

## GESTÃO CIVIL DE CRISES

GESTÃO CIVIL DE CRISES, O CURSO DO INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Jorge Costa Campos

UMA ERA DE CRISE CIVILIZACIONAL?

Carlos Coutinho Rodrigues

HOW THE EU MANAGES INTERNATIONAL CRISIS

Fernando Moreno

O MECANISMO EUROPEU DE APOIO À PAZ

Maria Elisabete M. Gomes

EU CIVILIAN CRISIS MANAGEMENT: WHAT ROLE AFTER THE WAR ON UKRAINE?

Nicoletta Pirozzi

DIRETORA

Isabel Ferreira Nunes

COORDENADOR EDITORIAL

Luís Cunha

CENTRO EDITORIAL

António Baranita e Luísa Nunes

PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel +351 211 544 700

[idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

## Gestão Civil de Crises

### Gestão Civil de Crises, o Curso do Instituto da Defesa Nacional

**Jorge Costa Campos**

Assessor de Estudos do  
Instituto da Defesa Nacional

O Instituto da Defesa Nacional (IDN) realiza, desde 2009, o Curso de Gestão Civil de Crises. Quando se avalia de modo expedito as expectativas dos Auditores e Auditoras relativamente a este curso, verifica-se existirem dúvidas sobre a “tipologia de crise” que se vai abordar, as vertentes visadas – *safety* ou *security* – e o que justifica a designação “gestão civil de crises” e não apenas “gestão de crises”. Para clarificar, iremos abordar o objeto deste curso a partir das componentes da sua designação.

#### **Crises**

Se fizermos o exercício de aliarmos a palavra “crise” a um determinado fenómeno ou situação, surgirão uma série de domínios que, embora utilizem a expressão “crise”, nos remetem para áreas tão díspares como a crise sanitária, a crise bolsista, a crise estudantil de 1962, a crise dos mísseis de Cuba, a crise alimentar, a crise climática ou mesmo a crise de valores da nossa sociedade. Tão alargado é o espetro em que se utiliza este conceito, que percecionamos as crises como algo de permanente, que, em vários fóruns, já se utiliza a expressão “policrise” uma vez que as crises não são fenómenos isolados, mas

sim interdependentes. Qual, então, o significado de crise no âmbito da segurança e defesa?

No primeiro livro da cultura greco-latina, Homero aborda os últimos dez dias da Guerra de Troia, iniciando a narrativa da *Ilíada* com uma disputa entre o líder dos aqueus ou gregos, Agamenon, e o semideus Aquiles, o Pelíada, seu melhor guerreiro. Esta contenda entre os dois aliados gregos teve origem em espólios de guerra, as escravas Briseide e Criseide. Esta última, filha de um sacerdote de Apolo, de nome Krysis (Crisis), seria a escrava de Agamenon. Para a resgatar o seu pai solicitou os ofícios do deus a que servia para lançar uma maldição sobre as hostes gregas, o que aconteceu. Para aplacar a ira do deus Apolo, Agamenon restituiu Criseide ao pai, mas retirou Briseide a Aquiles e fica com ela para si, provocando a ira do Pelíada, que, entretanto, se apaixonara pela sua escrava. Perante isto, Aquiles retirou-se com os seus guerreiros para os respetivos navios e incompatibilizou-se com o líder dos gregos, nascendo assim entre ambos uma disputa que, por ter sido causada pela filha do sacerdote Krysis, se passou a designar por “crise”, significando

conflito, disputa, separação, decisão, juízo, sentença (1).

Este conceito foi evoluindo até aos dias de hoje e, se consultarmos o dicionário da Porto Editora, a palavra crise é definida como “momento de impasse ou de perturbação na evolução de um fenómeno ou de uma situação; contexto de perigo, tensão ou conflito; fase de rutura em relação a hábitos ou crenças até aí adotados; carência de algo; escassez; problema” (2).

### Gestão

Vamos agora ao encontro de outra palavra constante da designação do curso, a “gestão”, que tem, também ela, um significado abrangente. Na multiplicidade de definições para “gestão”, optámos pela adotada por Frederick W. Taylor, que refere que a gestão é uma arte de saber o que fazer, quando fazer e verificar que o que foi feito foi eficaz e o mais rentável possível (3).

