E. (2003). *The European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia*. Cambridge University Press.
- Rubio, M. (2026). *Secretary of State Marco Rubio at the Munich Security Conference*. U.S. Department of State. <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/02/secretary-of-state-marco-rubio-at-the-munich-security-conference>
- Von der Leyen, U. (2025). *2025 State of the Union Address by President von der Leyen*. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_25_2053

ENTRE SOBERANIA NACIONAL E INTEGRAÇÃO EUROPEIA: PORTUGAL E A EVOLUÇÃO DO REGIME EUROPEU DE ANÁLISE DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

TIAGO LUÍS CARVALHO

tiagoluiscarvalho13@gmail.com

Professor na Academia da Força Aérea (Portugal). Doutorado em Relações Internacionais e Pós-Graduado em Direito da União Europeia. Investigador do Instituto do Oriente, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa e do Centro de Investigação da Academia da Força Aérea, Academia da Força Aérea, Instituto Universitário Militar (Portugal). ORCID: 0000-0003-3486-9794

Resumo

Os Estados-Membros da União Europeia (UE) são soberanos em matéria de segurança nacional. O escrutínio de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) enquadra-se neste contexto. Contudo, reconhecendo lacunas potencialmente aproveitadas por países terceiros, a UE avançou com legislação para harmonizar os mecanismos nacionais de escrutínio de IDE em 2019, o Regulamento (UE) 2019/452. Cinco anos depois, num panorama internacional ainda mais turbulento, a Comissão Europeia propõe um novo regulamento, aprofundando as competências da UE nesta temática. O presente estudo visa analisar as implicações para a segurança nacional do regulamento de 2019, bem como das novas propostas. Optando-se pelo caso concreto de Portugal, concretiza-se uma avaliação de natureza jurídica entre o direito nacional e o direito da UE, atual e futuro, no que respeita à segurança nacional e ao escrutínio de IDE e considerando a relevância de instrumentos de hard e soft law. Verifica-se um impacto na soberania nacional dos Estados-Membros quer no Regulamento (UE) 2019/452, quer nas novas propostas, com um alargamento da competência da UE em termos do escrutínio de IDE. No caso específico de Portugal, evidencia-se a necessidade de atualização legislativa e de consciencialização para o novo contexto internacional de crescente securitização.

Palavras-chave

Escrutínio de Investimento Direto Estrangeiro, Segurança Nacional, Portugal, Direito da União Europeia, Soft Law.

Abstract

The European Union (EU) Member States are sovereign in their national security, and foreign direct investment (FDI) screening fits within this framework. However, acknowledging potential gaps that could be exploited by third countries, the EU adopted legislation in 2019 to harmonise national FDI screening mechanisms: Regulation (EU) 2019/452. Five years later, in an even more troublesome global environment, the European Commission proposed a new regulation that further deepens EU competences in this area. This study analyses the national security implications of the 2019 Regulation as well as of the new proposal. Focusing on Portugal as a case study, it conducts a legal assessment comparing national law in terms of national security and FDI screening with current and prospective EU law, including the role of hard and soft-law instruments. The findings highlight an impact on Member States' national



sovereignty under both Regulation (EU) 2019/452 and the new proposals, reflecting an expansion of EU competence in this context. In Portugal's specific case, the analysis underscores the need for legislative update and for increased awareness of a growing securitised international arena.

Keywords

Foreign Direct Investment Screening, National Security, Portugal, European Union Law, Soft Law.

Como citar este artigo

Carvalho, Tiago Luís (2026). Entre Soberania Nacional e Integração Europeia: Portugal e a Evolução do Regime Europeu de Análise do Investimento Direto Estrangeiro. *Janus.net, e-journal of international relations*. Thematic Dossier - European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy, VOL. 16, Nº. 2, TD4, Abril 2026, pp. 6-22. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT03226.1>

Artigo submetido a 19 de novembro de 2025 e aceite para publicação a 19 de fevereiro de 2026.





ENTRE SOBERANIA NACIONAL E INTEGRAÇÃO EUROPEIA: PORTUGAL E A EVOLUÇÃO DO REGIME EUROPEU DE ANÁLISE DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

TIAGO LUÍS CARVALHO

Introdução

Este artigo visa caracterizar as implicações para a soberania nacional do regime europeu de escrutínio de IDE em vigor, bem como das respetivas propostas de atualização. Utilizando o estudo de caso de Portugal, estabelece-se a seguinte questão de investigação: em que medida é que o regime europeu de escrutínio de IDE, quer na versão em vigor, quer nas versões propostas, se relaciona com o quadro legal português e europeu em matéria de soberania nacional?

A temática do escrutínio do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) por motivos de segurança nacional tem crescido em importância no panorama político da União Europeia (UE). O primeiro regulamento europeu visando esta matéria entrou em vigor em 2020 e prevê-se que seja substituído até 2027 pelo novo regulamento, que se encontra no processo de trólogo (Grelher & Girard, 2025). A preocupação subjacente deve-se, fundamentalmente, à competição económica com a República Popular da China (RPC). Embora esta relação não esteja identificada nos documentos mencionados, surge, implicitamente, no discurso político associado, inclusive da Presidente da Comissão Europeia (CE) (Von der Leyen, 2023). Com a consolidação da RPC em segmentos económicos de grande valor acrescentado, em franca concorrência com as grandes empresas europeias, verificou-se uma gradual e efetiva reação por parte dos governos dos países associados a estas empresas. Um indicador desta mudança foi a adoção do conceito de segurança económica, praticamente ausente do léxico político europeu até 2017, e que, em 2023, passou a dispor de uma estratégia comunitária dedicada.

O IDE, como parte integrante da Política Comercial Comum, é da competência da UE (Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), 2025, Art. 207º, n.º 1), no entanto, a segurança nacional é matéria exclusiva dos Estados-Membros (Tratado da UE [TUE], 2025, Art. 4º, n.º 2). O regulamento europeu de escrutínio de IDE, que consiste, precisamente, na aplicação da matriz de segurança nacional às referidas transações



económicas, atua neste dinamismo conceptual. Daqui decorrem desafios estruturais de eficácia e eficiência, aos quais as propostas para o novo regulamento prometem oferecer melhor resposta, com consequências para o equilíbrio entre soberania nacional e integração europeia.

Este artigo estrutura-se do seguinte modo: após a introdução, apresenta-se a metodologia que sustentou esta investigação; segue-se o enquadramento específico do conceito da soberania nacional na perspetiva portuguesa e o consequente debate entre soberania e integração europeia. Posteriormente, detalham-se os principais aspetos para o debate mencionado do regime europeu de escrutínio de IDE em vigor e das propostas de alteração. Perspetivam-se as implicações dos documentos referidos para a soberania nacional e, por fim, as conclusões.

Opções metodológicas

Para concretizar esta investigação, segue-se uma abordagem metodológica qualitativa, assente no desenho de pesquisa do estudo de caso (Portugal), no período entre 2019 – ano de adoção do regulamento europeu de escrutínio de IDE em vigor – e 2025 – ano de apresentação das principais propostas de alteração ao regulamento referido. Trata-se de uma análise jurídica-avaliativa. Esta opção deriva diretamente do objetivo e da questão de pesquisa. Segundo Kestemont (2018), quando o objetivo da investigação visa avaliar determinada “construção legal” em relação ao cumprimento de, por exemplo, um princípio ou uma norma, o tipo de análise classifica-se como avaliativo (p. 17). O mesmo autor destaca o carácter determinada da seleção do critério de avaliação para a investigação avaliativa. Se o critério for legal, como nesta investigação, considera-se que é um “critério avaliativo interno” e, por isso, a avaliação é “puramente jurídica” (pp. 60-61).

Os documentos selecionados, seguindo o critério da aplicabilidade temática (IDE e soberania nacional), incluem tanto fontes primárias como secundárias. Em matéria de regime europeu de escrutínio de IDE avalia-se o Regulamento (UE) 2019/452 (2021) e as propostas para um novo regulamento – da parte da CE (2024), do Parlamento Europeu (2025) e do Conselho da União Europeia (2025). Sobre o quadro legal português, aplica-se a Constituição da República Portuguesa (CRP) (2005) e o Decreto-Lei n.º 138/2014 (2014). Considera-se ainda a jurisprudência aplicável do Tribunal de Justiça da UE (TJUE), nomeadamente o C-106/22 (TJUE, 2023).

No que respeita a fontes secundárias são de reduzida quantidade, especialmente incidindo especificamente sobre Portugal, e quase exclusivamente de natureza académica, com a exceção do posicionamento de um parecer da Câmara dos Deputados Italiana sobre esta temática aplicada a Itália, mas que, pela escassez de fontes e, consequentemente, de perspetivas, revela-se pertinente para aprofundamento da análise.



Soberania nacional e integração europeia

A soberania nacional ocupa um lugar predominante na CRP (2005), constando no artigo 1º e constituindo, pelo artigo 288º, o primeiro limite material à revisão constitucional. A soberania implica a “direta e livre participação [do Estado Português] na comunidade internacional, não sujeito a qualquer outro [Estado] e que, nessa qualidade, estabelece a sua ordem jurídica e organiza o seu poder” (Miranda, 2004, p. 183). É, nesse sentido, entendida como independência nacional. A soberania, sob a terminologia de “independência nacional”, surge na lei fundamental como a primeira tarefa do Estado, incluindo a criação das “condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam” (CRP, 2005, Art. 9º, al. a). Assume também o lugar cimeiro no que respeita aos princípios da política externa portuguesa (CRP, 2005, Art. 7º, n.º 1).

A CRP, contudo, não se limita à dimensão “normativa” da soberania, mas, pelo contrário, aspira um “alcance efetivo”, identificando-se as seguintes dimensões da independência nacional no seu significado na lei fundamental:

- a política – “capacidade de livre decisão dos órgãos de soberania” –,
- a cultural – “afirmação da identidade nacional” –, e
- a socioeconómica – “superação ou atenuação de dependências.” (Miranda, 2004, pp. 184–186)

A primeira dimensão relaciona-se com o escrutínio securitário de IDE através do conceito de defesa nacional – “obrigação do Estado” (CRP, 2005, Art. 273º, n.º 1), sendo a “independência nacional” um dos seus objetivos (CRP, 2005, Art. 273º, n.º 2). Sobre a segunda dimensão, não se vislumbra uma ligação direta à temática deste estudo. No que respeita à terceira dimensão, a socioeconómica, expressa-se uma ligação direta com a independência nacional. No contexto das “incumbências prioritárias do Estado”, a independência nacional surge como o primeiro princípio das “relações económicas” externas (CRP, 2005, Art. 81º, al. g). Com menção específica aos “investimentos estrangeiros”, bem como ao termo mais genérico de “atividade económica”, a CRP reconhece a sua relação direta com a independência nacional (CRP, 2005, Art. 87º). Nesse sentido, para a defesa da referida independência, “a lei disciplinará a atividade económica e os investimentos por parte de pessoas singulares ou coletivas estrangeiras” (CRP, 2005, Art. 87º).

Decorrente da integração europeia, diversas competências foram sendo transferidas para a UE, onde se inclui as políticas relativas ao IDE. No entanto, o processo de integração segue vários princípios jurídicos, destacando-se, no âmbito deste tema, o princípio do respeito pela identidade nacional dos Estados-Membros (Quadros, 2015). Trata-se do artigo 4º do TUE inserido pelo Tratado de Lisboa (Gomes, 2010). A adição deste artigo visou o esclarecimento de que a UE “respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional, acrescentando que esta última continua a ser da exclusiva competência de cada Estado-Membro” (Martins, 2012, p. 278). Respondeu-se, desse modo, à “desconfiança manifestada por alguns Estados-Membros



por força da expansão de atribuições da União a que se vinha assistindo no passado” (Martins, 2012, p. 279). Com paralelismo para o debate do princípio do primado do Direito da UE, alguns Estados-Membros “receiam que a progressiva transferência de poderes para a União desvirtue a sua identidade constitucional” (Martins, 2012, p. 279).

Destaque-se que a identidade nacional engloba três componentes: político, jurídico e cultural (Quadros, 2015). A matéria em estudo incide sobre o primeiro componente. Sobre o qual, e “sem prejuízo das obrigações assumidas pelos Estados-Membros no quadro da integração”, observa-se “o direito (e o dever) dos Estados de garantirem a sua segurança interna, a sua defesa externa e de adaptarem as suas relações externas aos seus interesses específicos” (Quadros, 2015, p. 119). Este princípio, aparentemente contraditório do princípio da integração, funciona como um complemento (Quadros, 2015). O autor citado utiliza a expressão “tensão dialética” para caracterizar a relação entre, por um lado, a soberania (também referido neste contexto como cooperação e interestadualidade) e, por outro, a integração (com os termos alternativos de subordinação) (Quadros, 2015, p. 121).¹ Considera-se este dinamismo como próprio do “método federal”, sendo o “motor” do processo europeu (Quadros, 2015, p. 121). A perspetiva da existência de uma qualquer contradição entre estes dois princípios que impeça a sua coexistência é explicada como sendo um “erro”, uma falsa (“sem sentido”) antinomia (Quadros, 2015, p. 122). Refere o autor citado respetivamente em relação a cada um dos polos desta dialética: a inexistência prévia de uma soberania “absoluta e indivisível” no Direito Internacional pós-Segunda Guerra Mundial, e o exemplo do federalismo alemão, onde se observa a manutenção das individualidades dos Estado, em que a identificação de uma atribuição como sendo exclusiva dos Estados-Membros não exclui, per si, em absoluto a intervenção da União (Quadros, 2015, p. 265). Trata-se de um traço facultativo do estabelecimento de uma Federação, que no caso do Tratado de Lisboa, não ficou esclarecido (dá como exemplo a existência da Política Externa e de Segurança Comum - PESC) (Quadros, 2015, p. 266).

Também relevante para esta matéria é o artigo 346º do TFUE, igualmente inserido pelo Tratado de Lisboa (Gomes, 2010). Este artigo clarifica que, por razões de segurança, os Estados-Membros podem reter informação, bem como estabelecer restrições conforme necessário em relação a produtos estritamente militares. De destacar ainda o artigo 65º, número 1, alínea b do TFUE, que identifica como exceção à proibição de restringir os movimentos de capitais, intra ou extra-UE, medidas dos Estados-Membros justificadas por razões de ordem ou segurança públicas.

Toda esta excecionalidade na salvaguarda dos interesses nacionais securitários no que respeita ao IDE remete para um debate ainda mais global, sobre a promoção da liberalização. O Direito Internacional tem, neste domínio, um marco essencial no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, dos quais a UE e os seus Estados-Membros são parte. Este acordo prevê, precisamente, restrições ao IDE por motivos de interesses securitários essenciais ou de ordem pública (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, 1994, Art. XIV e XIVbis).

¹ Note-se que este autor classifica o regulamento como “ato de subordinação” e a diretiva como “ato de cooperação”, destacando a “convivência” entre ambos (Quadros, 2015, p. 122).



De acordo com Groussot *et al.* (2024, p. 26), o recurso à exceção securitária para restringir o IDE convoca uma conceptualização de “ordem pública económica” a salvaguardar, quer ao nível do Estado-Membro, quer ao nível comunitário. Para estes autores, este impulso legislativo evidencia a consolidação de uma nova orientação da política económica europeia, de pendor protecionista, em evidente desvio dos seus valores tradicionais, o que impõe uma análise exaustivas às novas políticas e leis. É precisamente este o contributo deste estudo, avaliando a legislação europeia para o escrutínio de IDE sobre a soberania nacional para o caso concreto do Estado-Membro Portugal.

Da literatura existente sobre o objeto de estudo, importa ainda destacar e diferenciar entre uma dimensão jurídica *hard* e *soft*. Perante a inexistência de consenso político para uma abordagem mais direta (*hard*), o regime europeu de escrutínio de IDE em vigor (Robert, 2023) e a proposta de atualização da CE (Hindelang & Huth, 2025) recorre a mecanismos menos explícitos e não vinculativos (*soft*) para prosseguir os objetivos subjacentes ao regime em questão. Estes objetivos relacionam-se com a procura da autonomia estratégica, com a proteção de interesses da União e com o conceito de “Segurança Nacional da UE”, sob a direção centralizadora da CE (Robert, 2023, p. 518). São objetivos que, no quadro jurídico vigente, encontram limites estruturais, na medida em que a segurança nacional é competência exclusiva dos Estados-Membros (Robert, 2023).

A CE procura, por isso, mobilizar instrumentos de *soft law* (Hindelang & Huth, 2025), nomeadamente através da emissão de opiniões e recomendações, com vista a reforçar a coordenação e a reduzir margens de divergência, sem assumir uma intervenção formalmente intrusiva na esfera de soberania dos Estados-Membros. Apesar de se tratarem de atos não vinculativos, podem produzir efeitos jurídicos (indiretos). Como esclareceu o TJUE: “os actos em questão não podem ser considerados como desprovidos de qualquer efeito jurídico. Com efeito, os juízes nacionais terão que tomar em consideração as recomendações para resolver os litígios que lhes são submetidos.” (TJUE, 1989, considerando [18]). Nos casos em que a lei especifica o dever de consideração – como no regime europeu de escrutínio de IDE atual e proposto –, as opiniões podem enquadrar-se, inclusive, como “pressão política” (Hindelang & Huth, 2024, par. 32). Deste modo, ainda que a competência em matéria de segurança nacional permaneça, em termos formais, nos Estados-Membros, a autonomia decisória pode ser afetada na prática por instrumentos de *soft law*, o que justifica uma análise aprofundada e contextualizada por Estado-Membro.

O primeiro regime europeu de escrutínio de IDE

O primeiro e atual regime europeu de escrutínio de IDE foi estabelecido pelo Regulamento (UE) n.º 2019/452. A capacidade de atuação em relação ao IDE baseia-se nas razões de segurança ou ordem pública, conforme o artigo 4º, número 2 do TUE e o artigo 346º do TFUE (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 1º, n.º 2). Sobre esta base, o regime europeu apresenta dois mecanismos: o mecanismo de análise e o mecanismo de cooperação entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e CE, onde se inclui a



possibilidade de emissão de pareceres por parte da Comissão (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 1º, n.º 1).

Em termos de análise, para além de elementos processuais, como prazos, o regulamento sugere fatores a considerar, numa lógica não-exaustiva (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 4º). O regulamento reconhece, de modo direto, mais fatores que o regime nacional no que concerne a empresa de destino do IDE (Decreto-Lei n.º 138/2014, 2014; Regulamento (UE) 2019/452, 2021). Porém, a utilização do conceito de segurança nacional possibilita uma interpretação dinâmica, adaptável às circunstâncias: como refere a jurisprudência europeia, os Estados-Membros são “livres de determinar, em conformidade com as suas necessidades nacionais, as exigências de ordem pública e de segurança pública” (TJUE, 2023).

O regime do regulamento está limitado a IDE extra-UE (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 1º, n.º 1), abrangendo não apenas os investimentos que providenciem o controlo da empresa de destino, mas também os investimentos que fornecem a capacidade de influência efetiva (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 6º).

A cooperação estabelecida pelo regulamento considera tanto os casos em que o Estado-Membro que recebe, ou que está previsto receber (Estado-Membro de destino), o investimento inicia o processo formal de avaliação desse mesmo investimento em matéria de segurança e ordem pública (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 2º, n.º 1), como os casos em que o Estado-Membro não está a aplicar o seu mecanismo de análise (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 7º).

Nos dois casos, ou seja, independentemente da atuação do Estado-Membro de destino, a CE, caso tenha informação pertinente ou considere que possa afetar outro Estado-Membro, pode emitir um parecer direcionado ao Estado-Membro de destino. Os demais Estados-Membros também podem, pelas mesmas razões e nas mesmas circunstâncias, emitir observações, que devem ser partilhadas não só com o Estado-Membro de destino, mas também com a Comissão. O regulamento estipula que o Estado-Membro de destino “toma devidamente em consideração” quer as observações (de outros Estados-Membros), quer os pareceres (da Comissão) (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 6º, n.º 9 e Art. 7º, n.º 7).

Existe ainda a figura de pedido de informação ao Estado-Membro de destino, que tanto pode ser acionada por outro Estado-Membro, como pela Comissão (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 7º, n.º 5). A partilha de informação entre o Estado-Membro de destino e CE deverá ser automática, ou seja, realizada por iniciativa do Estado-Membro sem solicitação externa, no caso deste Estado iniciar um processo de avaliação (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 6º, n.º 1). Nesta matéria da partilha de informações sobre investimentos e em relação a riscos para a segurança ou ordem pública manifesta-se o princípio da segurança da informação. Nesse sentido, o regulamento europeu dedica um artigo à confidencialidade da informação (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 10º). Perspetiva-se neste aspeto possíveis constrangimentos sustentados pela prerrogativa dos Estados-Membros de não partilharem informações no âmbito da segurança nacional (TFUE, 2025, Art. 346º, n.º 1, al. a).



Propostas de atualização do regime europeu

O processo de aprovação de um novo regulamento europeu para o escrutínio de IDE foi iniciado em 2024, com uma proposta da CE. Nesta investigação considera-se a proposta inicial e as alterações propostas pelo Parlamento e pelo Conselho.

A proposta da Comissão tem, de modo declarado, um propósito triplo: melhorar a harmonização, a eficiência e a eficácia (CE, 2024, considerando [6]). Como uma das causas identificadas para os problemas do regime em vigor aponta-se o seu voluntarismo no que respeita ao mecanismo, i.e., o regulamento em vigor não obriga ao estabelecimento de um mecanismo nacional de análise de IDE em termos de segurança e ordem pública (CE, 2024, considerando [9]). A proposta da Comissão incide sobre este tópico, substituindo “os Estados-Membros podem manter, alterar ou adotar mecanismos” (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 3º, n.º 1) do regime atual por “os Estados-Membros estabelecem um mecanismo de análise” (CE, 2024, Art. 3º, n.º 1).

A proposta não se limita, contudo, a colocar como obrigatório a existência de um mecanismo, mas também a sua utilização: “todos os Estados-Membros devem ser obrigados a avaliar os investimentos estrangeiros em termos de segurança ou de ordem pública” (CE, 2024, considerando [9]). Esta harmonização do escrutínio de IDE na União, não só incrementa a eficiência no sentido em que a cooperação de Estados-Membros é influenciada pela efetiva atuação dos Estados nesta matéria, como promove a eficácia na medida em que dificulta a fuga ao escrutínio do IDE extra-UE.

A obrigatoriedade de um regime não produz por si alterações para a soberania nacional, dado que se trata de um mecanismo em que os Estados-Membros continuam a decidir com independência formal. Nisto se inclui, como se verifica no caso de Portugal, que podem decidir não utilizar o mecanismo (US *Department of State*, 2024, par. 11). No entanto, a proposta vai muito além da simples existência de um regime. Existem outros *loopholes* fundamentais que se pretende resolver com o novo regulamento.

A Comissão destaca as diferenças entre Estados-Membros em termos de setores avaliados (CE, 2024, considerando [7]). Neste enquadramento, uma das alterações mais significativas da proposta da Comissão visa o estabelecimento de um mínimo de setores a serem obrigatoriamente cobertos pelos mecanismos nacionais, o que se materializará na sujeição dos investimentos cobertos a um requisito de autorização (CE, 2024, considerando [7], Art. 3º, n.º 2 e Art. 4º, n.º 4).

A lista proposta engloba projetos e programas identificados no regulamento como sendo de interesse para a União, bem como uma vasta lista de setores considerados “de especial importância para os interesses de segurança ou ordem pública da União” (CE, 2024, considerando [49]). O Parlamento Europeu não só concorda, como adicionou vários setores à listagem presente na proposta, como, por exemplo, infraestrutura eleitoral e empresas com terrenos agrícolas de dimensão agregada superior a 10.000 hectares (Parlamento Europeu, 2025, emendas 248 a 252). Por seu lado, o Conselho propõe limitar os setores mínimos à defesa e aos itens de duplo uso, por considerar que são fatores críticos para a segurança nacional que não permitem correção *a posteriori* (Conselho da União Europeia, 2025, considerando [20]).



Considerando outro conjunto de investimentos não coberto pelo regulamento em vigor, a Comissão destaca os investimentos extra-UE realizados mediante subsidiárias comunitárias (Conselho da União Europeia, 2025, considerando [7]). Este aspeto é também resolvido na proposta da Comissão, que passa a englobar o IDE realizado por investidores da UE com controlo estrangeiro em adição aos autores de IDE já incluídos no regulamento de 2019, os investidores extracomunitários (Conselho da União Europeia, 2025, Art. 2º, n.º 3).

A proposta da CE, novamente no propósito de diminuir a capacidade de contorno do IDE extra-UE, inclui uma recomendação para que os Estados-Membros alarguem os seus mecanismos de escrutínio para abranger o IDE cujo modo de entrada é o *greenfield* (Conselho da União Europeia, 2025, considerando [17]). O Parlamento Europeu propõe que não seja apenas uma recomendação, mas obrigatório (Parlamento Europeu, 2025, emenda 11). Já o Conselho da União Europeia pretende que não exista setores mínimos de análise no que respeita aos investimentos *greenfield* (Conselho da União Europeia, 2025, Art. 4º, n.º 5). Esta proposta do Conselho segue a lógica de que apenas os itens críticos para a defesa, inerentemente associados a vantagens militares existentes, devem ter um escrutínio mínimo a nível comunitário, o que não é aplicável nos investimentos de raiz.

Também se verificou uma adição nos fatores de risco dos investidores, nomeadamente, se o investidor “está envolvido na concretização de objetivos políticos de países terceiros com vista a incrementar as suas capacidades militares” (CE, 2024, considerando [35]). Trata-se de um incremento da profundidade de análise em relação à investigação de nacionalidade e apoios financeiros diretos em vigor no atual regulamento europeu (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 4º, n.º 2, al. a). O Parlamento subscreve esta adição, propondo elementos extra, como a violação do Direito Internacional (Parlamento Europeu, 2025, emenda 34). O Conselho da União Europeia consegue uma proposta ainda mais ambiciosa, onde se deve considerar a capacidade informal de influência dos investidores estrangeiros (Conselho da União Europeia, 2025, considerando [35]).

Resumindo, a proposta para um novo regulamento visa garantir um nível mínimo comum. As regras processuais indicadas devem ser seguidas pelos mecanismos nacionais mesmo quando se trate de setores ou fatores não definidos pelo regulamento (CE, 2024, considerando [9]). Para Portugal, cujo regime nacional remonta a 2014, como sublinha Fonseca (2022), torna-se evidente a necessidade de atualização legislativa e de consciencialização para o novo contexto europeu, com uma tendência de incremento da securitização da economia.

Implicações para a soberania nacional

A proposta da Comissão para um novo regulamento de escrutínio de IDE levanta várias dúvidas numa ótica de soberania nacional. Não obstante destacar os artigos dos tratados fundamentais que explicitam que a segurança nacional é matéria de competência exclusiva dos Estados-Membros, declara-se na proposta a intenção de condicionar a atuação nacional: “é também necessário tornar o Estado-Membro onde o investimento



estrangeiro é planeado ou concluído mais responsável perante a Comissão e perante os Estados-Membros que manifestem preocupações devidamente justificadas pela ordem ou segurança públicas suas ou da União” (CE, 2024, considerando [14]). Este propósito é operacionalizado através dos dois mecanismos previstos na proposta de novo regulamento.

No mecanismo de cooperação, nos casos em que existam opiniões da Comissão ou comentários de outro Estados-Membros, evidencia-se a relação com a competência exclusiva dos Estados-Membros em matéria de segurança nacional com:

1. Realização de reunião de coordenação quando o Estado-Membro de destino recebe a opinião ou comentário, em que, não existindo concordância no que respeita aos riscos ou medidas mitigadoras, se devem discutir soluções alternativas (CE, 2024, Art. 7º, n.º 6);
2. O Estado-Membro de destino partilha, por escrito, a fundamentação da decisão, identificando como é que a opinião e comentários foram tomados em total consideração (CE, 2024, considerando [28] e Art. 7º, n.º 8);
3. Reunião após decisão do Estado-Membro de destino se a Comissão ou o Estado-Membro que comentou considerar a decisão do Estado-Membro de destino não considerou devidamente as preocupações levantadas (CE, 2024, Art. 7º, n.º 9).
4. Mesmo que o Estado-Membro de destino não inicie um procedimento de escrutínio de IDE, outro Estado-Membro ou a Comissão podem, depois de confirmarem que o Estado-Membro de destino não irá notificar ou iniciar a avaliação, dar início ao procedimento do regime europeu proposto, solicitando a informação necessária ao Estado-Membro de destino (CE, 2024, Art. 9º, n.º 1 e Art. 9º, n.º 3). Nesse sentido, aplica-se a obrigação de resposta e também a aplicação do dever de reunir nas situações referidas nos pontos 1 e 3 (CE, 2024, Art. 9º, n.º 7).

Estes procedimentos representam um incremento substancial do regulamento europeu em vigor, que apenas previa a partilha das opiniões e comentários, estipulando, sem consequências adicionais, que o Estado-Membro de destino deveria ter a máxima consideração pelas preocupações proferidas por essa forma (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 6º, n.º 9 e Art. 7º, n.º 7). Não se deve, contudo, menosprezar a já prevista emissão de opiniões da CE neste âmbito. Não obstante não vinculativas, as opiniões/pareceres da Comissão possuem relevância “política e moral”, podendo ainda “ter efeitos jurídicos indiretos quando constituem condições para atos jurídicos posteriores de caráter obrigatório ou quando a instituição da União que os formula se compromete a atuar de certa forma, podendo assim, em certas circunstâncias, criar legítimas expectativas” (Borchardt, 2023, p. 117). Os pareceres da Comissão adquirem uma relevância extra pela matéria em causa, dado que, como referido por Pereira *et al.* (2014, p. 551), segundo a jurisprudência da UE, “as noções de ordem pública e segurança pública não podem ser determinadas unilateralmente por cada um dos Estados-Membros, antes devem ser entendidas na perspectiva da União.”



A associação referida no parágrafo anterior, enquadrada conceptualmente como *soft law*, é também associada à proposta da Comissão para um novo regulamento:

If the Proposed Regulation were to be adopted in its present form, the dialogue it facilitates between the Commission and Member States, as well as the weight of the Commission's opinions, could increasingly lead to the emergence of a rough consensus on the concept of security and public order at the European level. (Hindelang & Huth, 2024, par. 32).

No que concerne o mecanismo de análise, a delegação na Comissão da habilitação de atualizar os dois anexos do regulamento (Anexo I – projetos e programas de interesse da UE e Anexo II – lista de tecnologias, ativos, instalações, equipamentos, etc. de especial importância para os interesses em matéria de segurança ou de ordem pública) (CE, 2024, Art. 19º e 20º) levanta questões no âmbito da soberania nacional, como identificado no parecer da Câmara de Deputados italiana (Camera dei Deputati, 2024). A mesma fonte, englobando tanto os atos de delegação, como o incremento de complexidade do processo de escrutínio abordado nos parágrafos anteriores sobre o mecanismo de cooperação, conclui que, embora as novas regras não retirem a competência da decisão final do Estado-Membro de destino, limitam a sua decisão autónoma (Camera dei Deputati, 2024). Este parecer é, de facto, uma das principais posições políticas que refletem preocupações sobre a proposta de regulamento no sentido das implicações para a soberania dos Estados-Membros. A outra posição de destaque é a própria proposta do Conselho da União Europeia para o novo regulamento. Observa-se uma elevada correspondência entre as duas posições.

A *Camera dei Deputati* (2024) considera ainda que a proposta da Comissão não está conforme o princípio da proporcionalidade, tendo implicações não proporcionais para a soberania nacional. Por um lado, a proposta da Comissão complexifica, através dos vários procedimentos a adicionar ao mecanismo de cooperação, e promove diversas incertezas no processo de escrutínio, como a notificação de setores não obrigatórios, o que não só não vai contribuir para o objetivo do regulamento, de harmonizar os mecanismos de escrutínio, como vai criar custos que, de acordo com o parecer citado, não foram devidamente calculados. Por outro, a proposta utiliza dois artigos, o 114º e o 207º do TFUE, como base jurídica para um único objetivo, quando o artigo 207º, referente à política comercial comum já abrangia o IDE, permitindo uma harmonização menos invasiva que a utilização do artigo 114º, que visa o funcionamento do mercado interno e que aqui está a ser utilizado para transferir para a Comissão competências exclusivas dos Estados-Membros (Camera dei Deputati, 2024). As alterações propostas pelo Parlamento Europeu agravam essas preocupações, no sentido em que procuram um incremento ainda maior do poder da Comissão nesta matéria, atribuindo-lhe competência para decidir numa matéria exclusiva dos Estados-Membros (Parlamento Europeu, 2025, emenda 116).

Os Estados-Membros podem “resistir e utilizar o artigo 346 TFUE para protegerem a sua “soberania na segurança nacional” contra a Comissão Europeia” (Olgemöller et al., 2024, par. 40). A expectativa das negociações trólogo é que, por via do Conselho, o incremento



do papel da Comissão seja reduzido e que a existência de setores obrigatórios de escrutínio seja alterada, visando a manutenção da liberdade de manobra dos Estados-Membros em termos setoriais (Grelrier & Girard, 2025, par. 25). A posição negocial apresentada pelo Conselho correspondeu à expectativa referida, destacando-se:

- Retirar a obrigatoriedade de obtenção de autorização nos setores de escrutínio obrigatório,
- Limitar os setores mínimos aos itens de duplo-uso e militares, excluindo os investimentos *greenfield* (Conselho da União Europeia, 2025, Art. 4º, n.º 4),
- As reuniões do Estado-Membro de destino no seguimento de ter recebido uma opinião da Comissão ou um comentário de outro Estado-Membro deixam de ser obrigatórias e as reuniões após a decisão são retiradas do novo regulamento (Conselho da União Europeia, 2025, Art. 7º, n.º 6);
- As reuniões não se aplicam no caso de um investimento não notificado, prevendo-se apenas que o Estado-Membro de destino informe o Estado-Membro que emitiu um comentário e a Comissão, caso a sua decisão seja discordante com as preocupações recebidas (Conselho da União Europeia, 2025, Art. 9º, n.º 7 e Art. 9º, n.º 8).

