

## BÚSSOLA ESTRATÉGICA : PERSPETIVAS

BÚSSOLA ESTRATÉGICA E A POLÍTICA DE DEFESA EUROPEIA

Noémia Pizarro

A BÚSSOLA ESTRATÉGICA E A DEFESA EUROPEIA

Isabel Ferreira Nunes

EUROPEAN DEFENSE AND THE SECURITY OF STRATEGIC RESOURCES

Daniel Fiott

O FUNDO EUROPEU DE DEFESA: UMA RESPONSABILIDADE (DE COLABORAÇÃO) NACIONAL

Carlos Ferreira

A COOPERAÇÃO ENTRE A NATO E A UNIÃO EUROPEIA

Pedro S. Costa Pereira

A BÚSSOLA ESTRATÉGICA E O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E INDUSTRIAL EUROPEU

Jorge Côrte-Real Andrade

# Bússola Estratégica: Perspetivas

## Bússola Estratégica e a Política de Defesa Europeia

**Noémia Pizarro**

Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-IUL.  
Foi coordenadora da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia no Ministério da Defesa Nacional.

A Bússola Estratégica foi aprovada pelos Ministros de Negócios Estrangeiros e da Defesa da União Europeia, no dia 21 março, dentro do prazo previsto, apesar da invasão da Ucrânia. Com a agressão russa a desafiar fundamentalmente a ordem de segurança internacional e a mudar radicalmente o contexto estratégico europeu, os 27 Estados-membros foram capazes de demonstrar unidade, aprovando, após quase dois anos de negociações, o primeiro “conceito estratégico” da história da política de segurança e defesa da UE. Portugal teve um papel decisivo desde o início dos trabalhos, particularmente, durante a Presidência Portuguesa do Conselho da UE, apoiando a formação de consensos e a apropriação política da Bússola Estratégica pelos 27, decisiva para o seu sucesso.

A primeira questão a colocar é se a Bússola Estratégica materializa ou não o “salto quântico” na defesa europeia que é anunciado logo na sua introdução, e em que medida dá uma resposta adequada ao desafio à ordem de segurança regional e global provocada pela guerra russa contra a Ucrânia.

Uma parte da resposta está em que a Bússola Estratégica não é uma mera reação a quente a esta guerra. Tem um horizonte temporal de 5 a 10 anos, e tem uma visão geoestratégica global, que vai de África ao Indo-Pacífico.

Em segundo lugar, a Bússola Estratégica não é um documento que se limita a um nível declaratório muito abstrato. Procura apresentar uma visão estratégica de conjunto a par de um plano de ação concreto e acionável – o que não acontecia com a Estratégia Global da União Europeia de 2016 –, com mais de 60 ações concretas e um cronograma para a sua implementação.

Em terceiro lugar, a Bússola Estratégica foi concebida tendo por base uma Análise de Ameaças, que foi apresentada, em novembro de 2020, e também ela constituiu uma primeira avaliação desta natureza ao nível europeu, elaborada pelo Centro de Inteligência e de Situação da União Europeia (EU INTCEN) com colaboração dos serviços de informação dos Estados-membros. A Rússia era claramente apontada como uma das principais ameaças neste ambiente de segurança deteriorado a que a Europa devia reagir. Este documento não deve, portanto, dar resposta apenas a ameaças imediatas, mas também a desafios de médio prazo. Alguns dos instrumentos previstos como pilares desta nova fase mais ambiciosa da Defesa Europeia combinam as duas dimensões, como o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, que foi imediatamente acionado aquando da eclosão da guerra, estando a ser utilizado para financiar

a entrega de equipamento militar por Estados-membros à Ucrânia. A guerra suscitou naturalmente uma revisão do texto da Bússola Estratégica, mas limitada no seu impacto, e que fundamentalmente visou enviar uma importante mensagem política de apoio da UE à soberania e a integridade territorial da Ucrânia, bem como condenar inequivocamente a Rússia. A revisão deu prioridade acrescida a ações concretas que se tornaram mais pertinentes no novo contexto de segurança, por exemplo, na área da mobilidade militar, do aumento dos investimentos em defesa, do combate às ameaças híbridas e da manipulação de informação, e no reforço da cooperação UE-NATO. É verdade que muitos dos novos instrumentos que a Bússola Estratégica apresenta para a Defesa europeia não se vão tornar plenamente operacionais de um dia para o outro, como é o caso da nova Estratégia da Defesa para o Espaço ou mesmo a nova Capacidade de Projeção Rápida. É também o caso do aumento do investimento em defesa que a Bússola Estratégica apresenta como sendo prioritária. Neste ponto, a guerra contribuiu para quebrar velhos tabus que pareciam insuperáveis na defesa europeia: a alteração radical da postura da Alemanha em relação ao seu grau de investimento na defesa, assim como o anúncio por grande parte dos Estados-membros de que vão aumentar as suas despesas em defesa marcam um ponto de viragem, que poderá ter um impacto decisivo na aceleração e no aumento da escala dos projetos colaborativos que estão previstos na PESCO, como as novas plataformas navais não tripuladas, os sistemas aéreos de combate de próxima geração e tudo o que se relaciona com aplicações de defesa no Espaço. Poderá ter também um