O mundo de hoje, que o sociólogo polaco Zygmunt Bauman designou de “modernidade líquida”, é caracterizado pela volatilidade das relações familiares, sociais, económicas e políticas, com uma plasticidade acentuada, como os líquidos, opondo-se ao conceito de modernidade sólida, quando as relações eram solidamente estabelecidas, tendendo a serem mais fortes e duradouras (4). A gestão de uma crise no mundo atual, essencialmente complexo e cujo contexto de permanente incerteza e volatilidade obriga a gerir complexidades (5) por forma a colmatar uma situação surgida inesperadamente e que exige medidas para mitigar, solucionar

ou mesmo prevenir a ocorrência de fenómenos disruptivos.

### Civil

Por outro lado, ao acrescentarmos o termo “civil” aumentamos a complexidade de entendimento do seu objeto. Ao referirmos “gestão civil de crises”, em vez de simplesmente “gestão de crises”, não pretendemos significar a especificidade de crises de cariz militar ou estritamente civil. Esta designação surge no âmbito da União Europeia (UE) e, em termos práticos, poderá dizer-se que o conceito de Gestão Civil de Crises é específico da UE, contemplando as capacidades operacionais civis dos Estados-membros (EM), que se têm desenvolvido, paralelamente, com os aspetos militares da gestão de crises no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (CSDP) (6).

### Safety e Security

Na revista *JANUS* n.º 21, de 2022, Sónia Candeias e Rui Pedro Reis referem que entender o conceito de segurança nas vertentes *safety* e *security*, transporta-nos para a evolução conceptual de segurança. Na dimensão *safety* assume-se uma abordagem ampla e integral da segurança interna, que se reveste de uma dimensão horizontal, com a participação de uma série de organismos nos mais variados setores da sociedade, e de uma dimensão vertical da segurança a vários níveis, como a cooperação internacional, a cooperação regional entre os EM e as políticas nacionais, regionais e locais dos próprios EM. Na dimensão *security*, a estratégia de segurança interna da UE adota um conceito “amplo e completo”,

assente na multidisciplinidade dos diversos setores, como forma de fazer face a ameaças que tenham um impacto direto na vida dos seus cidadãos. Os autores apresentam exemplos do Mecanismo de Proteção Civil da UE, vertente *safety*, que assenta nos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade ou do Tratado de Prüm, e vertente *security*, que visa a cooperação policial na troca automatizada de dados criminais entre os EM (7).

### Segurança e Defesa

Enquadrado que está o objeto, convém referir que a gestão civil de crises abordada no curso do IDN se insere no domínio específico da segurança e defesa. O conceito de segurança abarca, nos nossos dias, a atuação e o empenhamento de instituições públicas e privadas, da sociedade local e da sociedade civil, bem como de organizações internacionais (8).

Novos conceitos de segurança como “segurança económica”, “segurança energética”, “segurança ambiental”, “segurança alimentar”, bem como o conceito de “segurança humana”, assente no pressuposto de “libertar todos os indivíduos e toda a Humanidade da violência e do medo (*freedom from fear*) e da pobreza e privação (*freedom from want*) (9), levaram a que o conceito de segurança evoluísse a par do conceito de cooperação internacional, com a necessidade de os Estados se readaptarem à nova realidade transnacional em que as fronteiras da segurança interna e externa se misturam.

Em síntese, o Curso de Gestão Civil de Crises do IDN insere-se nas

dimensões de segurança da União Europeia, assentes na solidariedade e cooperação entre os EM, numa vertente *security* e *safety*, que traduzem a dimensão abrangente e integrada do conceito de segurança, que, num mundo volátil, incerto e global, perdeu a sua dimensão estatal e nacional, não distinguindo segurança interna e externa. Pretende-se, neste contexto, demonstrar que a gestão civil de crises não visa apenas uma resposta a crises existentes, mas, também, procurar uma metodologia de abordagem integrada que permita prevenir, minimizar e resolver os efeitos de atividades ou situações disruptivas.

#### Bibliografia

- (1) Frederico, L. (2019). *Ilíada* de Homero.
- (2) *Dicionário Porto Editora*, “crise” | Dicionário da Língua Portuguesa (infopedia.pt).
- (3) Frederick W. T. (1999). *Princípios de Administração Científica*.
- (4) Bauman, Z. (2000). *A Modernidade Líquida*.
- (5) Zorrinho, C.; Serrano, A. e Lacerda, P. (2003). Gerir em Complexidade: um novo paradigma da gestão.
- (6) Carrilho, J. (212). *Revista Militar*, N.º 222.
- (7) Candeias, Sónia e Reis, Pedro, (2022). *Revista JANUS*, As dimensões de segurança da EU – Security and Safety, 50-54.
- (8) Elias, L. (2010). *Revista Nação e Defesa*, 14.
- (9) Candeias, Sónia e Reis, Pedro. (2022). *Revista JANUS*, As

dimensões de segurança da EU – Security and Safety, 50-54.

