

A PANDEMIA COVID-19: QUE IMPACTO NAS ÁREAS DA SEGURANÇA E DEFESA?

Helena Carreiras

Esta é a primeira de diversas publicações do Instituto da Defesa Nacional nas quais iremos acompanhar o desenvolvimento da crise mundial produzida pela pandemia COVID-19 com análises e reflexões para melhor conhecer a realidade, lançar o debate e apoiar intervenções e políticas de resposta. Perguntámos a investigadores e colaboradores do Instituto da Defesa Nacional qual o impacto desta crise nas respetivas áreas de investigação. Acelera, reverte ou transforma tendências? Que cenários permite antecipar? Que reflexões suscita? Eis as respostas que obtivemos.

CISNES NEGROS

Carlos Gaspar

A EUROPA E AS CRISES

Isabel Ferreira Nunes

RELAÇÕES SINO-AMERICANAS

Vasco Rato

PANDEMIA E GUERRA

António Paulo Duarte

O PROBLEMA DOS CONFLITOS ARMADOS NO SUL GLOBAL PERANTE A PANDEMIA DO COVID-19

Maria Francisca Saraiva

ÁFRICA E O COVID-19

Pedro Seabra

COVID-19 SERÁ UM NOVO 11 DE SETEMBRO? IMPACTO DA PANDEMIA NA POLÍTICA INTERNACIONAL

Bruno Cardoso Reis

A PANDEMIA COVID-19 E A SEGURANÇA E DEFESA EUROPEIA

Patrícia Daehnhardt

TERÁ O COVID-19 IMPACTO NA CIBERSEGURANÇA E CIBER-RESILIÊNCIA?

João Barbas

A PANDEMIA COVID-19: QUE IMPACTO NAS ÁREAS DA SEGURANÇA E DEFESA?

“Cisnes Negros”

Carlos Gaspar

A epidemia do novo coronavírus não é um “cisne negro”. Não é por sua causa que nada vai mudar no sistema internacional, mas o vírus pode ser um acelerador das mudanças dos últimos dez anos, patentes na erosão da ordem liberal internacional.

A primeira mudança é o fim da globalização - a tendência dominante, desde a Grande Recessão, é a “desglobalização”, mais do que a “desocidentalização”. As respostas à crise financeira internacional e à crise do Euro foram respostas protecionistas, que marcam a força da tendência de regionalização, por oposição à integração internacional que culminou com a entrada da China na Organização Mundial do Comércio, pela mão dos Estados Unidos. Com efeito, a crise da ordem liberal está a dar lugar ao regresso da competição entre os Estados Unidos, a China e a Rússia, que têm vocação para delimitar as suas esferas de influência em grandes espaços regionais. Paralelamente, a crise do coronavírus iluminou os perigos da interdependência entre as economias industriais avançadas e a economia chinesa. Nenhum Estado digno desse nome pode continuar a depender da China em bens essenciais para a sua segurança e, mais uma vez, a tendência dominante, anterior à epidemia que se iniciou em Wuhan, vai no sentido do desacoplamento das economias avançadas e da economia chinesa, no caso dos Estados Unidos, como no da União Europeia.

A Europa tem uma oportunidade única, talvez irrepetível, para se reindustrializar e recuperar a sua competitividade em domínios convencionais - os transportes aéreos, os comboios, a construção naval - e inovadores - a Ericson e a Nokia estão na primeira linha da tecnologia 5G, os edifícios inteligentes e a transição energética são prioridades europeias. No mesmo sentido, o desacoplamento pode permitir um investimento inteligente na industrialização africana, que tem menos riscos do que a dependência excessiva em relação a uma grande potência expansionista.