efeito muito relevante no que toca à possibilidade de superar as lacunas que reiteradamente se verificam na geração e sustentação de forças nas missões militares da União Europeia, em particular, em África. É importante notar que a Bússola Estratégica reflete também lições aprendidas com duas outras crises que abalaram a Europa nos últimos dois anos: a pandemia e a retirada da NATO e dos EUA do Afeganistão, sem verdadeira consulta prévia aos Aliados. O documento reflete e concretiza a ideia de que a União não pode, a partir de agora, apenas gerir crises fora das suas fronteiras, mas deve abordar também a questão da sua resiliência, nomeadamente no que toca à resposta civil-militar às ameaças híbridas e às emergências civis complexas, bem como ter uma abordagem mais estratégica às suas parcerias. A Defesa europeia que sai da Bússola Estratégica tem objetivos políticos e operacionais muito claros que fazem cair tabus, como o da *autonomia estratégica*. A autonomia estratégica é agora claramente assumida na Bússola Estratégica como um objetivo-chapéu, ficando explícito que a União irá avançar para uma capacidade autónoma em matéria de defesa, sempre como primeira preferência com parceiros estratégicos e em complementaridade com a NATO. Há um claro reforço do nível de ambição da União Europeia, com a Bússola Estratégica a prever que a União seja capaz de agir em todos os domínios operacionais. Também no quadro da nova capacidade de projeção rápida da UE – EU Rapid Deployment Capacity –, serão desenvolvidos brevemente os cenários operacionais. É de destacar, primeiro, que se trata de uma *capacidade*, e não de uma *força*, pelo que não pode ser comparada com a Força de Alta

Prontidão da NATO (VJTF), que é maior e tem um alcance diferente, nem pode ser vista como uma repetição dos atuais *Battlegroups* da UE; segundo, o comando e o controlo desta Capacidade deverá passar a ser feita preferencialmente pela Capacidade Militar de Planeamento e Condução, a qual deverá substituir gradualmente os Estados-Maiores nacionais no comando e controlo, não só desta capacidade, como de todas as missões militares da UE. Portugal esteve envolvido na preparação da Bússola Estratégica desde a origem da ideia, no quadro do Trio de Presidências, com a Eslovénia e a Alemanha, com um papel muito ativo na defesa de áreas de interesse estratégico nacional, como a resiliência, missões militares mais robustas, uma visão mais estratégica para a segurança marítima e o Atlântico, o reforço das parcerias com organizações sub-regionais africanas, e o acesso ao financiamento por parte das PME no quadro do Fundo Europeu de Defesa e da indústria de defesa europeia, para não falar na importância da parceria com a NATO. Em suma, a Bússola Estratégica procura resolver essa velha dicotomia que opõe a ideia de um poder civil normativo à possibilidade de um poder militar autónomo da UE. Pela primeira vez, instituições europeias e Estados-membros estão de acordo em que, num quadro geopolítico cada vez mais agressivo e incerto, essas dimensões não são contraditórias.

## A Bússola Estratégica e a Defesa Europeia

Isabel Ferreira Nunes

Diretora do Instituto da Defesa Nacional

A eclosão da guerra na Ucrânia veio imprimir um carácter de urgência ao alinhamento estratégico consensualizado pela Bússola Estratégica. O documento encontra-se estruturado em torno de prioridades sobre a atuação da Europa na resolução de crises e no reforço da resiliência, das capacidades e parcerias com organizações e Estados terceiros. O contexto internacional de rivalidade geopolítica exige dos europeus uma vontade política resoluta, numa união caracterizada pela diversidade de culturas, de preferências estratégicas e de tipologias de capacidades. A Bússola Estratégica incorpora formas de ultrapassar estas diferenças. Em primeiro lugar com o apoio de incentivos financeiros, como o Fundo Europeu de Defesa (FED) ou de projetos colaborativos de Cooperação Estruturada Permanente. Em segundo, pelo desenvolvimento de novas estratégias temáticas orientadoras da ação europeia, no domínio da segurança marítima e do espaço. Em terceiro, através de procedimentos regulativos conducentes a uma política europeia de ciberdefesa e de novos instrumentos e medidas de assistência como o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz e o Instrumento para a Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Estes últimos reforçam a capacidade de Estados terceiros, reduzindo o impacto da limitada vontade política dos Estados-membros para participar coletivamente em missões e operações de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

