

## COVID-19 – COMO FICA A DEFESA EUROPEIA?

Helena Carreiras

Neste IDN Brief questionámos diversos especialistas sobre o possível impacto da pandemia nas dinâmicas da Defesa Europeia. Num momento em que se encontram em curso diversas iniciativas visando o seu desenvolvimento, em que medida vem esta crise alterar os dados do jogo? Abrirá oportunidades, imporá constrangimentos ou questionará fatalmente alguns dos objetivos da nova agenda da Defesa Europeia? Os contributos aqui reunidos proporcionam reflexões sobre temas tão relevantes como o impacto da pandemia nas missões europeias em curso, o peso relativo da questão orçamental e o Fundo Europeu de Defesa, o empenhamento político dos Estados, a relação da Europa com outros parceiros face a conceitos como o de autonomia estratégica, ou a viabilidade de escolhas a fazer e caminhos a prosseguir.

### RECONSTRUIR A SOLIDARIEDADE EUROPEIA

Álvaro Vasconcelos

### A DEFESA IMPORTA? ENTRE O CONFINAMENTO DO INVESTIMENTO E A CONTAMINAÇÃO DE DERIVAS UNILATERAIS, UNIÃO PRECISA-SE!

Ana Isabel Xavier

### A PCSD, AS CRISES E A CRISE PANDÉMICA

Ana Paula Brandão

### O FUNDO EUROPEU DE DEFESA AMEAÇADO

António Figueiredo Lopes

### DEFESA EUROPEIA E A CRISE PANDÉMICA

Isabel Ferreira Nunes

### A PANDEMIA E AS QUESTÕES DE SEGURANÇA E DEFESA

José Costa Pereira

### NO PEACE FROM CORONA

Sven Biscop

# COVID-19 – COMO FICAA DEFESA EUROPEIA?

## Reconstruir a Solidariedade Europeia

**Álvaro Vasconcelos**

Antigo Diretor do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia

As análises sobre a defesa europeia pós Covid-19 põem o acento no impacto que a recessão económica terá nos orçamentos da defesa e, muito possivelmente, no Fundo Europeu de Defesa. Lembremos que a crise de 2008 levou a cortes de 12,5% nos orçamentos da defesa. Continuo, no entanto, a pensar que a falta de progressos decisivos na defesa europeia não é um problema orçamental, já que a congregação dos meios de todos os Estados-membros daria à Europa a capacidade para ser um ator significativo da segurança humana, como foi no período Solana, tendo deixado de o ser bem antes da Covid-19, como vimos na Síria. O problema está no compromisso dos Estados-membros com a segurança internacional e na falta de convicção de que têm um destino comum na solidariedade.

Dos 27, poucos são os que estão dispostos a enviar os seus filhos para as guerras ou mesmo para operações de manutenção da paz (longe do território nacional), sobretudo sem proteção militar dos Estados Unidos. A exceção tem

sido, até aqui, a França. E também o Reino Unido.

A recessão poderá ter como consequência uma maior concentração das preocupações com as questões económicas e sociais e uma menor disponibilidade das opiniões públicas para apoiarem operações militares.

Mas mais grave, a pandemia não reforçou a unidade europeia.

Os apelos da Itália à ativação do Mecanismo de Proteção Civil Europeia, a 26 de fevereiro, não encontraram resposta nos Estados-membros. Amanhã será mais difícil explicar aos italianos que enviar forças para o Sahel, por exemplo, não é defender os interesses franceses, mas defender interesses europeus e ser solidário com um outro Estado-membro.

A defesa europeia depende da reconstrução da solidariedade europeia, que, por sua vez, depende da resposta à recessão. Os alemães não podem optar por um nacionalismo financeiro e contar com os demais para a sua segurança, nomeadamente, nas periferias da União.

A solidariedade europeia tem sido minada por Trump e pelo seu nacionalismo antieuropeu, no qual se revê a extrema-direita europeia, daí o resultado das eleições americanas ser tão decisivo.

Há que reconstruir a solidariedade europeia.

Solidariedade com os britânicos e com o Reino Unido, com quem deve ser pensada a defesa europeia.

Solidariedade com as vítimas das guerras, como na Síria ou na Líbia, que são hoje a primeira razão de ser das missões militares da União.