A Europa e as Crises

Isabel Ferreira Nunes

A declaração de pandemia tem convocado receios e mobilizado o sentido coletivo na resposta a uma crise cujas causas não resultam do “mau desempenho fiscal” ou do “elevado *deficit* público”. As suas causas desconhecidas e de consequências imprevisíveis impõem repensar o peso do setor da saúde, da investigação, da educação, da defesa e da segurança no quadro dos orçamentos nacionais e no plano negocial europeu. A crise obrigou a repensar o equilíbrio entre a preservação dos princípios fundadores do projeto europeu e a invocação de exceções, mesmo quando estas limitam alguns desses princípios, como o da liberdade de circulação de pessoas. A resposta da Comissão Europeia à disseminação do COVID-19 traduziu-se

em cinco orientações: assegurar o fornecimento de equipamentos de proteção e outros equipamentos médicos; flexibilizar as regras fiscais da União; criar uma “Iniciativa de Investimento na Resposta ao Coronavírus” fomentadora da injeção de liquidez nas PME e na saúde; fornecer orientações sobre medidas fronteiriças na proteção da saúde, salvaguardando o princípio da livre circulação de mercadorias e limitando a circulação de pessoas dentro da União. Aos setores mais arduamente atingidos pela crise, como o da saúde e o das PME, a Comissão garante o apoio com recursos financeiros de auxílio imediato, como a “Iniciativa de Investimento na Resposta ao Coronavírus”, que disponibilizará 37 biliões de euros ao abrigo das políticas de coesão da União e a possibilidade de transferência de fundos comuns de outras áreas setoriais. Fará certamente uso de competências regulativas para consensualizar orientações comuns no espaço europeu. Finalmente, fez valer o seu peso institucional ao constituir um conselho de epidemiologistas e virologistas que apoiarão a investigação científica e avaliarão cenários de evolução da pandemia, concorrendo para a implementação comum de estratégias de mitigação da crise.

A propensão para a narrativa da culpa e da vitimização, para a manipulação da verdade, para a infração das normas internacionais, para a adoção de práticas inibidoras da circulação de bens essenciais à contenção da crise sinalizam uma expressão negativa

deste contexto. Contudo, os imperativos decorrentes da situação epidemiológica vieram reforçar formas de coordenação nacional, nomeadamente de carácter interministerial, potenciar a interdependência construtiva entre o setor público e o privado e incrementar a intervenção europeia no apoio e ação comum na área da saúde, controlo de fronteiras e mercado interno, em múltiplas expressões de oportunidade e de capacidade de adaptação construtiva.

Relações Sino-Americanas

Vasco Rato

A crise do coronavírus transformou-se em mais um elemento da competição geoestratégica entre a China e os Estados Unidos. As relações sino-americanas, que, antes da pandemia, se encontravam em estado de degradação acelerada, deterioraram-se ao longo das últimas semanas. Há, em Washington, a convicção de que Beijing ocultou informação crítica sobre a propagação do vírus, assim permitindo a sua disseminação. Numa primeira fase, quando Donald Trump impôs restrições à entrada de viajantes oriundos da China, o Ministério dos Negócios Estrangeiros chinês acusou-o de fomentar o medo. Mais recentemente, Beijing tem afirmado que o seu sistema político combateu eficazmente o surto, contrastando a eficácia da sua resposta com a debilidade da reação dos países europeus e dos Estados Unidos. Paralelamente, numa demonstração de *soft power*, enviou ajuda médica para Espanha e Itália. Ao mesmo tempo, Zhao Lijian, porta voz do Ministério dos Negócios Estrangeiros chinês, declarou que o coronavírus fora desenvolvido num laboratório militar americano e, posteriormente, deliberadamente introduzido em Wuhan. Trump, por sua vez, intensificou a retórica e passou a referir-se, insistentemente, ao “vírus chinês”.

Nos Estados Unidos, aumenta a preocupação quanto à vulnerabilidade gerada pelas fileiras de produção e distribuição internacionais. Salienta-se, junto da opinião pública, que a esmagadora maioria dos medicamentos consumidos no país são produzidos na China, ou requerem ingredientes importados deste país. Quando a agência oficiosa Xinhua referiu a eventualidade de a China pôr termo à exportação de medicamentos para os Estados Unidos, o Congresso, invocando razões de segurança nacional, iniciou uma discussão a fim de obrigar o Estado a comprar medicamentos produzidos nos EUA. Trata-se, pois, de um primeiro sinal no sentido de um “*decoupling*” das fileiras de produção e distribuição internacionais. Atendendo à profundíssima crise económica que se antecipa, tanto a China como os EUA, determinados a manter postos de trabalho, seguramente agudizarão a guerra económica.

