

**MESTRADO**  
**DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO**  
**INTERNACIONAL**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

**O MECANISMO EUROPEU DE APOIO À PAZ:  
UMA NOVA AMBIÇÃO EUROPEIA PARA SEGURANÇA E  
DEFESA**

**MELISSA FONSECA VIEIRA**

**NOVEMBRO – 2020**

**MESTRADO EM**  
**DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO**  
**INTERNACIONAL**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

O MECANISMO EUROPEU DE APOIO À PAZ:  
UMA NOVA AMBIÇÃO EUROPEIA PARA SEGURANÇA E  
DEFESA

MELISSA FONSECA VIEIRA

**ORIENTAÇÃO:**

PROFESSOR DOUTOR PEDRO SEABRA

NOVEMBRO – 2020

## RESUMO

A obtenção de uma paz duradoura constituiu o objetivo e motivo principal da concepção do projeto europeu desde a sua criação. A União Europeia (UE) procurou desenvolver uma estratégia de segurança e defesa através da criação de estruturas civis e militares eficazes, com impacto no sistema internacional. Num contexto global cada vez mais imprevisível, a UE tem procurado reforçar as suas capacidades de forma a promover a prevenção de conflitos, consolidação de paz e o reforço da segurança internacional. Contudo, muito embora a UE disponha atualmente de alguns mecanismos para a gestão de crises e prevenção de conflitos, os mesmos não têm mostrado ser suficientes. O novo mecanismo europeu de apoio à paz, o *European Peace Facility* (EPF), surge enquanto tentativa não só de consolidar o papel da UE como ator global em matéria de segurança e defesa, mas igualmente de reforçar a política externa e de segurança, principalmente a nível militar. Assim sendo, o EPF constitui o foco principal deste trabalho, cujo objetivo é compreender os motivos que justificam a sua criação, bem como qual o papel que desempenhará no contexto da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Conclui-se que o desenvolvimento da PCSD é relevante para a afirmação da capacidade de atuação UE no sistema internacional, não só enquanto potência civil, mas também militar. Por conseguinte, apesar dos desafios impostos pela criação do EPF, este representa um forte compromisso da UE com a consolidação da paz e reforço da segurança a nível global.

PALAVRAS-CHAVE: União Europeia; Política Comum de Segurança e Defesa; *European Peace Facility*

## ABSTRACT

Since its creation, the main objective and reason for the design of the European project has been to achieve lasting peace. The European Union (EU) has tried to develop a security and defense strategy by creating effective civil and military structures, which have had an impact on the international system. In an increasingly unpredictable global context, the EU has tried to strengthen its capabilities in order to promote conflict prevention, peacebuilding and the strengthening of international security. However, even though the EU currently has some mechanisms for crisis management and conflict prevention, they have not been enough. The European Peace Facility (EPF) appears as an attempt to consolidate the EU's role as a global player, in matters of security and defense, and also to strengthen foreign and security policy, mainly at the military level. Therefore, the main focus of this work is set on the EPF, with the goal of understanding the reasons that justify its creation, as well as what role it can be expected to play in the context of the Common Security and Defense Policy (CSDP). The development of the CSDP is important to affirm the EU's capacity for action in the international system, not only as a civilian power but also as a military power. Despite the challenges generated by its creation, the EPF represents a strong EU commitment to consolidate peace and increase security at a global level.

KEYWORDS: European Union; Common Security and Defense Policy; European Peace Facility

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Pedro Seabra, pela orientação e conselhos, por toda a sua disponibilidade, esclarecimentos, incentivo e motivação constante, por toda a paciência e revisão cuidada.

Ao Professor Doutor Luís Mah, pela sugestão para desenvolver este tema.

Aos meus pais, à minha irmã e restante família, por todo o incentivo e inspiração que me deram, sempre. O vosso apoio foi fundamental.

Aos meus amigos pelas palavras de encorajamento e momentos de descontração.

Às amigas que o ISEG me deu – Bárbara e Melissa – que estiveram ao meu lado desde o início. Começámos e terminamos juntas.

E, por fim, a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que a realização desta dissertação fosse possível.