Solidariedade com todos os cidadãos europeus e não europeus que atravessam esta crise indiscriminadamente global.

A pandemia é um estímulo à solidariedade e à cooperação, mas depende dos nossos dirigentes mostrarem aos cidadãos europeus que são capazes de superar os egoísmos nacionais.

## A Defesa Importa? Entre o Confinamento do Investimento e a Contaminação de Derivas Unilaterais, União Precisa-se!

**Ana Isabel Xavier**  
UAL-OBSERVARE

“A defesa é importante!”. A afirmação é do Conselho Europeu de dezembro de 2013 e serviria de alavanca para mapear expectativas a caminho de uma Estratégia Global para a

Política Externa e de Segurança da UE (2016) e consequente roteiro de implementação que materializou iniciativas como o Fundo Europeu de Defesa, a Cooperação Estruturada Permanente, a Análise Anual Coordenada em matéria de defesa ou o Instrumento para a Estabilidade e Paz. Não obstante este ímpeto “reformista”, um dos principais danos colaterais deste “novo normal” parece vitimar a Defesa Europeia, frustrando ambições e expectativas legítimas assentes nos seguintes pressupostos:

### 1. Cooperação e Autonomia

Desde que, em junho de 2018, a Comissão Europeia apresentou a sua proposta sobre o Fundo Europeu de Defesa que um orçamento total de 13 mil milhões de euros ameaça agora rondar os 4 mil milhões. Para lá do reforço ou criação de programas específicos no domínio da saúde, o relançamento da economia ou o estímulo à retoma do investimento privado, a dupla transição para a neutralidade climática ou a resiliência digital, o próximo Quadro Financeiro Plurianual terá de traduzir inequivocamente que a cooperação e autonomia no desenvolvimento de capacidades, são uma prioridade estratégica para 2021-2027. Tornar-se-á essencial gastar mais e melhor, hierarquizando estrategicamente objetivos, projetos e procedimentos e harmonizá-los com iniciativas já ensaiadas (*battlegroups*) e processos em curso (planeamento de defesa NATO).

### 2. Competitividade

Se a prioridade atual está direcionada para a saúde pública e estabilidade da zona euro, o que não estiver na primeira linha de resposta será naturalmente suspenso, adiado ou cancelado. No

entanto, nos mercados de defesa, onde o investimento em aquisição de capacidades e em investigação e desenvolvimento é crucial, o impacto de uma potencial recessão pode ser dramático. Uma descida histórica no mercado de ações das indústrias de aviação civil terá repercussões imediatas em todo o espectro das indústrias de defesa e, conseqüentemente, ameaçar a tão desejada competitividade a nível internacional. Constrangimentos na livre circulação de pessoas introduzem ainda condicionantes na realização de exercícios militares multinacionais ou missões e operações, com impacto claro na redução de efetivos envolvidos e natureza dos objetivos estratégicos.

### 3. Geopolítica

Com a crise dos migrantes e refugiados, a disseminação de movimentos populistas e o COVID-19, a banda larga de gestão de crises que a UE pretendia encetar, voltando o foco geopolítico da UE para o exterior, a fim de se envolver plenamente com os vizinhos da Europa e com o resto do mundo, parece agora definitivamente comprometida com a necessidade de olhar para dentro. Num momento em que os EUA se estão a retrair multilateralmente, este é o momento da UE se assumir como um verdadeiro ator de gestão de crises, revelando-se capaz de proteger os seus interesses e evitar a dependência estratégica da China. Quando o multilateralismo corre o risco de entrar em colapso e erosão precisamente quando é mais necessário, a invisibilidade não pode ser uma opção, muito menos na esfera da Defesa. Sem bolas de cristal para adivinhar a evolução da pandemia, evitar que esta se torne

a maior crise da década só será possível se acionarmos os meios de planificação e contingência necessários para que a Defesa, enfim, importe!