No que concerne à gestão de crises, as iniciativas adotadas para prevenir e reduzir o impacto da insegurança centram-se na geração rápida de capacidades militares e civis, apoiadas em estruturas de comando e controlo para missões executivas e não executivas no âmbito da PCSD, mas também no reforço de ações de treino, nomeadamente no apoio ao conceito de Presenças Marítimas Coordenadas e à constituição de uma Capacidade Europeia de Projeção Rápida. A configuração de ameaças não tradicionais decorrentes do ciberespaço, da ação híbrida e das tecnologias disruptivas ou dos efeitos das emergências complexas afetam negativamente a resiliência dos Estados-membros. Neste contexto, que inclui a ciber resiliência, a mitigação da desinformação e da propaganda hostil e a proteção de recursos e infraestruturas críticas, a Bússola Estratégica exorta à ação concertada entre Estados. Esta ação cooperativa encontra-se agora ancorada numa nova Capacidade de Informação e Análise Única e no empenhamento de atores públicos e privados na deteção precoce e resposta rápida a atos hostis nos domínios terrestre, marítimo, aéreo e espacial, assim como através da agregação de instrumentos disponíveis para conter a manipulação da informação e ingerência externa na ação governativa.

Para enfrentar os atuais desafios de segurança, a União Europeia (UE) precisa de uma política externa e de defesa apoiadas em capacidades capazes de projetar presença, influência e força, que a Capacidade Europeia de Projeção Rápida e a constituição de uma força civil, acordadas em março, poderão materializar. As iniciativas de defesa europeia, aprovadas pela

Bússola Estratégica, constituirão também uma oportunidade para a União Europeia fortalecer a sua base industrial e tecnológica. Neste contexto, a plena implementação do FED e a concretização de projetos PESCO poderão ter duas consequências positivas. Em primeiro lugar, proporcionar uma oportunidade de desenvolvimento da investigação e inovação no domínio da defesa europeia. Em segundo, contribuir para o incremento de competências e investimentos colaborativos das indústrias de defesa.

Por último, no quadro das parcerias a UE deve reforçar a cooperação com organizações como a ONU, OTAN ou OSCE, sempre que o mandato europeu for limitado e liderar onde a União Europeia tenha competências específicas ou mesmo regulativas, nomeadamente as que possam ser apoiadas pelo Compacto Civil ou por uma política europeia para a ciberdefesa. Uma menção formal da Bússola Estratégica na declaração final do Conselho do Atlântico Norte e no novo Conceito Estratégico da Aliança, a rever até ao final de junho, poderá ser revelador das verdadeiras intenções colaborativas entre as duas organizações.

A Bússola Estratégica agrega um projeto de defesa, mas também um projeto económico e comercial, com base na inovação tecnológica e industrial e na produção e aquisição conjunta de equipamentos de defesa, condição para uma maior interoperabilidade intraeuropeia. A Alemanha anunciou a constituição de um fundo especial de 100 biliões de euros para investimentos no domínio da defesa. Contudo, as necessidades imediatas de defesa alemã resultaram no anúncio sobre a aquisição de aviões de combate *F-35* e de helicópteros *Chinook*, disponíveis no

mercado americano e interoperáveis com capacidades norte-americanas e de outros Estados-membros, como os Países Baixos e Estados terceiros, como a Noruega. De igual modo, o reforço da presença avançada da OTAN no Centro e Leste da Europa e o envio de equipamentos militares destes países no apoio à Ucrânia poderão ter duas consequências negativas, sobre um projeto industrial de apoio à defesa europeia. Por um lado, porque cria oportunidades para países como a Polónia e Roménia se aproximarem do mercado norte-americano para a aquisição de equipamentos e produtos de defesa, que o mercado europeu talvez não possa satisfazer no curto prazo. Por outro, estas novas aquisições permitir-lhes-ão substituir os meios cedidos no contexto da assistência militar à Ucrânia e modernizar as suas forças armadas para a próxima década, aumentando a sua dependência funcional dos EUA.

Contudo a agenda de segurança e defesa europeia, sendo mais abrangente do que a da OTAN, porque extrapola o domínio estrito da defesa militar, poderá responder às novas dimensões da guerra no plano ciber e híbrido. Neste contexto, a UE poderá conjugar ação restritiva de oponentes, com regulação, harmonização procedimental e medidas de recuperação no apoio aos Estados-membros, a Estados terceiros e a outras organizações. No imediato, poderá ser a estes níveis que a UE conseguirá afirmar competências civis e militares diferenciadoras, em relação a outros atores de defesa e como tal afirmar a sua relevância estratégica.