Em sentido oposto, surge a proposta do Parlamento Europeu pela sua incrementação exponencial do potencial de impacto na soberania nacional, procurando prover a CE com um poder decisório nos casos de pareceres ou comentários divergentes com a decisão do Estado-Membro de destino (Parlamento Europeu, 2025, emenda 23). Esta alteração representaria uma alteração significativa no que respeita ao equilíbrio entre soberania nacional e integração no que respeita ao IDE, com implicações estruturais, pois entra em contradição com a exclusividade dos Estados-Membros em termos da sua segurança nacional. No regime europeu em vigor, a Comissão pode apenas emitir pareceres, os quais não são vinculativos, enquanto nesta proposta passa a poder emitir decisões, que são obrigatórias (TFUE, 2025, Art. 288º). Se essa formulação fosse aprovada, iria, na prática, impedir qualquer decisão contrária aos pareceres da Comissão. No entanto, não era expectável que o Conselho aceitasse essa alteração, tal como se verificou no acordo provisório de proposta para o novo regime europeu de escrutínio de IDE (Conselho da União Europeia, 2026).

Não obstante, as posições comuns às três propostas analisadas representam já um evidente aumento das implicações para a soberania nacional. Saliente-se a obrigatoriedade de implementação de um mecanismo e dos setores abrangidos pelo mesmo. Recorde-se que o voluntarismo do atual regime prendia-se com a exclusividade dos Estados-Membros em termos de segurança nacional (Striebel, 2019, p. 250).

Conclusões

A restrição de IDE por motivos de segurança nacional situa-se na confluência entre o processo de integração europeia e o domínio tradicional da soberania dos Estados-Membros. Por um lado, o IDE integra a Política Comercial Comum, cuja competência



pertence à UE; por outro, a segurança nacional permanece uma prerrogativa exclusiva dos Estados. O primeiro regulamento europeu neste domínio, aprovado em 2019 e aplicado desde 2020, procurou lidar com essa tensão através de uma abordagem voluntarista, não impondo a obrigatoriedade da criação de um mecanismo nacional de escrutínio, nem de definição de setores mínimos ou de permitir a emissão de decisões por parte da CE. Não obstante a contenção normativa do regulamento, a criação de um mecanismo de cooperação, que permite a emissão de opiniões e comentários dirigidos ao Estado-Membro de destino do IDE, consagrou uma forma de *soft law* aplicada numa matéria do foro da soberania nacional.

Em 2024, após sucessivos relatórios sobre a aplicação do regime, tendo-se concluído pela existência de problemas de ineficácia do regulamento devido ao seu excessivo voluntarismo, a Comissão propôs um novo regulamento. Entre as principais alterações, destaca-se a obrigatoriedade de estabelecimento de mecanismos nacionais de escrutínio, a definição de setores mínimos, cuja atualização competiria à Comissão mediante delegação de poderes inserida no próprio regulamento, e o reforço do mecanismo de cooperação, mediante, por exemplo, a imposição de reuniões obrigatórias entre o Estado-Membro de destino, os Estados-Membros que emitam comentários e a Comissão.

O impacto na soberania nacional dos Estados-Membros é ainda mais acentuado na proposta do Parlamento Europeu, que pretende atribuir à Comissão competência decisória nos casos em que existam divergências entre decisão e opiniões ou comentários. Já a proposta do Conselho da União Europeia é, como seria expectável, menos intrusiva em termos de soberania. Contudo, aceita a obrigatoriedade de criação de mecanismos nacionais e a definição de setores mínimos, embora considere apenas os bens de duplo-uso e produtos militares.

Sobre esta investigação, as principais limitações concentraram-se na reduzida literatura disponível para o caso português. Nesse contexto, como recomendação para pesquisas futuras, indica-se a mais-valia de complementar a análise com entrevistas. Seria ainda pertinente replicar a avaliação jurídica aqui realizada para os demais Estados-Membros, possibilitando, a posteriori, uma perspetiva global e absolutamente informada sobre esta temática. Esse conjunto de investigações alimentaria diretamente a necessidade de investigação da direção protecionista da UE, como sugerido por Groussot *et al.* (2024).

Observa-se um novo patamar da integração europeia que, cada vez mais, abrange também a segurança nacional. O quadro jurídico português sobre esta matéria foi concebido num contexto internacional muito distinto, carecendo, por isso, de evidente atualização. A necessidade de atualização face ao incremento securitário incorporado no novo regime europeu torna-se ainda mais premente e, sendo de natureza obrigatória, é expectável que venha a promover a harmonização dos mecanismos nacionais dos vários Estados-Membros. Esta tendência de promoção da segurança económica, impulsionada pela CE, levanta outra questão, de alcance mais amplo, precisamente sobre a necessidade de reflexão estratégica, inclusive a nível nacional, sobre o rumo atual do projeto europeu.



Referências

- Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (1994). *Artigos XIV e XIV bis*. Organização Mundial do Comércio. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm#top
- Borchardt, K.-D. (2023). *O ABC do direito da UE*. Serviço das Publicações da União Europeia.
- Camera dei Deputati. (2024). *Documento Approvato Dalla XIV Commissione Nell'Ambito Della Verifica Di Sussidiarietà Di Cui All'Articolo 6 Del Protocollo N.2 Allegato Al Trattato Di Lisbona: Proposta Di Regolamento Del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione (COM(2024) 23 final)*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2024/0023/IT_CHAMBER_CONT1-COM\(2024\)0023_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2024/0023/IT_CHAMBER_CONT1-COM(2024)0023_IT.pdf)
- CE. (2024). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à análise dos investimentos estrangeiros na União e que revoga o Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:272e2bb6-bb7c-11ee-b164-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF
- Conselho da União Europeia. (2025). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council - Mandate for negotiations with the European Parliament*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9517-2025-INIT/en/pdf>
- Conselho da União Europeia. (2026). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council - Letter to the Chair of the European Parliament Committee on International Trade (INTA)*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6254-2026-INIT/en/pdf>
- CRP. (2005). VII Revisão Constitucional. <https://www.parlamento.pt/arquivodocumentacao/documents/crpviirevisao.pdf>
- Decreto-Lei n.º 138/2014, de 15 de setembro, Diário da República, 1.ª série, n.º 177 (2014).
- Fonseca, M. R. da. (2022). O Mecanismo Português de Análise dos Investimentos Diretos Estrangeiros: Modificação em 2023? Enquadramento e Porquês. In *C&R Revista de Concorrência e Regulação: Competition and Regulation*, 50: 21-67. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/Revista_ReC_50.pdf
- Gomes, J. (2010). *Tratado de Lisboa, Tratado da União Europeia (anotado com todas as versões anteriores), Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (anotado com todas as versões anteriores)*. Universidade Lusíada Editora.



- Grelier, L.-A., & Girard, R. (2025, maio 14). *EP Approves Draft FDI Regulation Giving Extensive Powers to EC*. Covington. <https://www.covcompetition.com/2025/05/ep-approves-draft-fdi-regulation-giving-extensive-powers-to-ec/>
- Groussot, X., Michael, S., & Mlynarcikova, E. (2024). The Screening of Foreign Investments in EU Law: When 'Security and Public Order' Become the New Black in Internal Market Laws and Policies. *Nordic Journal of European Law*, 7 (3), 25-49. <https://journals.lub.lu.se/njel/issue/view/3556>
- Hindelang, S., & Huth, J. P. (2025). Europeanization of FDI Screening Through Soft Law? Administrative Cooperation under the 2024 Commission Proposal for an Updated EU FDI Screening Regulation. *Global Trade and Customs Journal*, 20 (11/12), 759-776. <https://doi.org/10.54648/GTCJ2025115>
- Hindelang, S., & Huth, P. (2024, setembro 25). *Towards a centralisation of FDI screening in the EU? On the functioning and effects of the cooperation mechanism in the Commission's proposal for a revised screening regulation*. Celis Institute. <https://www.celis.institute/celis-blog/towards-a-centralisation-of-fdi-screening-in-the-eu/>
- Kestemont, L. (2018). *Handbook on Legal Methodology*. Intersentia. <https://doi.org/10.1017/9781839702389>
- Martins, A. (2012). *Manual de Direito da União Europeia*. Almedina.
- Miranda, J. (2004). *Manual de Direito Constitucional: Tomo III: Estrutura Constitucional do Estado* (5ª). Coimbra Editora.
- Olgemöller, U. H., Long, D., Lazerges, R., Pommiès, C., Lamblin, L., Paredis, E., Bourne, E., Kolasinska, A., Winters, M., & de Kok, J. (2024, janeiro 25). *Draft EU Foreign Investment Screening Regulation sets out more comprehensive screening regime*. A&O Shearman. <https://www.aoshearman.com/en/insights/draft-eu-foreign-investment-screening-regulation-sets-out-more-comprehensive-screening-regime>
- Parlamento Europeu. (2025). *Screening of foreign investments in the Union Amendments adopted by the European Parliament on 8 May 2025 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0102_EN.pdf
- Regulamento (UE) 2019/452, de 19 de março de 2019, que estabelece um regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros na União, Texto Consolidado (2021). <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/452/2021-12-23>
- Pereira, A. P., Campos, J. L. M., & Campos, J. M. (2014). *Manual de Direito Europeu: O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia* (7ª). Coimbra Editora.
- Quadros, F. (2015). *Direito da União Europeia: Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia* (3ª). Almedina.



Robert, S. (2023). Foreign Investment Control Procedures as a Tool for Enforcing EU Strategic Autonomy. *European Papers - A Journal on Law and Integration*, 8(2), 513–523. <https://doi.org/https://doi.org/10.15166/2499-8249/671>

Striebel, B. I. (2019). The Principle of Reciprocity and Foreign Direct Investment in the EU. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/ Lisbon Law Review*, LXI (2), 247–264.

TFUE (versão consolidada) (2025). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016E/TXT-20250315>

TJUE. (1989). *Acórdão de 13.12.1989 - Processo C-322/88*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bd89ea77-32ba-44d8-a1e0-ec66779fc731.0009.03/DOC_2&format=PDF

TJUE. (2023). *Acórdão de 13 de julho de 2023 (processo C-106/22), Xella Magyarország Építőanyagipari Kft v Innovációs és Technológiai Miniszter*. ECLI:EU:C:2023:568. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62022CJ0106>

US Department of State. (2024). *2024 Investment Climate Statements: Portugal*. <https://www.state.gov/reports/2024-investment-climate-statements/portugal/>

Von der Leyen, U. (2023, Março 30). *Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre*. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_23_2063/SPEECH_23_2063_EN.pdf

POLÍTICA DE GESTÃO DE DADOS DA UNIÃO EUROPEIA: AMEAÇAS E DESAFIOS À SEGURANÇA DIGITAL

ANTÓNIO PEDRO BOGAS BARROSO

pedrobogasbarroso@gmail.com

Aspirante a Oficial Aluno no Mestrado Integrado na Especialidade de Piloto Aviador.
Centro de Investigação da Academia da Força Aérea, Academia da Força Aérea, Instituto
Universitário Militar (Portugal). ORCID: 0009-0007-0836-1061

ÉLIA CHAMBEL

eliachambel@gmail.com

Oficial da PSP (Portugal). Doutora em Relações Internacionais, Mestre em Ciência Política e
Relações Internacionais e Licenciada em Ciências Policiais. Docente em várias instituições com
destaque para o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. ORCID: 0009-0005-
8616-7470

TIAGO LUÍS CARVALHO

tiagoluiscarvalho13@gmail.com

Professor na Academia da Força Aérea (Portugal). Doutoramento em Relações Internacionais e Pós-
Graduado em Direito da União Europeia. Investigador do Instituto do Oriente, Instituto Superior
de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa e do Centro de Investigação da Academia
da Força Aérea, Academia da Força Aérea, Instituto Universitário Militar (Portugal). ORCID:
0000-0003-3486-9794

Resumo

Os dados pessoais são um ativo de grande valor. A disputa pelo controlo de dados tornou-se uma competição global, em que o acesso e o domínio sobre esses recursos oferecem vantagens económicas, estratégicas e geopolíticas substanciais. O papel estratégico dos dados é especialmente relevante para a União Europeia, que procura equilibrar o incentivo à inovação com a preservação dos seus valores democráticos e da sua soberania digital. Neste contexto, é imperativo assegurar políticas de gestão de dados claras e robustas, assegurando não apenas a privacidade, mas também protejam contra abusos de terceiros, garantindo assim a soberania e a segurança de Estados e cidadãos. Para abordar a complexa dinâmica digital, o presente estudo centra-se na análise das legislações adotadas pela União Europeia no domínio da gestão de dados entre 2016 e 2024. Procura-se, igualmente, compreender as possíveis consequências de uma gestão inadequada dos dados num cenário global marcado pela interdependência digital e por disputas geopolíticas, considerando o caso de Portugal e das suas Forças Armadas. Este estudo adota uma abordagem metodológica qualitativa, baseada na análise documental e em entrevistas semiestruturadas. Para delimitar o estudo, formulou-se a seguinte pergunta de partida: "Qual o impacto das políticas de gestão de dados da União Europeia na sua segurança digital?". Para reduzir a amplitude do tema, derivaram-se duas perguntas: (1) "Quais os fatores que afetam a segurança digital da União Europeia?"; e (2) "Estas políticas afetam as Forças Armadas Portuguesas?". Os resultados indicam que as políticas de gestão de dados da União Europeia influenciaram diretamente a sua segurança digital e promoveram uma abordagem ética e inovadora que protege os direitos dos cidadãos e a democracia. No entanto, para enfrentar as rápidas mudanças tecnológicas e as crescentes



ameaças, é necessário reforçar a colaboração internacional, investir em tecnologias emergentes e promover a literacia, assegurando um ambiente digital resiliente e inclusivo.

Palavras-chave

Governança de dados, Dados Pessoais, Política de Gestão de Dados, Segurança Digital, União Europeia.

Abstract

Personal data is a highly valuable asset. The competition for data control has become a global rivalry in which access to, and dominance over, these resources result in significant economic, strategic, and geopolitical advantages. The strategic role of data is particularly relevant for the European Union, which seeks to balance incentives for innovation with the preservation of its democratic values and digital sovereignty. In this context, it must ensure clear and robust data management policies that safeguard not only privacy but also provide protection against third-party abuses, thereby guaranteeing the sovereignty and security of its Member States and citizens. To address the complexity of the digital environment, this study focuses on the analysis of the European Union legislation on data management between 2016 and 2024. It also seeks to understand the potential consequences of inadequate data management in an international environment marked by digital interdependence and geopolitical disputes, using the case of Portugal and its Armed Forces. This study adopts a qualitative methodological approach, combining documentary analysis and semi-structured interviews. The guiding research question is: "What is the impact of European Union data management policies on its digital security?". To narrow the scope, two sub-questions were derived: (1) "Which factors affect the European Union's digital security?"; and (2) "Do these policies affect the Portuguese Armed Forces?". The results indicate that European Union data management policies have directly influenced its digital security and have promoted an ethical and innovation-driven approach that protects citizens' rights and democracy. However, to respond to rapid technological change and growing threats, it is necessary to strengthen international cooperation, invest in emerging technologies, and promote literacy, ensuring a resilient and inclusive digital environment.

Keywords

Data governance, Personal data, Data management policy, Digital security, European Union.

Como citar este artigo

Barroso, António Pedro Bogas, Chambel, Élia & Carvalho, Tiago Luís (2026). *Política de Gestão de Dados da União Europeia: Ameaças e Desafios à Segurança Digital*. *Janus.net, e-journal of international relations*. Thematic Dossier - European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy, VOL. 16, Nº. 2, TD4, Abril 2026, pp. 23-41. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT03226.2>

Artigo submetido a 23 de novembro de 2025 e aceite para publicação a 18 de fevereiro de 2026.





POLÍTICA DE GESTÃO DE DADOS DA UNIÃO EUROPEIA: AMEAÇAS E DESAFIOS À SEGURANÇA DIGITAL

ANTÓNIO PEDRO BOGAS BARROSO

ÉLIA CHAMBEL

TIAGO LUÍS CARVALHO

Introdução

Este estudo insere-se na disciplina das Relações Internacionais e propõe uma análise aprofundada das dinâmicas contemporâneas relacionadas com a gestão de dados na era digital. Centra-se na importância crescente atribuída às políticas de gestão e proteção de dados pela União Europeia e por outros atores globais. Com a expansão da livre circulação de informação e do surgimento de desafios em torno da segurança digital, estas políticas tornam-se um elemento crucial para garantir privacidade, defesa e soberania no cenário internacional (British Academy & Royal Society, 2017).

O estudo oferece uma contextualização que destaca o papel cada vez mais importante do mundo digital nos conflitos atuais, onde este se caracteriza como um espaço essencial para a obtenção de vantagens militares, comerciais e estratégicas. O aumento exponencial das ameaças cibernéticas coloca a proteção de dados no centro das preocupações estatais, evidenciando a necessidade de estratégias integradas e de cooperação em cibersegurança para mitigar os riscos associados (Sambaluk & Spafford, 2020).

O domínio digital tem uma utilização crescente e os indivíduos dependem dele para realizar as tarefas quotidianas expondo os seus dados pessoais. Destaca-se o exemplo das finanças digitais (Rodima-Taylor, 2024). Os indivíduos devem possuir um conhecimento mínimo acerca dos seus direitos e deveres de modo a proteger a sua vida pública e privada, os dados mais frequentemente recolhidos estão diretamente ligados à segurança e à saúde, o que pode tornar-se uma preocupação não só para o indivíduo, mas também para o Estado (Kazemi *et al.*, 2023).

O aumento de ataques a bases de dados evidencia a sua importância como meio para conseguir um ambiente estável e resiliente. São exemplos destes ataques, os incidentes



que afetaram a Biostar 2 e a Air Europa em 2019 e 2023 respetivamente, que tiveram um grande impacto ao serem alvos de ciberataques, tendo sido roubados diversos dados pessoais, desde métodos de pagamento até dados biométricos. Uma gestão de dados eficaz é central para a soberania digital e possui uma influência direta nas relações entre Estados (Hummel *et al.*, 2021).

A tecnologia tem avançado a um nível sem precedentes nestes últimos anos e devido a este fator surgiu a necessidade da cibersegurança como meio de salvaguardar não só dos direitos humanos, mas também do bom funcionamento desta estrutura digital. O desenvolvimento deste domínio levou à criação de várias entidades, como a Agência da União Europeia para a Cibersegurança (ENISA) e o Centro Europeu de Cibercrime (EC3) da Europol, com o objetivo de proteger os cidadãos contra atos terroristas e garantir que não ocorram roubos de bases de dados garantindo a privacidade, segurança e o cumprimento das normas (Kazemi *et al.*, 2023).

Para garantir um desenvolvimento seguro da sociedade, é essencial que as bases de dados não sejam corrompidas ou manipuladas de forma ilícita, o que implica que se observem os três pilares da cibersegurança: confidencialidade, integridade e disponibilidade. O cumprimento destes três pontos é essencial para garantir que não existem falhas e de forma a criar um ambiente digital resiliente e íntegro (Kumar & Bhatia, 2020).

Neste quadro, a gestão de dados na União Europeia apresenta-se como uma problemática multidimensional, cuja análise requer uma articulação rigorosa entre diferentes níveis de análise. Assim, as secções seguintes explicam as opções metodológicas adotadas (secção 2) e enquadram, de modo sistemático, a literatura científica (secção 3), as políticas europeias relevantes (secção 4) e os riscos e ameaças associados (secção 5), preparando a análise do caso português (secção 6). A sétima secção expõe as conclusões, as recomendações e as limitações desta investigação.

Metodologia

Este estudo tem como objeto as políticas de gestão de dados da União Europeia. Procedeu-se também à identificação das ameaças neste campo, incluindo o impacto da má gestão de dados, de modo a compreender as políticas e reforçar a resiliência digital da União Europeia. Como limite temporal, definiu-se o período entre 2016 e 2024, que correspondem, respetivamente, às datas de aprovação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) e do *European Union Cyber Solidarity Act* – duas legislações estruturantes no que respeita, respetivamente, à governação de dados e à segurança digital.

De modo a delinear o estudo foi formulada a seguinte pergunta de partida:

- PP- Qual o impacto das políticas de gestão de dados da União Europeia na sua segurança digital?
- Podemos derivar duas perguntas que ajudam não só a responder à mesma, mas também a diminuir a amplitude do tema, nomeadamente:



- PD1- Quais os fatores que afetam a segurança digital da União Europeia?
- PD2- Estas políticas afetam as Forças Armadas Portuguesas?

Privilegiando fontes primárias, este estudo procurou construir uma base sólida, que sustenta uma análise crítica e reflexiva para compreender as implicações, desafios e dinâmicas da gestão de dados (Booth et al., 2003). Adotou-se uma abordagem metodológica qualitativa, baseada na análise documental e em entrevistas semiestruturadas, para investigar a gestão de dados no contexto das Relações Internacionais e da era digital. A metodologia utilizada promove uma análise multidimensional, integrando diferentes perspetivas e experiências proporcionadas pelas entrevistas realizadas, o que enriquece a compreensão do tema e favorece o debate académico (Bryman, 2012).

O estudo incluiu entrevistas semiestruturadas a três profissionais de diferentes áreas: o Capitão Carlos Bernardino, que abordou o desenvolvimento tecnológico e a modernização da Força Aérea; Marco António Ribeiro dos Santos Costa, que explorou os desafios legislativos relacionados com a gestão de dados; e Luís Manuel da Silva Fernandes Santos, que destacou os impactos das políticas de segurança e proteção de dados nas práticas empresariais. Estas entrevistas complementaram a análise documental, proporcionando uma visão mais ampla acerca do tema.

Revisão de literatura

O ciberespaço surgiu como um domínio estratégico essencial para os Estados, exercendo uma grande influência na cibersegurança, ciberdefesa e na governação global. No livro *Cyberpolitics in International Relations* (Choucri, 2012), o ciberespaço é analisado a partir de diversas perspetivas teóricas das Relações Internacionais. Sob a perspetiva do realismo, é destacado como um campo de conflito interestatal, onde Estados competem com ciberataques, espionagem e desenvolvimento tecnológico, elevando a defesa digital ao nível da defesa militar tradicional. O liberalismo foca-se na cooperação internacional e na criação de normas globais para mitigar ameaças, enquanto o construtivismo analisa o ciberespaço como uma construção social, moldada por narrativas, ideologias e práticas, onde atores não estatais desempenham um papel crucial neste ambiente, influenciando significativamente a sua governação.

Em *International Relations in the Cyber Age* (Choucri & Clark, 2018), os autores expandem esta análise, destacando desafios ao realismo diante da multiplicidade de atores não estatais. Sob a perspetiva liberal, reforçam a importância da governação partilhada, embora reconheçam a complexidade de regular um domínio sem fronteiras físicas claras. O construtivismo, por sua vez, destaca as narrativas sociais e a interdependência crescente entre sistemas digitais e sociais, apontando para a necessidade de estruturas de governação em constante evolução.

Shen (2022) destaca uma fragmentação na governação de dados, onde três principais atores – China, Estados Unidos e União Europeia – competem por influência. A União Europeia procura um equilíbrio entre privacidade e comércio digital, enquanto os Estados



Unidos priorizam o fluxo livre de dados para promover comércio e investigação. A China, por outro lado, regula rigorosamente os dados sob uma ótica de segurança nacional. Essa disputa geopolítica pelo controlo e pela regulamentação do ciberespaço reflete a crescente relevância dos dados como ferramenta estratégica no cenário internacional.

Aguerre *et al.* (2024) argumentam que a digitalização é um fenómeno transformativo global com impactos significativos que excedem o domínio digital, incrementando a urgência da cooperação e governação internacional. Por conseguinte, assinalam o crescimento no interesse e produção académicos sobre a governação digital. No entanto, destacam que se tratam de investigações essencialmente monodisciplinares com enquadramentos nacionais ou locais, existindo grandes lacunas na investigação supranacional, mais precisamente no plano regional e global. Este contexto reforça a necessidade de investigar as políticas de gestão de dados ao nível regional, através do caso da União Europeia. A incorporação complementar do caso de Portugal permite articular os dois níveis de análise, além de ser um caso pouco explorado pela literatura, em especial, considerando a dimensão das Forças Armadas.

Política de Gestão de Dados da União Europeia

A política de gestão de dados da União Europeia possui um impacto internacional, na medida em que influencia todos os membros do Espaço Europeu e estabelece regulamentos que afetam transações realizadas na região (Comissão Europeia, 2024a). Propostas pela Comissão Europeia com aconselhamento do Comité Europeu para a Proteção de Dados, podem ser alteradas conforme necessário, nomeadamente quando se encontra uma incompatibilidade, prevendo também o reconhecimento de países terceiros que cumprem as suas normas (Comissão Europeia, 2024a).

A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e o Comité Europeu para a Proteção de Dados, criados em 2004 e 2018 respetivamente, asseguram a função de proteção de dados pessoais e atualizam as legislações existentes de acordo com os avanços políticos e tecnológicos. A Agência Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA, 2023) reforça este esforço e oferece apoio técnico, monitorizando ameaças, promovendo a cooperação internacional com entidades como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e agências dos Estados Unidos da América, além de coordenar estratégias para fortalecer infraestruturas digitais (ENISA, 2023). Iniciativas como o *European Union Chips Act* e o *Digital Europe Programme* destacam o compromisso da União Europeia em reduzir vulnerabilidades tecnológicas e estimular a inovação (Comissão Europeia, 2024c).

O aumento do fluxo de dados entre empresas públicas e privadas exige uma regulação eficiente, pois a troca de informações tornou-se essencial numa era de evolução tecnológica e globalização (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2016). Regulamentos como o RGPD reforçam os direitos individuais, e estruturam o mercado interno da União Europeia, para além de implicarem um investimento em ciberdefesa, promovendo um tempo de reação a ciberataques mais ágil (Comissão Europeia, 2018).

O *European Union Cyber Solidarity Act* procura mitigar ameaças digitais com sistemas de alerta baseados em Inteligência Artificial (IA) para identificar e prevenir ataques cibernéticos, promovendo respostas coordenadas entre Estados-Membros (Comissão



Europeia, 2024b). Este sistema integra tecnologias avançadas e incentiva a colaboração entre setores público, privado e entre Estados de forma a fortalecer a resiliência coletiva.

Políticas europeias

O *Data Governance Act* da União Europeia estabelece um enquadramento estratégico para fortalecer a partilha segura e ética de dados e promove benefícios económicos e competitivos para as empresas e os cidadãos europeus (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2022). Este regulamento é um pilar central da Estratégia Europeia para os Dados e tem como objetivo aumentar a confiança e a segurança nas transações, essenciais para setores como a saúde, a energia, o ambiente e a indústria (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2022).

O regulamento garante que os dados sejam geridos de forma responsável, com transparência e proteção, sem prejuízo das leis nacionais. Facilita a reutilização de dados, protegendo dados sensíveis através de anonimização para além de assegurar a conformidade com as normas da União Europeia. Além disso, regula a atuação de intermediários, exigindo que estes garantam a privacidade, a integridade e a segurança das operações, e prevê mecanismos sancionatórios para práticas fraudulentas (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2022).

Quanto à transferência internacional de dados, o regulamento impõe condições rigorosas para dados sensíveis, restringindo a partilha com países que não cumprem os requisitos da União Europeia. Estas regras visam assegurar transferências éticas e seguras, protegendo os interesses públicos (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2022). Os Estados-Membros devem criar órgãos para apoiar a aplicação do regulamento, e promover a partilha responsável, respeitando a privacidade dos dados (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2022).

A regulamentação proíbe acordos de exclusividade no armazenamento e análise de dados, exceto em casos de interesse geral devidamente justificados e limitados a 12 meses. Adicionalmente, estabelece sanções proporcionais à gravidade das violações, o que permite que cada Estado-Membro adapte as penalidades às suas realidades políticas e culturais (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2022).

O regulamento prevê a criação do Comité Europeu da Inovação de Dados, que promove a partilha de conhecimento científico e tecnológico, facilitando colaborações internas e com países terceiros.

Esta revisão está prevista até 24 de setembro de 2025 para avaliar a sua eficácia e impacto na realidade europeia (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2022).

Em Portugal, segundo Costa (2024), a implementação do conceito de *data governance* ainda está em fase inicial e requer maior investimento em literacia digital e em mudanças de atitude. Bernardino (2024) reforça a necessidade de informar os cidadãos sobre seus direitos no âmbito da proteção de dados, o que promove a convergência e o alinhamento com os regulamentos da União Europeia.



O Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), adotado em 27 de abril de 2016 e em vigor desde 25 de maio de 2018, visa proteger os dados pessoais dos cidadãos da União Europeia, estabelece uma base comum para as legislações dos Estados-Membros e garante a liberdade, justiça e segurança na circulação de dados pessoais (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2016). O regulamento aplica-se a todas as entidades que processam dados pessoais na União Europeia, mas exclui atividades relacionadas com a segurança e a política externa da União Europeia.

O RGPD define o tratamento de dados como um direito fundamental e regula a transparência e segurança na sua utilização. Dados sensíveis, como informações de saúde, origem racial, opiniões políticas e crenças religiosas, necessitam de proteção adicional e só podem ser processados com o consentimento explícito do titular ou em situações de interesse público (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2016).

Os titulares de dados têm direitos garantidos, como acesso, retificação, apagamento, portabilidade e oposição ao tratamento dos seus dados. Empresas e entidades públicas devem assegurar que o tratamento de dados seja seguro, transparente e limitado ao necessário. Violações de segurança devem ser notificadas imediatamente às autoridades e aos titulares, com medidas de mitigação recomendadas (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2016).

O regulamento também aborda a transferência internacional de dados, permitindo-a apenas sob condições específicas, como a existência de tratados ou consentimento do titular. Adicionalmente, incentiva os Estados-Membros a criar autoridades independentes para supervisionar o cumprimento do regulamento, com recursos adequados e proteção contra influências externas (Parlamento Europeu & Conselho da União Europeia, 2016).

O RGPD promove a liberdade de expressão, permitindo exceções para fins jornalísticos, literários e académicos, desde que conciliadas com a proteção de dados. Apesar de ser um marco na proteção de dados, conforme apontado por Costa (2024), ainda enfrenta desafios na sua implementação devido à falta de informação e de consciencialização por parte dos cidadãos, reforçando a necessidade de maior literacia sobre os direitos e deveres em relação aos dados pessoais.

Política de Gestão de Dados em Portugal

Em 2019, Portugal atualizou as suas políticas de gestão de dados com a Lei n.º 58/2019, alinhando-se ao RGPD de forma a proteger os dados pessoais dos cidadãos e garantir a circulação segura de informações, abrangendo tanto empresas públicas quanto privadas, dentro ou fora do território nacional (Lei n.º 58/2019, 2019). A Comissão Nacional de Proteção de Dados é a autoridade responsável por fiscalizar o cumprimento da lei, avaliar impactos e colaborar internacionalmente para um sistema de proteção atualizado e seguro. A *NATO Communications Academy*, inaugurada em 2019 em Oeiras, reforça a formação em cibersegurança e ciberdefesa, enquanto o Comando de Operações de Ciberdefesa reúne militares dos três ramos das Forças Armadas com o intuito de monitorizar o espaço digital e articular a segurança cibernética com órgãos como o *NATO Cyber Security Centre* (República Portuguesa, s.d.).



Segundo Costa (2024), embora Portugal siga as orientações da União Europeia, ainda apresenta deficiências, como falta de investimento na formação dos cidadãos e no aumento da literacia digital, o que cria vulnerabilidades. Projetos como o Gaia-X e iniciativas de digitalização previstas até 2030 visam melhorar a cibersegurança e promover a confiança entre empresas e clientes (Gaia-X, 2023; República Portuguesa, 2023). A Comissão Nacional de Proteção de Dados definiu uma série de medidas estratégicas para aprimorar a proteção de dados no país, incluindo o desenvolvimento de um Plano Nacional de Formação para promover a literacia digital, a criação de campanhas de boas práticas e de um canal prioritário *online* em parceria com Espanha de modo a facilitar a interação com os cidadãos (Comissão Nacional de Proteção de Dados, 2024). Além disso, procura fortalecer a cooperação nacional e internacional, estabelecendo protocolos robustos entre entidades públicas e privadas e incentivar a confiança mútua entre cidadãos e instituições.

A modernização e reorganização interna da Comissão Nacional de Proteção de Dados também são prioritárias, com melhorias na gestão de recursos humanos, aumento das sanções para violações de dados e aprimoramento da eficiência nas operações. Estas medidas visam consolidar a proteção de dados, fortalecer a cibersegurança e assegurar uma abordagem resiliente e integrada frente aos desafios digitais emergentes.

Ameaças e desafios à segurança digital da União Europeia

A ENISA e outras autoridades nacionais reportam um aumento nas tentativas de furto e violação de dados, destacando a atuação de agentes não estatais, como hackers organizados e ativistas cibernéticos, que representam um grande desafio à cibersegurança devido à sua natureza descentralizada, dificultando a sua identificação e o rastreamento (ENISA, 2023). Estes agentes ameaçam sistemas críticos e processos democráticos, como demonstra o ataque do grupo "*Fancy Bear*" em 2021 contra instituições governamentais europeias (Starks, 2021). A interferência em sistemas eleitorais é especialmente preocupante, pois compromete a confiança pública e a integridade das democracias, tornando essencial o fortalecimento de protocolos de segurança (ENISA, 2023).

Para enfrentar estes desafios, a União Europeia tem adotado medidas para aumentar a sua resiliência e autossuficiência, como o *European Union Chips Act*, que tem como objetivo atrair empresas tecnológicas para o território europeu, reduzindo dependências externas (Comissão Europeia, 2024c). A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e o Comité Europeu para a Proteção de Dados desempenham um papel crucial na promoção de boas práticas, literacia digital e uma cultura de responsabilidade na proteção de dados (Comissão Europeia, 2024d). A União Europeia também colabora internacionalmente e investe no desenvolvimento de tecnologias de cibersegurança para limitar a influência de agentes não estatais e proteger infraestruturas e processos democráticos.



Potencial de dados furtados

O aumento exponencial de cibercrimes, impulsionado por novas tecnologias, tem colocado em risco dados sensíveis de indivíduos e organizações. Pequenas e médias empresas são frequentemente alvos devido à sua menor capacidade de investir em cibersegurança. Técnicas como *ransomware* e *phishing* destacam-se pela eficácia em explorar vulnerabilidades para extorsão financeira e roubo de dados. Esses ataques comprometem informações pessoais, financeiras e corporativas, que consequentemente causam danos à reputação, perdas financeiras e desconfiança pública, tornando a recuperação um processo longo (Europol, 2024; Macnish *et al.*, 2019).