## A PCSD, as Crises e a Crise Pandémica

Ana Paula Brandão

CICP, EEG-Universidade do Minho

A(s) crise(s) faze(m) parte do ADN histórico do processo de construção europeia, que emergiu após uma guerra, com o desiderato de evitar novos conflitos cruentos entre Estados europeus. Diferenciadas na área de incidência, na origem, na duração, no alcance, nas causas e nos efeitos, as crises, em crescendo de complexidade, têm demonstrado algumas constantes: a continuidade do processo; a intensificação e/ou a maior visibilidade de tendências – gerais do processo, incluindo tensões dilemáticas históricas, e específicas da área de incidência da crise – que precedem a crise; reações nacionalistas/soberanistas que minam o valor fundamental da solidariedade entre Estados-membros; ausência de reforma profunda; avanços incrementais (na área crítica).

A PCSD é um exemplo desta dinâmica crise-mudança incremental. Emergiu catalisada pela crise, externa mas de proximidade, que provou a inoperância do coletivo europeu em palco balcânico, resistiu à clivagem europeia no contexto da intervenção no Iraque no ano da sua primeira missão (2003) e, na sequência do debate – “Defence matters” – e subsequente identificação das fragilidades e definição dos eixos

e das ações prioritários volvidos dez anos – Conselho Europeu, dezembro 2013 –, conheceu um ímpeto efetivo, com “realizações concretas” – e.g., projetos PESCO –, em reação a uma nova crise (Brexit). Em resposta a crises securitárias e a uma crise humanitária – a designada “crise dos refugiados” –, expandiu o seu alcance “fora de área”, em termos quer de domínios quer de internalização: luta contra o terrorismo – e.g., artigo 43.º do TUE; possibilidade de utilização dos seus meios dentro do espaço da União; conexão com o ELSJ – e.g., “Strengthening Ties between CSDP and FSJ - Road Map”, 2011; migração e luta contra o crime organizado – e.g., Operação Sophia. A PCSD tornou mais operativa e visível a União como provedora de segurança internacional, de pendor mais civilista – as missões civis representam 64,7% do total atualmente no terreno –, mas este passo minimal, traduzido no formato intergovernamental, despojado de leis europeias, fora do controlo democrático e jurisdicional europeu, dependente das capacidades dos Estados-membros e da vontade destes em participar permitida pelo modelo de “geometria variável” das operações e pela flexibilização (modalidades) da cooperação, expõe mais uma dimensão do “*capability-expectations gap*” da *actorness* da UE.

A pandemia Covid-19, uma efetiva *transboundary crisis*, propagou-se por todos os Estados-membros, atingindo dois valores fundamentais, a vida e a dignidade humanas, impactando no local-local, no quotidiano das comunidades, das famílias, das pessoas, com efeitos severos nos domínios sanitário, económico e social. Quais as

implicações para a PCSD? No imediato, verificou-se a cooperação entre os Estados-membros na partilha de informações e de boas práticas relativas à participação das forças armadas nacionais no combate à Covid-19, incluindo a criação pelo SEAE de um grupo de trabalho para o efeito, dirigido pelo Estado-Maior da UE, e em coordenação com a OTAN. No entanto, dada a prioridade da recuperação económica, com a imperativa necessidade de manter o modelo social europeu, prevê-se a desaceleração do élan cooperativo em matéria de defesa iniciado em 2016, desde logo menos recursos e disponibilidade/envolvimento dos Estados-membros. No que respeita às operações, e apesar de os Ministros da Defesa terem já afirmado a importância de manter a presença da União no terreno, sobretudo nos países e nas regiões mais instáveis e frágeis, antecipa-se a diminuição do número de missões e da disponibilidade de meios por parte dos Estados-membros. De sinal contrário, é a “janela de oportunidade” – doravante *health matters* – para reforçar a tendência expansiva da PCSD, de pendor humanitário e de ligação entre as dimensões externa e interna da *actorness* europeia. A prevenção, a deteção e as respostas a pandemias globais já se encontravam em texto – Estratégia Global da UE –, e a PESCO contempla dois projetos na área médica. Europeizar o que foi/está a ser (bem) feito no nível nacional terá ainda o valor acrescentado de tornar a PCSD mais próxima (e presente junto) das pessoas – cidadãos europeus e não europeus, fora e dentro do espaço da União. Como operacionalizar, rentabilizando os meios existentes e

coordenando políticas, instituições europeias e Estados-membros (?), é uma reflexão que não deve ser adiada.