(10) Brandão, A. P. (2011). *Vinte anos depois: Mapeando o quadro técnico e a agenda de investigação dos Estados de Segurança. As tendências internacionais e a posição de Portugal*.

(11) Tomé, L. (2014). *Segurança. Enciclopédia das Relações Internacionais*.

## Uma Era de Crise Civilizacional?

**Carlos Coutinho Rodrigues**

Assessor de Estudos do Instituto da Defesa Nacional

O Curso de Gestão Civil de Crises ministrado no Instituto da Defesa Nacional, há perto de uma década e meia, vem contribuindo para a síntese e o debate informado entre o conhecimento dos instrumentos civis e militares da crise e o envolvimento do Estado e respetivas instituições e da Sociedade, sendo a que nos parece a melhor abordagem para compreender o tempo presente – um tempo de Crise complexa – desenhado por linhas de força percebidas desde o século passado. É algum desse saber que valerá a pena visitar no contexto de uma reflexão sobre os fatores de uma Crise complexa e multifacetada, de longo prazo, em que o atual ambiente estratégico internacional mergulhou, numa tempestade perfeita que abriu no sistema internacional fraturas geopolíticas, geoeconómicas, (geo)tecnológicas, acentuando a luta dos poderes por uma liderança mundial e por um reposicionamento num novo equilíbrio dos grandes e pequenos

poderes, campo deixado à prospectiva de longo prazo. Acentuam-se as ameaças, riscos e desafios, da política e da estratégia, crescem os domínios das especialidades ligadas à biologia e à ecologia (global) que, baseados na evidência científica, foram estabelecendo um consenso sobre a existência de variações parametrizadas de uma evolução da Terra para lá do espectro da variabilidade natural do Holoceno, o que aumentou a aceitação do termo Antropoceno como ferramenta prática interdisciplinar para enquadrar as mudanças induzidas pela humanidade e levou à proposta de considerar o Antropoceno como uma nova época geológica. Coloca-se um desafio essencial aos Estudos de Segurança. As ciências sociais e humanas foram sendo confrontadas com a necessidade de desenvolver e operacionalizar novos conhecimentos para resposta a crises complexas e contemplar os fatores decorrentes da atividade humana e dos fenómenos naturais extremos. Surpreende a lentidão do debate (estratégico) e a debilidade das reações políticas e das sociedades à mudança climática, quando uma solução de longo prazo começa na política e em acordos não só entre as potências, mas inclusivos de Estados e sociedades, para as questões globais. As ocorrências nas últimas décadas aumentaram o risco associado a esse tipo de eventos e o seu impacto envolve crescentes perdas – neste século são exemplos a pandemia associada à doença infecciosa Covid-19, o acidente nuclear de Fukushima, os fenómenos sísmicos

e climáticos e as catástrofes naturais – com efeitos político-estratégicos, em todas as áreas da governação, e afetação das sociedades.

A complexidade da conflitualidade do século XXI consolidou as tendências da internacionalização da generalidade dos conflitos, envolvendo atores regionais e internacionais que nos conflitos e guerras prosseguem objetivos e rivalidades. Os eventos e crises assumem uma repercussão estratégica, muitas vezes recorrendo a instrumentos híbridos, com projeção em espaços muito alargados. Evidencia-se a centralidade de grupos armados não estatais; o *The International Institute for Strategic Studies 2021*, alude a que nos últimos oito anos surgiram mais grupos do que nas oito décadas anteriores, obrigando a adotar novas metodologias e abordagens no estudo da conflitualidade e das crises complexas.

No âmbito da segurança humana, o *Global Trends Report 2021* da UNHCR, The UN Refugee Agency, mostra o enorme impacto no presente e no futuro próximo dos últimos números mundiais de refugiados, requerentes de asilo, deslocados internos e apátridas; no final de 2021, o número total de pessoas que foram forçadas a fugir das suas casas e comunidades devido a conflitos, violência, medo de perseguição e violações de direitos humanos era de 89,3 milhões, mais do que o dobro das 42,7 milhões de pessoas que permaneceram deslocadas à força há apenas uma década e o maior desde a Segunda Guerra Mundial.