## European Defence and the Security of Strategic Resources

**Daniel Fiott**

Security and Defence Editor at the EU Institute for Security Studies (EUISS)

Even before the 25 March endorsement of the EU Strategic Compass, the question of securing strategic resources was foremost on the minds of policymakers and political leaders. The experience of the lack of medical supplies during the Covid-19 pandemic had certainly raised questions about security of supply. In particular, it was not too difficult to imagine a scenario where EU Member States would be denied access to strategic resources during a conflict or wartime. More than this, however, questions about the importance of strategic technologies and supply chains were becoming more pertinent in light of strategic competition. The experience of developing an adequate policy response to the challenge of 5G communications infrastructure, and in this regard the close relationship between private actors and rival states such as China, also heightened discussions in the EU about how best to ensure secure access to technologies and resources. More broadly, the EU has over the past years dedicated its efforts to developing the Union's digital and technological sovereignty. Underlying this drive is the idea that the EU should lower potentially harmful supply chains, while also investing in technological and scientific excellence within the Union. As the war on Ukraine has shown, certain supply dependencies can create political effects that lower the appetite and potential to respond to aggressive acts (e.g., energy sources and Russia). Additionally, over the

past years the Union has developed regulation and dedicated investments into core technology areas such as space and semiconductors. Again, the logic here is that investments in Europe's technological capacity can have strategic payoffs for the EU. In the specific area of security and defence, the EU is aware of the dangers of an over reliance on certain strategic supplies. This is one of the reasons why the European Commission initially created the European Defence Fund, and since its creation in 2016 the Commission has gone on to develop other relevant policies in this regard. For example, the Commission has developed a synergies action plan to ensure that investments in civil, space and defence research proceed in a coordinated fashion. Moreover, in February 2022 the Commission published – at the behest of the European Council – a roadmap on critical technologies for security and defence. This document underlines the urgent necessity to use all available EU financial and regulatory instruments to reduce 'strategic dependencies and vulnerabilities of the value and supply chains associated with' strategic technologies.<sup>1</sup> Given this background and broader context, it was not really a surprise to see one whole chapter in the Strategic Compass dedicated to the issues of investment, technologies and supplies. In other words, the Strategic Compass recognises that any EU response to a more competitive age requires greater investment in sovereign supplies and technologies. In this respect, the Strategic Compass calls for EU Member States to substantially increase their defence spending and to reduce military capability gaps. In doing so, the idea is that the Union can effectively invest in key technology sectors, boost defence

innovation, reduce technology and supply dependencies and create next-generation capabilities that can ensure Europe's standing in the world. More specifically, the Strategic Compass introduces and underlines several important initiatives that are designed to secure strategic supplies. First, it stresses the urgent need for the EU to collectively invest in capabilities in all military domains including main battle tanks, naval vessels, future combat aircraft systems, space capacities and cyber defence. Without these capital strategic projects, the EU will fail to achieve its technological and strategic excellence. Second, the Strategic Compass calls for EU Member States to substantially increase their spending in disruptive technologies including Artificial Intelligence, quantum computing, nano-technologies and advanced propulsion. In this respect, defence capabilities and innovation go hand-in-hand.

However, the Strategic Compass also outlines new tools that will be designed to ensure security of supply and strategic resources. Not only will a Defence Innovation Hub be established in the European Defence Agency by 2022 to ensure cross-fertilisation of innovation in the EU, but the European Commission will establish an Observatory for Critical Technologies from 2022 to ensure that the EU can scan the horizon for strategic materials and technologies. Once strategic technologies and supplies have been identified, the Union can then decide to support them with investments and ensuring that no harmful foreign and direct investment can seize control of EU technological and intellectual assets. In addition, in 2023 the European External Action Service will work with the Commission to assess the risks for supply chains

in critical infrastructure that have a security and defence relevance. To address the specific issue of lowering technological dependencies, we should also note that the Strategic Compass echoes a number of new tools developed by the Commission that will enhance supply security. In essence, the Commission hopes that investing in joint projects and procurement will lower the Union's critical dependencies. Therefore, by 2023 the Union will introduce a VAT waiver for EU joint projects and ensure that new financing solutions are found. Following the 2022 Versailles Summit, EU leaders and the Commission are now working on financial products that could potentially unlock billions of euros for EU defence innovation and procurement projects. By end of May, we will know if the Union has taken a quantum leap on collective defence investments.

Overall, therefore, the EU has come some way in its thinking and action related to security of strategic supplies. First, a mindset shift has begun where the Union invests in its own technologies for the benefit of its strategic position in the world. Second, the EU has used the Strategic Compass to underline the importance of security of supply in defence. This will be critical if the Union is to become a more autonomous actor and a better partner. Ultimately, no amount of ink on a document can ensure the Union's strategic supply security – this will come from investments, horizon scanning and more European cooperation.

#### Nota

<sup>1</sup>See: European Commission, 2022, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Roadmap on critical technologies for security and defence.

COM(2022) 61 final, Strasbourg, 15.2.2022, p. 1. Available at: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com\\_2022\\_61\\_1\\_en\\_act\\_roadmap\\_security\\_and\\_defence.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_61_1_en_act_roadmap_security_and_defence.pdf)

## O Fundo Europeu de Defesa: uma Responsabilidade (de Colaboração) Nacional

**Carlos Pires Ferreira**

Oficial do Exército Português e antigo Auditor do Curso de Defesa Nacional

O Fundo Europeu de Defesa (FED), mecanismo de financiamento dedicado a auxiliar os Estados-membros no investimento mais eficiente em capacidades de defesa, de forma conjunta e coordenada, foi desenhado para estimular a investigação e o desenvolvimento colaborativos de produtos e tecnologias de defesa, promovendo uma base mais competitiva e inovadora da indústria de defesa europeia e a cooperação transfronteiriça, incitando a interoperabilidade entre as capacidades, a redução da duplicação e da fragmentação e a normalização entre sistemas, com o fim último da autonomia estratégica da União Europeia.