## O Fundo Europeu de Defesa Ameaçado

**António Figueiredo Lopes**  
Presidente da EuroDefense-Portugal

Nos próximos dias, a Comissão Europeia apresentará aos Estados-membros uma nova proposta do Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027, reformulado para incluir as medidas indispensáveis para ajudar os Estados-membros a atenuar as gravíssimas consequências da crise sanitária, económica e social originada pela COVID-19. Esta nova ameaça não deixará de ter também o seu impacto nas recentes iniciativas da União Europeia na área da defesa, tendo como pilar de sustentação o Fundo Europeu de Defesa (FED). Com uma dotação inicial de 13 mil milhões de euros para financiar diretamente a investigação e cofinanciar projetos de desenvolvimento das capacidades de defesa, a criação deste fundo foi uma decisão inédita da Comissão Europeia, motivada por razões essencialmente económicas e industriais, sendo considerado como uma ajuda absolutamente necessária para a sobrevivência de grande parte do setor tecnológico e industrial da defesa, severamente afetado pela crise financeira de 2008. Além disso, o FED contribui para a realização dos objetivos da Estratégia Global da União Europeia que reconhece o desenvolvimento da investigação e das tecnologias de defesa como condição essencial “para os esforços

européus de segurança e defesa, sustentados por uma sólida indústria da defesa europeia”.

As propostas orçamentais apresentadas pela Comissão em fevereiro, antes da pandemia chegar à Europa, já indiciavam cortes no Fundo Europeu de Defesa e alguns projetos PESCO seriam mesmo postos em causa, como a mobilidade militar, um significativo projeto cooperativo subscrito por 24 Estados-membros, considerado como uma iniciativa emblemática de defesa europeia, com profundo impacto nas relações de cooperação UE/NATO.

O novo Quadro Financeiro Plurianual será a espinha dorsal do Plano de Recuperação para restaurar sectores críticos severamente atingidos pela pandemia, como a saúde, a economia, o emprego e outras áreas. Não sendo incluída nesses sectores, a área da defesa europeia pode vir a sofrer pesados cortes, comprometendo os resultados já alcançados na cooperação europeia (PESCO) e em programas cruciais para o reforço das capacidades de defesa, para o relançamento das indústrias, para a inovação tecnológica e a criação de emprego altamente qualificado.

Acredito que estes poderiam ser argumentos suficientes para incluir a defesa no contexto dos sectores críticos, considerando o Fundo Europeu de Defesa como um dos segmentos do Plano de Recuperação. Importa também não esquecer a participação generalizada das forças armadas na luta contra a COVID-19, no nosso país e por todo o lado, onde os militares foram chamados a apoiar diretamente as autoridades civis na proteção das populações ameaçadas.

Cabe, finalmente, aos governos nacionais e às instituições europeias fazer escolhas fundamentais: ou confirmam a vontade política, reiteradamente manifestada nos últimos quatro anos, em vários Conselhos Europeus, no sentido de fortalecer a Europa com as capacidades necessárias para garantir a sua defesa sem a dependência de terceiros e responder a todas as crises que afetam diretamente a vida dos cidadãos, incluindo as crises pandémicas; ou se conformam com o adiamento da construção de uma Europa mais forte e dotada dos meios necessários para se fazer ouvir e respeitar como Ator Global no atual ambiente mundial de incertezas e de insegurança.

## Defesa Europeia e a Crise Pandémica

**Isabel Ferreira Nunes**

Chefe da Equipa Multidisciplinar, Centro Estudos e Investigação, Instituto da Defesa Nacional

A atual crise pandémica tanto poderá gerar um equívoco, como um domínio de oportunidade. Um equívoco conceptual porque a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) destina-se à prevenção, gestão e resolução de crises externas da União. É neste quadro de competências que se fundamentam os mandatos e se geram capacidades no apoio a missões e operações e não no da gestão de uma crise de saúde pública. Contudo, a crise trouxe consigo um momento de oportunidade na concretização de