## ÍNDICE

RESUMO.....	I
ABSTRACT .....	II
AGRADECIMENTOS .....	III
GLOSSÁRIO.....	VI
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. DA COMUNIDADE EUROPEIA DE DEFESA À POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA .....	4
2.1. Contextualização histórica.....	4
2.2. As missões da PCSD: Civis vs Militares .....	7
2.3. Instrumentos da União Europeia para o financiamento de atividades militares .....	10
2.3.1. Mecanismo Athena .....	11
2.3.2. Mecanismo de Apoio à Paz em África.....	12
2.3.3. <i>Capacity Building in Support Security and Development</i> .....	15
3. O NOVO MECANISMO EUROPEU DE APOIO À PAZ: <i>EUROPEAN PEACE FACILITY</i> .....	18
3.1. Limites e possibilidades.....	21
3.1.1. A harmonização de uma arquitetura fragmentada .....	22
3.1.2. Conciliar duas lógicas de governação .....	25
3.1.3. O papel do Parlamento Europeu .....	27
3.1.4. Um objetivo, dois caminhos .....	28
4. CONCLUSÃO.....	31
BIBLIOGRAFIA.....	34

## FIGURAS

FIGURA I - Montantes do Mecanismo de Apoio à Paz em África por atividade, entre 2004-2019 (em %) .....	13
FIGURA II - Fragmentação do financiamento das missões da PCSD .....	22

## TABELAS

TABELA I - Instrumentos da União Europeia para o financiamento de atividades militares .....	20
--	----

## GLOSSÁRIO

- ACP** – Países de África, das Caraíbas e do Pacífico
- CBSD** – *Capacity Building in Support Security and Development*
- CE** – Comunidade Europeia
- CECA** – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CED** – Comunidade Europeia de Defesa
- CEE** – Comunidade Económica Europeia
- EPF** – *European Peace Facility*
- EUA** – Estados Unidos da América
- FED** – Fundo Europeu de Desenvolvimento
- ICSP** – *Instrument contributing to Stability and Peace*
- IFS** – *Instrument for Stability*
- JAI** – Justiça e Assuntos Internos
- NATO** – *North Atlantic Treaty Organization*
- ODS** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- PCSD** – Política Comum de Segurança e Defesa
- PESC** – Política Externa de Segurança Comum
- PESD** – Política Europeia de Segurança e Defesa
- SEAE** – Serviço Europeu para a Ação Externa
- TUE** – Tratado da União Europeia
- UA** – União Africana
- UE** – União Europeia
- UEO** – União da Europa Ocidental

## 1. INTRODUÇÃO

Num contexto global cada vez mais imprevisível, a ambição de uma União Europeia (UE) mais forte tem conduzido ao reforço das capacidades europeias para a prevenção de conflitos, consolidação da paz e reforço da segurança internacional. As novas iniciativas na arquitetura da defesa e segurança europeia nos últimos anos, demonstram que a UE se tem vindo a afirmar enquanto um importante ator global, cada vez mais capaz. A proposta de um novo mecanismo europeu de apoio à paz surge precisamente com o objetivo de consolidar o papel da UE enquanto ator securitário a nível mundial. Contudo, as estruturas de governação existentes têm vindo também a ser, simultaneamente, cada vez mais desafiadas.

O ano de 1945 representa o ano zero para a Europa, quando surgiu a necessidade de repensar o território europeu após a II Guerra Mundial. Neste contexto, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) foi constituída em 1951, através da assinatura do Tratado de Paris, com o intuito não só de avançar com uma integração económica, mas também como forma de prevenir eventuais futuros conflitos. Seis anos mais tarde, com os Tratados de Roma, instituiu-se a Comunidade Económica Europeia (CEE), que agregava a França, a Itália, a Alemanha Ocidental, a Bélgica, o Luxemburgo e os Países Baixos. Desde então, a Europa dos seis conheceu diversos alargamentos<sup>1</sup> e, ao longo do tempo, foi unindo vários países da Europa, com interesses comuns. Já em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia, a CEE passa então a Comunidade Europeia (CE), introduzindo os elementos necessários à união política. O Tratado de Maastricht foi responsável pela criação da Política Externa de Segurança Comum (PESC), que foi sendo reforçada pelos Tratados seguintes<sup>2</sup>.