A UNHCR assume que, em 2022, em antecipação às projeções no ano anterior, as deslocações forçadas excederam 100 milhões de pessoas, incrementadas com a guerra na Europa e milhões de ucranianos deslocados, a que acrescem os deslocados de outras origens, em crescendo. A questão das identidades culturais e da sociedade, fundamental à prevenção das crises e da conflitualidade, é gravemente afetada, vulnerabiliza populações, afeta mulheres e crianças, mas sobretudo jovens sem perspectivas de emprego estável, tornando-se objeto do recrutamento pela criminalidade organizada, tráfico diversos, grupos armados e terroristas com atuação regional e global. Vêm sendo quebrados o vínculo patrimonial intergeracional e as identidades culturais que são fundamentais na estruturação dos países e dos povos. Os antecedentes da nova guerra na Europa obrigam a analisar os contextos que levaram à invasão da Ucrânia também na perspectiva antiga do termo Crise como um fenómeno polarizado, duelo entre uma “visão inspirada num modelo de futuro (...) e uma visão determinista que tende a conservar o modelo existente”, nas palavras de Lucien Poirier. Estaria também em questão um novo modelo económico e social sustentado pelo verde e pelo digital – energia, indústria, transportes, saúde, ambiente –, que convém também ser lido como o início de um longo período de Crise, como pensada na Antiguidade. A Crise está radicalmente associada a um momento decisivo, que pode ser em tempo longo (*tempo Kairós*,

*kairós*), em que se vai produzir uma realidade nova, que incorpora e suplanta a anterior, para resolver uma tensão forte de mudança.

Recordando Loureiro dos Santos, a imprevisibilidade ou ambiente de incerteza que caracteriza uma situação de Crise, evoca um triângulo com os vértices: tensão, medo, urgência – e deriva dos comportamentos dos diversos atores em jogo, atenta a elevada probabilidade de conflitos. O ambiente internacional de Crise assenta em profundas fraturas geopolíticas, geoeconómicas, (geo)tecnológicas e “níveis de desigualdade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e a enorme desigualdade dentro dos países que nos levam a subscrever as palavras de António Guterres quando refere que o “mundo precisa de mudar ... de mais unidade, cooperação e diálogo” e “estamos impossibilitados pelas atuais divisões geopolíticas de mudar o rumo”. Contribuindo para o estudo da Crise no âmbito dos estudos de segurança, poderemos estar perante uma simultaneidade estratégica em que coexistem entre as potências – e atores em jogo, públicos e privados – as relações de conflito, competição e cooperação.

O Estado de direito democrático e os princípios e valores dos espaços e alianças que enformam as abordagens da Crise a aqueles subordinados, confrontam-se há muito com desafios acentuados no presente. O último relatório do V-Dem Institute, *Democracy Report 2023 Defiance in the Face of Autocratization*, refere que 72% da



população mundial (5,7 mil milhões de pessoas) vivia numa autocracia em 2022, dos quais 2,2 mil milhões (28%) em autocracias fechadas (sem processo eleitoral). Apenas mil milhões de pessoas (13%) vivem em democracias liberais. O avanço no nível global de democracia dos últimos 35 anos foi anulado. A crise em sentido forte e clássico liga o presente ao futuro, projetando os povos, as comunidades e as unidades políticas para um novo futuro, alterando ordenamentos sociais, vivências, estados de segurança e bem-estar, construindo novas realidades que absorvem e suplantam as anteriores. Terá sido através dessas Crises maiores que a Humanidade perdeu como civilização ao longo de milénios até aos nossos dias. Do ponto de vista da ação política e da ação estratégica, subordinadas ao planeamento e a processos de decisão, em situação de Crise importa construir os argumentos e as forças necessárias e suficientes, identificadas as fraquezas e vulnerabilidades, para construir soluções integradas (atores e instrumentos civis e militares) de longo prazo.

## How The EU Manages International Crisis

**Fernando Moreno**

Colonel SP Army (Reserve), former EEAS Senior Strategic Planner.

The European Union is probably the best equipped actor to address, in the most integrated way, crisis situations threatening international peace and security. From diplomatic efforts and restrictive measures<sup>1</sup> to CSDP<sup>2</sup>

missions and operations, through financial assistance, civil protection, and humanitarian aid, the EU has a wide range of instruments and tools to be combined in order to prevent and manage crises and conflicts. In accordance with the Treaty of the European Union *“The Union shall define and pursue common policies and actions and shall work for a high degree of cooperation in all fields of international relations, in order to preserve peace, prevent conflicts and strengthen international security, in accordance with the purposes and principles of the United Nations Charter”*<sup>3</sup>. This legal framework, provided by the UN Charter and the Treaty of the EU, is complemented by the political directions given by the Council of the EU in the EU Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy (2016), where the priorities for EU external action were established.