Os dados biométricos, cada vez mais usados como substitutos de palavras-passe tradicionais, também enfrentam desafios significativos. Por serem únicos e imutáveis, o seu comprometimento pode gerar riscos permanentes para os indivíduos, além de levantar preocupações sobre privacidade, consentimento e uso indevido por empresas em países sem um enquadramento regulatório claro (Natgunanathan *et al.*, 2016).

Outro risco crescente é a desinformação, utilizada para manipular a opinião pública e apoiar interesses políticos ou geopolíticos, como no conflito entre Rússia e Ucrânia. A disseminação deliberada de informações falsas afeta setores críticos, como saúde e democracia, o que exige ações coordenadas para mitigar os seus efeitos (ENISA, 2023).

Casos como o ataque à plataforma *Biostar 2*, que teve como consequência o furto de dados biométricos de mais de um milhão de utilizadores, evidenciam a fragilidade das infraestruturas digitais. Apesar de cumprir formalmente o RGPD, a resposta da empresa responsável levantou críticas sobre a eficácia das práticas de conformidade e destacou a necessidade de medidas mais rigorosas, como criptografia e arquiteturas descentralizadas, além de uma supervisão regulatória mais robusta (Trend Micro, 2019; Suprema, 2022). Esses incidentes realçam a urgência de fortalecer práticas de segurança cibernética e proteção de dados frente aos desafios da era digital.

A guerra Rússia-Ucrânia intensificou a preocupação com a segurança e a defesa na Europa, promovendo um aumento significativo nos investimentos nestes setores (Euronews, 2023). Desde o início do conflito, a União Europeia tem sido alvo de ciberataques com o intuito de aceder a bases de dados estratégicas, obter informações militares e lançar campanhas de desinformação que comprometem a coesão social e política (Duguin & Pavlova, 2023). Estes ataques demonstram o uso dos dados como armas estratégicas num conflito que transcende fronteiras físicas, evidenciando a interconexão das infraestruturas cibernéticas globais e os impactos transnacionais destas operações.

Em resposta, a União Europeia tem adotado medidas para proteger suas infraestruturas digitais, incluindo o *European Union Cyber Solidarity Act*, que reforça a prontidão e a capacidade de resposta contra ameaças cibernéticas, visando assegurar a integridade de os seus sistemas e mitigar os riscos globais decorrentes do conflito (Comissão Europeia, 2024b).



Impacto na Confiança e Reputação

A gestão de dados é crucial nas relações internacionais, garantindo direitos fundamentais como acesso, retificação e eliminação de dados, assegurados pelo RGPD, para que os cidadãos tenham controlo sobre as suas informações pessoais. No entanto, a confiança pública nos governos pode ser comprometida por fatores como burocracia excessiva e experiências negativas com serviços públicos. Reduzir barreiras e simplificar processos é essencial para melhorar a perceção dos cidadãos e promover confiança nas instituições (Hitlin & Shutava, 2022).

A transição para o *e-government* traz benefícios como redução de custos e maior eficiência dos serviços públicos, mas também enfrenta desafios relacionados com cibersegurança e à confiança nas novas tecnologias. A falta de atualização e segurança pode gerar desconfiança dos cidadãos em partilhar dados pessoais e realizar transações digitais, atrasando o avanço dessas soluções. Para garantir o sucesso do *e-government*, é necessário investimento contínuo em segurança, transparência e campanhas de educação para que os cidadãos compreendam e confiem nos serviços digitais (Horsburgh et al., 2011).

Durante a pandemia de COVID-19, o *e-government* demonstrou sua importância ao permitir acesso seguro e remoto a serviços públicos, reduzindo a necessidade de deslocamentos e interação física. Este contexto evidenciou como a confiança entre cidadãos e governos é vital para a aceitação de soluções digitais e destacou a necessidade de campanhas educativas e transparência para fomentar essa confiança (Martinus & Seth, 2023). A liderança responsável e transparente é essencial para reconquistar e manter a confiança pública, promovendo o uso eficiente de recursos e alinhando as soluções digitais aos interesses da sociedade (P. Hiltin et N. Shutava, 2022).

Atores não estatais

A segurança contemporânea enfrenta riscos crescentes de atores não estatais e movimentos internos, que emergem de forma descentralizada e espontânea, facilitados pela rápida partilha de informações no meio digital. Estes atores incluem terroristas recrutados através das redes sociais, hackers organizados e ativistas cibernéticos, que visam desestabilizar sistemas críticos, interferir em processos eleitorais e procuram obter acesso a dados sensíveis. Exemplos como o ataque do grupo "Fancy Bear" em 2021 evidenciam a complexidade de rastrear e mitigar essas ameaças, que comprometem a confiança pública e a integridade das instituições democráticas (Starks, 2021).

A espionagem digital também é um grande risco, intensificado pelo conflito Rússia-Ucrânia. A Letónia reportou várias atividades de espionagem relacionadas com serviços russos e chineses, com ataques visando identificar vulnerabilidades e sabotar bases de dados europeias. Além disso, campanhas de desinformação, especialmente em plataformas como Telegram, têm sido usadas para manipular perceções públicas e influenciar decisões políticas, tornando-se um elemento central da guerra híbrida (*Latvian State Security Service*, 2024).



A União Europeia reconhece estes desafios, tem investido em novas tecnologias de cibersegurança e tem estabelecido parcerias internacionais para proteger infraestruturas críticas e processos democráticos, reforçando a sua capacidade de resposta a ameaças cibernéticas e híbridas (ENISA, 2023).

Gestão de dados relacionada com os conflitos internacionais

A gestão de dados desempenha um papel central nas relações internacionais, especialmente no campo das *cyberpolitics*, que emergiram como uma resposta ao acesso generalizado à internet. Este ramo aborda questões cruciais como propriedade de bases de dados, regulação de crimes no espaço digital e implementação de políticas de segurança. Ao contrário das limitações físicas que tradicionalmente definem políticas territoriais, os recursos digitais possuem uma natureza intangível, o que faz com que a informação possa permanecer indefinidamente na rede ou desaparecer com um único ataque (Krieger, 2014). A União Europeia, por meio de suas diretrizes e regulações, procura moldar o futuro digital e estabelecer-se como líder no espaço cibernético, influenciando diretamente a soberania e as relações internacionais dos Estados-Membros (Salbu, 2001).

Os dados, são reconhecidos como um recurso valioso, pois são ferramentas poderosas que podem moldar percepções e comportamentos. Através de práticas de segmentação e personalização de conteúdo digital, é possível manipular ideologias e influenciar decisões. Este poder, frequentemente concentrado em grandes empresas tecnológicas, representa um desafio tanto para a segurança dos indivíduos quanto para a integridade das democracias (Zwitter, 2015). Ao mesmo tempo, a governação de dados tornou-se uma prioridade estratégica para governos e organizações internacionais, como a União Europeia, que busca regular o espaço digital para proteger os seus cidadãos, enquanto enfrenta uma rápida evolução tecnológica e conflitos geopolíticos que afetam diretamente sua capacidade de resposta (Zwitter, 2015).

A ascensão da China como líder em tecnologia e vigilância global representa um desafio significativo para a União Europeia. Empresas chinesas, como Huawei e Tencent, têm sido acusadas de facilitar a recolha de dados pessoais para o governo chinês, o que levanta preocupações sobre privacidade e manipulação de informações (Zhao, 2022). Além disso, o uso de tecnologias como a inteligência artificial, muitas vezes alimentadas por grandes volumes de dados recolhidos de forma pouco transparente, incrementa a desconfiança. A falta de regulamentos rigorosos na China permitiu ao país acumular vastas bases de dados que alimentam tanto seu desenvolvimento tecnológico quanto sua capacidade de influência global, colocando-o em competição direta com os Estados Unidos e a União Europeia, especialmente em setores como defesa e indústria (Zhao, 2022).

Estas ameaças não são limitadas a estados-nação. Grupos não estatais, como hackers organizados e ativistas cibernéticos, também representam um risco crescente, operando de forma descentralizada e com alcance global. O ataque do grupo "Killnet" à Lituânia em 2022 e o aumento dos ciberataques a países da OTAN desde o início do conflito Rússia-Ucrânia ilustram a crescente sofisticação dessas ameaças (Al Jazeera, 2022). A



espionagem digital também se intensificou, com ações atribuídas a agentes chineses e russos, que exploram vulnerabilidades em infraestruturas críticas e promovem campanhas de desinformação para moldar percepções públicas e influenciar decisões políticas (*Latvian State Security Service*, 2024).

Nesse contexto, a União Europeia tem investido em medidas como o *European Union Cyber Solidarity Act* e em parcerias estratégicas para enfrentar esses desafios. As Parcerias Público-Privadas são um componente fundamental dessa estratégia, permitindo a colaboração entre os setores público e privado para melhorar a resiliência digital, promover inovação e garantir a segurança dos dados. Essas parcerias dependem por vezes de *outsourcing*, o que oferece flexibilidade para adaptar abordagens às necessidades específicas de cada contexto, combinando a experiência técnica do setor privado com a capacidade de regulamentação do setor público (ENISA, 2017).

A colaboração internacional também desempenha um papel crucial na resposta a ciberameaças globais. A União Europeia trabalha em estreita cooperação com órgãos como a OTAN e a Agência de Cibersegurança dos Estados Unidos para fortalecer as suas capacidades de deteção, resposta e mitigação de incidentes cibernéticos. Essa cooperação promove a troca de melhores práticas, harmonização de normas e desenvolvimento de ferramentas conjuntas que aumentam a interoperabilidade e eficácia das soluções implementadas (*European Cybersecurity Competence Centre*, s. d.). Josep Borrell, num discurso, destacou que "as ciberameaças não têm fronteiras", enfatizando a necessidade de uma abordagem coordenada e integrada para garantir a segurança no ambiente digital.

O rápido crescimento das ciberameaças, combinado com a crescente dependência de infraestruturas digitais, sublinha a importância de políticas robustas de gestão de dados e da cibersegurança. A União Europeia continua a enfrentar desafios complexos no cenário geopolítico e digital, mas suas iniciativas, como a regulação do espaço digital e o fortalecimento de parcerias estratégicas, demonstram um compromisso em proteger seus cidadãos e promover um futuro digital seguro e confiável.

Política de gestão de dados em Portugal e nas Forças Armadas

Este capítulo analisa as implicações da implementação de regulamentos de cibersegurança em Portugal, com foco nas Forças Armadas e nos setores público e privado. Apesar de um aumento previsto de 15% no investimento em cibersegurança em 2024, visando atualizar infraestruturas, implementar novas tecnologias e fortalecer a resiliência contra ameaças emergentes, persistem desafios significativos, como a falta de recursos humanos qualificados e de uma cultura de cibersegurança (*Security Magazine*, 2024).

Segundo Costa (2024), Portugal adota os regulamentos da União Europeia de forma reativa e limitada, sem um desenvolvimento local ou iniciativas próprias, o que prejudica a construção de uma infraestrutura robusta de segurança. A falta de profissionais especializados agrava a dificuldade de monitorizar e responder a incidentes, enquanto a ausência de campanhas educativas e de sensibilização deixa os cidadãos vulneráveis a



riscos digitais, como mencionado por Santos (2024). A falta de consciencialização pública contribui para práticas inseguras, aumentando a exposição a ameaças.

O Centro Nacional de Cibersegurança (2022) aponta que pequenas e médias empresas enfrentam desafios ainda maiores devido a restrições financeiras e falta de conhecimento especializado. Apenas uma fração dessas empresas dispõe de certificações de segurança, e os orçamentos destinados à cibersegurança são frequentemente insuficientes, tornando-as alvos fáceis para ciberataques. Assim, a ausência de alinhamento com as melhores práticas internacionais aumenta a vulnerabilidade dessas organizações, destacando a necessidade de estratégias nacionais mais proativas e integradas.

A gestão de dados nas Forças Armadas Portuguesas é estratégica frente à rápida evolução tecnológica e às crescentes ameaças no ciberespaço. Com a transformação digital, o governo português tem investido em infraestruturas tecnológicas e em políticas de cibersegurança para cumprir compromissos com a União Europeia e a OTAN. Iniciativas como a criação da *NATO Communications and Information Academy* em Oeiras reforçam a capacitação em cibersegurança e a colaboração internacional (Nunes, 2020).

Apesar dos avanços, desafios persistem. A escassez de recursos humanos especializados compromete a capacidade de resposta a ciberameaças, exigindo medidas como a criação de um quadro especial para profissionais de ciberdefesa e incentivos para a retenção de talentos. Propõe-se também o estabelecimento de uma reserva nacional de especialistas para garantir respostas rápidas em situações críticas (Nunes, 2020).

A segurança dos sistemas de informação militares é prioritária, mas a dependência de tecnologias desatualizadas e a utilização de dispositivos não seguros representam vulnerabilidades. Segundo Bernardino (2024), é crucial atualizar equipamentos e garantir que sistemas internos sejam protegidos para evitar compromissos de rede. Além disso, a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço destaca a necessidade de alinhar iniciativas nacionais e internacionais para garantir uma abordagem coesa e integrada (ENISA, 2023).

A formação também tem sido foco, com disciplinas de ciberdefesa introduzidas em cursos militares, que proporcionam conhecimentos essenciais sobre segurança da informação. Contudo, o país ainda está no início desse processo, e esforços contínuos são necessários para construir uma ciberdefesa nacional resiliente, que garanta a soberania digital e o cumprimento de compromissos internacionais (Nunes, 2020).

Conclusões

O espaço digital tornou-se um domínio essencial, influenciando profundamente as relações sociais, económicas e políticas. Tal influência gera avanços significativos e também apresenta desafios complexos, como a privacidade e a proteção de dados. A União Europeia tem liderado esforços regulatórios, implementando políticas como o RGPD e o *Data Governance Act*, que promovem segurança, transparência e proteção de direitos fundamentais. No entanto, dificuldades de harmonização entre Estados-Membros, a influência de grandes corporações tecnológicas e a atuação de agentes não estatais, representam barreiras significativas a uma integração positiva de novas tecnologias.



Empresas privadas como *Google* e *TikTok* acumulam grandes volumes de dados pessoais e desafiam a soberania regulatória europeia, enquanto campanhas de desinformação e ciberataques ameaçam as democracias e a estabilidade digital. A União Europeia procura mitigar esses riscos ao estabelecer regulamentos robustos e mecanismos de supervisão eficazes, reforçando tanto a privacidade como a resiliência das infraestruturas digitais.

Em Portugal, as Forças Armadas têm avançado na cibersegurança, alinhando-se com as políticas europeias e da OTAN. A criação do Centro de Comando de Operações de Ciberdefesa e da *NATO Communications and Information Academy* em Oeiras reflete o compromisso nacional em fortalecer a defesa cibernética. Contudo, desafios como a escassez de recursos humanos especializados, a falta de atualização tecnológica e a necessidade de formação contínua limitam a eficácia dessas iniciativas. Propostas como a criação de uma reserva nacional de especialistas e parcerias público-privadas são essenciais para superar essas dificuldades.

Respondendo às questões formuladas no início do artigo, conclui-se que as políticas de gestão de dados da União Europeia influenciam diretamente a segurança digital, promovem uma abordagem ética e inovadora que protege os direitos dos cidadãos e sustenta a democracia. No entanto, para enfrentar as rápidas mudanças tecnológicas e as crescentes ameaças, é necessário reforçar a colaboração internacional, investir em tecnologias emergentes e promover a literacia digital, assegurando um ambiente digital seguro, resiliente e inclusivo.

Conclui-se igualmente que é imperativo que as Forças Armadas se desenvolvam de modo a abranger este mundo digital em transformação, observando-se já esse processo nas Forças Armadas Portuguesas. Futuras investigações centradas nas Forças Armadas, numa perspetiva comparativa entre Estados-Membros da União Europeia, permitiriam uma reflexão fundamentada sobre a cadência de adaptação a este novo campo para assegurar uma defesa e modernização proativas.

Este estudo apresenta limitações decorrentes da bibliografia disponível sobre o tema e da sua natureza volátil, uma vez que se trata de uma área de rápida evolução, na qual os fatores determinantes evoluem continuamente. Apesar destas limitações, é possível reconhecer a crescente importância desta temática a nível global, cuja influência se estende do indivíduo aos próprios Estados, criando desafios e oportunidades em todas as esferas da sociedade.

Referências

Aguerre, C., Campbell-Verduyn, M., & Scholte, J. A. (2024). Introduction: Polycentric perspectives on digital data governance (pp. 1–18). In C. Aguerre, M. Campbell-Verduyn, & J. A. Scholte (Eds.), *Global digital data governance: Polycentric perspectives* (pp. 1–18). Routledge.

Al Jazeera. (2022, 27 junho). *Russia hackers claim responsibility for cyber-attack on Lithuania*. <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/27/russia-hackers-claim-responsibility-for-cyber-attack-on-lithuania>



- Bernardino, C. (2024, 17 outubro). *Entrevista conduzida por A. Barroso* [Videoconferência; comunicação pessoal não recuperável].
- Booth, W. C., Colomb, G. G., & Williams, J. M. (2003). *The Craft of Research* (2ª ed.). University of Chicago Press.
- British Academy & Royal Society. (2017). *Data management and use: Governance in the 21st century*. <https://royalsociety.org/news-resources/projects/data-governance/>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4ª ed.). Oxford University Press.
- Centro Nacional de Cibersegurança. (2022). *Relatório Cibersegurança em Portugal: Sociedade 2022*. [https://www.cnccs.gov.pt/docs/rel-sociedade2022-observ-cnccs.pdf](https://www.cncs.gov.pt/docs/rel-sociedade2022-observ-cnccs.pdf)
- Choucri, N. (2012). *Cyberpolitics in international relations*. MIT Press.
- Choucri, N., & Clark, D. (2018). *International relations in the cyber age: The co-evolution dilemma*. MIT Press.
- Comissão Europeia. (2018). *Perguntas e Respostas – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pt/memo_18_387/MEMO_18_387_PT.pdf
- Comissão Europeia. (2024a, setembro 24). *Políticas da UE em matéria de cibersegurança*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/cybersecurity-policies>
- Comissão Europeia. (2024b, novembro 04). *Cyber Solidarity Act*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cyber-solidarity>
- Comissão Europeia. (2024c, novembro 04). *European Chips Act*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_pt
- Comissão Europeia. (2024d, dezembro 11). *Digital Europe Programme*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>
- Comissão Nacional de Proteção de Dados. (2024). *Plano Anual de Atividades para o Ano de 2025*. https://www.cnpd.pt/media/1d5eggad/cnpd_plano-anual-de-atividades-2025.pdf
- Costa, M. (2024, 11 setembro). *Entrevista conduzida por A. Barroso* [Presencial; comunicação pessoal não recuperável].
- Duguin, S., & Pavlova, P. (2023). *The role of cyber in the Russian war against Ukraine: Its impact and the consequences for the future of armed conflict*. European Parliament, Directorate-General for External Policies. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI\(2023\)702594](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_BRI(2023)702594).
- ENISA. (2017). *ENISA Public Private Partnerships (PPP): Cooperative models*. <https://doi.org/10.2824/076734>
- ENISA. (2023). *ENISA Threat Landscape 2023: July 2022 to June 2023*. <https://doi.org/10.2824/782573>



- Euronews. (2023, 30 novembro). *Record increase in EU military spending amid "demanding times"*. <https://www.euronews.com/2023/11/30/record-increase-in-eu-military-spending-amid-demanding-times>
- European Cybersecurity Competence Centre. (s.d.). *European Cybersecurity Competence Centre*. Consultado em 30 de dezembro de 2024, em https://cybersecurity-centre.europa.eu/index_en
- Europol. (2024). *European Union terrorism situation and trend report 2023*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2813/302117>
- Gaia-X. (2023). *A Federated Secure Data Infrastructure*. <https://gaia-x.eu/about/>
- Hitlin, P., & Shutava, N. (2022). *Trust in Government: A Close Look at Public Perceptions of the Federal Government and Its Employees*. <https://ourpublicservice.org/wp-content/uploads/2022/03/Trust-in-Government.pdf>
- Horsburgh, S., Goldfinch, S., & Gauld, R. (2011). Is Public Trust in Government Associated With Trust in E-Government? *Social Science Computer Review*, 29, 232–241. <https://doi.org/10.1177/0894439310368130>
- Hummel, P., Braun, M., Tretter, M., & Dabrock, P. (2021). Data sovereignty: A review. *Big Data & Society*, 8(1). <https://doi.org/10.1177/2053951720982012>
- Kazemi, A., Kalhornia Golkar, M., & Lajmiri, S. (2023). Origins of Cyber Security: Short Report. *International Journal of Reliability, Risk and Safety: Theory and Application*, 6(2), 77-83. <https://doi.org/10.22034/ijrrs.2023.6.2.9>
- Krieger, J. (2014). *Explorations in Cyber International Relations*. Oxford University Press.
- Kumar, R., & Bhatia, M. (2020). A Systematic Review of the Security in Cloud Computing: Data Integrity, Confidentiality and Availability. In *2020 IEEE International Conference on Computing, Power and Communication Technologies (GUCON)* (pp. 334-337). IEEE. <https://doi.org/10.1109/GUCON48875.2020.9231255>
- Latvian State Security Service. (2024). *Annual Report for 2023*. <https://vdd.gov.lv/en/news/press-releases/vdd-publishes-the-annual-report-on-its-activities-in-2023/>
- Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto. (2019). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/58-2019-123815982>
- Macnish, K., Fernandez-Inguanzo, A., & Kirichenko, A. (2019). Smart Information Systems in Cybersecurity: An Ethical Analysis. *ORBIT Journal*, 2(2). <https://doi.org/10.29297>
- Martinus, M. & Seth F. (2023). *E-government and digital trust: Lessons from the COVID-19 pandemic*. ISEAS Yusof Ishak Institute. https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2023/05/ISEAS_Perspective_2023_48.pdf
- Natgunanathan, I., Mehmood, A., Xiang, Y., Beliakov, G., & Yearwood, J. (2016). Protection of Privacy in Biometric Data. *IEEE Access*, 4, 880-892 <https://doi.org/10.1109/ACCESS.2016.2535120>



Nunes, P. F. V. (2020). *A edificação da capacidade de ciberdefesa nacional: Contributos para a definição de uma estratégia militar para o ciberespaço*. Coleção "ARES", 36. Instituto Universitário Militar. <https://www.ium.pt/pub/65>

Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia. (2016). *Regulamento (UE) 2016/679 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados—RGPD)*. Eur-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>

Parlamento Europeu, & Conselho da União Europeia. (2022). *Regulamento (UE) 2022/868 (Data Governance Act)*. Eur-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/868/oj/eng>

República Portuguesa. (2023). *Avaliação da Potencial Económico da Transição Digital em Portugal*. https://portugaldigital.gov.pt/wp-content/uploads/2023/05/Portugal-Digital_Avaliacao-Transicao-Digital_Documento-Final_v20230330_VF.pdf

República Portuguesa. (s.d.). *Ministério da Defesa Nacional. Comando de Operações de Ciberdefesa—COCiber*. Consultado em 17 de novembro de 2024, em <https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/ciberdefesa/centro/Paginas/default.aspx>

Rodima-Taylor, D. (2024). Grassroots data activism and polycentric governance: Perspectives from the margins (pp. 68–87). In C. Aguerre, M. Campbell-Verduyn, & J. A. Scholte (Eds.), *Global digital data governance: Polycentric perspectives*. Routledge.

Salbu, S. R. (2001). *The European Union Data Privacy Directive and International Relations*. <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/39802/wp418.pdf>

Sambaluk, N. M., & Spafford, E. H. (2020). *Myths and realities of cyber warfare: Conflict in the digital realm*. Praeger.

Santos, L. M. S. F. (2024, 11 setembro). *Entrevista conduzida por A. Barroso* [Presencial; comunicação pessoal não recuperável].

Security Magazine. (2024, 30 outubro). *IDC prevê que investimento em cibersegurança atinja 250 milhões em Portugal até ao final do ano*. <https://www.securitymagazine.pt/2024/10/30/idc-preve-que-investimento-em-ciberseguranca-atinja-250-milhoes-em-portugal-ate-ao-final-do-ano/>

Shen, Y. (2022). Data governance in China's platform economy. *China Economic Journal*, 15(2), 202–215. <https://doi.org/10.1080/17538963.2022.2068833>

Starks, T. (2021, 01 julho). *US, UK accuse Russian military hackers of battering-ram password attacks against hundreds of targets*. CyberScoop. <https://cyberscoop.com/russia-gru-brute-force-password-spray-nsa-cisa-fbi-uk/>

Suprema. (2022, 23 maio). *Legal notice*. <https://www.supremainc.com/en/util/legal-notice.asp>

Trend Micro. (2019, agosto 15). *Over 27.8M records exposed in BioStar 2 data breach*. <https://www.trendmicro.com/vinfo/us/security/news/online-privacy/over-27-8m-records-exposed-in-biostar-2-data-breach>

Zhao, B. (2022). *China's Rising Data Power and the Global Impacts*. [Preprint]. ResearchGate. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.27432.85762/1>



Zwitter, A. (2015). Big Data and International Relations. *Ethics & International Affairs*, 29(4), 377-389. <https://doi.org/10.1017/S0892679415000362>

GOVERNAÇÃO MIGRATÓRIA DA UNIÃO EUROPEIA: POLÍTICAS, AGÊNCIAS E IMPLEMENTAÇÃO

JORGE MIGUEL AMARAL ALVES

jmialves@emfa.gov.pt

Aspirante a Oficial Aluno no Mestrado Integrado na Especialidade de Piloto Aviador. Centro de Investigação da Academia da Força Aérea, Academia da Força Aérea, Instituto Universitário Militar (Portugal). ORCID: 0009-0002-7447-2433

ADRIANA FILIPA GAMEIRO MARTINS

adrianafgmartins@hotmail.com

Major da Guarda Nacional Republicana. Investigadora Integrada do Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos. Investigadora Associada do Centro de Investigação do Instituto Universitário Militar. Investigadora Associada do Centro de Investigação, Desenvolvimento e Inovação da Academia Militar (Portugal). ORCID ID: 0000-0002-5494-0992

TIAGO LUÍS CARVALHO

tiagoluiscarvalho13@gmail.com

Professor na Academia da Força Aérea (Portugal). Doutorado em Relações Internacionais e Pós-Graduado em Direito da União Europeia. Investigador do Instituto do Oriente, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa e do Centro de Investigação da Academia da Força Aérea, Academia da Força Aérea, Instituto Universitário Militar (Portugal). ORCID: 0000-0003-3486-9794

Resumo

Nos últimos anos, a União Europeia (UE) tem enfrentado desafios crescentes no domínio das migrações, intensificados pelo aumento dos fluxos migratórios regulares e irregulares, o que exigiu adaptações contínuas na governação migratória, desde novas políticas a mudanças institucionais. Este artigo analisa a evolução das políticas migratórias da UE entre 2015 e 2024, com enfoque nos enquadramentos jurídicos e institucionais, nas medidas de gestão das fronteiras externas e na evolução do papel de agências envolvidas na gestão migratória. Discutem-se também os desafios de cooperação e de implementação entre Estados-Membros neste domínio. Nesta investigação adotou-se uma abordagem qualitativa, combinando análise documental e revisão de literatura (tratados internacionais, relatórios institucionais da UE e literatura científica sobre migração), complementadas por entrevistas semiestruturadas para explorar diferentes perspetivas sobre as políticas migratórias e os obstáculos à cooperação. Os resultados identificam os principais desafios e oportunidades da gestão migratória europeia, destacando tanto os impactos das políticas implementadas ao longo da última década como a complexidade de equilibrar as preferências nacionais em matéria de migração. Adicionalmente, o estudo reflete sobre a eficácia das políticas adotadas e propõe soluções orientadas para conciliar objetivos humanitários, de segurança e de desenvolvimento no quadro da governação migratória.

Palavras-chave

Políticas Migratórias, Governação Migratória, União Europeia, Gestão das Fronteiras, Refugiados.



Abstract

In recent years, the European Union (EU) has faced mounting challenges in the migration domain, intensified by the increase in regular and irregular migratory flows, prompting continuous adjustments in EU migration governance, from policy reforms to institutional change. This paper examines the evolution of the EU migration policies between 2015 and 2024, focusing on legal and institutional frameworks, measures related to external border management, and the evolving roles of agencies involved in migration management, while also discussing challenges of cooperation and policy implementation among Member States. This research adopted a qualitative approach combining document analysis and a literature review of international treaties, EU institutional reports, and scientific literature on migration. Semi-structured interviews were also conducted to explore the different perspectives on the EU migration policies and their evolution, and to understand the challenges in cooperation between Member States. Findings identify core challenges and opportunities in EU migration management, highlighting both the impacts of policies implemented over the last decade and the complexity of balancing national preferences in migration matters. In addition, the conclusion offers a reflection on the effectiveness of the migration policies and suggest possible solutions, aimed at reconciling humanitarian, security and development objectives in migration governance.

Keywords

Migration Policies, Migration Governance, European Union, Border Management, Refugees.

Como citar este artigo

Alves, Jorge Miguel Amaral Martins, Adriana Filipa Gameiro & Carvalho, Tiago Luís (2026). Governança Migratória da União Europeia: Políticas, Agências e Implementação. *Janus.net, e-journal of international relations*. Thematic Dossier - European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy, VOL. 16, Nº. 2, TD4, Abril 2026, pp. 42-60. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT03226.3>

Artigo submetido a 17 de janeiro de 2026 e aceite para publicação a 19 de fevereiro de 2026.





GOVERNAÇÃO MIGRATÓRIA DA UNIÃO EUROPEIA: POLÍTICAS, AGÊNCIAS E IMPLEMENTAÇÃO

JORGE MIGUEL AMARAL ALVES

ADRIANA FILIPA GAMEIRO MARTINS

TIAGO LUÍS CARVALHO

Introdução

Este artigo analisa a governação migratória da União Europeia (UE) entre 2015 e 2024. A governação migratória é entendida como “um processo organizacional definido pela relação entre as organizações envolvidas [na migração] e o ambiente em que operam”, sublinhando-se que estas organizações não só respondem “às pressões do seu ambiente, mas, através das suas ações, podem também desempenhar um papel determinante na forma como esse ambiente é moldado” (Geddes *et al.*, 2019, p. 9). Inclui, portanto, quer as políticas destas organizações, quer o impacto das suas ações, que, no caso da migração na UE, envolve tanto as agências como a implementação das políticas pelos Estados-Membros (EM).

As políticas migratórias da UE têm sido uma preocupação política e social dos EM constituintes (Porto, 2020). Em traços gerais, as políticas migratórias da UE, são um conjunto de normas e regras destinadas a gerir as autorizações de entrada, de permanência e de integração social de cidadãos provenientes de países terceiros. Criadas e alteradas segundo acordos supranacionais e legislações de cada EM, têm como objetivo o equilíbrio entre o controlo de fronteiras e o respeito pelos direitos humanos (Parlamento Europeu, 2024).

Em janeiro de 2023, a UE tinha aproximadamente 27,3 milhões de cidadãos provenientes de países terceiros a residir nos EM, o que representava cerca de 6,1% da população total e um aumento de 3,5 milhões em comparação com 2022 (Eurostat, 2024). Para além disso, em 2022, mais de 3,6 milhões dos primeiros títulos de residência foram emitidos na UE, representando um aumento de 26% face a 2021 (Eurostat, 2023). Assim, a problemática das migrações internacionais e da integração de populações deslocadas, acentua-se devido à necessidade emergente de conseguir responder aos problemas de



segurança decorrentes dos fluxos migratórios da última década, de forma estratégica e humanitária (Ramos, 2020).

O objeto de estudo desta investigação prende-se com a governação migratória da UE, em que se aprofunda a dimensão da segurança nas valências de controlo das fronteiras externas e na implementação institucional (agências e EM) da gestão de fluxos migratórios. O período temporal de análise corresponde de 2015 a 2024, em que 2015 é um marco na implementação pela UE de medidas substanciais – que reforçam os tratados estabelecidos – para regular a imigração cujas fluxos remontam, por exemplo à crise na Líbia, na Síria e no Afeganistão. O próprio ano de 2015 “expôs as deficiências do sistema de migração da UE” (Comissão Europeia, s.d., par. 3). O período temporal de dez anos inclui ainda a mais recente crise migratória devido à invasão da Rússia à Ucrânia, no início de 2022, permitindo analisar a evolução de políticas migratórias adotadas pela UE para uma melhor preparação.

O seu principal objetivo é analisar as políticas migratórias da UE no quadro da governação migratória no contexto das crises e fluxos migratórios que se traduz na seguinte pergunta de partida (PP): “De que forma os fluxos migratórios influenciam as políticas migratórias da União Europeia, e quais os impactos dessas políticas?”.

Para alcançar este objetivo geral, foram definidos dois objetivos específicos (O_E) e as respetivas perguntas subsequentes (P_S). O O_{E01} analisa as migrações para a UE desde 2015, e as medidas tomadas com vista ao controlo migratório, com ênfase no papel das agências na implementação, e materializa-se na P_{S01} “De que forma as agências da União Europeia, intervenientes na gestão migratória, têm contribuído para a implementação das políticas migratórias?”¹ O O_{E02} analisa como o papel e a importância de algumas agências europeias intervenientes na gestão migratória da UE refletindo a P_{S02} “De que forma as diferenças ideológicas e de responsabilidades entre Estados Membros têm influenciado a evolução das políticas migratórias da União Europeia?”.

A investigação incluiu uma revisão bibliográfica para enquadrar o estado da arte, em que se recorre a fontes primárias como documentos oficiais da UE, da Organização das Nações Unidas e da Comissão Europeia, e fontes secundárias como artigos científicos direcionados à temática e publicados em revistas científicas.

Esta investigação enquadra-se no âmbito das relações internacionais e das políticas europeias e está estruturada em três secções principais, organizadas de forma a proporcionar uma análise clara do tema em investigação. É abordado: (1) o quadro teórico utilizado; (2) as políticas migratórias e agências da EU; e (3) as crises migratórias e as medidas adotadas pela UE.