Pandemia e Guerra

António Paulo Duarte

A situação pandémica resultante do Covid-19 tem sido equiparada a um estado de guerra. Não parece de todo legítima essa equiparação. Não obstante, não sendo efetivamente uma guerra, a pandemia gerada pelo Covid-19 é inequivocamente um problema estratégico. A guerra pressupõe uma interação entre partes inimigas que as fazem digladiar-se, sendo por isso essencialmente uma ação com uma gramática própria. Há intenção, há hostilidade e há deliberação, em ambas as partes, com fitos específicos para cada um, obviamente antagónicos. Esta dualidade cria na guerra uma dinâmica não linear de ação e retroação, um jogo dialético em que a inteligência, manipulando a razão, a imaginação e a criatividade, é basilar. A guerra tem arte: o aproveitamento das vulnerabilidades do oponente ao mesmo tempo que se

mitiga as próprias. Por isso a guerra é estratégica. A estratégia é a dialética das inteligências, então ela é essencial à dualidade da guerra, em que há atores/agentes procurando manipular a realidade em proveito próprio. O Covid-19 não pode ser entendido como um inimigo: ele age segundo pressupostos intrinsecamente naturais a qualquer vírus. Qualquer vírus, independentemente das mutações a que está sujeito, é linear na sua dinâmica. O problema com este vírus deriva de ser novo e por isso ter uma capacidade de afetar os humanos de uma forma inusitada, dado não disporem de anticorpos para dele se resguardar. Não há no vírus intenção ou deliberação. Não manobra para surpreender o oponente e o subjugar. Não obstante, são feitas comparações entre a crise produzida pelo vírus e o estado de guerra. Na exata medida que o vírus interpela a saúde coletiva de uma comunidade de forma intensa, ele é um problema de segurança (vulnerabiliza-a) e por isso uma questão estratégica: mas não é uma questão bélica. A pandemia implica, como na guerra, uma grande mobilização de recursos e uma adaptação de comportamentos, para conter o vírus. Mas os ativos a mobilizar e os comportamentos a desenvolver são distintos em cada caso. O ativo prioritário num caso é o sistema de saúde nacional e no outro a defesa nacional sendo cada sistema supletivo do outro. Os comportamentos sociais, num caso, visam o isolamento e a quarentena e no outro, a participação, a partilha, o robustecimento dos atos comunitários, mesmo que em ambos os casos um sentido de coesão social seja fundamental.

O Problema dos Conflitos Armados no Sul Global Perante a Pandemia do COVID-19

Maria Francisca Saraiva

Segundo dados da Organização Mundial Saúde (OMS), no dia 25 de março de 2020 existiam 197 países, áreas ou territórios com casos de Covid-19. O mapa da evolução da doença disponibilizado pela Universidade de John Hopkins mostra que o Norte Global está a ser particularmente fustigado pela pandemia, mas a situação parece estar a mudar: vários países do Sul Global começam a reportar o surgimento do vírus na sua população, o que significa que esta é a primeira pandemia verdadeiramente global que enfrentamos no século XXI.

A pandemia não apresenta uma taxa de mortalidade comparável a outras doenças infecciosas graves, como o ébola que se confinou em 2014/15 à África Ocidental tendo posteriormente surgido no território da República Democrática do Congo. Não obstante, um surto de Covid-19 pode ser devastador para os países com deficientes sistemas de saúde e que vivem situações de conflitos armados, sejam eles guerras internacionais ou disputas internas. Segundo um estudo do International Crisis Group conhecido no passado dia 23 de março, a pandemia não favorece necessariamente nenhum grupo particular de beligerantes – a guerra funciona como veículo de transmissão indiscriminado mas o vírus pode piorar os conflitos devido à interrupção do apoio humanitário, problemas na rotação das missões de paz das Nações Unidas e a suspensão dos processos de paz e reconciliação apoiados internacionalmente. Repare-se que a OMS, atenta à situação dos refugiados e deslocados internos, já começou a testar o vírus no noroeste da Síria (Idlib), onde já há um caso confirmado. E no caso do Irão, o número de infetados aconselha fortemente a suspensão das sanções em vigor por razões humanitárias. Atendendo à grave situa-