*“When violent conflicts erupt, our shared vital interests are threatened. The EU will engage in a practical and principled way in peacebuilding, and foster human security through an integrated approach... The EU will act at all stages of the conflict cycle, acting promptly on prevention, responding responsibly and decisively to crises, investing in stabilisation, and avoiding premature disengagement when a new crisis erupts. The EU will act at different levels of governance: conflicts such as those in Syria and Libya have local, national, regional and global dimensions which must be addressed. Finally, none of these conflicts can be solved by us alone. Sustainable peace can only be*

*achieved through comprehensive agreements rooted in broad, deep and durable regional and international partnerships, which the EU will foster and support.”*

The main efforts of the EU are focused on the prevention of conflicts and the stabilisation afterwards, but when a crisis or conflict arises, the EU has the will and the means to respond promptly, decisively and in an integrated manner. The institutional complexity of the European Union is well known, and particularly evident in its external action, where the competences of Member States, the Council and the Commission overlap. But this overlap must be exploited to ensure the efficiency of EU action, instead of being used as an alibi for not responding properly. In this regard, a relevant role is played by the High Representative (HR) for the Common Foreign and Security Policy (CFSP), and Vice-President of the Commission. The HR is responsible for conducting the Union’s CFSP as mandated by the Council, and shall assist the Council and the Commission in cooperating and ensuring the consistency of the EU’s external action. In these tasks, the HR is assisted by the European External Action Service.

These are the main actors of the EU when there is a need to respond to crises or conflicts in the international arena. To organise and coordinate their responses, these actors use specific crisis response mechanisms and centres that allow them to identify the drivers of the given crisis, to define the EU interest affected and the objectives of a potential

EU action, and to take immediate measures.

The Integrated Political Crisis Response (IPCR) arrangements provide the mechanism to coordinate responses at the highest political level and support the presidency of the Council in dealing with major natural or man-made cross-sectorial disasters, as well as acts of terrorism, facilitating information sharing, joint decision-making and the coordination of the response at the highest political level. The Commission has the rapid alert system, known as ARGUS, to coordinate its response internally, and with the other actors' responses, bringing all relevant commission's services together and facilitating the evaluation of options and decision-making. These two mechanisms, IPCR and ARGUS, are physically assisted by the Emergency Response Coordination Centre (ERCC), owned by the Commission. On his side, the European External Action Service has recently created a Crisis Response Centre (CRC), which constitutes the permanent crisis response capability, and the single-entry point on all crisis-related issues in the EEAS, bringing together diplomatic, security and intelligence capabilities, and ensuring a close interaction between delegations, missions and operations on the ground when facing a consular or security crisis. The CRC manages the EEAS Crisis Response Mechanism to allow the EEAS to respond to crises and emergencies (EEAS, 2022). In case of a serious situation or an emergency affecting the external dimension of the EU, all or some of these mechanisms and centers

are activated to ensure a common understanding of the situation, to provide an integrated response combining all necessary instruments at the EU level, and to coordinate the EU's response with those of other international actors and partners. This integrated approach provides a method for dealing with crises and external conflicts, considering all their dimensions, using all the instruments and policies available, in collaboration with all the actors involved, in all phases of the crisis and in all spaces, from Brussels and the member states, to the place where the crisis develops. This integrated approach requires a comprehensive analysis of the parameters of the crisis, a common identification of the Union's affected interests, the definition of a common strategic vision based on the definition of the EU's political objectives, and the way in which the European Union intends to combine its different instruments in a coherent way, in time and space, taking into account their specificities, and in coordination with the Member States and other actors also involved in the crisis. The aim of the comprehensive approach is to be more effective in crisis management than acting independently, thus avoiding gaps and duplication.

To deliver their responses, the EU actors mentioned above can make use of different instruments. Under the Common Foreign and Security Policy, political and diplomatic action as well as restrictive measures (sanctions) constitute the main instruments for crisis management; in addition to that, the Common Security and Defence Policy provides an

operational capacity to deploy civilian and military missions and operations, constituting one of the most visible and relevant EU crisis management tools<sup>4</sup>. These instruments, deployed under the authority of the Council, are complemented by the recently created European Peace Facility, a tool specifically designed to finance assistance measures to partners and other international actors, consisting of specific military support, infrastructure, equipment and armament that cannot be financed by other means. On her side, the Commission has basically three major instruments specifically designed to address crisis situations with an international dimension: the EU Civil Protection Mechanism, the Humanitarian aid and the new Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI) – Global Europe (called 'Global Europe') established in June 2021. The NDICI constitutes a vital element of the EU external toolbox that came to simplify the EU external financing architecture by replacing and merging ten instruments, under the previous budgetary cycle (2014-2020), into one comprehensive instrument<sup>5</sup>.