Na metodologia são especificados os métodos qualitativos adotados, justificando-se a escolha das abordagens escolhidas, ao passo que a análise e discussão dos resultados foca-se nas entrevistas que abordam a evolução das políticas migratórias da UE, os desafios observados, as oportunidades e o impacto das medidas adotadas.

¹ No âmbito das Agências da União Europeia intervenientes na gestão migratória serão abordadas a *Frontex*, a *EUROPOL* e a Agência da União Europeia para o Asilo.



Por fim, as considerações finais sintetizam os principais resultados obtidos nesta investigação, e apresenta recomendações.

Quadro teórico

Esta secção enquadra o fenómeno migratório e as principais abordagens teóricas relevantes, clarificando conceitos úteis para analisar a governação migratória da UE e as dinâmicas de implementação associadas.

No realismo neoclássico, cuja ideologia parte do princípio de que, embora o sistema internacional seja anárquico e favoreça a maximização de poder, o comportamento de um Estado não é unicamente previsível a partir da distribuição de capacidades no sistema, mas é também segundo a interpretação da posição de poder pelas lideranças políticas e pelas capacidades de cada um, interligando as pressões do sistema internacional e fatores internos na criação de políticas externas (Schweller, 2004). Esta teoria reconhece a centralidade do poder e da segurança nas relações internacionais, mas também que as decisões de cada Estado são condicionadas por fatores internos (Lobell *et al.*, 2009). No contexto da UE, esta perspetiva ajuda a compreender a diferença de preferências entre EM.

Quanto às migrações, estas têm provocado alterações na demografia, economia e sociedade, tanto nos países de destino quanto nos de origem, tornando-se uma característica relevante das relações internacionais (Comissão Europeia, 2023).

A definição de migrações varia entre extremos teóricos contrastantes: uma definição ampla que inclui todas as formas de mobilidade e outra restrita que exclui determinados movimentos. Além disso, o fenómeno migratório, especialmente o internacional, envolve diversas áreas do conhecimento como a sociologia, a geografia, a economia e o direito, dificultando a criação de uma teoria única sobre migração internacional (Nolasco, 2016).

Contudo, é possível definir migrante internacional como a pessoa que vive num país diferente do qual é oriundo ou do qual possui cidadania, ou seja, as migrações internacionais referem-se à mobilidade de pessoas entre Estados. Porém, para alguns autores, como Amador & Wolf (2020), a migração internacional envolve a mudança entre dois sistemas políticos diferentes. Por ser um fenómeno com diversas variáveis e sem consenso nos seus parâmetros, as definições de conceitos que as migrações englobam representam restrições com o fim de simplificar uma realidade subjetiva. Como já mencionado, as migrações têm sido alvo de considerável atenção das ciências sociais para categorizar e compreender as suas causas, padrões e consequências. Assim, surgiram diversas teorias sobre o fenómeno da migração internacional (Kurekova, 2011).

Abordagens clássicas das migrações estabeleceram bases para a compreensão dos movimentos populacionais, focando-se em fenómenos económicos e demográficos e fornecendo uma estrutura fundamental para análises posteriores (Ismael, 2021). Ravenstein (1885) e Nolasco (2016) destacaram que movimentos migratórios tendem a ocorrer em etapas e são amplamente motivados por fatores económicos.

A teoria *push/pull* de Lee (1966) defende que a migração resulta da interação entre fatores de “repulsão” e de “atração”, reconhecendo também a interferência de obstáculos



e fatores pessoais (Castro, 2012). Os fatores de “repulsão” incluem a pobreza, o desemprego, os conflitos, as perseguições e a falta de acesso a serviços básicos, enquanto os fatores de “atração” englobam melhores oportunidades económicas, segurança e serviços públicos de qualidade (Lee, 1966).

A teoria neoclássica das migrações, desenvolvida nas décadas de 1960 e 1970, baseia-se na teoria *push-pull*, sendo que ambas “consideram que, no centro dos processos migratórios, se encontra a decisão de um agente racional que, na posse de informação sobre as características relativas das regiões A e B, e de dados contextuais respeitantes à sua situação individual e grupal, se decide pela permanência ou pela migração” (Peixoto, 2004, p. 5) com o objetivo de maximizar rendimentos e benefícios envolvidos.

A Teoria do Mercado de Trabalho Dual, desenvolvida nas décadas de 1960 e 1970, pelo autor Michael Piore (1979), argumenta que as migrações internacionais são impulsionadas pela procura de mão de obra nos países desenvolvidos, sendo uma necessidade estrutural dessas economias e não apenas uma escolha individual motivada por disparidades salariais. Esta teoria destaca a segmentação do mercado de trabalho em dois setores: o primário e o secundário (Peixoto, 2004).

A *Nova Economia da Migração Laboral*, desenvolvida na década de 1980, expande a teoria neoclássica e considera as famílias como unidades de tomada de decisão. A migração deixa de ser vista apenas como uma decisão individual, sendo uma estratégia familiar para diversificar rendimentos, minimizar riscos económicos e melhorar o estatuto social (Molho, 1992).

A *Teoria dos Sistemas Migratórios* ocupa um lugar central nas teorias migratórias contemporâneas, enfatizando o papel das redes sociais e propondo que a migração deve ser entendida num sistema interdependente, sustentado por redes históricas, culturais e políticas entre países de origem e destino (Kritz *et al.*, 1992).

Verifica-se que a migração é um fenómeno complexo cuja compreensão exige uma abordagem teórica capaz de integrar diferentes níveis de análise, atendendo à diversidade de causas, trajetórias e impactos.

Políticas migratórias e agências

O Acordo de Schengen, assinado em 1985 por cinco países da Comunidade Económica Europeia, estabeleceu a base para a livre circulação de pessoas na Europa e eliminou progressivamente o controlo de fronteiras internas. Complementado pela Convenção de Schengen, em 1990, o Acordo embora tenha estabelecido as condições para um espaço sem controlos fronteiriços internos, não deixou de incluir mecanismos de cooperação policial e de partilha de informação, bem como uma política comum de vistos, com o objetivo de reforçar a segurança e combater a criminalidade (Comissão Europeia, 2025). Apesar de promover a liberdade de circulação, o Acordo de Schengen enfrentou desafios com especial destaque à ausência de colaboração policial, prejudicando a união necessária para combater ameaças transnacionais e a confiança entre EM (Laureano & Rento, 2014).



O Tratado de Maastricht (1992) foi um marco na integração europeia, abordando políticas de imigração e asilo sob competência intergovernamental (União Europeia, 1992). Introduziu os três pilares da EU – as Comunidades Europeias, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Justiça e Assuntos Internos – e ações conjuntas contra o crime organizado e terrorismo, além de regras uniformes para fronteiras externas. Introduziu também o conceito de cidadania europeia, permitindo direitos de livre circulação na UE.

O Tratado de Amesterdão (1997) integrou o Acordo de Schengen no quadro jurídico da UE, transferiu competências migratórias dos EM para a UE e criou mecanismos para combater a imigração ilegal e prevenir o uso indevido de vistos (União Europeia, 1997).

O Tratado de Lisboa (2007) trouxe mudanças no funcionamento da UE, consolidando a PESC e introduzindo a Política Comum de Segurança e Defesa (União Europeia, 2007). No âmbito migratório, reforçou a livre circulação, imigração, asilo e controlo de fronteiras externas.

A Declaração UE-Turquia (2016) visou conter a crise migratória com medidas como o retorno de migrantes irregulares das ilhas gregas para a Turquia e a reinstalação de refugiados na UE, acompanhado de um financiamento de 6 mil milhões de euros. Apesar de reduzir travessias irregulares, este acordo foi criticado por externalizar o controlo migratório e depender de um país instável (Freire & Nascimento, 2023).

O Novo Pacto, proposto em 2020 e adotado em 2024, procurou uma gestão migratória mais justa e eficiente, baseado na solidariedade entre EM e na partilha de responsabilidades. Oferece apoio financeiro e logístico a países sob maior pressão, como Grécia, Itália e Espanha, enquanto reforça o controlo fronteiriço e melhora os processos de asilo. Contudo, enfrenta críticas por externalizar a gestão migratória e pela relutância de alguns EM em ceder soberania (Oliveira, 2021).

Entre as agências europeias, destaca-se a *Frontex*, criada em 2004 e sediada na Polónia, que apoia os EM no controlo das fronteiras externas, incluindo operações de retorno. A crise migratória de 2015 intensificou o papel desta agência, adaptando operações para responder à pressão migratória (Frontex, 2015).

A Europol, criada em 1995 e convertida em agência da UE em 2009, facilita a cooperação policial contra o crime organizado, cibercriminalidade e terrorismo. A Operação EMPACT, em 2023, focada no tráfico humano e contrabando de migrantes, identificou 7536 vítimas e deteve 457 criminosos (Conselho da União Europeia, 2023).

Por fim, a Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA), fundada em 2016, visa reforçar a cooperação na gestão de pedidos de asilo e melhorar os sistemas de proteção. A crise migratória de 2015 motivou sua criação, com apoio direto aos EM e fortalecimento de capacidades em regiões como o Norte de África e os Balcãs (EUAA, 2023).

A tabela 1 sintetiza a evolução das medidas adotadas pela UE através destes tratados.



Tabela 1. Síntese dos Tratados que influenciaram as Políticas Migratórias da UE

Tratado/Instrumento	Implementações em Políticas Migratórias
Acordo do Espaço Schengen (1985) e Convenção de Schengen (1990)	- Eliminação gradual dos controlos nas fronteiras internas para facilitar a livre circulação de cidadãos da UE e de países terceiros. - Criação do Sistema de Informação Schengen para partilha de informações entre as autoridades nacionais dos Estados-Membros, visando combater a criminalidade e reforçar a segurança - Implementação do Sistema de Vistos Schengen para harmonizar as condições de entrada de cidadãos de fora da UE. - Definição de regras específicas para a gestão das fronteiras externas
Tratado de Maastricht (1992)	- Estabelecimento de uma política intergovernamental para imigração e asilo, lançando as bases para futuros desenvolvimentos nesta área. - Introdução da cidadania europeia, que confere aos cidadãos nacionais dos Estados-Membros o direito de livre circulação e residência dentro da UE. - Regras uniformes para cruzar as fronteiras externas e prevenção de crimes transnacionais como tráfico de drogas e terrorismo.
Tratado de Amsterdão (1997)	- Integração do Acordo de Schengen no quadro jurídico da UE, institucionalizando a livre circulação no espaço europeu. - Introdução de medidas específicas para combater a imigração ilegal e o tráfico humano, incluindo repatriamento de residentes ilegais e mecanismos para evitar a emissão inadequada de vistos. - Transferência de competências de imigração e asilo dos Estados-Membros para a UE, permitindo políticas comuns.
Tratado de Lisboa (2007)	- Reforço do controlo das fronteiras externas com uma abordagem mais sistemática e coordenada. - Introdução de medidas para prevenir crimes como tráfico humano, xenofobia e racismo. - Consolidação do princípio de solidariedade entre os Estados-Membros, estabelecendo responsabilidade partilhada na gestão de crises migratórias. - Garantia de maior eficácia em políticas de asilo e imigração, promovendo a livre circulação sem controlo interno.
Acordo UE-Turquia (2015)	- Retorno de migrantes irregulares que chegam às ilhas gregas à Turquia, com a possibilidade de aceitar refugiados em países da UE em troca. - Financiamento de seis mil milhões de euros para apoiar refugiados na Turquia, em áreas como saúde, educação e proteção socioeconómica. - Prevenção de novas rotas de migração irregular através de maior cooperação da Turquia no mar Egeu e combate ao contrabando de migrantes. - Restrições ao realojamento de refugiados na UE, dando prioridade a casos mais vulneráveis.
Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo (2020)	- Criação de um sistema comum de gestão migratória e de asilo com maior rapidez e eficiência. - Implementação de mecanismos de solidariedade para partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros em crises migratórias. - Desenvolvimento de vias legais e sustentáveis para a imigração, atraindo talentos para a UE. - Reformas no Sistema Europeu Comum de Asilo para garantir igualdade de tratamento, segurança jurídica e eficiência no processo de asilo.

Fonte: Elaboração própria

Desde o Acordo de Schengen até ao Tratado de Lisboa, a abordagem da UE tem evoluído da livre circulação à gestão integrada da migração que procura o equilíbrio entre segurança das fronteiras e a solidariedade. Após a crise de 2015, essa evolução consolidou-se com acordos externos, em específico entre a UE e a Turquia, com a criação da EUAA e com a adoção do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo.



As crises migratórias e as medidas da União Europeia

A análise das crises que afetaram os fluxos migratórios começou com a Primavera Árabe, que inspirou protestos no Norte de África e Médio Oriente, levando à queda de governos autoritários e ao agravamento de crises humanitárias e conflitos, como na Líbia e na Síria (Dalacoura, 2012).

Na Líbia, os protestos de 2011 contra o regime de Muammar Gaddafi resultaram em sua queda, mas deixaram o país em guerra civil, gerando 2,5 milhões de imigrantes e 660.000 deslocados internos (Lano, 2018). A rota central do Mediterrâneo tornou-se uma das principais vias de migração irregular para a Europa, com mais de 150.000 travessias em 2015 (Monroe, 2022).

Na Síria, os protestos de 2011 contra Bashar al-Assad evoluíram para uma guerra civil prolongada, gerando 6,6 milhões de refugiados até 2015, um terço da população mundial de refugiados (Crawley *et al.*, 2016). A UE respondeu com medidas de realocação de refugiados e acordos com países terceiros, além de mobilizar 33 mil milhões de euros em apoio (Conselho Europeu & Conselho da União Europeia, 2024).

No Afeganistão, décadas de conflitos culminaram na retomada do poder pelos Talibã em 2021, após a retirada de forças internacionais (Ruchel *et al.*, 2021). A violência gerou o segundo maior grupo de requerentes de asilo na UE em 2015, com 1.322.850 pedidos registados entre 2008 e 2021. Destes, 290.000 foram recusados e 70.000 requerentes repatriados (Euronews, 2021).

Na Ucrânia, a invasão russa em 2022 desencadeou uma das maiores crises de refugiados da Europa desde a II Guerra Mundial, com 6 milhões de refugiados na UE até 2024 e um terço da população deslocada (Organização das Nações Unidas, 2022).

Entre 2015 e 2023, a UE implementou medidas significativas para regular a imigração e responder à crise migratória. Em abril de 2015, o Conselho Europeu realizou uma reunião extraordinária para abordar a crise humanitária no Mediterrâneo, comprometendo-se a reforçar operações navais contra o tráfico humano e promovendo a solidariedade entre EM. Em maio, foi apresentada a Agenda Europeia da Migração, que incluiu o aumento do orçamento da *Frontex* e a criação de um sistema de distribuição temporária de refugiados (Comissão Europeia, 2015).

Em 2016, a Comissão Europeia propôs a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, sugerindo mudanças ao Regulamento de Dublin para garantir a distribuição equitativa de requerentes de asilo. O Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo foi transformado numa agência com mandato reforçado para uniformizar as normas de asilo na UE. Em dezembro, o Código das Fronteiras Schengen foi alterado para exigir verificações sistemáticas de todas as pessoas nas fronteiras externas, fortalecendo a segurança face às crescentes ameaças (Conselho da União Europeia, 2016).

Em 2017, o Conselho da União Europeia implementou medidas para regular a imigração na rota do Mediterrâneo Central, incluindo apoio à Guarda Costeira Líbia e combate às redes de tráfico humano. Foi iniciado um quadro para a reinstalação de refugiados, com normas comuns e vias legais para reduzir afluxos ilícitos (Conselho Europeu, 2017). Em 2018, a UE propôs a criação de centros controlados nos EM para triagem de migrantes e



reforçou a *Frontex*, planeando expandir o corpo de agentes para 10.000 até 2027, fortalecendo a gestão das fronteiras externas (Comissão Europeia, 2018).

Entre 2019 e 2020, alterações ao Código de Vistos facilitaram a readmissão de migrantes irregulares e aumentaram a coordenação entre agentes destacados em países terceiros. Em março de 2020, a UE reafirmou o compromisso com o Acordo UE-Turquia e reforçou a assistência humanitária. Em dezembro, foi discutido o Pacto em Matéria de Migração e Asilo, destacando a necessidade de solidariedade e responsabilidade partilhada entre os EM (Conselho Europeu, 2020).

Em 2021, a crise no Afeganistão levou a UE a intensificar a assistência humanitária e apoiar os EM mais afetados pelos refugiados. Foi implementada a diretiva do Cartão Azul, visando atrair mão de obra qualificada. Em 2022, a guerra na Ucrânia resultou na ativação do mecanismo de proteção temporária para refugiados ucranianos, garantindo direitos de residência, acesso ao trabalho e assistência médica. A legislação foi alterada para melhorar a triagem e o uso de dados biométricos, tornando a gestão migratória mais eficaz (Conselho Europeu, 2022).

Em 2023, a UE alcançou novos acordos no âmbito do Novo Pacto de Migração e Asilo, estabelecendo um mecanismo obrigatório de solidariedade entre EM. Em outubro, foi aprovado um mandato para uma nova legislação da UE para lidar com crises migratórias, permitindo respostas mais rápidas na redistribuição e retorno de migrantes (Conselho Europeu, 2023).

Neste âmbito, verifica-se que as crises políticas e os conflitos no Norte de África, Médio Oriente e Leste europeu têm gerado fluxos migratórios massivos, o que pressiona a UE a responder de forma continuada, mas também adaptada às necessidades. Perante esta pressão, a UE evoluiu de respostas pontuais para respostas mais estruturadas, em que combina medidas de emergência, de reforço de fronteiras e de cooperação com países terceiros, com mecanismos de solidariedade que vinculam os Estados-Membros e que tendem a equilibrar a segurança das fronteiras externas com a dignidade e integridade humanas.

Metodologia

A metodologia adotada nesta investigação tem como objetivo explicar as escolhas teóricas e práticas utilizadas, centrada na análise da governação migratória da UE, das crises migratórias recentes e das instituições envolvidas no combate aos fluxos migratórios irregulares.

Baseada numa abordagem qualitativa, a investigação combina a análise documental e entrevistas semiestruturadas para compreender as mudanças nas políticas migratórias da UE e avaliar a sua viabilidade face aos desafios emergentes (Lima & Miotto, 2007; Quivy & Campenhoudt, 2005).

O método de investigação é exploratório e descritivo, focando-se na evolução histórica das políticas migratórias e no impacto dos tratados e agências responsáveis pelo controlo das fronteiras.



A aplicação das entrevistas teve por objetivo complementar a revisão documental, permitindo explorar com maior profundidade as políticas migratórias e a sua implementação.

O guião da entrevista foi criado sob as orientações de Sampieri *et al.* (2013), com perguntas estruturadas que evoluíam de gerais para específicas, tendo por base a literatura existente, sem adoção de outro guião já validado. Foi previamente remetido aos três entrevistados, escolhidos por conveniência e disponibilidade, tendo todos anuído quanto ao consentimento informado e consciente e à participação voluntária. Preservou-se a identificação de cada entrevistado, segundo os princípios da proteção de dados.

As três entrevistas foram realizadas por meios digitais, tendo uma duração média de 35 minutos. Sempre que necessário, foi solicitada o registo áudio da entrevista cujo objetivo foi o de assegurar a fiabilidade das respostas, sendo destruído posteriormente. Todas as entrevistas foram validadas pelos entrevistados após a sua transcrição manual. Seguiu-se a análise de conteúdo das entrevistas por categorias e com recurso ao software MAXQDA 24, seguindo princípios como a exaustividade, a homogeneidade e a pertinência, e dividindo as informações em códigos e subcódigos com base nos objetivos do estudo e na literatura (Bardin, 1977; Kuckartz & Rädiker, 2019). Em acréscimo, cada categoria foi definida com base numa abordagem mista que combinou a revisão da literatura com os objetivos do estudo. No decorrer desta análise foram identificadas categorias emergentes como a da securitização.

Os dados obtidos da entrevista foram analisados unicamente com o fim académico.

Análise e discussão de resultados

Nesta secção são apresentados, analisados e discutidos os resultados obtidos nas três entrevistas realizadas. Para estruturar a análise, os dados das entrevistas foram organizados em cinco códigos temáticos, e cada um desses códigos foi subdividido em subtópicos específicos identificados como os mais relevantes nas entrevistas, conforme ilustra a figura 1.

O primeiro código a “Crises Migratórias e Evolução das Políticas” foi dividido nos seguintes três subcódigos: impacto de crises e alteração das prioridades e medidas; migrações e políticas pré e pós-2015; e mecanismos de resposta.

No subcódigo “Impacto de crises e alteração das prioridades e medidas” foram observados diversos pontos de vista, com convergências, mas também diferenças de perspetiva entre os entrevistados. Quanto à relevância dos fluxos migratórios, o Entrevistado 01 (E01) destacou que “fluxos migratórios sempre existiram” e que, dada a sua pertinência e permanência no futuro devem ser promovidos “diálogos e debates democráticos voltados aos direitos das minorias e das responsabilidades dos agentes estatais”, ao invés das escolhas atuais que optam pelo “sacrifício da coesão social de longo prazo por ganhos políticos imediatos” criticando assim a instrumentalização da migração por determinados grupos políticos.



Figura 1. Estrutura de análise de entrevistas



Fonte: Elaboração própria.

No subcódigo “Migrações e políticas pré e pós-2015”, as entrevistas analisadas refletem a mudança paradigmática na abordagem da UE à migração antes e depois da crise de 2015. Até 2015, como explica o Entrevistado 03 (E03), o foco predominante era a migração económica, com os EM a adotarem diferentes graus de flexibilidade e abertura. O mesmo refere que “a abordagem era feita fundamentalmente à migração económica, como é que geria os fluxos de migração económica”, e, nesse sentido, diversos países adotaram políticas mais flexíveis, enquanto outros, embora menos abertos, ainda tinham uma visão positiva e estratégica da migração, principalmente como meio de desenvolvimento económico. Após 2015, este paradigma sofreu mudanças drásticas, passando de abordagens colaborativas e económicas para estratégias restritivas e securitárias, existindo uma expansão gradual das posturas restritivas a nível político.

No subcódigo “Mecanismos de resposta” foi abordada a adoção de mecanismos da UE para lidar com crises migratórias inesperadas, especialmente em contextos de grande pressão, como o conflito na Ucrânia. Segundo o E03, a crise decorrente da invasão russa da Ucrânia foi marcada por uma “deslocação progressiva” que rapidamente se transformou numa passagem em massa de “milhões e milhões de pessoas” pelas fronteiras europeias na qual “os sistemas de asilo dos Estados Membros não podiam responder, era impensável aplicar as regras que existiam em termos de asilo para responder”.

O segundo código, relativo a “Agências da UE”, foi dividido nos seguintes três subcódigos: papel das agências da UE e das organizações humanitárias; dificuldades no equilíbrio entre direitos humanos e segurança; e políticas de retorno.

Os segmentos analisados no subcódigo “Papel das agências da UE e das organizações humanitárias”, destacam o papel crescente das agências da UE e de organizações



humanitárias, na gestão das crises migratórias, bem como as tensões que surgem da sua atuação. De acordo com o E02, ao longo dos últimos anos, a resposta às crises recentes, através da *Frontex*, passou por expandir as capacidades da agência, que antes enfrentava algumas restrições legais e operacionais.

No subcódigo “Dificuldades no equilíbrio entre direitos humanos e segurança”, o E03 defende que, atualmente, “não há dúvida nenhuma, apesar de alguns entendimentos um pouco menos ortodoxos, que conseguem sempre assegurar o respeito para os direitos humanos” e que “não há violações dos direitos humanos”. Por outro lado, o E01 adota uma postura mais crítica, e aponta que o facto de as políticas migratórias da UE terem vindo a reforçar uma lógica securitária, envolve nomeadamente as “tendências de externalização das fronteiras que (...) apenas exacerbam o sofrimento humano daqueles grupos vulneráveis que injustamente não têm voz no processo de elaboração das políticas”.

No subcódigo “Políticas de retorno”, foram analisadas as complexidades e tensões inerentes à política de retorno da UE, destacando os desafios institucionais e operacionais. O E03 explica que, dando ênfase às políticas na segurança e combate à migração irregular, pretende-se a “retoma das negociações da diretiva de retorno” que visam “facilitar muito mais todo o procedimento de retorno, inclusive poder um EM reconhecer as decisões emitidas por outro”.

O terceiro código, relativo a “Cooperação, mecanismos de compensação e redistribuição”, foram analisados os trechos que permitem uma visão sobre as dificuldades na implementação e execução de mecanismos de cooperação, compensação e redistribuição na UE. Relativamente a este assunto, o E01 demonstra uma visão mais sistémica, centrando-se no impacto do Regulamento de Dublin sobre os países do sul da Europa, dado que, segundo o “seu princípio de que os migrantes que desejam solicitar asilo na UE devem fazê-lo no primeiro país em que chegam”.

O quarto código, relativo a “Securitização”, foi dividido nos seguintes três subcódigos: políticas de securitização; perceção de ameaça; e externalização das fronteiras.

No primeiro subcódigo sobre “Políticas de securitização”, o E03 descreve como o Pacto de Migração, apresentado em 2020 pela Comissão Europeia, com propostas “flexíveis e generosas” acabou por ser transformado durante as diversas discussões no Conselho, resultando numa versão “muito menos generosa”. Já o E01 defende que as práticas atuais de externalização de fronteiras baseiam-se no “auxílio financeiro e/ou militar a países não pertencentes da UE, para deter e dissuadir pessoas em movimento”.

No último código, relativo a “Propostas Futuras”, o E01 apresenta também uma visão de que é necessária uma mudança de paradigma, contudo numa ótica um pouco diferente, pois refere a importância de “valorizar tanto as contribuições dos migrantes quanto o papel essencial das organizações humanitárias”, e defende “uma mudança drástica de políticas de securitização motivadas pelo medo para uma abordagem mais inclusiva e baseada em direitos e responsabilidades”.

As crises migratórias analisadas, como a crise dos refugiados de 2015-2016 e os recentes fluxos provocados pela guerra na Ucrânia, foram fundamentais para a redefinição das políticas migratórias da UE. A revisão teórica evidenciou que estas crises aumentaram a



necessidade de uma resposta coordenada a nível europeu. Contudo, a análise das entrevistas demonstrou que toda essa evolução foi no sentido de uma estratégia securitária.

Este fenómeno foi amplamente abordado e defendido pelos entrevistados, que evidenciaram a instrumentalização política da migração para ganhos políticos quase imediatos, o que, por outro lado, traz custos na coesão social e nos direitos humanos.

Relativamente às agências, a *Frontex*, em particular, teve competências e recursos reforçados nos últimos anos, sendo destacado pelo E02 o contributo positivo desta agência na coordenação de operações conjuntas e na mobilização de recursos para os EM mais pressionados. Contudo, o E01 apontou críticas relacionadas à falta de transparência e aos relatos de práticas controversas, que colocam em causa o compromisso da UE com os direitos fundamentais.

A análise revelou também que as desigualdades entre EM continuam a ser um dos maiores obstáculos à implementação eficaz das políticas migratórias. A revisão teórica identificou o Regulamento de Dublin como um elemento por trás da causa dessas desigualdades, uma vez que sobrecarrega os países do sul da Europa, ao atribuir a responsabilidade de processamento dos pedidos de asilo ao primeiro país de entrada. O E03 referiu que o sistema atual penaliza os países de entrada, criando um fardo a nível logístico e financeiro que estes Estados não conseguem suportar sozinhos.

O Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, adotado em 2024, surge como uma tentativa de corrigir estas desigualdades através da introdução de um mecanismo obrigatório de solidariedade. Embora tenham concordado de que esta medida representa um avanço significativo, o E01 manifestou algum ceticismo, argumentando que a falta de vontade política pode continuar a comprometer a implementação eficaz do pacto.

Considerações finais e recomendações

Esta investigação, assente numa abordagem qualitativa que incluiu uma revisão teórica e entrevistas com especialistas na área das migrações, permitiu estabelecer uma comparação entre os pressupostos teóricos das políticas migratórias da UE e a sua aplicação prática, contribuindo para a reflexão sobre a governação migratória europeia.

Relativamente à PS01, "De que forma as agências da União Europeia, intervenientes na gestão migratória têm contribuído para a implementação das políticas migratórias?", demonstrou-se que as agências intervenientes, como a *Frontex* e a EUAA, desempenham um papel crucial na implementação das políticas migratórias. Contudo, estas agências enfrentam algumas limitações, incluindo desafios operacionais, críticas relativamente à transparência em algumas operações e ao cumprimento de normas internacionais de direitos humanos.

Relativamente à PS02, "De que forma as diferenças ideológicas e de responsabilidades entre EM influenciaram a evolução das políticas migratórias da UE?", concluiu-se que as diferenças ideológicas e de responsabilidades entre os EM impactaram profundamente a evolução das políticas migratórias. A investigação identificou uma diferença acentuada entre os países do norte e sul da Europa relativamente ao número de acolhimentos e à



partilha de responsabilidades. Para além disso, as divergências entre Estados com abordagens mais restritivas e conservadoras e Estados a favor de políticas mais abertas, dificultam a implementação de um sistema e legislação migratória comum e coordenada.

A investigação permitiu também responder à PP, “De que forma os fluxos migratórios influenciaram as políticas migratórias da UE, e quais os impactos dessas políticas?”, demonstrando que as crises migratórias recentes, como a de 2015 e os fluxos decorrentes de conflitos na Síria, Afeganistão e Ucrânia, tiveram um impacto significativo na evolução das políticas migratórias da UE. Estas crises realçaram alguns problemas estruturais do sistema migratório da UE, o que levou a respostas predominantemente reativas, no sentido de securitização, em detrimento de abordagens mais solidárias e estratégias de longo prazo.

O realismo neoclássico, abordado neste estudo, foi uma lente teórica crucial para compreender a forma como as políticas migratórias da UE se moldam, não apenas por fatores e pressões externas, mas também por fatores internos. No caso da UE, o realismo neoclássico explica como a resposta dos EM às crises migratórias foi amplamente influenciada por dinâmicas internas, que pressionaram os governos a adotar políticas mais restritivas.

A inexistência de vias legais e seguras para a migração foi também identificada como uma das principais lacunas das políticas migratórias europeias, o que tende a aumentar a migração irregular e, conseqüentemente, sobrecarregar os sistemas. Desta forma, sugere-se a criação de programas de migração que incluam as necessidades dos EM e que permitam a entrada controlada e ordenada de migrantes. A par disso, é também importante o aspeto da integração dos migrantes. As políticas atuais frequentemente desvalorizam os migrantes como contributo para o desenvolvimento, sendo importante o investimento em áreas como educação, formação profissional, saúde e acesso ao mercado de trabalho dos migrantes, bem como a promoção de uma alteração na visão pública sobre os migrantes.

Esta investigação não está isenta de limitações. O facto de a análise se ter focado num período temporal tão específico, entre 2015 até 2024, sem analisar com maior profundidade crises migratórias anteriores, pode condicionar a interpretação dos resultados. Além disso, a utilização de três entrevistas pode igualmente limitar a obtenção de resultados, uma vez que refletem perspetivas individuais não representativas de todos, ou pelo menos da generalidade, dos intervenientes relevantes no contexto migratório. Assim, recomenda-se que futuras investigações possam incluir uma maior amplitude entrevistados para aprofundar a abordagem a este problema através de outras perspetivas.

Referências

- Amador, C. R., & Wolf, K. E. A. (2020). Trocando as lentes diante do contexto migratório: Reflexos migratórios invertidos na relação entre humanos e não humanos. *Legem*, 5(2), 77–92. <https://doi.org/10.15648/legem.2.2019.2510>
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Edições 70.



Castro, F. V. (2012). Imigração e territórios em mudança. Teoria e prática(s) do modelo de atração-repulsão numa região de baixas densidades. *Cadernos de Geografia*, (30-31), 203-213. https://doi.org/10.14195/0871-1623_31_19

Comissão Europeia. (2015). *Agenda Europeia da Migração*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>

Comissão Europeia. (2018). *A UE em 2018 — Relatório Geral sobre a Atividade da União Europeia*. União Europeia. <https://op.europa.eu/webpub/com/general-report-2018/pt/>

Comissão Europeia. (2023). *Commission staff working document: The impact of demographic change – in a changing environment*. https://commission.europa.eu/system/files/2023-01/the_impact_of_demographic_change_in_a_changing_environment_2023.PDF

Comissão Europeia. (2025, março 23). *History of Schengen*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/history-schengen_en

Comissão Europeia. (s.d.). *Migração*. https://portugal.representation.ec.europa.eu/estrategia-e-prioridades/principais-politicas-da-ue-para-portugal/migracao_pt

Conselho da União Europeia. (2016, dezembro 07). *Schengen Borders Code: agreement to reinforce checks at external borders*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/07/systematic-checks/>

Conselho da União Europeia. (2017, novembro 15). *Quadro de reinstalação da UE: Conselho pronto para dar início às negociações*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/>

Conselho da União Europeia. (2020, dezembro 14). *Videoconferência dos ministros dos Assuntos Internos*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/jha/2020/12/14/>

Conselho da União Europeia. (2022, junho 22). *Asilo e migração: Conselho aprova mandatos de negociação sobre o Regulamento Eurodac e o Regulamento Triagem, e 21 Estados adotam uma declaração sobre solidariedade*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/06/22/migration-and-asylum-pact-council-adopts-negotiating-mandates-on-the-eurodac-and-screening-regulations/>

Conselho da União Europeia. (2023). *EMPACT 2023 results: factsheets*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2860/722772>

Conselho da União Europeia. (2023, outubro 04). *Política de migração: Conselho aprova mandato sobre legislação da UE relativa a situações de crise*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/10/04/migration-policy-council-agrees-mandate-on-eu-law-dealing-with-crisis-situations/>

Conselho Europeu & Conselho da União Europeia. (2024). *Síria*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/syria/>



- Crawley, H., Jones, K., McMahon, S., Duvell, F. & Sigona, N. (2016). *Unpacking a rapidly changing scenario: Migration flows, routes and trajectories across the Mediterranean*. Centre for Trust, Peace and Social Relations, Coventry University. <http://www.medmig.info/research-brief-01-unpacking-a-rapidly-changing-scenario/>
- Dalacoura, K. (2012). The 2011 uprisings in the Arab Middle East: political change and geopolitical implications. *International Affairs*, 88(1), 63–79. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01057.x>
- EUAA. (2023). *Relatório anual de atividades consolidado de 2022*. Agência da União Europeia para o Asilo. https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-11/CAAR_2022_summary_PT.pdf
- Euronews. (2021). *O fluxo migratório do Afeganistão divide a União Europeia*. <https://pt.euronews.com/2021/08/20/o-fluxo-migratorio-do-afeganistao-divide-a-uniao-europeia>
- Eurostat. (2023, Agosto 03). *Nearly 3.7 million first residence permits issued in 2022*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230804-3>
- Eurostat. (2024). *Key figures on Europe – 2024 edition (KS-EI-24-001)*. Publications Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15216629/19559843/KS-EI-24-001-EN-N.pdf/4aa75d55-c529-414b-5dc2-e4be3df1b199>
- Freire, M. R., & Nascimento, D. (2023). Entre valores humanitários e considerações securitárias e geopolíticas: A resposta da UE à crise prolongada de refugiados. In L. Tomé, L. V. Pinto, & B. Brito (Eds.), *Em torno do pensamento de Luís Moita: Humanismo e relações internacionais* (pp. 21–32). Universidade Autónoma de Lisboa – Observare. <https://doi.org/10.26619/978-989-9002-28-9.21>
- Frontex. (2015). *Relatório geral 2015*. https://www.frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Annual_report/2015/General_Report_PT.pdf
- Geddes, A., Vera Espinoza, M., Hadj Abdou, L., & Brumat, L. (2019). Introduction: The dynamics of regional migration governance. In A. Geddes, M. Vera Espinoza, L. Hadj Abdou, & L. Brumat (Eds.), *The dynamics of regional migration governance*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788119931.00006>
- Ismael, V. De P. (2021). Discussão sobre as Diferentes Abordagens Teóricas para o Estudo das Migrações e da Mobilidade do Trabalho. *Geografia*, 45(2), 235–259. <https://doi.org/10.5016/geografia.v45i2.15091>
- Kritz, M. M., Lim, L. L., & Zlotnik, H. (Eds.). (1992). *International migration systems: A global approach*. Clarendon Press; Oxford University Press.
- Kuckartz, U., & Rädiker, S. (2019). *Analyzing Qualitative Data with MAXQDA: Text, Audio, and Video*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-15671-8>
- Kurekova, L. (2011, abril). *Theories of migration: Conceptual review and empirical testing in the context of the EU East–West flows* [Comunicação em conferência].