ção que se vive, o Secretário-Geral das Nações Unidas fez há uns dias um apelo, um cessar-fogo imediato e global para controlar o avanço de casos de Covid-19 em zonas de conflito. Neste sentido, as Nações Unidas preparam um plano detalhado de ajuda humanitária global, com a criação de um fundo dedicado à luta internacional contra o vírus junto das comunidades mais vulneráveis.

África e o COVID-19

Pedro Seabra

A pandemia do COVID-19 poderá demorar a fazer-se sentir em África com a mesma gravidade que no resto do mundo, mas o continente não ficará incólume. Apesar das lições do surto de Ébola em 2014 ainda se encontrarem presentes na memória dos principais decisores, os métodos de contenção e mitigação que estão a ser aplicados ao nível internacional, dificilmente conseguirão ser replicados à mesma escala e com a mesma intensidade nas várias regiões africanas. Tal prende-se, entre outros fatores, com o alto risco de propagação por entre grandes centros urbanos -ex.: Nairobi, Kinshasa, Lagos - e campos de refugiados, bem como às fragilidades estruturais da maioria dos sistemas de saúde locais. Neste contexto, é possível antecipar três dimensões nas quais se farão sentir impactos ao nível de segurança e defesa. Em primeiro lugar, em termos da rotação de contingentes atualmente adstritos a missões de *peacekeeping* em África - ex.: MINURCA, MONUSCO, UNMISS. As restrições crescentes a novas deslocamentos internacionais forçarão a tomada de decisões significativas em termos da duração, composição e logística dessas mesmas missões até ao final do ano, bem como a uma exigência acrescida sobre os destacamentos que permanecerão no terreno até lá. Em segundo lugar, o calendário eleitoral em África para 2020 será invariavelmente posto em

causa, com os riscos que isso acarreta para a estabilidade de regimes frágeis ou sujeitos a pressões populares. Expectativas quanto a resultados na Guiné-Conacri, no Burundi, ou na Etiópia, terão que ser devidamente reavaliadas em paralelo com a monitorização de possíveis tentações para estender poderes de emergência por tempo indefinido. Por último, as consequências de eventuais medidas de quarentena generalizada na coesão de forças armadas e de segurança locais deverão ser também acauteladas. O risco de protestos e indisciplina incrementará na proporção da duração do isolamento adotado e dos efeitos económicos que daí decorrerão. A sua utilização para tarefas de controlo de multidões, vigilância sanitária ou para evitar represálias xenófobas sobre cadeias de transmissão externas testará igualmente as prioridades da formação proporcionada até à data por parte dos principais parceiros internacionais neste domínio.

COVID-19 será um novo 11 de setembro?

Bruno Cardoso Reis

Até com o diabo se aprende!

António Vieira

Há muito que ainda não sabemos sobre a evolução da pandemia Covid-19. Mas é possível adiantar alguns aspetos de grande impacto internacional. Destacarei três. Primeiro, estamos a viver um período de transição com a emergência de novas grandes potências, nomeadamente a China. A eficácia da resposta da parte das principais potências à pandemia e à crise económica que se seguirá será fundamental para a evolução do equilíbrio global de poder duro (hard) e suave (soft), em termos de nível de riqueza e de credibilidade. A China sofreu por ser vista como a origem da pandemia, mas beneficiou da eficácia da resposta, e de mostrar disponibilidade para ajudar

outros. Os EUA de Trump parecem estar a subestimar o risco da pandemia e a ter dificuldades em coordenar uma resposta interna, quanto mais internacional. Teremos de ver como evoluem as ações de resposta dos vários atores à pandemia e sua percepção global, nomeadamente a UE.