In addition to these EU instruments, Member States can also deploy their tools in concurrency with the EU objectives. Each of these instruments is established and deployed in accordance with its own legal, financial, and decision-making frameworks, in a coordinated way, contributing to the achievement of the EU common goals and implementing the EU integrated approach to conflict and crisis.

## Notas

<sup>1</sup> Otherwise known as sanctions

<sup>2</sup> CSDP; Common Security and Defence Policy

<sup>3</sup> TEU, TITLE V, Article 21 2.c.

<sup>4</sup> Since 2003, more than 40 CSDP missions and operations have been deployed in three continents. Currently, the EU has 21 CSDP missions and operations deployed in the field.

<sup>5</sup> Source: EU Commission.

## O Mecanismo Europeu de Apoio à Paz

**Maria Elisabete M. Gomes**

Diretora de Serviços dos Serviços de Relações Internacionais da Direção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN).

O Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP), adotado a 22 de março de 2021, assumiu particular visibilidade no último ano, sobretudo por força (e volume) da sua aplicação prática no apoio à resiliência ucraniana na sequência da cedência de material destinado às Forças Armadas daquele país, tendo incluído, pela primeira vez, o fornecimento inédito de equipamento letal (para além do não letal) por parte da UE.

O objetivo deste instrumento extraorçamental é precisamente o financiamento das ações e operações da UE em termos de custos comuns das operações com implicações no domínio militar ou da defesa e que, por conseguinte, não entram no orçamento plurianual da União, bem como das designadas medidas de assistência, que podem abranger assistência financeira, técnica ou o fornecimento de bens e equipamentos ou serviços.

O MEAP veio substituir e alargar os antigos instrumentos financeiros neste domínio: o Mecanismo Athena e o Mecanismo de Apoio à Paz em África (MAPA).

O Mecanismo Athena foi pioneiro, tendo sido criado em 2004 para financiar as primeiras operações externas da UE com implicações militares, na sequência do lançamento da Política Europeia de Segurança e Defesa – posteriormente renomeada Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) –, dado que este tipo de custos não estava autorizado no âmbito do orçamento geral da UE. Este mecanismo intergovernamental tinha as suas vantagens – viabilizar missões e operações militares – e desvantagens – apenas suportava 5 a 15% dos custos totais de uma operação, com base nas contribuições dos Estados-membros, numa lógica de *costs lie where they fall*. A principal dificuldade deste mecanismo residia precisamente no facto de que a maioria das despesas era suportada individualmente pelos Estados-membros, desencorajando o lançamento de novas operações militares que não fossem de encontro a interesses nacionais específicos. Por sua vez, o Mecanismo de Apoio à Paz em África (MAPA), lançado em 2003, cingia-se a apoiar operações com mandato atribuído pela União Africana para encorajar a apropriação local. A ideia que subjazia a este instrumento era de que as questões de segurança – e respetivas soluções, como operações de apoio à paz, capacitação de parceiros e um mecanismo de resposta rápida – deveriam preceder

questões de desenvolvimento. Tal como o Mecanismo Athena, tratava-se também de um instrumento extraorçamental, ancorado juridicamente no Acordo de Cotonou e financiado através do Fundo Europeu de Desenvolvimento. Uma das principais desvantagens do MAPA – e uma das principais diferenças mais visíveis face ao MEAP – era o escopo geográfico limitado ao contexto africano. O MEAP, aprovado durante a Presidência Portuguesa do Conselho da UE, surge assim como resposta às alterações significativas no ambiente estratégico internacional nos anos precedentes e à necessidade de melhorar a capacidade de resposta coletiva da UE.

Insere-se no esforço de redução da fragmentação da arquitetura de financiamento da ação externa da UE, bem como no reforço da sua capacidade de agir, resultando numa primeira análise conjunta de ameaças e riscos por parte dos serviços de informações dos Estados-membros, no final de 2021. Esta análise foi um dos elementos que espoletou o processo de desenvolvimento de uma Bússola Estratégica para a Segurança e Defesa da UE, entretanto aprovada em março de 2022, um documento que visa operacionalizar o nível de ambição da UE para esta área, plasmado na Estratégia Global de 2016. Durante a Presidência Portuguesa do Conselho, no primeiro semestre de 2021, o diálogo estratégico sobre este documento ganhou uma importância ímpar e



contribuiu para elevar o perfil político nacional.