Interdisciplinary Conference on Migration: Economic Change, Social Challenge, University College London, Londres, Reino Unido.
https://www.academia.edu/35695369/Theories_of_migration_Conceptual_review_and_empirical_testing_in_the_context_of_the_EU_East_West_flows.

Lano, A. (2018). A destruição da Líbia e a questão dos migrantes e refugiados. *Cadernos de Gênero e Diversidade*, 4(4), 28–49. <https://www.academia.edu/54555540>

Laureano, A., & Rento, A. (2014). Consequências das divergências entre os Estados no desenvolvimento do “Espaço Schengen” da Europa. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, 11, 97–118. <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/75394/2/92905.pdf>

Lee, E. S. (1966). A theory of migration. *Demography*, 3(1), 47–57. <https://doi.org/10.2307/2060063>

Lima, T. C. S. de, & Miotto, R. C. T. (2007). Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: A pesquisa bibliográfica. *Revista Katálysis*, 10(esp.), 37–45. <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000300004>

Lobell, S. E., Ripsman, N. M., & Taliaferro, J. W. (2009). Neoclassical realism, the state, and foreign policy. Cambridge University Press.

Molho, I. (1992). Migration of labor. *The Economic Journal*, 102(413), 997–999. <https://doi.org/10.2307/2234612>

Monroe, F. (2022). As migrações africanas para a Europa após a Primavera Árabe e as suas implicações no controlo de imigrações para a União Europeia. *Revista Militar Brasileira*, 12(2), 35–50. <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/11864/1/MO%206707%20-%20Felipe%20Vieira%20MONROE.pdf>

Nolasco, C. (2016). Migrações internacionais: Conceitos, tipologia e teorias. *Oficina do CES*, 434, 1–29. <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/32548>

Oliveira, C. A. A. (2021). *O novo pacto para a migração e o asilo* [Relatório de estágio de mestrado, Universidade de Coimbra]. Universidade de Coimbra. <https://hdl.handle.net/10316/97268>

Organização das Nações Unidas. (2022, janeiro 10). *ONU lança plano humanitário para o Afeganistão nesta terça-feira*. ONU News – Perspectiva Global, Reportagens Humanas. <https://news.un.org/pt/story/2022/01/1775732>

Parlamento Europeu. (2024). *Política de imigração*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/152/politica-de-imigracao>

Peixoto, J. (2004). *As teorias explicativas das migrações: Teorias micro e macro-sociológicas* (SOCIUS Working Papers n.º 11/2004). SOCIUS – Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa. <https://socius.rc.iseg.ulisboa.pt/publicacoes/wp/wp200411.pdf>



- Piore, M. J. (1979). *Birds of passage: Migrant labor and industrial societies*. Cambridge University Press.
- Porto, M. (2020). O novo pacto sobre migrações e asilo: As responsabilidades da Europa. *Polis*, 2(2), 97–106. <https://doi.org/10.34628/0wt9-6807>
- Quivy, R. e Van Campenhoudt, L. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais*. Gradiva.
- Ramos, N. (2020). *Desafios globais contemporâneos da comunicação e da saúde das populações migrantes e refugiados*. *Revista Latinoamericana de Ciências da Comunicação*, 38–49. <http://hdl.handle.net/10400.2/10554>
- Ravenstein, E. G. (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48 (2), 167–235.
- Ruchel, G., & Vieira, M. G. D. O. (2021). Afeganistão em guerra: Invasão e insurgência (2001–2020). *Dossiê de Conflitos Contemporâneos*, 2(2). <https://gedes-unesp.org/wp-content/uploads/2021/07/Dossie-Obs.-Conf.-vol2-v2-2021-FINAL.pdf#page=7>
- Sampieri, R. H., Collado, C. F. e Lúcio, P. B. (2013). *Metodologia de pesquisa* (5.ª ed.). Educação McGraw-Hill.
- Schweller, R. (2004). Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*, 29 (2), 159–201. <https://www.jstor.org/stable/4137589>
- União Europeia. (1992). *Tratado de Maastricht*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- União Europeia. (1997). *Tratado de Amesterdão*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL>
- União Europeia. (2007). *Tratado de Lisboa*. EUR-Lex. https://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0018.02/DOC_19

FLUXOS MIGRATÓRIOS E SEGURANÇA INTERNA DA UNIÃO EUROPEIA

PEDRO COSTA

Pedmigalhas00@gmail.com

Professor, Academia da Força Aérea, Sintra (Portugal). Investigador no Centro de Investigação da Academia da Força Aérea, Academia da Força Aérea, Instituto Universitário Militar (Portugal). ORCID: 0000-0001-5105-3143

Resumo

O século XXI tem-se caracterizado por ser um período em que as ameaças presentes por todo o mundo se moldam fugazmente aos novos paradigmas das sociedades, sejam estes tecnológicos, sociais, económicos ou culturais. Como consequência, muitos cidadãos vêm-se obrigados a abandonar o seu país de origem e migram para regiões que dispõem de melhores condições de vida. A Europa tem sido o destino privilegiado por muitos destes cidadãos de países terceiros, levando a que se verifique um elevado número de entradas no território da União Europeia nos últimos anos. Como consequência deste fenómeno migratório, inúmeras questões relacionadas com a segurança da União Europeia foram levantadas não só pelos Chefes dos Estados-Membros que fazem parte da União, mas também pelos seus cidadãos. Face a este cenário e pela pertinência do objeto de estudo, foi desenvolvido o presente trabalho de investigação relativo à segurança global da União Europeia, subjugado à migração em larga escala. O estudo adota um enquadramento metodológico estruturado, baseado numa abordagem de métodos mistos que integra a análise qualitativa e quantitativa. A investigação assenta predominantemente no método hipotético-dedutivo, complementado por raciocínios dedutivos e indutivos. Com uma tipologia maioritariamente descritiva, e dimensões exploratórias, correlacionais e explicativas, o estudo recorre principalmente à análise documental de legislação, relatórios institucionais, documentos estratégicos e literatura científica para sustentar a análise e interpretação dos dados. Para a realização deste artigo foram estabelecidos os seguintes objetivos: analisar o enquadramento legal e as medidas adotadas pela União Europeia face à evolução recente dos fluxos migratórios; analisar a situação migratória atual, discutindo a existência de uma crise migratória, de refugiados ou ambas; e identificar os principais impactos destes fluxos na segurança interna europeia. Estes ramificaram-se em três níveis de análise, sendo eles: o estudo das políticas e normas criadas pela UE e sugeridas pelos Estados-membros, a identificação das potencialidades e das vulnerabilidades que os cidadãos não Europeus que atualmente se encontram na Europa representam para os países europeus e os efeitos que os acordos e tratados assinados pela Europa com os Estados não membros da União poderão desencadear na resolução desta problemática. Os resultados obtidos demonstram que os fluxos migratórios representam simultaneamente desafios e oportunidades para a União Europeia, com impactos relevantes nas dimensões securitária, social, económica e política. Conclui-se ainda que, apesar das vulnerabilidades associadas, a migração constitui um elemento estrutural para a sustentabilidade demográfica e socioeconómica europeia, exigindo respostas políticas coesas, integradas e orientadas para o longo prazo.

Palavras-chave

União Europeia, Segurança, Migração, Schengen, Ameaças.



Abstract

The study adopts a structured methodological framework, based on a mixed-methods approach that integrates qualitative and quantitative analysis. The research is predominantly based on the hypothetical-deductive method, complemented by deductive and inductive reasoning. With a mostly descriptive typology, and exploratory, correlational, and explanatory dimensions, the study mainly uses documentary analysis of legislation, institutional reports, strategic documents, and scientific literature to support the analysis and interpretation of the data. To conduct this article, the following objectives were established: to analyze the legal framework and measures adopted by the European Union in response to the recent evolution of migration flows; to examine the current migratory situation, discussing the existence of a migration crisis, a refugee crisis, or both; and to identify the main impacts of these flows on European internal security. These objectives were further divided into three levels of analysis: the study of policies and regulations created by the EU and proposed by Member States; the identification of the potential strengths and vulnerabilities that non-European citizens currently residing in Europe represent for European countries; and the effects that rulings and treaties signed between Europe and non-EU states may have in addressing this issue. The results demonstrate that migration flows simultaneously represent challenges and opportunities for the European Union, with significant impacts on security, social, economic, and political dimensions. It is further concluded that, despite associated vulnerabilities, migration constitutes a structural element for European demographic and socioeconomic sustainability, requiring cohesive, integrated, and long-term policy responses.

Keywords

European Union, Security, Migration, Schengen, Threats.

Como citar este artigo

Costa, Pedro (2026). Fluxos Migratórios e Segurança Interna da União Europeia. *Janus.net, e-journal of international relations*. Thematic Dossier - European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy, VOL. 16, Nº. 2, TD4, Abril 2026, pp. 61-75. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT03226.4>

Artigo submetido a 15 de fevereiro de 2026 e aceite para publicação a 17 de fevereiro de 2026.





FLUXOS MIGRATÓRIOS E SEGURANÇA INTERNA DA UNIÃO EUROPEIA

PEDRO COSTA

Introdução

O séc. XXI caracteriza-se por oferecer a todos os cidadãos do mundo melhores perspetivas, mas também ameaças de dimensão superior ao que até agora era conhecido, já que este novo milénio se pauta por ser a era da tecnologia, do livre acesso à informação e da Globalização (Europeia, 2025).

As RI, apesar de serem uma disciplina autónoma, sempre se complementaram com outras áreas de estudo (Burchilli, 2009), pelo que podem ser definidas como uma ciência possuidora de um carácter interdisciplinar que engloba uma panóplia alargada de campos, tais como a análise política, a sociologia, a política económica internacional, a história internacional, os estudos estratégicos, a teoria política internacional e os assuntos militares e éticos (Griffiths & Callaghan, 2002).

Perante a alteração do contexto de segurança e a evolução contínua do quadro geopolítico, bem como o aumento das ameaças híbridas promovidas por outros Estados e por atores estrangeiros hostis por estes apoiados, e ainda a expansão de redes de criminalidade organizada de elevada complexidade, que facilitam a atuação de criminosos e grupos terroristas no espaço digital, a Europa viu-se confrontada com a necessidade de reavaliar a sua abordagem à segurança interna, criando em 2025 uma nova Estratégia Europeia de Segurança Interna (Europeia, 2025).

Apesar de todas as políticas implementadas pela UE, continuam, no entanto, a existir desafios à sua segurança. O atual cenário de ameaças revela-se particularmente preocupante, sendo cada vez mais ténue a distinção entre ameaças híbridas e conflitos armados convencionais (Europeia, 2025). A Federação Russa tem conduzido uma campanha híbrida, tanto no domínio digital como no físico, dirigida contra a União Europeia e os seus parceiros, com o objetivo de perturbar e fragilizar a coesão social e os processos democráticos, bem como de testar a solidariedade da União Europeia relativamente à Ucrânia. Paralelamente, Estados estrangeiros hostis e atores por estes patrocinados procuram infiltrar-se e interferir nas cadeias de abastecimento e nas infraestruturas críticas, apropriar-se de dados sensíveis e posicionar-se estrategicamente de modo a maximizar potenciais perturbações futuras (Stępką, 2022). Estas entidades



recorrem ao crime enquanto serviço e utilizam redes criminosas como intermediárias (Léonard & Kaunert, 2022). Acresce que a dependência da União Europeia de países terceiros em determinadas cadeias de abastecimento aumenta a sua vulnerabilidade a campanhas híbridas levadas a cabo por Estados hostis (Stęпка, 2022).

O norte do Mediterrâneo está a ser atingido por uma forte crise económica e social e, como consequência, milhares de migrantes embarcam diariamente rumo às fronteiras localizadas a sul da União, fazendo deste o maior fenómeno migratório verificado na Europa, após a Segunda Guerra Mundial. Os que conseguem entrar na UE ficam sediados em comunidades estrangeiras em torno de grandes cidades, espalhando o medo nos cidadãos, que veem os migrantes como uma ameaça à sua segurança (Correia, 2014).

Esta temática tem uma grande relevância para a UE, pois tal como explícito na Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, a mesma estabelece explicitamente uma ligação entre a migração e a criminalidade organizada, defendendo que, no que respeita à circulação de pessoas, a União Europeia pode encarar a gestão da migração e o combate ao crime como objetivos complementares no âmbito de uma estratégia integrada de gestão das fronteiras (Stęпка, 2022).

Uma vez que investigações anteriores reportam uma insuficiência de base teórica e prática e face à relevância da temática, o presente estudo pretende preencher um vazio metodológico respondendo à seguinte pergunta de partida:

- Deverá a UE consagrar os fluxos migratórios em larga escala na sua estratégia europeia em segurança?

Face à complexidade que este tema apresenta e face às mais diversas formas de abordagem que o objeto de estudo se pode guiar, o presente estudo foi delimitado tendo em conta os seguintes objetivos:

- Analisar de forma sistemática o enquadramento jurídico e as medidas políticas implementadas pela União Europeia no domínio da gestão dos fluxos migratórios.
- Avaliar a adequação e capacidade adaptativa do quadro legislativo europeu face à evolução quantitativa e qualitativa dos fluxos migratórios na última década.
- Examinar os impactos multidimensionais dos fluxos migratórios na arquitetura de segurança europeia, com particular incidência nas dimensões securitária, institucional e político-estratégica.

Na elaboração desta investigação foram consideradas as seguintes hipóteses:

- H1- A evolução recente dos fluxos migratórios exige uma reformulação na sua estratégia europeia de segurança, de modo a integrar a migração em larga escala como vetor estrutural do planeamento estratégico securitário europeu.
- H2 - Os fluxos migratórios contemporâneos exercem influência significativa sobre a configuração e dinâmica do processo de integração europeia, particularmente no que



respeita aos mecanismos de governação e funcionamento do espaço de livre circulação europeu.

Metodologia

O presente estudo adota um enquadramento metodológico estruturado e teoricamente fundamentado, reconhecendo a natureza multidisciplinar das Relações Internacionais e o papel central da metodologia na garantia do rigor científico, coerência epistemológica e validade analítica. A metodologia é, assim, conceptualizada como a base do processo de produção do conhecimento, estabelecendo a estrutura lógica e operacional que orienta o desenho da investigação e a análise empírica (Quivy & Campenhoudt, 2008)..

Do ponto de vista epistemológico, a investigação segue uma abordagem de métodos mistos, integrando dimensões analíticas qualitativas e quantitativas, de forma a permitir uma avaliação abrangente de fenómenos sociopolíticos complexos (Sampieri, Collado, & Lucio, 2006). Este posicionamento metodológico possibilita simultaneamente a análise interpretativa das dinâmicas institucionais, legais e políticas e a identificação de padrões estruturais associados aos fluxos migratórios e às tendências securitárias. A abordagem mista reforça a triangulação analítica e aumenta a robustez e credibilidade dos resultados.

No que respeita ao método científico, a investigação assenta predominantemente no modelo hipotético-dedutivo, que sustenta a formulação de hipóteses teoricamente fundamentadas e a sua subsequente avaliação empírica. Complementarmente, o raciocínio dedutivo é aplicado na operacionalização dos enquadramentos teóricos, enquanto o raciocínio indutivo apoia a identificação de padrões emergentes derivados da observação empírica (Carvalho, 2009). Esta combinação metodológica permite simultaneamente a testagem teórica e a interpretação dos resultados com base em enquadramentos conceptuais sólidos.

Relativamente à tipologia da investigação, o estudo é predominantemente descritivo, incorporando igualmente dimensões exploratórias, correlacionais e explicativas. A componente descritiva permite a caracterização sistemática das dinâmicas entre migração e segurança no contexto europeu, por outro lado, a dimensão exploratória possibilita a identificação de tendências emergentes e lacunas políticas (Sampieri, Collado, & Lucio, 2006). As componentes correlacional e explicativa sustentam a análise das relações entre padrões migratórios, respostas políticas e resultados ao nível da segurança.

A recolha de dados é realizada predominantemente através de análise documental, incidindo sobre instrumentos legislativos, relatórios institucionais, documentos estratégicos de política pública, acordos internacionais e literatura científica com revisão por pares. A análise documental é aplicada como principal técnica de recolha de dados, sendo posteriormente complementada por procedimentos analíticos orientados para a interpretação do material recolhido, em consonância com os objetivos da investigação e com os requisitos de testagem das hipóteses (Carvalho, 2009).



Enquadramento teórico

Finda a segunda Guerra Mundial e verificados os progressos tecnológicos na Europa durante a primeira metade do século XX, parecia surgir o sentimento de necessidade de cooperação internacional e, como consequência, o Estado seria incapaz de assegurar a paz e as necessidades dos cidadãos provocados pelos movimentos nacionalistas (Costa, 2012). Desse modo, o funcionalismo permitiu a criação de organizações internacionais que adotavam medidas que iam ao encontro das necessidades dos Estados, fazendo desta teoria das RI a que mais se aproximava do projeto europeu pós-guerra (Djoumessi, 2025).

Com o evoluir não só da esfera política europeia, mas também social e cultural, os Estados passaram a dar exclusividade a questões securitárias e à resolução dos diferendos, reiterando a visão de anarquia internacional e de conflito como situação permanente (Costa, 2012).

Após uma evolução histórica da Europa, tornava-se necessário identificar a teoria das RI que mais se identificava com a construção da UE. Um número considerável de indícios sugere que como processo de integração Europeia, o construtivismo cria um impacto transformativo através das suas perspetivas nos sistemas dos Estados Europeus, fazendo deste modo, com que seja a teoria mais acertada para o estudo da UE (Christiansen, Jorgensen, & Wiener, 1999, p. 529)

Contribuem também para este conceito socialmente construtivo as relações dinâmicas entre forças históricas e estruturais que ajudam a explicar a natureza da mudança, ou seja, em qualquer momento da História, os Estados e os atores que os compõem são afetados pela sua própria interpretação do mundo (Dougherty & Pfaltzgraff JR., *Contending Theories Of International Relations*, 2001).

Para os construtivistas, não basta só alcançar a aceitação do bom funcionamento cooperativo entre os Estados numa instituição internacional; é imprescindível que os intervenientes desempenhem o seu papel na instituição e que a distribuição das identidades e interesses dos Estados concorra para que a cooperação seja uma realidade (Putra, 2023).

Assim sendo, o construtivismo, como teoria das RI que define o sistema internacional a partir dos seus significados, é o pressuposto que mais está relacionado com a perceção da UE. A Europa não deve ser vista à luz das teorias tradicionais em que se concebia o mundo como algo fixo e pré-determinado, mas sim segundo um prisma construtivista em que a União se modifica e molda ao longo dos tempos, adaptando-se às novas realidades e aos novos interesses, contribuindo, deste modo, para a construção social.

A evolução da migração na UE

O plano legislativo

Desde os seus primórdios, a UE sempre se pautou por ser uma organização criada para providenciar as melhores condições sociais aos seus cidadãos. Tal facto encontrava-se



espelhado, desde logo, na génese da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1952, com a entrada em vigor do Tratado de Paris.

Após a assinatura do Tratado da União Europeia, a livre circulação das pessoas na Europa viu-se reforçada através dos objetivos da União. Estes, que estavam presentes no artigo B, passavam pela “promoção de um progresso económico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas” (Tratado da União Europeia, 1992, p. 191/4).

Com o Tratado de Amesterdão, foram introduzidos novos objetivos na UE, no que diz respeito às medidas de segurança relativas à livre circulação de pessoas, devendo passar a existir uma “conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração” (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 1997, p. 7). Como consequência desta reformulação de objetivos, as matérias que estavam atribuídas a cada pilar de Maastricht sofreram algumas alterações. Desta forma, os assuntos relacionados com a livre circulação de pessoas, controlo de fronteiras, controlo das fronteiras externas, asilo e emigração foram encaminhadas para o primeiro pilar, ficando o terceiro apenas com os conteúdos relativos à lei penal e à jurisdição policial (Gonçalves, 2007, p. 139).

Através do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa ficou determinado que, caso algum Estado-membro sofra um fluxo em larga escala de nacionais de países terceiros, o Conselho Europeu pode vir a empregar regulamentos e decisões que incluam medidas provisórias em detrimento desse Estado-Membro (Jornal Oficial da União Europeia, 2004).

No Tratado de Lisboa, assinado em dezembro de 2013, no que diz respeito à integração de nacionais de países terceiros, ficaram atribuídas à UE novas aptidões, desenvolvendo “uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão” (Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2007).

Através da análise efetuada aos Tratados que marcaram a história da UE, é possível concluir que as alterações legislativas que se verificaram ao longo dos anos, devido à criação, abolição ou retificação de leis e medidas devem-se não só à evolução da sociedade europeia, como do resto da sociedade mundial. “O que era considerado como sendo socialmente aceitável no início do século XX não é aceitável no início do século XXI. A forma como as alterações acontecem e como são incorporados ou refletidas na mudança institucional, tanto a nível nacional e internacional, são a essência da teoria construtivista” (Dougherty & Pfaltzgraff, 2011, p. 167).

Entre as muitas mudanças verificadas ao longo do espectro temporal da União, destacam-se a criação, a evolução e o fim dos Pilares da UE, as sucessivas reformas institucionais, a livre circulação de cidadãos pelo território da UE, a remoção de obstáculos ao alargamento da União, o poder reforçado do Parlamento Europeu, a criação de um estatuto de asilo, a possibilidade de empregar medidas provisórias no que concerne a problemas de migração e a tentativa falhada de introduzir uma constituição para a UE.



Caracterização da UE perante a crise migratória

Ao contrário do que acontece em muitos Estados espalhados pelo mundo, a União Europeia goza, hoje, de um período de paz e estabilidade, fruto das suas ações construtivas que têm como fim o Estado de Direito e a Democracia (Deus, 2007).

À porta das fronteiras externas da UE têm ocorrido, nos últimos anos, tragédias devastadoras que assolam a vida das pessoas que tentam alcançar o território Europeu, quer seja por via marítima, quer seja por via terrestre.

Dados da International Organization for Migration (IOM) apontavam, no final de Novembro, que, desde janeiro de 2015, 907,712 migrantes, incluindo refugiados, tinham dado entrada na Europa quer pelas fronteiras marítimas (868,282), quer pelas fronteiras terrestres (International Organization for Migration, 2015). Apesar de todos os esforços por parte das autoridades e das organizações internacionais, foram dados como mortos ou como desaparecidos 3,551 migrantes, incluindo refugiados (International Organization for Migration, 2015).

Passados dez anos, em 2025, é possível constatar que tem havido uma redução das chegadas de migrantes ao território da EU. Dados da FRONTEX mostram que as deteções de passagens irregulares nas fronteiras externas da UE diminuíram mais de um quarto (26%) em 2025, para quase 178 000, sendo 3º valor inferior a metade do total registado em 2023 e o nível mais baixo desde 2021 (FRONTEX, 2026).

Segundo a FRONTEX, as rotas usadas pelos migrantes para entrar na UE são as seguintes: rota do Mediterrâneo central, rota do Mediterrâneo oeste, rota do Mediterrâneo este, rota do oeste Africano, rota do oeste dos Balcãs, rota das fronteiras a este e rota circular da Albânia para a Grécia (FRONTEX, 2015)

Uma das principais razões que levou a que milhares de pessoas abandonassem os seus lares e se dirigissem para a Europa foi a guerra na Síria (Sly, 2015).

As outras razões, não menos importantes, pelas quais se estão a verificar estas grandes movimentações de migrantes são a: facilidade dos trajetos que conduzem à UE, ou seja, apesar da rota mais usada ser a travessia marítima entre a Líbia e a Itália, outra rota muito usual é a Turquia – Grécia, que permite que os refugiados tirem proveito da rota dos Balcãs para alcançarem o Norte da Europa; a descida dos preços praticados pelos traficantes de seres humanos, uma vez que, as quantias exigidas são agora metade do que eram dantes; a boa meteorologia, que favorece as migrações nas épocas da Primavera/Verão, quando o tempo é mais favorável à navegação das embarcações; a política de recrutamento para as Forças Armadas Sírias, dado que, o Governo implementou o serviço militar obrigatório e milhares de jovens que não queriam aderir tiveram de fugir da sua terra natal; a facilidade que o Governo Sírio propicia para as pessoas abandonarem o seu país, visto que o Estado tem facilitado a aquisição de passaportes a todos os seus cidadãos e as duras condições de vida que os habitantes Sírios enfrentavam quando migravam para países vizinhos como a Turquia, Jordânia e Líbano, onde lhes era negado o direito ao trabalho e onde a maioria dos seus descendentes não podia ir à escola (Sly, 2015).



Pode-se, deste modo, concluir que esta grande crise de refugiados não é só provocada por um acontecimento apenas, mas sim por uma série de eventos que interagem entre si, desencadeando a crise que hoje atinge a Europa.

Medidas de resposta à migração

Com vista a apoiar os Estados-Membros na gestão das fronteiras externas da UE, foi criada a agência FRONTEX, em 2004. Esta agência tem como principais objetivos coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da gestão das fronteiras, assistir os Estados-Membros na formação de guardas fronteiriços, desenvolver análises de risco, desenvolver pesquisas relevantes para o controlo das fronteiras externas, assistir os Estados-Membros em circunstâncias que exijam assistência técnica e operacional nas fronteiras externas e providenciar aos Estados-Membros o apoio necessário no âmbito da organização de operações conjuntas (Official Journal of the European Union, 2004). Pode ainda cooperar com a Europol, com as organizações internacionais e com as autoridades dos países que não pertençam à UE (Official Journal of the European Union, 2004).

A facilidade com que os migrantes conseguem movimentar-se na Europa deve-se, em muito, ao Acordo de Schengen, mas o que se começa a verificar agora é um retrocesso neste Acordo. A introdução de controlos em algumas fronteiras entre Estados participantes deste Tratado, como se verificou na fronteira sul da Alemanha com a Áustria, entre a Hungria e a Eslovénia, entre a Alemanha e a Dinamarca e entre a Suécia e os seus países vizinhos (BBC, 2016), está a revelar-se um desafio a este Tratado, pois coloca em causa alguns dos princípios fundamentais que deram origem à sua criação. A introdução de ações de fiscalização nas fronteiras internas da UE alastrou-se a mais países e corre o risco de não ficar por aqui, pois mais Estados-Membros estão também a ponderar introduzir controlos nas suas fronteiras.

Apesar de prevista no Acordo Schengen a existência de um controlo às fronteiras internas da UE por um curto período de tempo, os ataques terroristas a Paris fizeram com que estes controlos voltassem a surgir por tempo indeterminado nas fronteiras francesas.

Face ao número de migrantes que deu entrada na UE através das ilhas gregas, e perante a ameaça de alguns deles poderem ser criminosos procurados internacionalmente ou terroristas, a UE implementou algumas medidas com vista a aumentar o controlo sobre as suas fronteiras externas. Uma dessas medidas foi o uso do artigo 26.º do Código das Fronteiras Schengen, em que se admite que um ou mais Estados possam reintroduzir o controlo das suas fronteiras internas em todo ou apenas em algumas partes do seu território, com o objetivo de proteger o Espaço Schengen (European Commission, 2016)..

A União Europeia e os seus Estados-Membros instituíram o Fundo Fiduciário de Emergência da UE para África (EUTF) em novembro de 2015, no contexto da resposta à crise migratória, mecanismo posteriormente complementado por instrumentos como o Fundo Fiduciário Regional da UE para a Síria e o Mecanismo para os Refugiados na Turquia (Zardo, 2025). O EUTF agregou aproximadamente 5 mil milhões de euros provenientes de instrumentos financeiros europeus existentes e de contribuições dos Estados-Membros, estruturando-se como um instrumento de financiamento flexível



destinado a permitir uma resposta mais célere e integrada às causas estruturais da migração irregular, da instabilidade e da deslocação forçada (Union, 2024).

Este modelo financeiro introduziu uma lógica programática mais flexível e acelerada, baseada na agregação de diferentes fontes orçamentais e na possibilidade de mobilização rápida de recursos, em contraste com os procedimentos convencionais de financiamento da UE, caracterizados por regras mais rígidas de programação e execução (Zardo, 2025).

As lições aprendidas com a EUTF, nomeadamente a importância do financiamento externo direcionado para a migração e da flexibilidade na implementação, tiveram um impacto significativo na estrutura do orçamento da União Europeia para o período de 2021–2027 (Union, 2024). No geral, uma combinação de fatores geopolíticos, políticos e institucionais desencadeou um processo de "instrumentação" que transformou e expandiu de forma significativa o conjunto de ferramentas financeiras da União Europeia para a gestão da dimensão externa da migração (Zardo, 2025).

Face ao cenário que paira na Europa, relativamente a esta problemática, certamente não será tarefa fácil a União encontrar medidas de resolução que vão ao encontro dos interesses dos 27 Estados-Membros. Mas, para Hof, o "construtivismo concebe a política identitária como uma permanente competição pelo controle do poder necessário para produzir significados num grupo social. Enquanto existirem diferenças, há um potencial para mudança" (Hopf, 1998, p. 179). Daqui resulta que, enquanto os Estados-Membros mantiverem algumas posições opostas entre si, no que toca à resolução desta crise, existirão sempre ideias renovadas que terão potencialidade para ser aplicadas.

Torna-se essencial que a UE, mais do que nunca, adote uma política a uma só voz com consequência direta nas medidas a adotar, de forma a resolver de vez este impasse.

Desafios à Segurança Global

A relação entre fronteiras, tolerância, intolerância, imigração e discurso político é complexa e multifacetada (Martín & Indelicato, 2025). No entanto, se nas teorias das RI mais antigas apenas era possível fazer um estudo mais superficial de como as instituições eram guiadas, o construtivismo permitiu verificar como o nacionalismo, a etnia, a raça, o género, a religião, a sexualidade influenciam a política (Costa, 2012). É esta capacidade única de que se dota o construtivismo, que nos permite assim desvendar fenómenos sociais que até então não eram de todo possíveis de compreender.

Quando os Estados-Membros encetaram um conjunto de reuniões com o fim de discutir novas medidas para o realojamento dos migrantes e o controlo das fronteiras externas, divisões políticas e sentimentos de desconfiança começaram a surgir entre os 27 Estados que compõem a UE (Papademetriou, 2015). Embora o ativismo social tenha contribuído para aumentar a conscientização sobre as injustiças associadas aos discursos anti-imigração proclamados pelos partidos de extrema-direita, o duplo padrão de tolerância praticado pelos partidos de extrema-esquerda em muitas sociedades continua a ser um desafio (Martín & Indelicato, 2025).

O motivo inicial que guiava a migração era o de poder contribuir economicamente para o seu seio familiar, no entanto, esse paradigma mudou atualmente para o conceito de



oferecer melhor qualidade de vida a todo o agregado familiar (Milosavljević & Maksimović, 2023). Uma das áreas fundamentais de integração é o mercado de trabalho. Este apresenta-se muito competitivo na Europa e, apesar de muitos migrantes serem qualificados, sentem dificuldade acrescida de serem empregados face aos nativos dos países onde se encontram (Cuaresma, Huber, Oberdabering, & Raggl, 2015). A não incorporação dos migrantes no mercado de trabalho resultará em consequências negativas quer para os cidadãos que não conseguem encontrar um emprego, quer para a restante sociedade (Caleiras, 2015).

A concentração de migrantes na periferia das grandes zonas urbanas faz com que os Estados se debatam com uma edificação rápida, mas não planeada, de infraestruturas (International Organization For Migration, 2015). Com o fenómeno da rápida expansão urbanística surge o aumento da violência urbana, podendo os migrantes ser as vítimas ou os autores destas ações (International Organization For Migration, 2015). Face a este fenómeno, é essencial que os Estados adotem políticas que erradiquem todo o tipo de violência.

Após chegar à Europa, a maior parte dos migrantes já se encontra sem dinheiro devido aos elevados custos que as viagens acarretam e acabam por cair novamente nas mãos dos traficantes de seres humanos, que prometem dinheiro rápido e fácil (Malakooti, 2015). Os traficantes encaminham a maioria das mulheres para redes de prostituição e os homens para trabalhos forçados, nomeadamente no setor agrícola (Stępką, 2022).