Segundo, uma nova crise brutal, sanitária e económica, uma década depois da crise do Euro, é uma ameaça existencial para a UE. Há um risco real de colapso se os europeus concluírem que Bruxelas não contribui para coordenar uma eficaz resposta à crise sanitária (mesmo que esta caiba principalmente aos Estados Membros). Sobretudo, Bruxelas não pode deixar de dar resposta na sua principal área de responsabilidade à colossal crise económica e orçamental que acompanha a pandemia.

O Eurogrupo e o BCE têm um papel vital para garantir que há uma economia europeia depois da pandemia. Para isso é preciso muito dinheiro vivo e não apenas mais dívida. O Plano Marshall, em 1948, foi um programa desse tipo, e nele os EUA ajudaram países inimigos recém-derrotados. Seria uma terrível ironia se a Europa não conseguisse agora fazer por si e para si algo semelhante. O eventual fim da UE poderá ser parte de uma crise global das instituições multilaterais e de um crescendo de conflitos alimentados por nacionalismos identitários.

Terceiro, há que refletir sobre qual foi o papel da Defesa no combate à pandemia. Há anos que eu e outros especialistas defendemos a importância de se reforçar a capacidade de resposta das Forças Armadas a emergências complexas, ao nível da doutrina, unidades especializadas, comando unificado. Alguns passos foram dados, mais nuns países que noutros. É provável que esta crise force uma transformação no sentido da criação ou reforço da capacidade de resposta das Forças Armadas a emergências complexas que se multiplicam.

A pandemia COVID-19 e a segurança e defesa europeia

Patrícia Daehnhardt

As reflexões iniciais sobre a pandemia do coronavírus ou covid-19 e as repercussões sobre a segurança e defesa europeia sugerem que o impacto sobre a mesma será forte e duradouro, e um teste à capacidade de resposta da União Europeia (UE). Num primeiro momento, os Estados responderam ao surto de covid-19, compreensivelmente, de acordo com regras de proteção das suas populações e a avaliação dos riscos nacionais na tentativa de achatar a curva exponencial do surto para diminuir o número de infetados e a taxa de mortalidade. Num segundo momento, os Estados deveriam mostrar solidariedade intra-europeia, o que é agora posto à prova. Na UE, esta crise reproduz o debate de há uma década atrás sobre como partilhar responsabilidades e assegurar solidariedade perante mais um desafio sem precedentes, como aconteceu na crise da zona euro e na crise dos refugiados: que riscos económico, securitário (abertura ou fecho de fronteiras) e de solidariedade estão os Estados membros dispostos a correr? Qual a vontade política em assegurar a coesão que garanta o próprio projeto europeu?

Se a crise covid-19 afeta em primeiro lugar os domínios europeus do mercado único, a zona euro, a disciplina orçamental e o espaço Schengen, é provável que afete também as ambições de defesa da UE e os orçamentos de defesa dos Estados membros, devido à alocação de recursos financeiros para outras áreas, e numa inversão da tendência recente de aumento dos orçamentos nacionais de defesa. Isto corresponderia a um impacto semelhante ao que a crise da zona euro produziu, com possíveis implicações para a continuidade de financiamento de alguns programas de desenvolvimento de capacidades militares. Esta redução dos orçamentos europeus de defesa

impactará ainda negativamente sobre a relação transatlântica e a NATO, e o objetivo de alocação de 2% dos PIB para as despesas militares, reforçando a tendência de erosão da comunidade transatlântica. Ao mesmo tempo, contudo, na UE, a recessão económica poderá promover o reforço de projetos colaborativos e de mecanismos de cooperação de defesa bilateral e multilateral, mas isso dependerá dos reajustes orçamentais que estão por fazer.