três objetivos da UE, importantes no contexto da conjuntura atual. Em primeiro lugar, o desejo de uma maior autonomia estratégica da União. Em segundo, uma melhor capacitação na gestão das crises externas. Em terceiro, uma maior resiliência dos Estados e das sociedades aos desafios no plano da segurança internacional. Autonomia no sentido de assegurar que as iniciativas decorrentes da implementação do Plano de Ação para a Segurança e Defesa, contribuam para uma liberdade de ação intraeuropeia e uma melhor complementaridade com a OTAN e com as Nações Unidas. Autonomia estratégica significa também independência para defender e proteger interesses europeus e dos Estados-membros, com meios militares e civis. Neste contexto, os projetos no âmbito da Cooperação Estruturada Permanente poderão vir a ser redimensionados por via do seu valor prático, gerador de independência, vantagem competitiva e diferenciadora na gestão de crises. Projetos como o da mobilidade militar europeia são essenciais à circulação de meios materiais e humanos, no apoio ao esforço colaborativo nacional, europeu e internacional num contexto de crise. O fomento de capacidades de duplo uso e de estruturas como o Comando Médico Europeu e o Centro de Treino Médico, que Portugal integra, pode gerar um retorno de investimento no plano civil e militar, em situações de emergência e de apoio a catástrofes. O desenvolvimento de capacidades no quadro da segurança marítima é essencial na proteção e controlo das fronteiras externas da União, no que respeita à monitorização de

movimentos nas zonas costeiras e em alto mar, num momento em que a crise pandémica coincide com a persistência de crises e conflitos no Mediterrâneo Central e Oriental. O investimento em capacidades de ciberdefesa afigura-se fundamental no combate às ameaças híbridas e à proteção de infraestruturas críticas, bens e serviços estratégicos como os da energia, água, saúde pública e banca, entre outros. No quadro da resiliência de Estados e sociedades, enquanto condição de mitigação sustentada dos desafios e das ameaças, as consequências são económico-financeiras e organizacionais. Económico-financeiras porque importa manter os fundos de apoio a projetos e capacidades, como o Fundo Europeu de Defesa e as contribuições anuais nacionais para o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz. Deste modo, preserva-se a sustentação financeira de iniciativas europeias com implicações no domínio militar e da defesa. Organizacionais, porque a crise veio demonstrar que a coordenação interna entre autoridades civis, forças armadas e de segurança e a cooperação internacional entre Estados, organizações e agências, constituem a resposta mais eficiente e célere a uma crise de contornos globais e de rápida disseminação. Por último, a sustentabilidade da defesa europeia passará pelo desenvolvimento do tecido industrial e tecnológico gerador de emprego e de capital de investigação científica. Este possibilitará, em condições excecionais de crise, o desenvolvimento, a produção e a conversão de produtos e equipamentos de uma forma rápida e em larga escala. Neste contexto

importa proteger patentes, reduzir a distância entre a cadeia de produção e o consumo e acautelar o investimento externo, por vezes limitador da ambicionada autonomia estratégica nacional e europeia.

## A Pandemia e as Questões de Segurança e Defesa

**José Costa Pereira**

Representante Permanente de Portugal no Comité Político e de Segurança da União Europeia

Existe uma convicção generalizada que o efeito disruptivo do COVID-19 na economia mundial trará consequências profundas na forma como os governos dos Estados irão gerir as contas públicas, obrigados, pela redução considerável da produção e do consumo, a enveredar por opções difíceis e dolorosas. Estas por certo implicarão sacrifícios em alguns sectores. É um dilema que se colocará a nível nacional mas também no quadro da União Europeia quando se discutir o quadro financeiro plurianual que determinará a repartição de recursos nos próximos sete anos onde reduzir, onde manter e onde aumentar. Deverá a segurança e defesa ser um desses sectores a sacrificar? Eventualmente. Se quisermos colocar-nos na posição de advogado de defesa, entendemos que encontraremos motivos que a tal obstam ou pelo menos que suscitem alguma ponderação. Por isso, elencamos de seguida certos aspetos suscetíveis de serem objeto de reflexão.