Estudos demonstram que os migrantes apresentam um risco elevado de, perante uma doença, ter um diagnóstico mais grave do que um cidadão nativo, uma vez que os serviços de saúde não estão bem preparados para tratar os migrantes, porque estes não receberam o mesmo tipo de tratamentos de que os nativos usufruem ao longo da sua vida, através do serviço de saúde do seu país (Stępką, 2022). Isto leva a que os Estados tenham de adotar novas medidas de saúde relativamente aos migrantes, visto estes não terem recebido os mesmos tratamentos que os cidadãos europeus.

Face às dificuldades de integração na Europa que muitos migrantes sentem, estes acabam por se sujeitar a viver ou a trabalhar em condições precárias, que resultam numa exposição a infeções ou a doenças transmissíveis (Vito, Waure, Specchia, & Ricciardi, 2015). Assim sendo, a falta de cuidados de saúde prestados aos migrantes resulta em consequências negativas quer para os próprios, quer para a restante sociedade.

Em 2001, uma equipa especializada em crime organizado na região do Báltico identificou ligações entre o terrorismo e a migração ilegal (Dandurand & Chin, 2004). O terrorismo pode ser motivado por filosofias radicais, nacionalistas, políticas ou religiosas e surge, maioritariamente, como uma forma de protesto contra as injustiças quer locais, quer globais (Abbott, Rogers, & Sloboda, 2007). Como os membros que pertencem a estes grupos terroristas acreditam que as suas opiniões não são perçecionadas pela sociedade e que não podem ser solucionadas pelo sistema político praticado pelos Estados, desenvolvem atentados, na crença de que este é o único caminho para se fazerem ouvir (Léonard & Kaunert, 2022).

Visto o terrorismo ser “uma tática, um meio para atingir um fim” (Abbott, Rogers, & Sloboda, 2007, p. 63), compete aos Estados, não apenas implementar medidas eficazes



de prevenção e combate a fenómenos terroristas, mas também promover condições que permitam aos migrantes expressar de forma segura e legítima as suas convicções políticas, religiosas e culturais, reduzindo potenciais riscos de radicalização ou utilização da violência como forma de manifestação.

Conclusão

Através da investigação desenvolvida foi possível observar os desafios que a migração coloca à segurança da UE. Estes, se por um lado se caracterizam por serem díspares uns dos outros, pelo outro, apresentam algumas relações entre si, tornando-se importante que a UE se debruce sobre todos de igual forma (Milosavljević & Maksimović, 2023).

O construtivismo contribui de forma relevante para a política interior de cada Estado, isto porque, “ajuda a forjar uma identidade e a legitimar os interesses que são representados na política internacional” (Costa, 2012, p. 245). Mas, apesar de os poderes políticos serem socialmente construídos, por vezes enfrentam contornos pouco flexíveis, isto porque, “uma vez constituído, qualquer sistema social confronta cada um dos seus membros como um fato social objetivo que reforça certos comportamentos e desencoraja outros”, o que faz com que a possibilidade de certas mudanças ocorrerem também se torne difícil (Wendt, 1992, p. 411).

O presente estudo permitiu analisar de forma sistemática os desafios que os fluxos migratórios colocam à segurança da União Europeia, evidenciando impactos múltiplos nas dimensões securitária, institucional, social e económica. Constatou-se que os fluxos migratórios, apesar de associarem vulnerabilidades, também representam oportunidades estruturais para a sustentabilidade demográfica e socioeconómica da União, tornando-os elementos centrais para o funcionamento eficiente das suas políticas e sistemas sociais.

A investigação confirmou a primeira hipótese (H1), demonstrando que a União Europeia carece de uma reformulação da sua estratégia europeia de segurança que incorpore os fluxos migratórios em larga escala como vetor estratégico para o planeamento e gestão da segurança interna. A segunda hipótese (H2) foi igualmente validada, indicando que os fluxos migratórios contemporâneos influenciam significativamente a configuração e dinâmica do processo de integração europeia, sobretudo no que concerne ao funcionamento e à resiliência do espaço Schengen.

No seu conjunto, os resultados sublinham a necessidade de respostas políticas coesas, integradas e de longo prazo, que permitam à União Europeia enfrentar eficazmente os desafios da migração em larga escala, preservar a segurança interna e fortalecer os mecanismos de cooperação entre os Estados-Membros.

Durante o desenvolvimento da investigação, algumas lacunas identificadas foram devidamente abordadas e solucionadas; no entanto, outras permanecem passíveis de aprofundamento. Um exemplo disso seria a análise mais detalhada das tentativas falhadas da Turquia de adesão à União Europeia, que poderia ter sido explorada de forma mais abrangente no estudo.

A atual crise migratória pela qual a UE está a passar veio ser um teste não só às políticas até agora implementadas e construídas pela União ao longo de todo o seu tempo de



existência, mas também à coesão e à solidariedade europeia. Através deste artigo de pesquisa foi possível concluir que a União ainda encontra barreiras que tem de superar para que esta crise seja solucionada. Desta forma propõe-se que em trabalhos futuros se realize uma pesquisa sobre quais as medidas a implementar para que a UE supere esta crise, quais as políticas que se devem alterar para que no futuro a UE não se encontre desprevenida perante fenómenos como este e qual o futuro do Espaço Schengen.

Referências

- Abbott, C., Rogers, P., & Sloboda, J. (2007). *As ameaças do mundo actual*. Editorial Presença.
- BBC. (2016, 4 janeiro). Schengen: Controversial EU free movement deal explained. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-13194723>
- Burchill, S. (2009). *Theories of international relations*. Palgrave Macmillan.
- Caleiras, J. (2015). *Para lá dos números: As consequências pessoais do desemprego*. Edições Almedina.
- Carvalho, J. E. (2009). *Metodologia do trabalho científico*. Escolar Editora.
- Christiansen, T., Jørgensen, K. E., & Wiener, A. (1999). The social construction of Europe. *Journal of European Public Policy*, 6(4), 528–544. <https://doi.org/10.1080/135017699343361>
- Correia, A. J. (2014, março). A segurança e defesa da Europa. *Revista Segurança e Defesa*, 34, 12–28.
- Costa, J. P. (2012). *Europa – Política comum de segurança e defesa ou potência civil?* Cascais Editora.
- Cuaresma, J. C., Huber, P., Oberdaberinger, D., & Raggl, A. (2015). Migration in an ageing Europe: What are the challenges? *WIFO*. https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=55994
- Dandurand, Y., & Chin, V. (2004). *Links between terrorism and other forms of crime*. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy.
- Deus, R. C. (2007, August–October). A União Europeia e o novo contexto da segurança. *Revista Segurança e Defesa*, 85, 5–20.
- Djoumessi, F. J. T. (2025). A rational-functionalist approach to analyzing cooperation within the BRICS framework. *Journal of Political Science: Bulletin of Yerevan University*, 4(3), 51–68. <https://doi.org/10.46991/jops/2025.4.12.051>
- Dougherty, J. E., & Pfaltzgraff, R. L. (2001). *Contending theories of international relations*. Addison Wesley Longman.
- Dougherty, J. E., & Pfaltzgraff, J. R. (2011). *Relações internacionais* (2nd ed.). Gradiva.



- European Commission. (2016, 27 janeiro). Commission discusses draft Schengen evaluation report on Greece. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-174_en.htm
- European Commission. (2025). *Estratégia europeia de segurança interna*. https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2025.pdf
- FRONTEX. (2015, 30 novembro). *Migratory routes map*. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>
- FRONTEX. (2026). *Irregular border crossings down 26% in 2025*. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-irregular-border-crossings-down-26-in-2025-europe-must-stay-prepared-lyKpVb>
- Gonçalves, A. (2007). *A Europa à procura do futuro*. Livros Horizonte.
- Griffiths, M., & Callaghan, T. O. (2002). *International relations: The key concepts*. Routledge.
- Hopf, T. (1998). *The promise of constructivism in international relations theory*. MIT Press.
- International Organization for Migration. (2015). *World migration report – Migrants and cities*. IOM. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2015.pdf>
- International Organization for Migration. (2015, 26 novembro). *Migration flows – Europe*. <http://migration.iom.int/europe/>
- Jornal Oficial da União Europeia. (2004, 12 dezembro). *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12004V/TXT>
- Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (1997, 10 de novembro). *Tratado de Amesterdão*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>
- Jornal Oficial das Comunidades Europeias. (2007, 13 dezembro). *Tratado de Lisboa*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>
- Léonard, S., & Kaunert, C. (2022). The securitisation of migration in the European Union. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(6), 1417–1429. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851469>
- Malakooti, A. (2015). *Migration trends across the Mediterranean*. Altai Consulting.
- Martín, J. C., & Indelicato, A. (2025). Mapping Spanish political landscape on migration. *Representation*, 61(4), 575–595. <https://doi.org/10.1080/00344893.2025.2500354>
- Milosavljević, Z., & Maksimović, A. R. (2023). Migration management – The cases of Germany and Hungary. *Serbian Journal of Management*, 18(1), 197–209. <https://doi.org/10.5937/sjm18-40136>
- Official Journal of the European Union. (2004, 25 novembro). *Council regulation (EC) No 2007/2004*. http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf
- Papademetriou, D. G. (2015, 18 dezembro). Top 10 of 2015 – Migration crisis tests European consensus. *Migration Policy Institute*.



<http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2015-issue-1-migration-crisis-tests-european-consensus-and-governance>

Putra, B. A. (2023). International relations and the concentric hermeneutic circle. *Cogent Social Sciences*, 9(2). <https://doi.org/10.1080/23311886.2023.2272325>

Quivy, R., & Van Campenhoudt, L. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais*. Gradiva.

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2006). *Metodologia de pesquisa*. McGraw-Hill.

Sly, L. (2015, 18 setembro). 8 reasons Europe's refugee crisis is happening now. *The Washington Post*.
<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/09/18/8-reasons-europes-refugee-crisis-is-happening-now/>

Stępką, M. (2022). Identifying security logics in the EU policy discourse. Springer.

Tratado da União Europeia. (1992, 29 julho). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

European Union. (2024). *Objective and governance – Emergency Trust Fund for Africa*. https://trust-fund-for-africa.europa.eu/our-mission/objective-and-governance_en

Vito, E. D., Waure, C., Specchia, M. L., & Ricciardi, W. (2015). Public health aspects of migrant health. *WHO Regional Office for Europe*.
<https://apps.who.int/iris/handle/10665/326472>

Wendt, A. (1992). *Anarchy is what states make of it*. MIT Press.

Zardo, F. (2025). Following AENEAS' route. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 23(1), 16–33. <https://doi.org/10.1080/15562948.2024.2424163>

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION IN UKRAINE: SECURITISING CRITICAL MINERALS

PEDRO GONÇALVES MARQUES

pedro.rosela.marques@gmail.com

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (Portugal).
Doutorando em Relações Internacionais, Mestre em Ciências Militares e Mestre em Relações Internacionais. ORCID: 0009-0007-4407-9151

Abstract

This article examines how the European Union (EU) securitises Ukrainian Critical Raw Materials in its external action following Russia's invasion in 2022. It asks how minerals such as lithium and titanium, once framed as economic assets, have been redefined as matters of European security, strategic autonomy, and geopolitical survival. The analysis of EU external action combines lenses from the Copenhagen and Paris Schools. It traces how EU leaders and policy documents construct critical raw materials as existential conditions for decarbonisation, resilience, and sovereignty. By linking supply chain dependence, climate transition and Ukraine, EU discourse repositions access to Ukrainian minerals beyond normal economic politics. Second, it examines how this securitisation is embedded in governance practices, including core EU external policy instruments. These instruments institutionalise security logics through regulatory alignment and financial conditionality, normalising the management of Ukrainian resources within EU value chains. The article argues that this securitisation operates through discursive power and bureaucratic practice. Framed through resilience and strategic autonomy, this technocratic logic carries political consequences. While it may accelerate European decarbonisation and reduce dependency, it also risks reinforcing centre periphery dynamics and prioritising European energy security over Ukrainian socio-economic and environmental concerns. By analysing Ukraine, the article contributes to debates on green geopolitics and EU external action, showing how climate transition, resource governance and security are (de)constructed within a geopolitical rationality that defines vulnerabilities, stabilises certain forms of expertise and marginalises alternative pathways. This (in)securitisation process of Ukrainian critical minerals within European supply chains reveals tension between the EU's normative self-understanding and the logic of green geopolitics.

Keywords

Critical Raw Materials, Critical Security Studies, Energy Transition, European Union External Action, Ukraine.

Resumo

Este artigo examina de que modo a União Europeia (UE) securitiza os minerais críticos ucranianos na sua ação externa, após a invasão russa de 2022. Questiona como minerais como lítio e titânio, outrora ativos económicos, foram redefinidos como questões de segurança europeia, autonomia estratégica e sobrevivência geopolítica. A análise da ação externa da UE combina perspectivas das Escolas de Copenhaga e de Paris. Investiga como líderes e documentos constroem os minerais críticos como condições existenciais para descarbonização, resiliência e soberania. Ao interligar a dependência das cadeias de



fornecimento, a transição climática e a Ucrânia, o discurso da UE reposiciona o acesso a minerais ucranianos para além da política económica normal. Em paralelo, examina como esta securitização se incorpora em práticas governativas e instrumentos centrais da política externa da UE. Estes institucionalizam lógicas de segurança por alinhamento regulatório e condicionalidade financeira, normalizando recursos ucranianos nas cadeias de valor da UE. O artigo argumenta que esta securitização opera através do poder discursivo e práticas burocráticas. Enquadrada em resiliência e autonomia estratégica, esta lógica tecnocrática tem consequências políticas. Por um lado, acelera a descarbonização europeia e reduz dependências, mas por outro, arrisca reforçar dinâmicas de poder centro-periferia e priorizar a segurança energética europeia sobre preocupações ucranianas socioeconómicas e ambientais. Através do estudo de caso da Ucrânia, contribui-se para os debates sobre geopolítica verde e a ação externa da UE, mostrando como a transição climática, a gestão estratégica de recursos e a segurança são (des)construídas geopoliticamente, normalizando medidas excecionais e marginalizando alternativas. Este processo de (in)securitização de minerais críticos ucranianos nas cadeias europeias revela fragilidades na imagem normativa e na lógica da geopolítica verde da UE.

Palavras-chave

Ação Externa da União Europeia; Estudos Críticos de Segurança; Matérias-Primas Críticas; Transição Energética; Ucrânia.

How to cite this article

Marques, Pedro Gonçalves (2026). European Union External Action in Ukraine: Securitising Critical Minerals. *Janus.net, e-journal of international relations*. Thematic Dossier - European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy, VOL. 16, Nº. 2, TD4, April 2026, pp. 76-92. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT03226.5>

Article received on February 9, 2026 and accepted for publication on February 17, 2026.





EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION IN UKRAINE: SECURITISING CRITICAL MINERALS

PEDRO GONÇALVES MARQUES

Introduction

Russia's full-scale invasion of Ukraine in February 2022 forced the European Union (EU) to address its strategic vulnerabilities. Energy dependence, supply-chain fragility and geopolitical exposure rapidly shifted from limited policy concerns to existential strategic questions. Among these, critical minerals are now treated as a new object of (in)security governance, rather than merely an economic issue. As Ursula von der Leyen (2025) stated at an energy security conference: "We need critical raw materials. This is even more important in the context of looming trade restrictions and export bans. We see it already".

The President of the European Commission's statement shows that access to Critical Raw Materials (CRM) is no longer viewed merely as an economic concern, but as a security and geopolitical imperative. This article analyses the EU's external action and examines how this growing perception of CRM as a security and geopolitical imperative translates into concrete security practices in Ukraine, problematising the mechanisms that transform them into an emerging security concern. The aim is, therefore, to identify the political, social and environmental implications of this securitisation. By doing so, the article seeks to answer the question: *How does the EU securitise Ukrainian critical minerals in its external action?*

This study employs a qualitative critical discourse analysis methodology, operationalising a combined Copenhagen-Paris School framework. Primary data comprise key EU official documents¹ since the beginning of the war in Ukraine. Data collection followed criteria of relevance and public accessibility, covering securitising discourses (Copenhagen School) and institutional practices (Paris School).

To address the research question, within Critical Security Studies theoretical framework, 'securitisation' is approached not merely as a 'speech acts' but as a process of social,

¹ The following instruments were considered: *EU-Ukraine Strategic Partnership on Raw Materials and Batteries* (European Commission, 2021); *Strategic Compass* (European Union, 2022); *Strategic Compass for Security and Defence* (European Union, 2022); *European CRM Act* (European Commission, 2023); *Ukraine Facility* (European Commission, 2024); *Ukraine 2025 Report* (European Commission, 2025).



political and institutional construction that involves discourses, practices, instruments, and expert networks. Together, this combined approach offers a more robust analytical framework for understanding the contemporary geopolitics of critical minerals. In this perspective, the EU's 'geopolitical turn' (Tocci, 2021; Nitoiu & Sus, 2019; Panke, 2019; Theodosopoulos, 2020) and Ukraine's centrality in the European energy transition (Kuzemko et al., 2022; Giuli & Oberthür, 2023; Goldthau & Youngs, 2023; Silva, 2025) are interpreted as a privileged laboratory for observing how new hierarchies of (in)security are constructed around CRM.

The originality of this article lies in two contributions. First, it operationalises a combined Copenhagen-Paris theoretical framework for studying EU external action in Ukraine, bridging discursive and practical dimensions of securitisation. Second, it provides a systematic analysis of how critical minerals securitisation is conducted in the EU-Ukraine relationship, examining key policy-relevant instruments with these critical lenses.

The article is organised into five parts. It begins with an introduction that presents the problem, the research question, and the contribution of the topic. This is followed by the theoretical framework, which integrates insights from the Copenhagen and Paris Schools, proposing a theoretical operationalisation of the EU's geopolitical turn. The third part explains the EU's external action in Ukraine, providing simultaneously a historical context and a literature review within the CRM topic. The fourth part analyses how the securitisation of CRM occurs within the EU's policy agenda, identifying the discourses, practices and instruments employed by the EU, as well as the political, social and environmental implications of this securitisation. The conclusion reflects on what this case reveals about the EU's emerging role as a green geopolitical actor and the risks of securitising the CRM.

Towards a combined approach in Critical Security Studies

Constructivism agrees that security is a social construct, but the critical constructivism, attempts to point out more explicitly how security works and how we can study its construction. It is central to our paper the concept of 'securitisation'. Indeed, we conceptualise it as a discursive construction of threat, in the case of our research, that leads to securitisation of critical minerals. Before presenting the case study on CRM, it is necessary to further elaborate on the two schools that embody this article.

The Copenhagen School² explores the relationship between security and identity and analyses how narratives of national identity become dominant in a particular context (Buzan et al., 1998, p. 119). The narrative of national identity, or in our case, European identity, reflects a political struggle that gives prominence to one discourse while marginalising others. Such post-positivist epistemological lens, shaped by the entity that attempts to describe or narrate it, argues "how meanings are produced and attached to various social subjects/objects, thus constituting particular interpretive dispositions which create certain possibilities and preclude others" (Doty, 1993, p. 298).

² The name refers to a small group of scholars based in Copenhagen Peace Research Institute. The key authors are Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, Lene Hansen.



The school argues that security is not an objective fact, so, a topic becomes a security issue when a political actor declares it as an existential threat. We draw on Floyd's (2007, p. 329) framework to trace how threats are articulated as existential and how these claims justify concrete security practices. Then, for securitisation to succeed, the 'securitising move' is needed. That is, when that referenced object is "accepted as such [threat] by a relevant audience, this enables the suspension of normal politics and the use of emergency measures in responding to that perceived crisis" (McDonald, 2008, p. 69).

In addition, we should not forget one of the key limitations of this school, namely the concept of (de)securitisation, as Floyd (2007, p. 330) underlines, "desecuritisation is left largely under-theorised and open to interpretation". In fact, there is room for multiple interpretations in empirical research outside the military domain. In our case study, this poses a specific challenge, as there is no clear consensus that the dependency or environmental threat are effectively accepted as securitized, despite being in the political realm.

To address these gaps and capture the materialisation of security, we incorporate the Paris School perspective to strengthen the practical dimension of our case study. While the Copenhagen School conceptualises security primarily through 'speech acts', the Paris School³ shifts the analytical focus towards practices. Yet 'speech acts' alone tell only half the story. The Paris School exposes how security gets done, asking how security is produced, stabilised and normalised through everyday routines, professional expertise and institutional arrangements. "It has to do also, and above all, with more mundane bureaucratic decisions of everyday politics, with Weberian routines of rationalization, of management of numbers instead of persons, of use of technologies" (Bigo, 2008, p. 5).

A core assumption of the Paris School is the inspiration from Michel Foucault's concept of governmentality to analyse security as an art of governing rather than as an exceptional response to threat. As Foucault (2007, p. 108) defines it, governmentality refers to "the ensemble formed by institutions, procedures, analyses and reflections, calculations and tactics" through which forms of governance targets populations and that are a network of power that reinforce their control. So, security should be understood not simply as a reaction to a clearly existential threat, but as "a mode of governmentality that structures fields of possibility" (Bigo, 2002, p. 74). In turn, this perspective helps to identify practices of security and power webs that legitimise the exceptional security policies.

From this standpoint, we identify one limitation of the Paris School concerning broader empirical operationalisation. By focusing on selected practices, professional expertise and networks of power, this approach makes empirical analysis methodologically demanding. As Balzacq (2011, p. 12) notes, analysing securitisation as practice raises "notably the difficulty of identifying which practices actually produce security effects and how such effects can be empirically traced". As a result, empirical research relies on interpretive judgement rather than standardised criteria, making comparison across cases more demanding and context dependent, rather than strictly replicable.

³ Paris School refers to a group of scholars associated with Critical Security Studies and French sociology. Key authors include Didier Bigo, Thierry Balzacq, Jef Huysmans and Anastassia Tsoukala.



Combining these two schools allows us to conduct a broader analysis. As Floyd's (2007, p. 337) defends "a combined approach is believed to enable the securitisation analyst to step into the security equation and on behalf of the actors encourage some securitisations/desecuritisations and renounce others". The analysis of the securitisation of critical minerals benefits from a plural theoretical framework. From the Copenhagen perspective, securitisation allows us to understand how the EU discursively constructs energy security and material dependence and climate change issues as an existential threat both to the sovereignty of the EU and the European identity. In turn, the Paris School shifts the focus from discursive exceptions to everyday practices and is useful for understanding how the EU deals with CRM in Ukraine.

The points of contact between the two schools lie in their rejection of an objective conception of security and their emphasis on the social processes that produce it. In our analysis, we operationalise this framework by initially identify the securitising moves in EU political discourse (Copenhagen) and then examining the specific instruments and governance practices (Paris) that materialise this security logic in the context of the war in Ukraine.

EU External Action in Ukraine

From normative power to a new (old) geopolitical actor

Before we engage in the analysis of its security documents, we need to understand the context and the historical evolution within the EU's security practice regarding CRM in Ukraine. Consequently, the EU External Action results from a gradual process of institutionalising classical geopolitical practices, combined with a normative power.

To reinforce EU identity as an actor, it was the Treaty of Lisbon (2009) that marked the decisive transformation by integrating diplomatic instruments, creating the post of High Representative, and establishing the European External Action Service. As Helwig (2014, p. 129) noted, the Treaty of Lisbon sought to "overcome the fragmentation of external action" with greater coherence, possessing a more integrated diplomatic capacity, with external delegations and reinforced coordination mechanisms. At this period, we started to see economic competition and systemic rivalries between great powers, due to raw materials dependence and supply-chain fragilities.

The post-Lisbon strategic vision has been reinforced by documents such as the EU Global Strategy (2016), which identifies neighbourhood, resilience, and strategic autonomy as central vectors of external action. Moreover, an illustration of this narrative relies on a European policy briefing from Vasileios Theodosopoulos (2020, p.1), urging that, "in order to achieve greater strategic autonomy and technological sovereignty, the EU needs to enhance its security of supply and mitigate its extensive dependence in this domain". In his argument he defends that the EU should shift its geopolitical posture as a 'strategic relocation', to achieve strategic autonomy. This shift means, he highlighted, that the EU needs secure and reliable access to CRM by diversifying foreign suppliers, because European defence, technology and economy sovereignty are at risk.



In the security domain, the pandemic (2020) and later the war in Ukraine (2022) presented an opportunity for transformation of the EU as a geopolitical actor. As Tocci (2021, p. 14) summarizes, “the European Union can no longer conceive of itself merely as a normative project, but as an actor navigating a competitive environment”. It also demonstrated an unprecedented consolidation of foreign policy among member states and a strengthened capacity to prepare for enlargement, a process that “triggered for the transformation of not only the territories adjacent to the EU, but also the structures of the EU itself” (Kandyuk, 2024, p. 177).

European identity plays an important role here. Hegemonic discourse of ‘others’, played by EU discourse serve as a geopolitical rendering of identity. Thomas Diez (2004, p. 320) draws out the distinction between temporal and geopolitical forms of ‘othering’ is useful to understand how the EU can frame environmental crises either as a rupture with its own violent past or as a justification for reinforcing territorial boundaries against external ‘others’. These reinforcement of the European boundaries, is particularly useful for showing how narratives of climate change can shift from a ‘temporal other’ (industrial past) to geopolitical ‘others’ (mineral suppliers, ‘autocracies’, etc.).

Also, Nitoiu & Sus (2019, p. 9) argue that the EU underwent a geopolitical shift towards a more traditional way, named as ‘hybrid approach’, particularly a discursive change, that was expressed in official speeches and political initiatives, as cited, “[t]he most obvious shift has occurred at the level of rhetoric where the EU has increasingly thinking in realist terms about power and competition”. They refer that the first time that EU identified the importance of its neighbourhood space was in 2015 by the revision of the European Union Neighbourhood Policy (ENP).

A different perspective on EU foreign policy suggests that the Union has begun to display imperial-like behaviour. Rather than portraying the EU only as a normative power, this view contends that it increasingly acts as an empire that exports its own institutional and liberal political norms to neighbouring regions. In this interpretation, the Union seeks to “export its political order to the peripheries with the objective of establishing credibility and durability” (Panke, 2019, p. 14), which raises questions about the extent to which EU external action reproduces hierarchical centre–periphery relations, particularly in moments of geopolitical tension.

In this light, the EU’s external action in its eastern neighbourhood appears to mark a return to more traditional geopolitical thinking: a more realist approach combining normative projection with strategic resource competition. Identity construction and the use of normative power play a central role in this process, as the outside is increasingly represented as dangerous or unstable, while the inside is depicted as safe, ordered and transformative.

Ukraine centrality in European energy transition

The 2014 *Association Agreement* transformed EU-Ukraine relations. Russia’s full-scale invasion in 2022 accelerated this shift dramatically, marking a historic turning point in how the EU links climate, energy, raw materials and security with the possibility for Ukraine enlargement to EU. Sanctions packages, military funding through the *Strategic*



Compass and macro financial support became central instruments of EU external action. According to the European Union (2022, p. 10), “The European Union is more united than ever. We are committed to defend the European security order. (...) Supporting Ukraine in facing Russia’s military aggression, we are showing an unprecedented resolve to restore peace in Europe, together with our partners.”

In the field of resources, the EU has built excessive external dependence on a small number of suppliers of CRM, above all China and Russia (Silva, 2025, p. 18). This constituted a problem for the Union’s capacity to secure its green transition, economy, and strategic autonomy because, for example, climate change acts as a key threat to its security. Accordingly, the hunt for critical materials can be considered as part of a larger strategy to ensure its energy transition and to be less dependent on Russia, China and other suppliers. So, the war in Ukraine has brought a qualitative shift in how Brussels understands energy security, increasingly tying it to decarbonisation and the expansion of renewables, to the point that “renewables moved to the heart of European security policy” (Goldthau & Youngs, 2023, p. 119). However, the EU lacks a common energy policy or integrated energy market, which amplifies member-state vulnerabilities and fragmentation in obtaining resources. This structural weakness has forced the Union to seek external energy partnerships, particularly with Ukraine, to compensate for the absence of internal market coordination.

More specifically, the *EU-Ukraine Strategic Partnership* (European Commission, 2021) signed in 2021 and reinforced by the 2023 *Critical Raw Materials Act* (European Commission, 2023), underline that the partnership with Ukraine is crucial for ensuring resilience in value chains. Although academic literature is still new regarding the articulation between critical minerals and EU external action in Ukraine, recent analyses by Johnston (2022), Lipeins (2024), Baranowski et al. (2025), and Talukdar (2025) demonstrate growing scholarly attention to Ukraine’s strategic mineral becoming an emerging theme in both policy discourses and scholarly debates. An important article was written by Goldthau and Youngs (2023, pp. 120-121), describing this evolution as a form of ‘green realpolitik’ in which the EU uses climate and energy transition instruments as tools of geopolitical influence, for example by seeking access to critical minerals in third countries, reflecting a more realpolitik approach layered over its longstanding liberal order framing.

This discussion of Ukraine’s central role in the EU’s energy transformation and strategic autonomy shows how climate, security and CRM have become tightly intertwined in the Union’s external action. Climate change functions as a structural driver that justifies accelerated decarbonisation and deep reforms in energy systems, while the war in Ukraine has turned these long-term objectives into immediate security priorities (Kuzemko et al., 2022; Giuli & Oberthür, 2023). Seen through this lens, partnerships on CRM with Ukraine are framed not only as economic opportunities but as necessary conditions for achieving climate neutrality and safeguarding European security in a more unstable geopolitical environment (European Commission, 2023; Goldthau and Youngs, 2023; Silva, 2025). The next section examines how these developments are articulated in EU mechanisms and discourses, analysing them through the lenses of the Copenhagen School and the Paris School, in order to assess the extent to which CRM are being securitised in both language and practice.



Securitisation of Critical Minerals in Ukraine

This section reflects on how the EU securitises Ukrainian CRM by bringing theory and empirical material into dialogue. It does so by moving between the 'exceptional' language of the Copenhagen School and the everyday security practices of the Paris School.

Analysis: existential threats

When we examine EU discourse on Ukraine, EU leaders explicitly construct Ukraine as facing existential threats. EU's leaders describe Russia's invasion as a "war of aggression" that threatens not only Ukrainian statehood but also Europe's security, values and "European path" (European Commission, 2025). This language constructs an existential threat to a shared political community: defending Ukraine becomes defending Europe. When the Commission stresses that the EU must reduce "dangerous dependencies" in energy and critical minerals and build "strategic autonomy" to remain able to act in an increasingly hostile world, CRM are implicitly positioned as indispensable conditions for European survival (European Commission, 2023; Goldthau & Youngs, 2023).

The empirical foundation for this securitisation narrative rests upon quantifiable material constraints. The European Commission's assessment notes that demand for some CRM is expected to increase substantially. Lithium demand, in particular, is projected to increase nearly 60 times by 2050, with significant increments required during the 2020-2030 period to support the transition towards electric vehicles and battery storage systems (European Commission, 2023; Delors Centre, 2024). Within this structural context of anticipated scarcity, Ukraine's endowment acquires strategic salience. Ukraine holds "some of Europe's largest confirmed lithium reserves" and ranks as a significant producer of titanium, "the largest titanium reserves in Europe (7% of global reserves)", gallium, and other materials classified as critical under European legislation (Liepins, 2024, p. 3). These deposits distinguish Ukraine from most other European states and position the country as a potentially significant contributor to European supply diversification.

However, the geopolitical context complicates this picture. Russian territorial occupation of eastern Ukraine has placed portions of these minerals beyond Ukrainian governmental control, introducing territorial contingency into EU supply-chain planning. When the Commission frames Ukraine as holding resources "essential to the Union's decarbonisation and autonomy" (European Commission, 2023, p. 4), these framing registers both the material magnitude of the deposits and the political precarity of their access. Securitisation of Ukrainian critical minerals therefore reflect not merely rhetorical escalation but alignment between declared security objectives and observable material dependencies.

In contrast, these moves differ from the pure emergency 'speech acts' as described in early Copenhagen formulations. This narrative is layered in multiple topics and indirect manner: climate change appears as a meta threat, a structural danger that makes rapid decarbonisation unavoidable (Engström, 2025); Russia's weaponisation of gas is narrated as a negative precedent that proves the risks of dependency (Kardas, 2023); China's dominance in processing is invoked as a potential future lever of coercion (Goldthau &



Youngs, 2023, p. 119). Rather than naming one single enemy, EU discourse weaves a collection of threats around supply-chain, resilience and autonomy. As Floyd argues, securitisation is not inherently positive or negative, but “issue dependent” which means that contemporary security practices often aim to protect a variety of referent objects beyond simple state survival, making the evaluation of their consequences more demanding, particularly when, as in the EU-Ukraine case, security claims cover climate, energy and geopolitical objectives at once (Floyd, 2007, p. 339).

Looking more closely at primary texts such as the *EU-Ukraine Strategic Partnership* (European Commission, 2021), the *Ukraine Facility* (European Commission, 2024), and the *Ukraine 2025 Report* (European Commission, 2025), a cumulative series of ‘speech acts’ becomes visible. These documents reconfigure the EU-Ukraine relationship, where Ukraine is framed simultaneously as a frontline state and a future member of the European security community. Reconstruction, energy reform, and integration into EU value chains are presented as necessary not only for Ukraine's resilience but also for the Union's own security and climate objectives (European Commission, 2025).

When the *Ukraine Facility* refers to Ukraine's “resilience” and commits to “predictable, continuous (...) support” for reconstruction and reform (European Commission, 2024), and when the *EU-Ukraine Strategic Partnership* explicitly establishes cooperation on “raw materials and batteries” as a priority for mutual benefit and for the green transition (European Commission, 2021), these documents quietly elevate CRM and energy infrastructure to matters of high politics. Unlike traditional securitisation, which relies on dramatic “existential threat” language against a specific enemy (Buzan et al., 1998), this process operates through technocratic administrative logic. In the Commission's broader *EU-Ukraine Strategic Partnership* (2021) on CRM and von der Leyen speech (2025), they are described as indispensable inputs for Europe's green and digital ambitions and for reducing “dangerous dependencies” that threaten economic resilience and open strategic autonomy (European Commission, 2023). By linking Ukrainian lithium and battery production to these long-term structural objectives, the Commission moves these sectors into the realm of security, legitimising extraordinary financial instruments and regulatory alignment without resorting to military rhetoric.