Este Mecanismo visa, portanto, incrementar e melhorar a atuação da UE na prevenção de conflitos, consolidação de paz e reforço da segurança internacional através de operações militares mais eficazes, apoio aos parceiros da UE, e ampliação do alcance da ação externa da UE na área da defesa, abrangendo um escopo global e uma visão de 360°. Em concreto, para além de contribuir para o financiamento de missões e operações da UE com implicações militares ou de defesa, inclui uma vertente de capacitação de parceiros estatais e de organizações regionais e internacionais para preservar a paz, prevenir, gerir e resolver conflitos e enfrentar ameaças à segurança internacional. O MEAP possibilita também o apoio aos aspetos militares de operações de apoio à paz lideradas por organizações regionais ou internacionais ou por Estados-terceiros.

Gerido por um Comité composto por representantes de cada Estado-membro e presidido por um representante da Presidência do Conselho, este Mecanismo vem, assim, e sob a égide da abordagem integrada da UE reforçada na Estratégia Global de 2016, incorporar e substituir simultaneamente o Mecanismo Athena e o MAPA. Tinha inicialmente um limite máximo financeiro previsto de 5,692 mil milhões de euros para o período de 2021-2027, com as contribuições determinadas segundo uma chave de repartição baseada no rendimento

nacional bruto dos Estados-membros, que viria a ser aumentado em 2,287 mil milhões de euros (a preços correntes) em dezembro de 2022; estando, no momento de escrita do presente texto, em discussão reforços adicionais por forma a continuar a ser assegurada a sua aplicabilidade numa lógica de 360°, mas também garantida a continuidade do apoio à resiliência ucraniana.

Em termos práticos, as ações do Mecanismo reconduzem-se a dois pilares, separados ao nível da estrutura administrativa: Pilar das Operações e Pilar das Medidas de Assistência. São comuns aos dois pilares o teto financeiro global e anual e o Comité do Mecanismo. O Pilar das Operações financia os custos comuns das missões e operações da PCSD. O Pilar das Medidas de Assistência, por sua vez, financia as ações de capacitação da UE a favor de Estados-terceiros, organizações regionais ou internacionais e apoio aos aspetos militares de operações de apoio à paz. À semelhança do Mecanismo Athena, uma percentagem significativa dos custos das operações da PCSD resulta das contribuições dos Estados-membros. Contudo, uma série de custos comuns é financiada através do Pilar das Operações.

Para além da Ucrânia, um caso de especial atenção para Portugal, no recurso ao MEAP, é o apoio a Moçambique, através do Pilar das Medidas de Assistência, num valor que ascende a 85 milhões de euros e em cuja gestão Portugal tem responsabilidades diretas,

através do Ministério da Defesa Nacional, porquanto se trata do Ator de Implementação de uma medida de assistência destinada a equipar as onze companhias treinadas sob a égide da Missão de Treino da União Europeia em Moçambique (EUTM Moçambique) que, por sua vez, inaugura uma nova matriz de missões PCSD designadas de *“train & equip”*.

Através do MEAP, a UE tem conseguido impor-se como ator fundamental no domínio da defesa não só em África – no corrente mês de março foram aprovadas novas Medidas de Assistência para o Níger e a Somália –, como a Leste, nos Balcãs, Moldávia, Geórgia e Macedónia do Norte.

Refira-se, por último, que este Mecanismo, em linha com as conclusões adotadas pelo Conselho Europeu de 23 de março, permitirá continuar a apoiar as Forças Armadas ucranianas em virtude do acordo alcançado para cedência/aquisição conjunta de 1 milhão de munições solo-solo e de artilharia (ou, ainda, mísseis) ao longo dos próximos 12 meses.

Por conseguinte, este novo escopo conferido ao MEAP permitirá, igualmente, alavancar as discussões em torno da necessidade de reposição de reservas de material dos Estados-membros, bem como do necessário reforço da capacidade industrial da União.

#### Notas

<sup>1</sup> Nos termos do n.º 2 do Artigo 41.º do Tratado da União Europeia.

<sup>2</sup> Tendo, igualmente, em dezembro de 2022, sido acordado que, em caso

de necessidade, o limite máximo poderia vir a ser aumentado em mais 3,5 mil milhões de euros até 2027.

## EU Civilian Crisis Management: What Role After the War on Ukraine?

**Nicoletta Pirozzi**

Head of Programme on European Union and Institutional Relations Manager at the Istituto Affari Internazionali (IAI).