Alinhado com o Quadro Financeiro Plurianual de 2021 a 2027, o FED dedica um terço do montante global de 8.000 milhões de euros à vertente da "Investigação", financiada pela UE, e dois terços à vertente de "Capacidades", que conta com a fase de desenvolvimento, cofinanciada pelo orçamento da UE, e a fase da aquisição, a cargo dos Estados-membros. Por conseguinte, o seu modelo prevê maior apoio nas etapas mais críticas do ciclo de vida das tecnologias e equipamentos de defesa, financiando, na totalidade,

a fase da investigação, incluindo as tecnologias disruptivas, e cofinanciando as fases iniciais do desenvolvimento. Sem embargo, estabelece regras aos destinatários, designadamente à indústria e aos centros de investigação, que obrigam os Estados-membros a intervir de forma ativa, não só por lhe competir o reconhecimento destas entidades, através de garantias de conformidade com os procedimentos da União em matéria de segurança e defesa, como também pela necessidade de certificar que pretendem adquirir os bens e tecnologias desenvolvidos, pois trata-se de uma condição de elegibilidade. E, neste setor, a procura é, efetivamente, proporcionada pelos Estados, pelo que o sucesso do FED, e dos objetivos que preconiza, depende dos planeamentos de defesa nacionais, pois um baixo nível de despesa pública em defesa coloca em causa a inovação e as capacidades militares, bem como a competitividade da indústria. Mas a regra principal do FED, para estimular a colaboração e a integração de capacidades regionais, é a exigência de consórcios para desenvolver as ações, os quais são constituídos, no mínimo, por três destinatários em cooperação, estabelecidos em, pelo menos, três Estados-membros, preceitos que obrigam à intervenção e ao apoio das autoridades nacionais designadas, quer para o estabelecimento de relações com outros Estados como também com os próprios consórcios. O FED é um mecanismo recente, cuja consecução em financiamento ainda não é conhecida, encontrando-se na fase de avaliação das propostas os primeiros pedidos de candidatura, respeitantes a 2021. Contudo, foi precedido de programas menos ambiciosos, designadamente a Ação Preparatória de Investigação em

matéria de Defesa e o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no Domínio da Defesa, para servirem de teste a um financiamento mais avultado. Portugal está alinhado com os seus preceitos e consequências, conforme preconizado pelos Programas do XXII e XXIII Governos Constitucionais, pela Lei de Programação Militar (LPM) e pelos documentos alusivos ao planeamento da defesa militar, assim como evidenciado pelo Ministro da Defesa no evento de lançamento do próprio FED, que constituiu o último ato da Presidência Portuguesa do Conselho da UE, em 30 de junho de 2021. Paralelamente, a indústria e os centros de investigação nacionais de produtos e tecnologias de defesa demonstraram um acentuado interesse na adesão aos mecanismos precursores do FED, quer em consórcios liderados por Portugal quer em consórcios liderados por outros países, pelo que é esperada igual performance no âmbito do FED. Para este nível de participação nacional têm contribuído os organismos responsáveis no processo, nomeadamente o Ministério da Defesa Nacional, através da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN), e a idD, Portugal Defence, S.A. (idD), que se têm complementado sinergicamente face às suas atribuições. Tratando-se de equipamentos e tecnologias de defesa, que se diferenciam de outros bens de consumo e investimento, as entidades do setor que os investigam, desenvolvem e comercializam, carecem de autorizações específicas para o efeito, que são propostas pela DGRDN ao Gabinete Nacional de Segurança. Esta Direção-Geral é, ainda, responsável pelo controlo das importações e exportações, bem como por assegurar a representação em organizações e entidades

internacionais, desenvolvendo atividades de cooperação. À idD cabe a divulgação das empresas e centros de investigação deste setor, estreitando a sua cooperação com as Forças Armadas, competindo-lhe, de igual modo, assessorar as transações de equipamentos militares. Não deixa de ser curioso verificar que o FED, cujo modelo assenta no estímulo à colaboração entre os Estados-membros, está a despertar o mesmo propósito a nível nacional, mormente pelo progressivo interesse das indústrias e centros de investigação do setor da defesa em colaborar com as Forças Armadas, especialmente para o conhecimento das reais necessidades de capacidades e seus requisitos, incluindo a possibilidade de experimentação e testagem dos produtos e tecnologias em desenvolvimento. Apesar da juventude do FED e de ainda não se conhecerem resultados da sua operacionalização, a performance verificada na adesão aos mecanismos precursores, as diligências das entidades nacionais responsáveis e o crescente envolvimento entre as Forças Armadas e as indústrias e centros de investigação, perspetivam efeitos animadores na melhoria das capacidades de defesa nacional e no desenvolvimento das próprias indústrias e dos centros de investigação do setor da defesa, que veem agora a possibilidade de integrar consórcios internacionais e incrementar a sua operação. O investimento nacional esperado de 121 milhões de euros no programa do FED, ao longo da sua vigência, requer o desenvolvimento de medidas para assegurar um retorno económico igual ou superior a esse montante, sendo, de igual modo, uma oportunidade de aceder a capacidades que, de forma

autónoma, não seria possível, assim como a criação de sinergias com os restantes instrumentos europeus dedicados às capacidades de defesa e a complementaridade com a NATO, que o FED preconiza.