A cimeira virtual de chefes de Estado e de governo da passada quinta-feira mostrou as dificuldades da UE em (re) definir-se perante esta crise e produzir uma estratégia conjunta, com um papel acrescido da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu, e a possível criação de uma instituição de saúde pública europeia. Revelou como a solidariedade europeia está novamente a ser posta à prova, com o desentendimento instalado entre Portugal e outros oito Estados a reivindicarem a emissão de 'corona bonds', e a mutualização das dívidas para responder à grave crise económica que se está a iniciar, e a Holanda a opor-se veementemente, com a concordância tácita da Alemanha, Finlândia e Áustria. Inevitavelmente, para as políticas de segurança e defesa que, para além do ramo da defesa tradicional, têm que incluir cada vez mais as novas dimensões de saúde global e mudanças climáticas, esta crise representará uma diminuição das verbas e meios afetando negativamente a evolução das dinâmicas de segurança e defesa da União Europeia e da relação transatlântica.

Terá o COVID-19 impacto na Cibersegurança e Ciber-Resiliência?

João Barbas

Desde dezembro 2019 que o mundo assiste a uma escalada sem igual na expansão de uma doença respiratória provocada por um vírus, entretanto designado COVID-19. De epidemia a pandemia à escala global passaram-se apenas algumas semanas. Com origem num mercado na cidade de Wuhan, o vírus alastrou primeiro na Ásia e Oceânia, saltou para o coração da Europa, galgou o Atlântico atingindo o continente americano, a norte e a sul e esta semana começaram a ser diagnosticados os primeiros casos em África. Tal como com os vírus no ciberespaço, para o COVID-19 não existem fronteiras.

Na linha da frente contra esta ameaça global, os profissionais de saúde procuram tratar e mitigar o sofrimento dos doentes e no limite evitar a sua morte, enquanto a comunidade científica investiga alternativas de tratamento e vacinação eficazes. Para retardar a progressão da pandemia e ganhar tempo contra este inimigo invisível, as autoridades políticas e sanitárias promovem e coordenam estratégias nacionais de “distanciamento social” e cooperam com os seus congéneres internacionais.

Estas estratégias nacionais exigiram, em todos os países afetados, que órgãos de soberania, autoridades, administração pública e empresas privadas, reduzissem a sua exposição ao COVID19 continuando a funcionar remotamente em “teletrabalho”.

Este novo “paradigma” de funcionamento exigiu e expandiu um ambiente colaborativo remoto como norma e não exceção, fazendo apelo a todas as plataformas tecnológicas disponíveis, incluído, nomeadamente: a Internet, redes de comunicações privadas e públicas, Virtual Private Networks (VPN), portais colaborativos e Extranets, plataformas de

videoconferência e streaming de vídeo, e-learning, etc. Por exemplo, em Portugal, muitas escolas de todos os níveis de ensino, assim como estabelecimentos de ensino superior e politécnico, suspenderam momentaneamente as suas atividades e reiniciaram as aulas em ambiente não presencial.

Segundo o relatório *Why cybersecurity matters more than ever during the coronavirus pandemic* publicado em 2020 pelo World Economic Forum, este novo ambiente à escala global aumentou a dependência das infraestruturas digitais e os eventuais riscos da sua falha, proporcionando a exploração do medo e incerteza dos cidadãos por criminosos e suscitar eventuais comportamentos desviantes pela maior presença *online*.

Reconhecidamente, as sociedades com maior penetração de serviços digitais são mais vulneráveis a ciberataques. A sua resiliência para ultrapassar esses fenómenos tem porém aumentado, como consequência de uma maior sensibilização de todos os atores envolvidos, políticos, públicos e privados, de que resultaram a edificação de estratégias, políticas e arquiteturas de cibersegurança ajustadas aos riscos envolvidos.

Contudo, o teletrabalho está a exigir de algumas infraestruturas tecnológicas públicas e privadas, uma grande capacidade de resiliência, requerendo a disponibilização de serviços, recursos e cibersegurança para as quais provavelmente não foram concebidas ou dimensionadas. Poderão certamente ocorrer eventuais limitações (ex: degradação de performance, falta de recursos, etc.) e falhas, que se deseja não sejam impeditivas da sua atividade.

Se coletivamente, nós e as nossas organizações, não esquecermos as lições que aprendemos durante esta crise que solidariamente enfrentamos, ficaremos mais capacitados para explorar novas oportunidades e melhores práticas ciber-resilientes.