Within this theoretical setting, the securitising force lies in the linkage between Ukraine's resources and European survival: by framing Ukraine's critical minerals as essential to the EU's decarbonisation and autonomy, these documents perform what the Copenhagen School calls a securitising move, whereby an issue is elevated beyond normal politics through claims of existential necessity (Buzan et al., 1998; Wæver, 1995). Governing these resources thus becomes a security task not because of an immediate national threat, but because their loss is constructed as threatening the EU's capacity to exist as a green, competitive and autonomous actor.

Analysis: specific practices

Where does security materialise if not through declarations of enemies? What Bigo showed (2006, p. 395) helps us to see in the EU-Ukraine case: security becomes visible in the “expansion of the internal security dimension beyond state boundaries” via



bureaucratic networks. Applied to EU-Ukraine CRM policy, the Commission's approach avoids enemy narratives, instead uses a technical vocabulary that frames security as an administrative problem. For example, the *CRM Act* identifies sets of numerical thresholds (10% extraction, 40% processing, 25% recycling, max 65% from a single third country) to manage "risks" and "vulnerabilities" in supply-chains (European Commission, 2023, pp. 4–7). These are presented as industrial and resilience policy, not as declarations of war or explicit securitizing speeches. The EU performs security work without declared drama. These thresholds are masked as technical standards. Their power lies precisely in appearing apolitical.

The technical governance apparatus materialises through nested mechanisms. The *CRM Act* establishes classification procedures whereby mining and processing initiatives meeting specified criteria (contribution to Union supply security, technical feasibility, and sustainability alignment) are designated as "Strategic Projects" (European Commission, 2023, p. 2). Once classified, these projects benefit from "streamlined permitting procedures" and preferential financing via the *Ukraine Facility* (European Commission, 2024, p. 7), concentrating decision making authority in Commission directorates. In parallel, the *CRM Act* introduces new obligations for large EU companies using strategic raw materials to regularly assess and map their supply chains, including sourcing locations and concentration risks (European Commission, 2023). This observational capacity "rendering supply networks legible and calculable to central authorities" exemplifies Foucauldian governmentality: the transformation of populations into objects of management through data collection systems presented as neutral tools rather than instruments of power (Bigo, 2006, p. 395).

This approach normalises security through transnational bureaucratic practice. The *EU-Ukraine Strategic Partnership* (European Commission, 2021) institutionalises technical cooperation on geological mapping and the alignment of regulatory frameworks without framing these as emergency measures. By establishing quantitative metrics, these instruments function as a Foucauldian 'technology of security' (Foucault, 2007) that makes the population, including EU supply-chains and Ukrainian resources, knowable, calculable and manageable. Climate change serves as a background condition legitimising this expanded regulatory control across borders, blurring the line between internal EU economic policy and external geopolitics. These instruments are presented not as weapons but as technocratic solutions, yet they institutionalise a security logic that treats CRM, energy transition, and supply-chains as part of a single package of "security and resilience" as articulated in the *Ukraine 2025 Report* (European Commission, 2025).

Where does security work in EU governance of Ukrainian resources? Bigo (2006) suggests that security operates through bureaucratic networks rather than through declarations of threat. The Commission's directorates like DG GROW and DG ENER, together with industry alliances such as the European Raw Materials Alliance, form interconnected institutions⁴. Expert groups and financial instruments link these organizations into what Bigo calls a web of security institutions. What makes this important is that security work

⁴ DG GROW (Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs) is responsible for implementing the *Critical Raw Materials Act* (European Commission, 2023). The European Raw Materials Alliance (ERMA), launched in September 2022 and managed by EIT RawMaterials, coordinates over 150 industrial and non-industrial stakeholders across the CRM value chain (EIT RawMaterials, 2022).



now happens through routine administrative practice rather than through exceptional emergency measures. This is what scholars call governmentality (Bigo, 2002; Foucault, 2007).

Then, security in the EU-Ukraine CRM relationship can consequently be understood both as a gradual securitisation of renewables and supply-chains, and as their ongoing management through bureaucratic practices of risk and resilience.

Discussion: securitisation and its consequences

Bringing Floyd's (2007) consequentialist framework allows us to evaluate whether securitising Ukrainian CRM is justified by its outcomes. On the one hand, framing CRM as a security issue can be seen as positive: it accelerates investment in decarbonisation, reduces Europe's vulnerability to coercion by dominant suppliers, and ensures long-term financing for Ukraine's reconstruction and integration into the EU (Goldthau & Youngs, 2023, p. 121). If energy security, in Klare's (2008, p. 488) argument, means securing sufficient, diversified and climate friendly supplies while reducing exposure to manipulative suppliers, then some degree of securitisation may appear both rational and protective.

Conversely, Dalby (2009) and Deudney (1999, p. 214) highlight profound risks: elevating minerals to high politics can militarise or centralise decisions better suited to cooperative, participatory models. For Ukraine's sovereignty, this is acute. As Zhou and Gergun (2025) argue, Brussels' framing of CRM as a cornerstone of European autonomy rests on "exaggerated claims regarding Ukrainian reserves of rare earths and other critical minerals", risking the treatment of Ukrainian territory as a mere 'strategic reserve' managed for EU priorities and sidelining local agency.

The negative effect of the sovereignty can be seen in the field of the Dobra lithium project, awarded in January 2026 under a production-sharing agreement to a US-linked consortium, illustrates this constraint, as long-term revenue sharing and investor control raise questions about domestic value capture and processing capacity (Reuters, 2026). Such arrangements reproduce 'centre-periphery' extraction dynamics with foreign control and limited local value (Nitoiu & Sus, 2018, p. 7; Dalby, 2009, p. 265).

At this point, environmental and social consequences must be noted. Floyd's (2007, p. 329) framework asks whether securitisation protects or undermines Ukrainian wellbeing, including potential environmental and social harms from accelerated mining. For the environmental case, it risks groundwater depletion and pollution from mine tailings in already-degraded eastern zones (Marx et al., 2022). Dalby (2009, p. 265) warns that resource abundance, more than scarcity, drives ecological harm; a "green rush" into Ukrainian minerals could thus reproduce Global South patterns. Socially, it fosters corruption in mining rights allocation and community marginalisation, as seen in rising human rights abuses at Ukrainian mines (Babanina & Watson, 2024).

This raises a core question from both Copenhagen and Paris perspectives: the politics of alternatives. Nevertheless, the documents analysed were locked into security agendas and expert routines, instead of civil society voices or environmental concerns (Bigo,



2006, p. 400; Deudney, 1999, p. 214). The urgency narrative of war, climate crisis and great power competition can legitimise opaque practices and narrow debates to technocratic options. This does not mean that securitisation of CRM is inherently illegitimate, but as Floyd (2007) insists, its ethical and political consequences must be debated, not assumed as benign.

The case of Ukrainian CRM thus, illustrates both the analytical power of Copenhagen and Paris framework and the need to keep questioning who is secured, by whom, and at what cost when the EU turns resources into matters of security.

Conclusion

This analysis has shown that the securitisation of Ukrainian CRM is not just a rhetorical move but a complex process of external action. Returning to the central question: *How does the EU securitise Ukrainian critical minerals in its external action?* The answer lies in a dual process of discursive elevation and bureaucratic embedding.

First, through the Copenhagen lens, CRM are securitised by the EU via framing them as existential conditions for survival. Linking minerals to the 'war of aggression' and 'strategic autonomy' constructs a narrative where access to Ukrainian lithium is a matter of European sovereignty. Second, through the Paris lens, this securitisation is solidified through the normalisation of security into technical instruments. The *CRM Act* and *Ukraine Facility* function as everyday practices that map, monitor, and integrate Ukrainian resources into European value chains.

What distinguishes this securitisation from traditional geopolitics is its reliance on technocratic language. Rather than identifying enemies, it mobilises the soft discourse of resilience and partnership. Yet this framing obscures a material asymmetry: whilst the EU gains access to critical minerals essential for decarbonisation and strategic autonomy, Ukraine's integration depends on regulatory alignment with EU standards. This approach mobilises resources for reconstruction but structures economic dependency around extraction focused-development model, potentially limiting Kyiv's sovereign economic and industrial policy.

For this paper it is necessary to mention its own limitations, that is relying only on official policy documents and public discourses, which may not fully capture the informal negotiations or the specific reception of these policies by Ukrainian local actors. Besides that, future research should shift focus to the 'target audience', investigating how Ukrainian civil society and elites receive these narratives. Furthermore, comparative studies with African or Latin American countries would determine whether this model is unique to Ukraine or a structural feature of the EU's evolving external action.

The (in)securitisation of critical minerals mobilises extraordinary EU resources for policy action, but it also narrows the space for alternative, non-securitised approaches to Ukrainian reconstruction and development, locking it into an asymmetric centre-periphery extraction resource focused model. It binds Ukraine firmly in the West, but also it reveals a deep tension between the EU's normative aspirations and its geopolitical



survival instincts, by anchoring Ukraine's integration around EU supply security needs rather than Ukrainian long-term peace priorities.

References

- Babanina, I., & Watson, R. (2024, May). The environmental risks from a critical minerals rush in Ukraine. Conflict and Environment Observatory. <https://ceobs.org/the-environmental-risks-from-a-critical-minerals-rush-in-ukraine/>.
- Balzacq, T. (2011). *A theory of securitisation: Origins, core assumptions, and variants*. In T. Balzacq (Ed.), *Securitisation theory: How security problems emerge and dissolve* (pp. 1-30). Routledge.
- Baranowski, M., Jabkowski, P., & Kammen, D. M. (2025). *From the Russian invasion of Ukraine to the battlefield of the future: The geopolitical fight for Ukraine's mineral wealth*. Energy Research & Social Science, 123, 104043. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2025.104043>.
- Bigo, D. (2002). *Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease*. Alternatives: Global, Local, Political, 27(1), 63-92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>.
- Bigo, D. (2006). *Security, exception, ban and surveillance*. In D. Lyon (Ed.), *Theorizing surveillance: The panopticon and beyond* (pp. 46-68). Willan Publishing.
- Bigo, D. (2008). *Globalized (in)security: The field and the ban-opticon*. In N. Sakai & J. Solomon (Eds.), *Translation, biopolitics, colonial difference* (pp. 109-156). Hong Kong University Press.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Dalby, S. (2009). *Security and environmental change*. Polity Press.
- Delors Centre. (2024). *Meeting the costs of resilience: The EU's critical raw materials predicament*. Jacques Delors Centre.
- Deudney, D. (1999). *Environmental security: A critique*. In D. Deudney & R. Matthew (Eds.), *Contested grounds: Security and conflict in the new environmental politics* (pp. 187-219). State University of New York Press.
- Diez, T. (2004). *Europe's other and the return of geopolitics*. Cambridge Review of International Affairs, 17(2), 319-335. <https://doi.org/10.1080/0955757042000245924>
- Doty, R. L. (1993). *Foreign policy as social construction: A post-positivist analysis of U.S. counterinsurgency policy in the Philippines*. International Studies Quarterly, 37(3), 297-320. <https://doi.org/10.2307/2600810>.
- Engström, M. (2025). *It's not easy being green: Breaking Europe's climate spending deadlock*. European Council on Foreign Relations. <https://ecfr.eu/publication/its-not-easy-being-green-breaking-europes-climate-spending-deadlock/>.



EIT RawMaterials. (2022). *European Raw Materials Alliance: Securing sustainable access to critical and strategic raw materials*. <https://eitrawmaterials.eu/>.

European Commission. (2021). *Memorandum of understanding between the European Union and Ukraine on a strategic partnership on raw materials*. https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/bilateral-cooperation/ukraine_en

European Commission. (2023). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials* (European Critical Raw Materials Act) [COM(2023) 160 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0160>.

European Commission. (2025). *Ukraine 2025 Report: Communication to the European Parliament and the Council*. https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en

European Union. (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.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

European Commission. (2024). *Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility*. Official Journal of the European Union, L/2024/792. https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/ukraine-facility_en.

Floyd, R. (2007). *Towards a consequentialist evaluation of security: Bringing together the Copenhagen and the Welsh Schools of security studies*. *Review of International Studies*, 33(2), 327-350. <https://doi.org/10.1017/S026021050700753X>.

Foucault, M. (2007). *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France 1977-1978* (G. Burchell, Trans.). Palgrave Macmillan. (Original work published 1977-1978)

Giuli, M., & Oberthür, S. (2023). *Third time lucky? Reconciling EU climate and external energy policy during energy security crises*. *Journal of European Integration*, 45(3), 393-410. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2190588>.

Goldthau, A., & Youngs, R. (2023). *The EU energy crisis and a new geopolitics of climate transition*. *Journal of Common Market Studies*, 61(S1), 115-124. <https://doi.org/10.1111/jcms.13539>.

Helwig, N. (2014). *The High Representative of the Union: The quest for leadership in EU foreign policy*. In S. Koschut & M. Obenrath (Eds.), *Regional orders in international relations* (pp. 128-147). Routledge.

Johnston, R. J. (2022). *Supply of critical minerals amid the Russia-Ukraine war and possible sanctions*. Center on Global Energy Policy, Columbia University. <https://www.energypolicy.columbia.edu/publications/supply-critical-minerals-amid-russia-ukraine-war-and-possible-sanctions/>.

Lipeins, A. (2024). *Ukraine's resources: Critical raw materials*. NATO European Security Centre of Excellence. <https://www.enseccoe.org/publications/ukraines-resources/>



- Kandyuk, O. (2024). *Wartime enlargement: How the war in Ukraine transforms the development of EU*. *Athena - Critical Inquiries in Law, Philosophy and Globalization*, 4(2), 169-193. <https://doi.org/10.6092/issn.2724-6299/20279>.
- Kardaś, S. (2023, February 13). *Conscious uncoupling: Europeans' Russian gas challenge in 2023*. European Council on Foreign Relations. <https://ecfr.eu/article/conscious-uncoupling-europeans-russian-gas-challenge-in-2023/>
- Klare, M. T. (2008). *Rising powers, shrinking planet: The new geopolitics of energy*. Metropolitan Books.
- Kuzemko, C., Blondeel, M., Dupont, C., & Brisbois, M. C. (2022). *Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations*. *Energy Research & Social Science*, 93, 102842. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102842>.
- Marx, D., Morin, C., Spiller, C., Barth, Y., Woodworth, A., Cable, C., & Rivera, C. (2022, May 20). *Environmental effect of coal mine deterioration in eastern Ukraine*. Tearline; College of William & Mary Geospatial Evaluation and Observation Lab. https://www.tearline.mil/public_page/environmental-effect-of-coal-mine-deterioration-in-eastern-ukraine.
- McDonald, M. (2008). *Constructivism*. In P. D. Williams (Ed.), *Security studies: An introduction* (pp. 59-72). Routledge.
- Nitoiu, C., & Sus, M. (2019). *Introduction: The rise of geopolitics in the EU's approach in its eastern neighbourhood*. *Geopolitics*, 24(1), 1-19. <https://doi.org/10.1080/14650045.2019.1544396>
- Pänke, J. (2019). *Liberal empire, geopolitics and EU strategy: Norms and interests in European foreign policy making*. *Geopolitics*, 24(1), 100-123. <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1528545>
- Reuters. (2026, January 12). *Ukraine picks US-linked investors to develop Dobra lithium deposit*. <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-picks-us-linked-investors-develop-dobra-lithium-deposit-2026-01-12/>
- Silva, A. (2025). *Portugal na Europa e com a Europa: Que Futuro? Autor e Guerra e Paz*, Editores.
- Talukdar, I. (2025). *The fight for Ukraine's rare earth minerals: Exposing the fault lines of the war*. Chintan Research Foundation.
- Theodosopoulos, V. (2020). *The geopolitics of supply: Towards a new EU approach to the security of supply of critical raw materials?* [Brief No. 10]. European Union Institute for Security Studies. <https://www.brussels-school.be/research/publications/geopolitics>
- Tocci, N. (2021). *European strategic autonomy: What it is, why we need it and how to achieve it*. Istituto Affari Internazionali. <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/c09/european-strategic-autonomy-what-it-why-we-need-it-how-achieve-it>
- von der Leyen, U. (2025, April 30). *Critical raw materials: EU's push to secure supplies faces new challenges amid rising geopolitical tensions*. *The Parliament*



Magazine. <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/europes-quest-for-critical-raw-minerals-gains-new-urgency>

Wæver, O. (1995). Securitisation and desecuritisation. In R. D. Lipschutz (Ed.), *On security* (pp. 46–86). Columbia University Press.

Zhou, J., & Gergun, A. (2025, May 11). *Mineral spoils in Ukraine: A poor foundation for peace and recovery*. Stockholm International Peace Research Institute. <https://www.sipri.org/commentary/essay/2025/mineral-spoils-ukraine-poor-foundation-peace-and-recovery>

THE EUROPEAN UNION'S PROJECTION AS A GLOBAL ACTOR THROUGH ITS ACTIONS IN THE SAHEL: THE CASE STUDY OF MALI

MIGUEL AFONSO FIGUEIRA CERDEIRA DE FREITAS

mafcfreitas@outlook.pt

Master of Science in Military Aeronautics from the Air Force Academy (Portugal). Pilot Officer in the Portuguese Air Force ORCID: 0009-0006-1134-4222

Abstract

This article examines the European Union's (EU) role as a global actor through its engagement in Mali. Drawing on a Politics, Military, Economic, Social, Information and Infrastructure (PMESII) spectrum analysis of Mali's multidimensional crisis, it assesses the EU's response via its Common Security and Defence Policy (CSDP) missions, strategic frameworks, and financial instruments. The study argues that the EU demonstrates significant capacity in comprehensive crisis management and multilateral coordination, thereby reinforcing its external identity. However, limitations related to political cohesion, local ownership, and structural instability constrain its overall effectiveness. The case of Mali illustrates both the potential and the challenges of the EU's projection as a security actor in the international system.

Keywords

European Union, Mali, CSDP, Sahel, PMESII, SWOT.

Resumo

O presente artigo analisa o papel da União Europeia (UE) enquanto ator global através do seu envolvimento no Mali. Com base numa análise do espectro Político, Militar, Económico, Social, de Informação e Infraestrutura (PMESII) e da natureza multidimensional da crise maliana, avalia-se a resposta europeia por meio das missões no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), dos enquadramentos estratégicos e dos instrumentos financeiros mobilizados. Argumenta-se que a UE revela capacidade relevante na gestão abrangente de crises e na coordenação multilateral, reforçando a sua identidade externa. Contudo, limitações associadas à coesão política, à apropriação local e à instabilidade estrutural condicionam a eficácia global da sua intervenção. O caso do Mali evidencia, simultaneamente, as potencialidades e os desafios da projeção da UE enquanto ator de segurança no sistema internacional.

Palavras-chave

European Union, Mali, CSDP, Sahel, PMESII, SWOT.

How to cite this article

Freitas, Miguel Afonso Figueira Cerdeira de (2026). The European Union's Projection as a Global Actor Through its Actions in the Sahel: The Case Study of Mali. *Janus.net, e-journal of international relations*. Thematic Dossier - European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy, VOL. 16, Nº. 2, TD4, April 2026, pp. 93-109. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT03226.6>



Article received on February 10, 2025 and accepted for publication on February 13, 2026.





THE EUROPEAN UNION'S PROJECTION AS A GLOBAL ACTOR THROUGH ITS ACTIONS IN THE SAHEL: THE CASE STUDY OF MALI

MIGUEL AFONSO FIGUEIRA CERDEIRA DE FREITAS

Introduction

The role of the European Union (EU) and its relevance in the international system continue to be topics of debate in academia. In an increasingly complex world with multidimensional threats, recently exacerbated by the Covid-19 pandemic, the EU seeks to achieve autonomy that allows it to act independently in defending its interests.

This article aims to demonstrate that the EU can position itself in the international system as a relevant actor in crisis management, through the application of existing foreign policy instruments and its commitment to multilateralism.

In the first phase of this investigation, the EU's crisis management capacity is explored within the complex and multidimensional context of Mali. The Malian geopolitical context is analysed through a Politics, Military, Economic, Social, Information and Infrastructure (PMESII) spectrum analysis, thus achieving a holistic understanding of the reality facing the EU in Mali. Knowledge of the Malian context allows us to understand the main factors weakening the country, which will serve as a starting point for investigating the EU's actions in Mali.

Secondly, the main elements of European foreign policy used in its presence in Mali are analysed. This allows for an understanding of the EU's mode of operation, its main strengths and weaknesses, and what distinguishes it from other actors in the international system.

The article culminates in a SWOT analysis of European action in Mali, thus outlining the political perspectives in terms of potential and constraints that a presence in the country may present to the EU.

The crisis scenario in Mali

Mali is located in the arid Sahel region. Considering the EU definition of a region, the Sahel is understood as a strip of territory that extends along the African continent, with



the Sahara Desert as its northern limit and the humid savannas as its southern limit, Senegal to the west and Eritrea to the east (Pichon, 2020).

The security context in which Mali finds itself is quite complex, not only regionally but also nationally. Communities in the country have faced numerous armed rebellions, terrorist attacks, drug trafficking, and a proliferation of weapons (Galito, 2013). Together, all these factors contribute to significant instability in the region and the country.

The history of Mali, like that of any other country in the world, is full of conflicts and wars. Despite the deep temporal and social roots of Malian conflicts, they are currently the result of pressure exerted by various armed groups that have established themselves in the Sahel region (UN, 2020).

At the end of 2011, after the fall of Muammar Gaddafi's regime, Tuareg fighters returned from Libya to Mali. Together with the Tuareg group National Movement for the Liberation of Azawad (MNLA), and with some Islamist armed groups including Ansar Dine, Al-Qaeda *Islamic Maghreb* (AQIM), the Movement for Unity and *Jihad* in West Africa (MUJAO) and some deserters from the Malian Armed Forces (FAM), they began, in January 2012, a series of attacks against government forces in the north of the country (UN, 2020b).

From the EU side, two missions were sent within the framework of the Common Security and Defence Policy (CSDP): the *European Union Training Mission in Mali* (EUTM Mali) and the *European Union Capacity Building Mission in Mali* (EUCAP Sahel Mali). The first, sent at the request of the Malian government in 2013, had as its main objective the training and advising of the Malian Armed Forces in the fight against terrorism in the north of the country (EEAS, 2020), while the second, sent in 2014, was sent with the purpose of supporting the Malian police and security forces in reaffirming governmental authority throughout the territory (EEAS, 2016).

Modern crises are characterized by complex interdependence, resulting from a combination of historical, political, military, social, cultural, and economic factors. Therefore, to understand the complex scenario of insecurity and instability in Mali, the PMESII spectrum analysis model – political, military, economic, social, infrastructure, and information factors – was used. This model is employed by NATO in complex operations (NATO, 2019) to understand the nature of conflicts, human and organizational behaviour, both of local populations and insurgents (Angelelli & Maymir-Ducharme, 2015). However, one of the main difficulties observed during this analysis was the lack of official data, partly due to the complexity of the country's current paradigm and, on the other hand, due to the lack of current documentation on the factors under study.

PMESII Analysis

Political Factor

Mali, once considered a model of democracy on the African continent, has seen its democratic system decline in recent decades. The events of 2012 were the most recent illustration of the enduring tensions between the North and South of the country.



Following its independence, various tensions arose between the rulers, who resided in the South, and those in the North, leading to the political and economic marginalization of the North. This state "withdrawal" from the once prosperous and valuable region has made Northern Mali a risk and a threat to the security of the entire country (Chauzal & van Damme, 2015).

The deteriorating situation, with the collapse of the army in the North and the protests in Bamako against poor living conditions, ultimately led to the overthrow of President Amadou Toumani Touré on March 21, 2012. He was replaced by a transitional government headed by Diounda Traoré.

Currently, Mali is governed by a transitional government led by Bah N'Daw, which is "fully dedicated to its primary duty of providing services to its citizens throughout the territory." However, this task is hampered by the Covid-19 pandemic crisis, as well as economic difficulties, persistent security problems, and all kinds of social pressures for better living conditions (Cisse, 2021).

Military Factor

The Malian Armed Forces (MAFs) are primarily focused on combating Islamist and rebel groups in the country. A defence reform process is underway, with assistance from external partners. Mali is supported by neighbouring G5 Sahel countries and receives support from the EU, France, and the US in assisting with the training of military and security forces. EUTM Mali, whose mandate has been extended until 2024, continues to train the Malian army and has also conducted some training for the Air Force. The MAFs participate in multinational exercises, particularly those focused on counter-terrorism capabilities. Equipment and maintenance capabilities are quite limited, and the suitability of some vehicles for service is questionable (ISS, 2020).

Economic Factor

Agriculture is the largest source of income and employment for Malians. With approximately 80% of Mali's population working in agricultural activities, the sector is the main driver of the country's economy and holds great potential for generating economic growth (USAID, 2021a; European Parliament, 2014). Another important element for the Malian economy is gold mining. In fact, Mali is the third largest gold producer on the African continent, behind South Africa and Ghana, and it is the country's most exported product (WTO, 2020).

Within its territory, there is a wide spectrum of regions with very different climatic and environmental conditions: from the arid Sahara Desert in the North, where the dry season can extend for more than nine months, to the semi-arid Sahel region which is interrupted by the Niger River delta area – usually quite affected by floods – and, finally, to the tropical savannas with a dry climate in the south (Nagarajan, 2020, pp. 13-14).

In general, in Mali, climate change and conflict together reduce the area of natural resources that can be used by communities for their subsistence. At the same time,



population growth, migration resulting from conflict and climate, and the impacts of climate change increase the pressure on competition for natural resources (Nagarajan, 2020, p. 19, our translation).

Both agriculture and livestock farming, the main drivers of the Malian economy, are highly dependent on climatic factors. According to the *Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement* (2011), climate change, expressed in the decline and irregularity of rainfall, the increase in average annual temperatures and soil aridity, contributes to the decrease in agricultural and livestock yields. Furthermore, these factors contribute to increased inter-communal tensions and transhumance in the country.

Lastly, but no less importantly, the increase in drug trafficking and other illicit goods, as well as the rise in kidnappings, represents one of the main sources of income for some groups based in northern Mali. According to the 2019 *World Drug Report*, the West African region continues to play a significant role in drug trafficking, and Mali in particular plays an important role as both a transit and destination country (UNODC, 2019).

Sociocultural Factor

Mali is a remarkable example of ethno-linguistic coexistence, where diverse ethnic groups coexist and twenty languages are spoken throughout the country. The population of Mali can be divided into two large groups: sub-Saharan populations (90%) and Arab-Berber populations (10%), half of whom are Tuareg. The latter are mainly concentrated – about 95% – along 800 kilometres in the Niger River valley, between Niafounké and Gao, where they live as sedentary farmers (OECD/SWAC, 2014).

There are also several ethnic groups, including the Fulani, mostly nomadic and Muslim pastoralists, and the Dogon, generally polytheistic and sedentary. Since 2015, relations between these two ethnic groups have become significantly more antagonistic following accusations that the Fulani have been grazing their livestock on Dogon lands, as well as disputes over natural resources, partly due to disturbances caused by climate change, discussed later in this dissertation (Global Security, 2021).

Infrastructure Factor

Malian infrastructure is generally weak and unable to provide society with the necessary infrastructure for its development. However, there is little recent data on the condition of the various sectors of Malian infrastructure.

Nevertheless, it was possible to deepen the analysis in several sectors: most roads in the country are in acceptable condition for vehicle traffic; there is potential in linking the railways between Mali and Senegal; civil aviation and airports are at risk due to terrorist attacks in their vicinity; access to drinking water and basic sanitation is significantly deteriorated in the North.



Information Factor

The advent of information media in Mali dates back to colonial times, when French colonizers used the press as a propaganda tool to send messages in order to support their rule. Currently, the landscape is dominated by radio – which covers 75% of the territory – and the press, although it only exists in Bamako and some regional capitals (Konaté, 2021).

The entire sector, in general, has evolved precariously, even with the advent of democracy and information technologies that have revolutionized audiovisual media. At the same time, Malian media outlets experience difficulties stemming from a lack of professionalism and financial insecurity, which threatens their independence: they survive thanks to annual state subsidies. Furthermore, the 2021 crisis and economic instability are making the media increasingly susceptible to political influence (Konaté, 2021).

European Foreign Policy: Building an Identity

EU Global Strategy

In 2016, HR/VP Frederica Mogherini presented the European Union Global Strategy (EUGS), which reinforced the idea of a united and cohesive Europe, but which, nevertheless, “did not enjoy its full potential” (Mogherini, 2016). In response to a world in disarray, the EU's external action revolved around the vision of “principled pragmatism,” combining a realistic assessment of the strategic environment with an idealistic aspiration to make the world a better place (SEAE, 2016a). Moving away from aspirations to become a normative power that could export liberal values, the EU proved more modest in its objectives and more cooperative in its methods (Barbé & Morillas, 2019).

However, in 2020, the Covid-19 pandemic triggered several dangerous dynamics in international relations that hampered the progress of the EU, such as the upward spiral of rivalry between the US and China, the increase in economic and social inequalities, or the disruption of societies affected by conflict with Libya, South Sudan, Syria, Ukraine, and Yemen (Bargués, 2020; Biscop, 2020).

The Common Security and Defence Policy

The European Community Security Programme (ECSP) has become a crucial tool among the various mechanisms of European foreign policy, and its operations are the most visible manifestations of EU activity in fragile states (Cojocaru & Bursuc, 2020). However, EU efforts regarding its crisis management operations and support mechanisms have faced five main challenges that limit the action of the EU and its Member States (MS): the time lag between events and European responses (Juncos & Blockmans, 2018); cooperation with international partners in conflict prevention and peacebuilding



operations (EEAS, 2017); civil-military coordination (EEAS, 2018); ensuring local ownership (Christie, et al., 2018); and conflict sensitivity¹ (Bøås, et al., 2018).

Despite all these challenges, the CSDP's operations and missions have enabled the EU to develop its capabilities in a number of crucial areas, such as Security Sector Reform (SSR), the rule of law, civilian and military training, maritime security, and border management. From Missiroli's (2017) perspective, these activities are fundamental to crisis management and will likely become increasingly prominent in the coming years.

European action in Mali

Overview of international interventions in Mali

France was the driving force behind the Western and European commitment in Mali (Debuysere & Blockmans, 2019a). Despite all indications that the crisis in Mali in 2012 could develop into a conflict with significant implications for all of Europe, France found itself alone among the European powers in the military intervention in the country (Skierka, 2013), and even "at the international level there were many reservations about military intervention in Mali" (Ribeiro, et al., 2014). Nevertheless, France ended up intervening unilaterally in Mali through Operation Serval in 2013. Operation Serval ended in July 2014 and was followed by its successor, Operation Barkhane (Ministère des Armées, 2021).

Besides France, there were other actors on the ground such as the UN, ECOWAS, the AU, the USA, among others. With this wide range of actors operating in Mali, Debuysere and Blockmans (2019a) identified three challenges that this multilateralism could bring to the EU. Primarily, the lack of coherence in the response between institutional actors has hindered effective conflict management. Secondly, the lack of coherence between the EU and the Member States has affected the effectiveness of the EU's response, particularly in terms of budgets, commitment, and the definition of strategic priorities. Finally, the unilateralist tendencies of some actors, which end up limiting the EU's impact, such as France, which quickly launched a unilateral mission in Mali (Operation Serval) shortly after the 2012 coup d'état.

The European approach in Mali: Strategies and Operational Instruments

Over the past decade, the EU has been increasing its support for Mali through various instruments. Within the context of the security-development nexus, the EU has two missions under the CSDP – EUTM Mali and EUCAP Sahel Mali – and multiple financial instruments to support the country's development. Furthermore, as existing challenges in the Sahel region merged with other emerging security threats, several EU foreign policy mechanisms were activated to formulate a political response to the problem

¹ In this article, the sensitivity of the conflict encompasses both spaces between implementation and local reception/perception.



(Gstohl & Lannon, 2014, p. 50). The result emerged at the Foreign Affairs Council in March 2011 with the adoption of the Strategy for the Sahel (ESDS).

Later, the migration issue also became a priority amidst the so-called “migration crisis” that developed in 2015 in European territory, immediately following the significant increase in the number of refugees arriving on European shores (Lucia, 2019). According to Lucia (2019), this was one of the main events that led to a change in Brussels' approach to the Sahel, leading to the creation of the Regional Action Plan (RAP) 2015-2020.

The European Joint Program (JCP) 2020-2024 is the EU's latest strategy for Mali. Joint programming is a process through which the European Commission, the European External Action Service (EEAS), and the Member States jointly determine and develop a strategic response for a particular country, in this case Mali, and draft a document containing the strategic guidelines for European action, ideally replacing the bilateral strategies of European countries (Galeazzi et al., 2013). Therefore, the JCP Mali should be understood as a framework for the common objectives that the Member States and European institutions have established as priorities for their development programs in Mali for the period 2020-2024.

Finally, there are the two missions within the framework of the CSDP, already mentioned. One military, EUTM Mali, and the other civilian, EUCAP Sahel Mali. Despite the comprehensive approach, the two CSDP missions operate through different logics and, according to interviews conducted by Eickhoff (2020), there were different interpretations of their work environment and organizational responses.

Respondents to the EUCAP Sahel Mali mission expressed doubts about the Malian government's commitment to the SSR. At the same time, they emphasized that there was significant pressure for the mission to focus on the priorities of the European Member States in the areas of migration and border control and counter-terrorism operations. This follows the same line as Lopez (2017) argued: the Sahel Strategy tended to prioritize the strategic interests of the EU, with potentially negative consequences for the ability of CSDP missions and other European actors to take into account the priorities of the Sahel countries, thus having negative effects on the sense of domestic ownership.

On the EUTM side, respondents emphasized the importance of fulfilling the mandate and only supporting processes that favoured or promoted the Malian parties. “Adherence to Malian priorities” was identified as the main guide for EUTM interactions with the Malian parties, while also enabling them to exercise control over important factors in shared activities such as, for example, the selection of trainees (Eickhoff, 2020).