## A Cooperação entre a NATO e a União Europeia

**Pedro Costa Pereira**

Representante Permanente da Delegação Portuguesa Junto do Tratado do Atlântico Norte

Poucas questões parecem tão óbvias e naturais como a utilidade e inevitabilidade de uma maior aproximação e coordenação entre a NATO e a União Europeia. Ambas organizações são inspiradas pelos mesmos valores e fazem parte do “mundo ocidental”; 21 dos 30 Aliados são também Estados-membros da UE; 90% da população da UE vive num país da NATO.

E se os mandatos das duas organizações são muito diferentes, isso só aumenta a utilidade e o interesse de combinarem as suas respetivas mais-valias com uma bem oleada articulação entre ambas. De facto, muito do *soft power* de que a NATO necessita para manter a eficácia da sua postura de dissuasão e defesa faz hoje parte do core business da União Europeia. *Mutatis mutandis*, o essencial de segurança e dissuasão – a que verdadeiramente conta, ou seja, a nuclear – para que a União Europeia se possa afirmar, está sobretudo na posse dos EUA e no quadro da NATO, que constitui o pilar de referência para a defesa coletiva no espaço euro-atlântico. Indo mais longe, poderíamos até dizer que o projeto europeu não teria sequer nascido se não tivesse tido o chapéu protetor da Aliança Atlântica.

Contudo, a verdade é que a partir de um determinado patamar este

processo de aproximação entre a NATO e a UE se tem mostrado lento e por vezes difícil. É certo que a cooperação existe e é até mais intensa do que alguma vez foi no passado. No essencial, tem sido prosseguida por duas vias principais. Por um lado, por uma cooperação informal entre as estruturas administrativas das duas organizações – a chamada cooperação *staff to staff* –, enquadrada pela identificação exhaustiva de 74 áreas prioritárias em duas Declarações Conjuntas assinadas em 2016 e 2018 pela NATO e a UE. Esta proliferação de áreas tratadas, sem uma ordem clara de prioridades, e a natureza rotineira dos contactos, tem levado a que, não obstante alguma mais-valia, os contactos a este nível se tenham sobretudo saldado por uma troca pontual e limitada de informações. Por outro lado, com mais visibilidade, foi estabelecida uma articulação entre instâncias das duas organizações, mormente (mas não só) entre o Conselho do Atlântico Norte e o Comité na UE responsável pelas Questões Políticas e de Segurança. O alcance prático destas interações tem sido limitado.

De um modo geral, para duas organizações que se identificam mutuamente como “parceiros estratégicos”, o facto é que os resultados têm sido insuficientes, sobretudo se atendermos à dimensão dos desafios existentes. E surpreende que tendo as suas respetivas sedes na mesma capital há mais de 60 anos, as duas organizações nunca tenham querido, ou conseguido, reunir-se ao nível de Chefes de Estado e de Governo. Nunca houve de facto uma Cimeira NATO-UE.

Mas porquê esta aparente dificuldade em ir mais longe?

Há várias razões. Em primeiro lugar, porque a composição das duas organizações é diferente. 21 Estados-

membros da UE são Aliados na NATO, o que facilita as coisas, mas 80% das despesas de defesa na Aliança são feitas pelos nove Aliados que não são da UE, sobretudo pelos EUA, Reino Unido, Turquia, Canadá e Noruega, que têm as suas próprias sensibilidades na gestão da relação com “o outro lado de Bruxelas”. Sem surpresa, qualquer um destes últimos quer evitar que a NATO possa ser condicionada por decisões tomadas numa organização em que não estejam presentes, e receia pelo mesmo passo que se constitua na Aliança Atlântica uma coordenação entre países da UE semelhante à que existe noutras organizações internacionais, em que os Estados-membros se coordenam e falam sempre que possível a uma só voz. Outras sensibilidades complicam este relacionamento – como se pode bem ver com a dificuldade na aprovação de uma terceira Declaração Conjunta entre as duas organizações –, e também as diferentes naturezas e métodos de trabalho e de gestão da confidencialidade dos documentos. Daqui resulta uma coordenação frequentemente abaixo do patamar desejável e que se pretende capaz de garantir que a NATO e UE não desenvolvam agendas concorrenciais, o que, se acontecesse, prejudicaria muito a eficácia na preservação da segurança do espaço euro-atlântico. O potencial de cooperação é, contudo, imenso! Áreas como a mobilidade militar, a compreensão e o desenvolvimento das tecnologias emergentes de duplo-uso e potencialmente disruptivas, as ameaças híbridas, a resiliência e o espaço cibernético, o interesse no desenvolvimento de estratégias holísticas face a ameaças comuns, que combinem instrumentos não-militares de poder da UE com a capacidade de dissuasão e defesa por

parte da Aliança, são apenas alguns exemplos entre muitos outros que beneficiariam de uma maior interação entre a UE e a NATO.