The Russian aggression against Ukraine inevitably concentrated EU and Member States' security efforts on the military aspects of crisis management. This resulted in a series of landmark developments: the EU decided to use common funding to equip the Ukrainian government with arms and ammunition through the European Peace Facility for a total of 3.6 billion euros, Germany allocated additional 100 billion euros<sup>1</sup> to its defence budget<sup>2</sup>, Denmark joined the Common Security and Defence Policy (CSDP)<sup>3</sup>, Finland entered NATO<sup>4</sup> and Sweden is aiming to do the same as soon as possible. At the same time, the war in Ukraine triggered a series of parallel dynamics, both in the European continent and abroad, that involve the civilian and civilian-military aspects of security and need to be addressed by mobilizing civilian and civilian-military capabilities. In fact, the Russian battlefield has not been limited to the trenches in the Ukrainian territory, but has spread to other European countries and beyond, from malign influence conveyed through controlled media outlets and cyber attacks on state agencies and critical

infrastructures, to the weaponization of food insecurity and migration flows. More than ever, the EU is forced to leverage not only on its defence resources, but also on its civilian toolbox to prove to be a credible security actor both to its citizens and to the neighbourhood countries and partners around the world. Since 2000, the EU has equipped itself with civilian crisis management capabilities and deployed civilian missions mainly in the field of policy reforms on the rule of law, the fight against organised crime and security sector reform. A Civilian CSDP Compact was adopted in 2018 that widened the scope of civilian actions in order to address new challenges such as irregular migration, hybrid threats, cyber security, terrorism and radicalisation, organised crime and support for capacity building and border management, as well as maritime security<sup>5</sup>. The EU is now working on a new Civilian CSDP Compact – which should be adopted in May 2023 – with a view to adapt the civilian dimension of crisis management to the new geopolitical challenges and align it with the strategic review of the military sphere conducted with the Strategic Compass last year<sup>6</sup>. One of the priorities should be to work with societies in neighbouring and partner countries to build their resilience against disinformation and misinformation threats. This entails the use of digital and AI instruments to detect disinformation, but also investing in the media literacy and civic activism of citizens in the affected societies. A weak rule of law environment can also favour

corruption and make countries more vulnerable to foreign interference. Countering this requires partnering with local governments to reinforce the functioning of democratic institutions in charge of law enforcement. In parallel, security sector officers should be trained and equipped to fight organized crime but also to deter and respond to cyber attacks. An interesting example in this direction is a new government-support mission that will be launched by the EU in Moldova (EUPM Moldova) to counter Russia's destabilising activities. A team of EU civilian advisors will be on the ground for at least two years with the aim of enhancing the resilience of Moldova's security sector in the area of crisis management, as well as enhancing resilience to hybrid threats, including cyber security, and countering foreign information manipulation and interference<sup>7</sup>. In addition, more efforts should be devoted to enhancing cooperation between CSDP and Justice and Home Affairs. This is particularly relevant in the field of migration, which calls for effective action in border control and the fight against human trafficking, but also to improve the institutional capacities to manage migration flows in countries of origin and transit. Overall, a new holistic approach to security should become the DNA of next-generation civilian crisis management, by better integrating other areas of engagement, such as climate and its nexus with conflicts, gender-sensitive lens to security and peace mediation. This approach should be realized through modular and scalable

interventions, with a mandate that can be adapted over time, and requires specific expertise among civilian experts, thus impacting EU's training and recruiting procedures. Flexible mandates, specialized teams of civilian personnel, and a multidimensional approach should become the constitutive elements of a paradigm for the future civilian crisis management engagements of the EU in the neighbourhood, from the East to the Balkans and the Mediterranean. Undeniably, in a post-war scenario, the stabilization of the EU's neighbourhood would require a renewed strategy that is centred on solid security guarantees and greater investment in hard security assets and defence cooperation frameworks. Nevertheless, the civilian dimension of this engagement could represent a real added value to reinforcing governments and societies to face the current threats that the war in Ukraine has amplified and be prepared to recognize and respond to them in the future.

#### Notas

<sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/02/02/ukraine-council-agrees-on-further-military-support-under-the-european-peace-facility/>

<sup>2</sup> <https://www.reuters.com/world/europe/german-lawmakers-approve-100-bln-euro-military-revamp-2022-06-03/>

<sup>3</sup> <https://www.reuters.com/world/europe/denmark-looks-set-join-eus-defence-policy-exit-poll-by-public-broadcaster-dr-2022-06-01/>

<sup>4</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_213448.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_213448.htm)

<sup>5</sup> [https://www.eeas.europa.eu/eeas/civilian-csdp-compact\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/civilian-csdp-compact_en)

<sup>6</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>

<sup>7</sup> <https://euobserver.com/world/156884>