Em primeiro lugar, os desafios à paz pré-existentes à epidemia não desapareceram durante a crise

e nada faz crer que se suavizem no pós-crise. Seja no Sahel, na Líbia, na Somália ou na Ucrânia, para citar alguns exemplos, as ameaças à estabilidade europeia (e à de Portugal) exigirão o mesmo nível de atenção e de intervenção, diplomática e/ou operacional que se faziam anteriormente sentir. Em segundo lugar, a dinâmica estabelecida na prossecução de uma identidade europeia de defesa, na génese da constituição do futuro Fundo Europeu de Defesa e influenciando outros instrumentos previstos como o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, tem mérito em não ser abandonada no que representa de valor acrescentado na capacidade europeia – em complemento e coerência com a Aliança Atlântica – de reforçar a segurança dos seus cidadãos, hoje como ontem à mercê de ameaças cada vez mais de carácter híbrido como as campanhas de desinformação durante a pandemia testemunharam abundantemente. Em terceiro lugar, a dimensão industrial desse projeto identitário na área da segurança e defesa tem uma capacidade geradora de inovação e de criação de emprego que não é despicienda, particularmente num período em que a ameaça do desemprego será notavelmente presente. Em quarto lugar, ficou comprovada a utilidade das forças de segurança e defesa no auxílio às autoridades civis na gestão da crise, assegurando toda uma série de funções – transporte, construção de hospitais de campanha, distribuição de máscaras, etc. – que mereceram justamente encómios generalizados. Finalmente, não se pode definir a crise que vivemos como exclusivamente sanitária. O seu raio

de ação integra vetores políticos, económicos, sociais, normativos, psicológicos e também aspetos ligados à segurança das instituições e das populações que indiciam a necessidade de nos precavermos quando possíveis eventos de natureza similar aconteçam no futuro. Quer internamente, quer na vertente externa – pensando no apoio que concedemos a terceiros –, inserir a saúde pública como um elemento constitutivo de uma política de defesa tem uma base de sustentação lógica que no mínimo justifica a sua discussão.

## No Peace from Corona

### Sven Biscop

Honorary fellow of the European Security and Defence College; Director of the Europe in the World programme at the Egmont - Royal Institute for International Relations (Brussels); Professor at Ghent University.

The coronavirus will not bring about world peace. The virus does not do away with the causes of ongoing wars, so unless both sides are totally exhausted, they will continue fighting. The fighting might even intensify, if one side perceives a temporary advantage while the other is weakened by the outbreak. And in the future, things may get worse rather than better. The outbreak has caused a deep economic crisis, the consequences of which will be felt for many years. Weak states risk crumbling further, and the struggle for scarce resources will become fiercer. This certainly is a risk in North Africa and the Middle East. Loss of oil and gas revenues, declining subsidies from foreign supporters that are themselves hit by the virus, internal unrest, failing states: these factors

could combine to cause major crises in countries to the south of the European Union.

The United States is less and less likely to take charge of such crises, as it focuses on its geopolitical rivalry with China. Meanwhile, Russia and Turkey are intervening right on Europe's doorstep. The EU will have to defend its own interests in its broad southern neighbourhood, for nobody else will do that for us.

The coronavirus hits Europe's armed forces too, however. The Belgian frigate *Leopold* and the French aircraft carrier *Charles de Gaulle* both had to return to port because of confirmed cases on board. Some ongoing operations have been suspended, such as NATO's capacity-building mission in Iraq. Others continue, the EU training mission in Mali for example, but troops are stuck as scheduled rotations cannot take place. The EU has even launched a new naval operation in the Mediterranean, *Iriní*. The health and security of our own forces are obviously the primary concern, but the more operations have to be curtailed, the worse the security situation in some countries risks to become, now or in the future.

Closer to home, NATO had to reduce its large-scale exercise in Europe, *Defender 2020*. This was a precautionary measure, so not too many conclusions should be drawn for the power of our deterrence and defence yet. Meanwhile, in many European countries the armed forces are assisting the security services and the health sector. The recovery of our economies and societies will require a massive investment. But not at the expense of investment in defence – we

will need the armed forces still. Investment was only just picking up after years of decline. We must invest as planned, or Europe will never gain the freedom of action to use its armed forces whenever the security of our citizens requires it or when our partners ask for help. What we do spend on defence, must obviously be invested wisely to yield maximum result. Unnecessary duplications between EU Member States must be weeded out, and our defence efforts aligned via Permanent Structured Cooperation (PESCO). When so many sectors are desperate for assistance, there can be absolutely no waste of money.