Portugal tem todo o interesse na consolidação de um verdadeiro reflexo de coordenação e no aprofundamento da cooperação entre as duas organizações. Queremos uma Aliança Atlântica forte e funcional e uma União Europeia capaz de, quando necessário, poder agir individualmente na área da segurança e defesa, mas sempre que possível em estreita coordenação, complementaridade e não duplicação com a NATO, numa lógica de reforço das capacidades euro-atlânticas de defesa coletiva. É nestes termos que assumimos plenamente e com toda a naturalidade a nossa dupla condição de Aliado e de membro da União Europeia, duas organizações absolutamente centrais para a política externa e de segurança e defesa de Portugal, e cuja cooperação entendemos dever ser reforçada no pleno respeito das suas respetivas individualidades e modos de funcionamento.

## A Bússola Estratégica e o Desenvolvimento Tecnológico e Industrial Europeu

**Jorge Côrte-Real Andrade**

Major-General Subdiretor-Geral da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional

*The ability to innovate is the ability to adapt to an altered environment, to learn, to evolve*

(Eggers e Singh, 2009)

A Bússola Estratégica contempla, de forma inequívoca, o desenvolvimento tecnológico e industrial europeu como um dos vetores determinantes para se alcançar uma maior e mais coerente

concretização da Política Comum de Segurança e Defesa Europeia, num mundo de incertezas, repleto de ameaças e de dinâmicas geopolíticas em rápida mutação.

Estabelecendo um adequado nível de ambição, novas ações e meios, conferindo uma maior coerência às iniciativas em curso, às estruturas, processos e ferramentas existentes, nomeadamente os da Agência Europeia de Defesa (EDA), a Bússola Estratégica explicita, resolutamente, o propósito de se investir mais e melhor em capacidades e tecnologias inovadoras, tanto a nível da UE como a nível nacional, assim como de se preencherem lacunas estratégicas e de se reduzirem dependências tecnológicas e industriais. Neste sentido, pretende estimular os investimentos e a inovação que contribuam para o desenvolvimento conjunto de capacidades e tecnologias de vanguarda, interoperáveis, que confirmem vantagem competitiva, em todos os domínios de operação – Terra, Mar, Ar, Espaço e Ciberespaço – tirando pleno partido da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) e do Fundo Europeu de Defesa (FED), bem como facilitando o acesso da indústria de defesa europeia a outros financiamentos e investimentos, públicos e privados.

O reconhecimento da inovação como fator diferenciador, que proporcionou a necessária vantagem competitiva, quer às Forças Armadas, quer ao desenvolvimento industrial, está bastante demonstrado na história universal em geral, e na nacional em particular. As organizações têm que se adaptar continuamente, tanto aos mutáveis contextos em que se inserem, como às expectativas da comunidade que com elas interage, para que possam cumprir integralmente a sua missão. A alternativa a esta indispensável

evolução não é a manutenção da atual condição, mas antes uma inevitável deterioração das suas capacidades e qualidade.

Contudo, se outrora as Forças Armadas lideraram o conhecimento e a inovação, que eram posteriormente adotados no setor civil, hoje, é reconhecido que é este sector que impulsiona a mudança.

No entanto, o contexto da Defesa possui especificidades que influenciam – promovem ou condicionam – a inovação. O espectro de cenários a cobrir – da gestão de crises ao espectro total –, bem como o tipo de operações e forças a adotar, implicam necessidades e capacidades específicas, mesmo que se procure que estas tenham, sempre que possível, um duplo-uso. Além disso, os resultados da Defesa têm enormes impactos e o seu objetivo não é o lucro, mas antes a satisfação de algumas necessidades nacionais, internacionais e sociais.

Adicionalmente, o desenvolvimento de capacidades de Defesa é um processo contínuo, liderado por orientação política e estratégica, impulsionado pela avaliação do ambiente futuro e pelo desenvolvimento de tecnologia, “puxado” pelas necessidades das Forças Armadas e dependente da economia e de enquadramentos legais.

Por outro lado, face ao atual ambiente estratégico, caracterizado pelo ritmo e dimensão da mudança, assim como por novas ameaças e desafios, que têm um impacto sem precedentes nas organizações, particularmente na Defesa, a Bússola Estratégica preconiza uma maior agilidade e eficácia na obtenção de alternativas inovadoras, promovendo o desenvolvimento de ecossistemas de inovação aberta em que participem o Sistema Científico, a Base Tecnológica e Industrial – o *technology push* – e a

Defesa – que identifica necessidades – o *need pull* – e que tem conhecimentos específicos.