EU financial assistance to Mali

The EU's financial instruments, established in the Multiannual Financial Framework (MFF) 2014-2020, have faced some difficulties regarding coherence and flexibility in responding to the constantly changing international context (Debuysere & Blockmans, 2019b). In an effort to address these difficulties, the EC developed a proposal for a new MFF corresponding to the period 2021-2027, thus establishing the priorities and the overall



budgetary framework for European external action through the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI). The proposal aims to bring together nine instruments and funds from the 2014-2020 MFF, as well as the EDF, which is currently outside the MFF (Immenkamp, 2020).

The proposed simplification of the financing architecture for European external action is designed to help the EU respond as effectively as possible to the growing number of increasingly complex, multidimensional and rapidly evolving global challenges (Immenkamp, 2020).

In the context of security and defence, the EU faces a paradoxical situation in its efforts for peace and stabilization abroad. Despite being the largest provider of humanitarian and development aid in the world and a major provider of military training missions (currently with three missions that together mobilize more than 1,000 people), there is a gap in the provision of military aid and equipment directly to third countries so that they can take ownership of their own security (Morcos & Ruy, 2021).

This gap may be filled by the recent adoption of the European Peace Support Facility (EPF), on which Member States reached an agreement at the end of 2020. Initially proposed by former HR/VP Federica Mogherini in 2018, the facility aims to expand the “toolbox” of European external action, allowing the EU to supply military equipment and infrastructure directly to partner countries and to have “more responsibility as a security provider in our region and beyond” (Mogherini, 2018). At the same time, it aims, in a way, to guarantee the permanent availability of funds in order to allow for the rapid and flexible mobilization of European resources (European Commission, 2018b).

In order to carry out a more in-depth analysis of the development of EU financial support, data from 157 funding actions in the period 2011-2019 were compiled, divided among the sectors of the PMESII analysis. From this analysis, it became evident that the priority support sectors for the EU are the military, infrastructure and political sectors – which together represent an allocation of 88.8% of EU funding in this period.

Prospects for European continued presence in Mali – SWOT Analysis

Strengths

The complex nature of the threats facing the EU necessitates a sober response that must itself be complex and comprehensive. This may arguably have been the purpose of the EU Strategic Policy launched in 2016.

Furthermore, as can be seen, since the beginning of the crisis in 2012, the EU has placed the Sahel region, and consequently Mali, in an increasingly prominent position on its foreign policy agenda. The European presence in Mali, notably through CSDP missions and financial and humanitarian support, demonstrates the high degree of commitment of the EU to the stabilization of the Sahel region. Reaching a common strategy for the Sahel region, which identifies the main areas of interest for the entire EU, was a crucial step in projecting European identity in the region.



The new European Joint Program has renewed the European commitment to the stabilization of Mali. Furthermore, the financial instruments available to the EU have enabled continuous and consistent funding to support Mali since the beginning of the crisis in 2012, both in terms of development and security.

In this sense, the EU demonstrates unity and a sense of convergence regarding its actions in Mali. The presence of 11 Member States on the ground, the unprecedented investment, and the fact that the EU faces a significantly complex scenario in several dimensions, make Mali a "good training ground" (European Council, 2016) for European foreign policy.

Weaknesses

The various EU initiatives seem to tend, in a way, towards Brussels' priorities such as terrorism, illicit trafficking, and refugees in particular. In this sense, several authors (Peters, 2018; Cissé, et al., 2017) suggest that there seems to be a lack of clear sensitivity to the conflict, resulting from the development of policies in Brussels with limited consultation with local partners in Mali and government entities. Furthermore, the conflict hinders accurate monitoring of developments in the country.

However, the EU must also recognize that its priorities – notably the fight against terrorism and the increasing migration to European territory – may not necessarily be aligned with the interests of the Malian state and the various segments of the local population. This fact was demonstrated by the investigation carried out by Eickhoff (2020) on missions within the framework of the CSDP, in which the divergences between those that are the priorities for the EU and those of the Malian counterpart hinder the development of the missions.

In this sense, as Bøås et al. (2018) investigated, there is a perspective that Mali is seen as a laboratory for EU crisis response policies. This may suggest that there is limited interest on the part of Member States in developing policies tailored to the Malian context. However, if the intention is to promote a sense of local ownership, the EU should actively seek to work with the ideas and viewpoints of Malians, "despite the different cultures and divergence of values".

Some members do not demonstrate the necessary political will or even deny the use of military means (Simon et al., 2011). From a realistic point of view, it can be argued that this lack of political will arises, on the one hand, from the fact that military missions are very expensive and, on the other hand, from the self-interests of each of the EU Member States, which may be divergent.

Opportunities

The EU's presence in Mali has resulted in a new impetus for European foreign policy. Furthermore, there are other actors operating in the country, so it is important for the EU to strategically position itself as a key partner in Mali's development, as Borrel (2020) points out.



The focus of European action should be on those areas where the EU can make a greater contribution, those where the EU can make a difference. For example, when it comes to renewable energies, the EU possesses the *expertise*, the technology, and the financing capabilities. Sustainable development is the next great economic development (Borrell, 2020), and therefore, not only should the EU seek to share its experience and *know-how* with Mali so that the country develops sustainably, but this will also be an investment that could yield a significant return.

Thus, the European presence in Mali represents an opportunity for the EU to position itself on the international stage as an important and distinct actor in its mode of action. In this sense, the new multiannual framework 2021-2027, which includes the NDCIC and the EPF, reinforces the idea of an EU with greater capacity and flexibility. At the same time, the new EPF can represent a new role for the EU in the international system, since it allows the supply of military equipment directly to third countries, something more in line with what other powers such as the US and Russia, recognized for their *hard power capabilities*, have done to date.

Threats

Some of the constraints on European action arise from factors external to the EU. Mali's internal governance is weakened. On the one hand, it is a country with porous and large borders. On the other hand, the current political crisis hinders dialogue between the EU and the Malian government. Furthermore, the desert to the northwest has created a porous border with Mauritania, the desert to the northeast a porous border with Niger and Burkina Faso, and the mountainous terrain to the north a porous border with Algeria. These porous borders have allowed drug trafficking to proliferate (Raineri & Strazzari, 2015; Rousseau, 2017).

As previously mentioned, armed groups in northern and central Mali resort to drug trafficking to finance their rebellions and, more specifically, the costs of recruitment and armament. Given that the European continent is the largest market for illicit drugs originating from South America, the proximity of northern Mali's borders to southern Europe makes the country an important transit point for narcotics (Rousseau, 2017).

Just as the porous borders of the North allow drug trafficking to flourish into the European continent, they also encourage human trafficking and migration flows. Around 400,000 people have been displaced due to conflict and climate change in Mali. As a result, these people seek refuge anywhere, including Europe.

At the military level, despite efforts to coordinate action through its CSDP, the EU largely assumed a supporting role for France in Mali. Attempts to Europeanize the intervention were compromised by local perceptions of neocolonialism and institutional constraints. The inability to transfer security responsibilities to Malian authorities or regional actors created a vacuum that was progressively filled by non-Western powers, particularly Russia, whose growing presence signals an intensification of geopolitical competition in the Sahel, in a context of growing distrust towards traditional Western actors (Campo, 2025).



At the same time, some tensions between the ruling military junta and the EU, the deteriorating security situation, and suspicions of ongoing human rights violations led to the suspension of EUTM Mali in May 2024 by the EU. Furthermore, the type of actions carried out by European forces raised internal doubts in the Member States (Lebovich, 2021).

Conclusion

As we can see, the EU's presence in Mali has been intensifying over the last decade, emerging as one of the country's main partners in the fight against terrorism, development, the promotion of human rights, and border control management.

Mali faces a complex conflict, where several factors exacerbate its effects. The PMESII analysis carried out, although limited by the lack of current literature on some of the sectors under analysis, allowed us to identify, within those factors, the structuring points of the current conflict in Mali.

The EU then emerged as one of Mali's main partners in managing the crisis in the country. We witnessed an attempt to streamline the European foreign policy process, revealing a sense of unity and coherence among the Member States, a factor strictly necessary for the success of European operations.

Through SWOT analysis, it was possible to observe that the EU, in its strengths, has multiple instruments and strategies for its action in Mali, revealing a united and convergent bloc in supporting Mali in crisis management and the country's development.

Regarding the prospects for opportunities for European involvement in Mali, the creation of new instruments for foreign policy has revealed a renewed impetus for conflict resolution. Thus, the EU intends to establish itself as a relevant actor in crisis management. Finally, the European intervention can serve as a trial run for future European interventions in other crisis scenarios.

There are several constraints to the EU's continued presence in Malian territory. The persistent threats to European security posed by terrorism and mass migration put some pressure on European action. At the same time, European action is limited by the local perception of neocolonialism and institutional constraints that lead to a security vacuum that is progressively filled by non-Western powers, whose presence is synonymous with an intensification of geopolitical competition in the Sahel.

Nevertheless, the EU projects itself onto the international system as a relevant actor in conflict management, through the application of its foreign policy instruments and its commitment to multilateralism. The case of Mali has revealed the potential of its instruments through their application in the highly complex scenario that the country faces. Thus, through its presence in Mali, the EU aims to ensure the stability and security of its immediate neighbourhood and European interests in an increasingly complex and competitive world, while finding new impetus for the European project regarding its common security and defence, towards a more autonomous and global EU. Global policy is achieved through the political commitment of its Member States in participating in



missions and operations, notably Portugal's presence, over the last decade, in missions within the framework of the EU, the UN and multilateral organizations, reflecting the complementary efforts of various organizations to achieve international peace and security.

References

- Angelelli, L., & Maymir-Ducharme, F. (2015). *Improving Decision Making by Reducing Uncertainty in Complex Systems Systems*. Bethesda: NATO.
- Barbé, E., & Morillas, P. (2019). *The EU Global Strategy: The Dynamics of a more Politicized and Politically Integrated Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge Review of International Affairs.
- Bargués, P. (2020). *UN @ 75: Rethinking Multilateralism*. CIDOB.
- Biscop, S. (2020). No Peace from Corona: Defining EU Strategy for the 2020s. *Journal of European Integration*, 42(8), 1009-1023.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852230>
- Bøås, M., Cissé, A. W., Diallo, A., Drange, B., Kvamme, F., & Stambøl, E. (2018). *Working paper on implementation of EU crisis response in Mali*. EUNPACK. Obtained from <http://www.eunpack.eu/sites/default/files/publications/2018-01-31%20D7.4%20Working%20paper%20on%20implementation%20of%20EU%20crisis%20response%20in%20Mali.pdf>
- Campo, A. (2025). *The geopolitical role of the Sahel: the influence of the EU and other Great Powers in the Malian crisis*. (C. d. Martino, Ed.) Obtained in 13th january de 2026, from European Student Think Tank: <https://esthinktank.com/2025/07/14/the-geopolitical-role-of-the-sahel-the-influence-of-the-eu-and-other-great-powers-in-the-malian-crisis/>
- Chauzal, G., & van Damme, T. (2015). *The Roots of Mali's conflict*. Haia: Clingendael.
- Christie, R., Algar-Faria, G., Juncos, A., Dokic, K., Ignjatijevic, M., Habbida, N., Gillette, E. (2018). *Preventing and Responding to Conflict: Developing EU CIVILIAN CAPabilities for a sustainable peace*. Bristol: EU-CIVCAP.
- Cisse, A. M. (2021 February 28). Dissecting challenges facing Mali's transitional government. SABC News. Obtained in 10th march 2021 from <https://www.youtube.com/watch?v=PgMw7FZcyYo>
- Cissé, A. W., Dakouo, A., Bøås, M., & Kvamme, F. (2017). *Perceptions about the EU crisis response in Mali - a summary of perception studies*. EUNPACK.
- Cojocar, M. I., & Bursuc, D. (2020). Dynamics and Operational Engagement of the European Union in Managing the crises and conflicts in northern and eastern parts of Africa. Em *Strategic Changes in Security and International Relations*. Bucureste: Carol I National Defence University.
- Comissão Europeia. (2018b). *Facilidade Europeia de Apoio à Paz*.



Debuysere, L., & Blockmans, S. (2019a). *Crisis Responders: Comparing Policy Approaches of the EU, the UN, NATO and OSCE with experiences in the Field*. European Foreign Affairs Review 24, no.3.

Debuysere, L., & Blockmans, S. (2019b). *A Jumbo Financial Instrument for EU External Action?* Amsterdão: Bertelsmann Stiftung. Extracted in the 4th of april 2021 from <https://www.ceps.eu/a-jumbo-financial-instrument-for-eu-external-action/>

Eickhoff, K. (2020). *National Ownership and Security Sector Reform in Mali*. Springer.

European Parliament. (2014). *Mali: Economic Factors Behind the Crisis*. Brussels.

Galeazzi, G., Helly, D., & Krätke, F. (2013). *All for One or Free-for-All: Early experiences in EU joint programming*. Maastrich: European Centre for Development Policy Management.

Galito, M. S. (2013). *Terrorismo na região do Sael*. Lisboa: Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento.

Global Security. (2021). *Fulani-Dogon Conflict*. Obtido de Global Security: <https://www.globalsecurity.org/military/world/war/fulani-dogon.htm>

Gstohl, S., & Lannon, E. (2014). *The Neighbours of The European Unions Neighbours Diplomatic and Geopolitical Dimensions Beyond the European Neighbourhood Policy*. Ashgate Publishing Limited.

Immenkamp, B. (2020). *A new neighbourhood, development and international cooperation instrument*. Bruxelas: European Parliamentary Research.

ISS. (2020). *The Military Balance 2020*. The International Institute for Strategic Studies.

Juncos, A., & Blockmans, S. (7 de agosto de 2018). The EU's role in conflict prevention and peace building: Four key challenges. *Global Affairs*, 4(2-3), 131-140. <https://doi.org/10.1080/23340460.2018.1502619>

Konaté, M. (2021). *Mali*. Obtained in 16th march 2021, from Media Landscapes: <https://medialandscapes.org/country/mali>

Lebovich, A. (2021 June 2). *After Barkhane: What France's military drawdown means for the Sahel*. Obtido de European Council on Foreign Relations: <https://ecfr.eu/article/after-barkhane-what-frances-military-drawdown-means-for-the-sahel/>

Lucia, E. L. (2019). *The European Union Integrated and Regionalised Approach Towards the Sahel*. Centre FrancoPaix en résolution des coonflits et missions de paix.

Ministere de l'Environnement et de l'Assainissement. (2011). *Politique Nationale sur les Changements Climatiques*. Bamako: Republique du Mali.

Ministère des Armées. (2021). *Operation BARKHANE*.

Missiroli, A. (2017). *The EU and the World: Players and Policies Post-Lisbon*. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Mogherini, F. (2016). Em E. Union, *European Union Global Strategy* (pp. 3-5).



Morcos, P., & Ruy, D. (2021). *A European Facility to Bolster European Foreign Policy?* Center for Strategic and International Studies.

Nagarajan, C. (2020). *Climate-Fragility Risk Brief: Mali*. Berlim: Climate Security Expert Network.

NATO. (2019). *AJP-5 Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations*. NATO, NATO STANDARDIZATION OFFICE.

OECD/SWAC. (2014). *An Atlas of the Sahara-Sahel: Geography, Economics and Security*. West African Studies. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264222359-en>

ONU. (2013). *Resolution 2100*. Security Council.

ONU. (2020). *Situation in Mali*. ONU, Conselho de Segurança.

ONU. (2020b). *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*. Obtained from minusma.unmissions.org: <https://minusma.unmissions.org/en/history>

Peters, I. (2018). *Lessons to be learned from the EU Crisis Response in the Extended Neighbourhood: EU Security Sector Reform in Afghanistan, Iraq and Mali*. Berlim: Freie Universität Berlin.

Pichon, E. (2020). *Understanding the EU Strategy for the Sahel*. Bruxelas: European Parliamentary Research Service.

Ribeiro, P. A., Costa, A. P., & Fernandes, H. M. (2014). *Intervenção Militar Francesa no Mali - Operação "Serval"*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

Rousseau, R. (2017). *West Africa - the Region's Pivotal Role in International Drug Trafficking*.

SEAE. (2016). *The EUCAP Sahel Mali civilian mission*. Obtained from https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali/3900/about-eucap-sahel-mali_en

SEAE. (2016a). *European Union Global Strategy*. Bruxelas: European External Action Service. Obtido de European External Action Service: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

SEAE. (2017). *The European Union and the Sahel, Fact Sheet*. European External Action Service. Obtained from https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4099/european-union-and-sahel-fact-sheet_en.

SEAE. (2018 September 26). *Effective humanitarian civil-military coordination*. Obtained in 21st march 2021 from https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/51117/reinforcing-eu-un-strategic-partnership-peace-operations-and-crisis-management_en

SEAE. (2020). *EUTM MALI Mandates*. Obtido de EUTM MALI: <https://eutmmali.eu/mandates/>

Skierka, I. (2013 January 24). *The Reluctant Power: Germany and the Mali Crisis*. Obtained from World Politics Review:



<https://www.worldpoliticsreview.com/articles/12662/the-reluctant-power-germany-and-the-mali-crisis>

Thérroux-Bénoni. (2012). From MICEMA to AFISMA: The evolving Response of the International Community to the Situation in Mali. *International peacekeeping in Africa*, (p. 23). Zürich.

UNODC. (2019). *World Drug Report 2019*. United Nations Office on Drugs and Crime.

USAID. (2021a January 12). *Agriculture and Food Security*. Obtained in 13th march 2021 from USAID: <https://www.usaid.gov/mali/agriculture-and-food-security#:~:text=While%20only%20seven%20percent%20of,expansion%20in%20Mali%20is%20high>.

WTO. (2020). *Trade Profile: Mali*. World Trade Organization. Obtained in 21st march 2021 from, https://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/daily_update_e/trade_profiles/ML_e.pdf

RECENSÃO CRÍTICA

**BISCOP, SVEN (2019). EUROPEAN STRATEGY IN THE 21ST CENTURY –
NEW FUTURE FOR OLD POWER. LONDON / NEW YORK: ROUTLEDGE.
ISBN: 978-0-429-42744-2**

JOÃO FERREIRA

jfferreira@academiafa.edu.pt

Cadete Aluno no Mestrado Integrado na Especialidade de Piloto Aviador.
Centro de Investigação da Academia da Força Aérea, Academia da Força Aérea, Instituto
Universitário Militar (Portugal). ORCID: 0009-0009-9788-8432

Em 2019, Sven Biscop publica *European Strategy in the 21st Century*, defendendo que a UE precisa de pensar e agir estrategicamente num ambiente dominado pela competição entre grandes potências.

Biscop aborda sobretudo o estado de indecisão paralisante da Europa enquanto potência. Perante crises como o Brexit, a Ucrânia e a emergência de um sistema internacional mais volátil, a postura de Biscop aproxima-se de um Realismo Ofensivo moderado: a União Europeia se não estiver disposta a comportar-se como uma grande potência, estará passivamente condenada às decisões estratégicas assumidas pelas outras potências de alcance global [Estados Unidos da América (EUA) (a potência estabelecida), Rússia (a potência em declínio) e China (a potência ascendente)](p. 13)].

Biscop não defende que a União Europeia (UE) imite as restantes potências. Defende que a UE tem de reconhecer que as relações entre grandes potências baseiam-se no poder e que, por isso, não pode abdicar de o usar estrategicamente. O objetivo não seria abandonar princípios, mas usar poder como ferramenta política alinhada com os valores europeus, orientada para objetivos como a segurança do continente e a estabilidade internacional. É neste sentido que propõe uma estratégia unificada “a meio caminho entre o idealismo sonhador” e o “pragmatismo sem princípios” (pp.2, 12 e 13).

A estrutura do livro reflete uma progressão primeiramente relativa a questões cernes e basilares necessárias para o estabelecimento de uma grande estratégia europeia, progredindo ao longo dos seus oito capítulos para estudos mais pormenorizados da realidade concreta. Deste modo aposta-se fortemente na análise qualitativa via exemplificação histórica e discussão de documentos de política europeia com o objetivo de tornar a obra num auxílio concreto e pragmático à tomada de decisões políticas.

No Capítulo 1 (“Values and geopolitics”) é estabelecido o contraste entre tática e estratégia (distinção que a Europa tem dificuldade em fazer), ilustrando-o com a crise ucraniana: a Comissão Europeia conduz negociações comerciais de modo tecnicamente impecável, mas como se decorressem num vazio geopolítico, ignorando que Moscovo as



interpretaria como um desafio estratégico e como parte de um jogo de soma-zero. Biscop identifica uma "narrativa forte" europeia, assente num otimismo pós-2003 (Estratégia Europeia de Segurança) que vê a difusão liberal de boa governação e democracia como a via principal para a segurança. O problema, para o autor, não é a sinceridade dos valores, mas a inconsistência entre retórica idealista e prática inevitavelmente pragmática, geradora de incoerência e perda de credibilidade europeia.

"Strategy" é o segundo capítulo do livro, no qual Biscop se debruça sobre 3 questões fulcrais à formulação de uma estratégia:

- i) Os valores fundamentais da nossa sociedade são universais?
- ii) Se sim, é do nosso interesse promovê-los ao resto do mundo?
- iii) Novamente, se sim, na prática o que é que é promovido? De que forma se dá a promoção e quais os objetivos finais?

Relativamente à primeira questão, Biscop argumenta que a igualdade nas suas três dimensões: segurança (proteção física), económica (bem-estar material) e política (liberdades e direitos individuais) - constitui o valor universal fundamental sobre o qual a sociedade europeia se construiu. Embora a aspiração à igualdade seja universal, o autor reconhece que a forma de implementação pode variar entre sociedades.

Quanto à segunda questão, defende que promover estes valores é do interesse europeu porque estados democráticos bem governados não fazem guerra entre si e são internamente estáveis, constituindo parceiros mais previsíveis.

Sobre a terceira questão, o autor critica a abordagem europeia pós-2003, identificando uma lacuna entre o idealismo explícito da retórica e o pragmatismo implícito da prática. A "condicionalidade positiva" funcionou na Europa de Leste (onde relações próximas com a UE são vistas como regresso à normalidade democrática), mas fracassou na periferia sul, onde evoca memórias coloniais. Biscop propõe então uma "realpolitik com características europeias" ou "pragmatismo com princípios": cooperar como parceiros iguais, independentemente do regime político, nas dimensões onde existam benefícios mútuos, apostando que o aumento da igualdade económica e de segurança induzirá, com o tempo, exigências de igualdade política (p.42).

No terceiro capítulo ("Europe and the (other) great powers") realiza-se uma análise ao posicionamento Europeu face ao paradigma multipolar previamente mencionado (EUA, China e Rússia), com um foco acrescido na administração Trump, amplamente transparente no estilo confrontacional e simultaneamente imprevisível e volátil. Na política contemporânea coexistem ambos a cooperação e competição empregues de acordo com os interesses e não com os valores. A grande mudança no paradigma é que os interesses Norte Americanos deixam de coincidir naturalmente com os interesses Europeus (o autor sustenta que esta foi a norma até ao final da Guerra Fria). Em termos de centro de gravidade para a segurança dos EUA, a Europa passa de um papel vital para um papel (somente) essencial.

A postura protecionista Americana oferece uma nova vulnerabilidade à China que poderá ser instrumentalizada pela Europa por forma a estabelecer novas relações comerciais



recíprocas, forçando Pequim a atuar conforme interesses mútuos com a Europa nomeadamente a modelação do comportamento da Rússia, procurando estabilizar as suas políticas externas, que embora para o autor não representem uma ameaça militar direta para a Europa são persistentemente subversivas à esfera de influência da UE nos países previamente soviéticos, procurando alcançar o enfraquecimento da coesão e determinação Europeias.

No Capítulo 4 ("Europe and its neighbours"), Biscop sustenta que a UE deve abandonar políticas gerais e separar claramente a vizinhança oriental e meridional. A Leste (Ucrânia, Moldávia, Bielorrússia, Geórgia, excetuando Arménia e Azerbaijão), a periferia é "europeia": há maior proximidade ao modelo europeu e esta condicionalidade tem melhor probabilidade de produzir convergência, sobretudo quando existe (ou existiu) perspetiva de adesão. Ainda assim, o autor recomenda avançar com prudência ("*festina lente*") e enquadra o espaço intermédio entre UE e Rússia como "*Zwischeneuropa*" (p.81), onde a prioridade deve ser salvaguardar a soberania dos parceiros (capacidade de escolha sem coerção, tanto Europeia como Russa), sem aceitar a pretensão russa de exclusividade.

No Sul, o diagnóstico é mais cético. Biscop argumenta que a condicionalidade europeia é frequentemente percecionada como continuidade de colonialismo/imperialismo, o que reduz legitimidade e tração política. Neste contexto, critica o recurso crescente à "resiliência" como princípio orientador: por ser defensivo e pouco preciso, pode deslizar para uma lógica de "Estado-tampão" (buffer state) e deixa ambígua a pergunta "resiliência de quem" (sociedade, Estado ou regime), arriscando que "estabilização" signifique, na prática, reforço de aparelhos coercitivos potencialmente usados contra o próprio governo (p.84).

No Capítulo 5 ("Europe, military power, and NATO"), Biscop defende uma doutrina de intervenção mínima: usar força fora do território europeu apenas quando indispensável e quando outros instrumentos não bastem, orientada por três prioridades (bens comuns globais, prevenção de *spillover* e defesa da soberania de parceiros).

Intervenção mínima não é sinónimo de indiferença, implica diplomacia e coerção económica e uma leitura não automática da *Responsability to Protect* (R2P). Em termos de capacidades, o problema europeu está menos no efetivo e mais nos strategic enablers (projeção, *Intelligence*, *Surveillance*, reabastecimento, comunicações). Na relação UE-NATO, o autor destaca a dependência de *enablers* norte-americanos como fator limitativo à autonomia europeia.

Para o Capítulo 6 ("European Defence and maybe even a European army"), a hipótese de um "exército europeu" serve para expor o problema central: a fragmentação das forças nacionais produz duplicações e reduz capacidade operacional. Biscop critica o *benchmark* dos 2% do PIB se não houver orientação para lacunas prioritárias e contributo efetivo para operações conjuntas. Defende igualmente a integração (não apenas interoperabilidade), começando por *enablers* e por um planeamento comum "como se" existisse uma força única. O European Defense Fund (EDF) é apontado como incentivo para projetos multinacionais e para orientar esforços nacionais, mas o autor reconhece potenciais entraves político-industriais (nomeadamente o protecionismo comercial de cada país) e o risco de se criarem mais rótulos burocráticos sem integração efetiva.



Sucedese o Capítulo 7 ("Brexit, Strategy, and the EU / Britain takes leave") no qual o autor esclarece que o Brexit foi prejudicial para a UE, mas muito mais impactante para o Reino Unido a nível de política externa e de defesa. O Brexit é antitético em relação ao historial estratégico Inglês após a segunda guerra (onde a promoção de uma Europa forte era encarado como pré-requisito para a segurança da própria Grã-Bretanha). Biscop critica fortemente a posição Inglesa, explicitando que qualquer oportunidade de a Grã-Bretanha voltar a atuar numa anglosfera ou como um "deputy sheriff" (p.159) dos EUA é numa posição de menor interesse defensivo dado a partilha das ameaças com o continente Europeu. Recomenda minimizar o impacto do afastamento da Grã-Bretanha através de uma parceria estratégica no Common Foreign and Security Policy (CFSP) através de um assento sem voto com o compromisso prévio a posições comuns com potencial contribuição orçamental. Para a Common Security and Defense Policy (CSDP) a participação poderia ser caso a caso.

No Capítulo 8, Biscop liga fragilidades internas à capacidade externa da UE. A ansiedade perante as eleições francesas de 2017 serve para ilustrar como choques políticos e domésticos podem condicionar a ação externa. Paralelamente, o avanço do populismo e a erosão do Estado de direito (ex.: Hungria) abrem fissuras exploráveis por potências externas (salienta-se a intrusão da energia russa e do capital chinês).

Perante uma EU insuficientemente coesa propõe a admissão de um grupo-núcleo de países [o eixo Franco-Alemão mais quaisquer estados dispostos a esforços conjuntos em várias áreas (económicas, financeiras, sociais e defesa)] como segunda melhor opção, caso os 27 não trabalhem com a união pretendida. Reconhece que realisticamente, nem todos os estados avançarão ao mesmo ritmo, existindo o risco de alimentar ressentimentos nos países que não partilhem das mesmas visões estratégicas (ênfase no Leste Europeu). Deverá ser uma escolha inclusiva (permitindo que outros se juntem posteriormente) e não exclusiva (abandonando os hesitantes). Este modelo só valerá a pena perante medidas suficientemente grandes.

Finalmente, critica a implementação da Estratégia Global: opera ao nível de grande estratégia ("Política com P maiúsculo"), mas a UE tem-se focado em procedimentos ("p minúsculo")(p.164). Cita o estratega britânico Liddell Hart na menção à aquiescência hesitante como travão constante ao progresso.

Os estados-membros subscrevem propostas sabendo que não têm intenção real de implementá-las. A UE hesita em usar o poder que possui. O objetivo não é copiar outras grandes potências, mas usar poder europeu para prosseguir uma grande estratégia distintiva e uma agenda positiva para política mundial.

O principal mérito de Sven Biscop reside na clareza do diagnóstico e na praticidade que impõe ao debate europeu sobre "autonomia estratégica". O autor conduz o tema à articulação entre fins, meios e prioridades e mostra que a incoerência europeia não decorre de falta de recursos, mas de falhas de vontade, organização e tradução política. Essa abordagem tem valor pedagógico e utilidade para decisores políticos (assim era pretendido, evitou criar "arte por arte"). Evita tanto o moralismo como o cinismo e, ao fazê-lo, oferece uma ponte robusta entre valores e interesses: os primeiros delimitam o aceitável e conferem legitimidade, enquanto os segundos ordenam prioridades e exigem capacidade de execução.



Um segundo ponto forte é a orientação operacional e concreta das propostas. Biscop não apela a abstratos irrestritos, procura os pontos chave para corrigir o problema recorrente da fragmentação europeia resultante na conversão da despesa em capacidades inferiores ao potencial agregado. A insistência nos *strategic enablers* é particularmente relevante porque desloca o debate do número de tropas para as condições reais de projeção e sustentação onde a dependência externa é mais penalizadora. A mesma lógica está presente na doutrina de intervenção mínima: ao recusar automatismos (incluindo no quadro da R2P), Biscop introduz prudência estratégica num espaço político frequentemente tentado por respostas simbólicas (que por vezes são custosas).

Adicionalmente, o interligar da coesão interna à credibilidade externa é um tema pertinente e bem explicado pelo autor. A base social e institucional é o que fundamentalmente permite sustentar escolhas externas difíceis, custos de defesa e a capacidade de decisão coletiva. Ao explorar a relação de dependência que o meio externo tem do meio interno, Biscop mostra que o poder europeu não é apenas militar, é também legitimidade política e resiliência institucional.

Posto isto, o livro apresenta fragilidades relevantes. A primeira prende-se com a subestimação das restrições políticas à integração: embora o autor reconheça que soberania e interesses nacionais bloqueiam a ação europeia, por vezes trata estes obstáculos como problemas de racionalidade ou de desenho institucional. Na prática, integração em defesa e política externa envolve custos redistributivos (industriais, orçamentais e decisórios) que criam vencedores e perdedores, gerando resistências estruturais. A proposta de integração gradual é plausível, mas o livro poderia aprofundar mais como alinhar incentivos domésticos e ultrapassar os mecanismos que reproduzem a fragmentação.

Em segundo lugar, embora o diagnóstico geopolítico seja consistente, a análise das estratégias das grandes potências rivais tende, por vezes, a funcionar sobretudo como pano de fundo para a reforma europeia. Isso reduz a granularidade com que o leitor percebe *trade-offs* concretos (por exemplo, riscos de escalada com a Rússia ou dependências económicas/tecnológicas), deixando a sensação de que o comportamento dos rivais aparece “explicado” em função das insuficiências europeias (isto pode gerar uma atribuição excessiva de causalidade à variável “Europa”, subestimando determinantes autónomos nas estratégias de Rússia/China/EUA). Uma terceira limitação está no equilíbrio entre valores e interesses. A fórmula “a meio caminho entre idealismo sonhador e pragmatismo sem princípios” é intelectualmente apelativa, mas o livro deixa relativamente em aberto o problema mais difícil: como hierarquizar valores quando entram em rota de colisão direta com interesses vitais, sobretudo nas relações com regimes autoritários que controlam recursos, rotas ou mercados críticos. Biscop é claro ao recusar o abandono dos valores, mas a tradução dessa compatibilização em critérios, linhas vermelhas e custos aceitáveis poderia ser mais desenvolvida para evitar que a proposta permaneça parcialmente programática.

Por fim, a própria opção metodológica - qualitativa e orientada para *policy*, ancorada em documentos e casos - é simultaneamente uma vantagem e um limite. A vantagem é a legibilidade e utilidade para decisores; o limite é a menor ambição demonstrativa: a seleção de casos ilustra bem o argumento, mas discute menos hipóteses alternativas. A estrutura também reforça a coerência do argumento ao progredir de fundamentos para



capacidades, mas cria algum desequilíbrio, com maior densidade nos capítulos de defesa e meios (capítulos 5 e 6).

Em avaliação final, “European Strategy in the 21st Century” cumpre com sucesso o objetivo de reintroduzir pensamento estratégico no debate europeu e de traduzir “autonomia” em escolhas concretas e verificáveis. O valor fulcral do livro está na combinação entre clareza conceptual e propostas operacionais, mesmo quando algumas enfrentam obstáculos políticos substanciais. A crítica de Biscop ao intervalo entre proclamação e execução é bem sintetizada na citação de Liddell Hart sobre a “aquiescência hesitante” que trava o progresso: Estados-membros subscrevem objetivos sem intenção real de os implementar. Por isso, a obra é particularmente útil como instrumento de orientação e debate, não por oferecer uma solução simples, mas por clarificar o que está em jogo quando a UE prefere procedimentos à implementação efetiva de uma grande estratégia e hesita em usar o poder que possui.

Como citar esta revisão crítica

Ferreira, João (2026). Biscop, Sven (2019). *European Strategy in The 21st Century – New Future for old Power*. London / New York: Routledge. ISBN: 978-0-429-42744-2. *Janus.net, e-journal of international relations*. Thematic Dossier - European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy, VOL. 16, Nº. 2, TD4, Abril de 2026, pp. 110-115. DOI <https://doi.org/10.26619/1647-7251.01.DT03226>