Este modelo é primordial no caso das tecnologias emergentes e disruptivas (EDT) – como a inteligência artificial, a computação quântica, a propulsão avançada, a biotecnologia e a nanotecnologia e os novos materiais – para garantir que os atuais “modelos de negócio”, principalmente os associados aos processos de planeamento e de aquisição da Defesa, evoluam e se adequem aos desafios e riscos associados a estas tecnologias.

Sendo um processo, a inovação precisa de ser gerida, assim como devem ser controladas as influências sobre o mesmo e o impacto dos seus resultados. Adicionalmente, quanto maior o grau de inovação, maior o risco de insucesso associado, pelo que maiores devem ser as medidas para o minimizar.

Nesse sentido, torna-se crucial aprofundar a análise prospetiva – para melhorar e antecipar o entendimento de mudanças relevantes –, o pensamento estratégico – para identificar impactos potenciais e selecionar as melhores opções que respondam às necessidades da Defesa–, e contemplar a sua implementação e integração, rápida, mas controlada, envolvendo tecnologia, doutrina, processos, organização e pessoal, validados por experimentação e demonstrações. Daí a importância da criação do polo de inovação no domínio da defesa (HEDI), no âmbito da Agência Europeia de Defesa, trabalhando em parceria com a Comissão, a fim de reforçar e coordenar a cooperação em matéria de inovação neste domínio entre os Estados-membros, e promover sinergias com as ações do Conselho Europeu de Inovação e do FED na área das tecnologias

disruptivas. De igual modo é essencial a criação de polos de Inovação e de centros de experimentação na Defesa, a nível nacional – como o Centro de Experimentação Operacional de veículos não tripulados da Marinha –, que cooperem com o HEDI.

Neste contexto, igualmente se inserem as iniciativas que visam reforçar a base tecnológica e industrial de defesa europeia, reduzir as dependências estratégicas em matéria de tecnologias críticas e aumentar a resiliência e segurança das cadeias de abastecimento, através dos apoios aos investimentos colaborativos dos Estados-membros em projetos conjuntos e aquisições conjuntas de capacidades de Defesa, desenvolvidas de forma colaborativa na UE, nomeadamente através de benefícios fiscais, novas soluções de financiamento, orçamentos dedicados e reforço do sistema de bónus do FED. Na perspetiva nacional, desde que assegurada a participação transfronteiras das pequenas e médias empresas, considera-se que esta orientação para o desenvolvimento colaborativo de capacidades contribuirá para uma maior eficiência, mediante o aumento das economias de escala, e uma maior eficácia na obtenção das necessárias capacidades, assim como para a maior sustentabilidade do seu ciclo de vida logístico.

Para tal será fundamental associar o desenvolvimento das capacidades da próxima geração à Lei de Programação Militar, em particular nas áreas prioritárias identificadas pelo processo da Análise Anual Coordenada da Defesa (CARD), a exemplo dos projetos estruturantes, como o da aeronave KC-390, o dos navios de patrulha oceânicos (NPO), o do “Soldado do Futuro”, os de Sistemas Autónomos, os do domínio do Espaço e os da Ciberdefesa,

que capacitam as Forças Armadas e promovem o Sistema Científico e a Base Tecnológica e Industrial nacionais.

A coerência da participação nacional nestas áreas prioritárias tem sido reforçada na PESCO, onde Portugal lidera três projetos – o *EU Cyber Academia and Innovation Hub (CAIH)*, o *Maritime Unmanned Anti-Submarine Systems (MUSAS)* e o *Automated Modelling, Identification and Damage Assessment of Urban Terrain (AMIDA-UT)*, e no FED, com liderança nacional em projetos de vanguarda que envolvem EDT.

Estes esforços começam a produzir resultados, quer em retorno de investimentos, quer em credibilidade. Muito recentemente, Portugal foi classificado, ao nível da Defesa, como um “Especialista”<sup>1</sup>, pelo Comité de Inovação da Conferência de Segurança de Munique e pelo Boston Consulting Group, principalmente devido ao seu número de incubadoras/ aceleradoras, à produção de patentes, ao crescimento da base industrial de defesa, ao investimento direcionado e ao foco público em capacidades ciber, plataformas aeroespaciais e capacidades de sensores, pelos níveis de investimento direto, pela criação de polos virtuais, como o *Defence4Tech Hub*, assim como pelo envolvimento das organizações de I&D de Defesa em atividades de inovação – i.e., em atividades além da pesquisa básica – e pelas parcerias internacionais alcançadas.

#### Nota

<sup>1</sup>Schlueter, M. et al (2022). Closing the Defence Innovation Readiness Gap. MSC e BCG, em <https://www.bcg.com/publications/2022/closing-the-defense-innovation-readiness-gap>