Na sequência da imprevisibilidade dos conflitos mundiais, a necessidade europeia de um conjunto mais alargado e acessível de respostas indispensáveis ao reforço da segurança internacional, tornou-se fundamental. O *European Peace Facility* (EPF), apresentado aos Estados-membros da UE em junho de 2018, pertence a um conjunto mais

---

<sup>1</sup> Atualmente a UE é constituída por 27 países (em 1973 aderiu a Dinamarca, Irlanda e o Reino Unido - saiu da UE em 31 de janeiro de 2020; em 1981 a Grécia; em 1986 a Espanha e Portugal; em 1995 a Áustria, Finlândia e Suécia; em 2004 o Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa; em 2007 a Bulgária e Roménia e em 2013 a Croácia).

<sup>2</sup> Nomeadamente o Tratado de Amesterdão de 1997, o Tratado de Nice de 2003 e o Tratado de Lisboa de 2009.

amplo de novas iniciativas europeias, de forma a fortalecer o papel da UE no domínio da segurança e defesa. O EPF visa permitir que a UE possa planejar e executar missões militares no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) de forma mais eficaz e, ao mesmo tempo, financiar operações de apoio à paz, lideradas por outros atores internacionais. Contudo, muito embora esta nova ferramenta tenha como objetivo tornar as operações militares mais flexíveis, pode igualmente afastar ainda mais a UE do seu foco tradicional, o *soft power*, levando ao surgimento de novos desafios.

Neste âmbito, procurar-se-á analisar o EPF no contexto da PCSD, procurando esclarecer o papel que a UE desempenha atualmente enquanto ator global, no que diz respeito à prevenção de conflitos, consolidação da paz e no reforço da segurança internacional. Metodologicamente, proceder-se-á à análise de documentação oficial da UE produzida pela Comissão Europeia, pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, de literatura científica e outras reflexões teóricas sobre o tema. A análise qualitativa será baseada na escolha de documentos oficiais chave, seguindo-se a consulta dos mesmos e, após uma leitura mais aprofundada, a sua interpretação e problematização. Seguidamente, separar-se-á a informação considerada pertinente da não pertinente (Bowen, 2009: 29). Por fim, a visão crítica da leitura e interpretação da documentação e literatura científica selecionada, permitirá responder à seguinte questão de partida:

*A criação do European Peace Facility representa uma evolução no âmbito da PESC/PCSD, nomeadamente na prevenção de conflitos, consolidação da paz e no reforço da segurança internacional?*

A literatura científica relacionada com o EPF e as consequências da sua criação não é vasta, uma vez que foi apenas formalmente proposto em 2018 e só será colocado em prática aquando do início do próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027. Além da documentação oficial emitida pelas instituições europeias, foi possível encontrar trabalhos que versam especificamente sobre o EPF, por parte de autores como Hauck (2020), Deneckere (2019), Furness e Bergmann (2018) ou Zamora (2018). A criação de um só mecanismo para o financiamento de operações com implicações militares, que absorverá os instrumentos já existentes para a prevenção de conflitos, consolidação da paz e reforço da segurança internacional, permitirá à UE aumentar significativamente a sua coerência e a eficiência de atuação. A propósito dos instrumentos que existem atualmente, destacam-se três trabalhos relevantes, por autores como Bergmann (2018), Bergmann (2017) ou Furness (2011).

O EPF irá também tornar mais simples a questão de governação, uma vez que haverá apenas uma única instituição responsável pelo financiamento no domínio das operações militares no âmbito da PCSD. Irá igualmente possibilitar o apoio para a aquisição de equipamentos militares, incluindo armamento letal. Contudo, além dos diversos desafios que a PCSD enfrenta atualmente, a UE terá também que atender aos novos dilemas associados à criação deste novo mecanismo, nomeadamente potenciais riscos em termos de uso indevido de capacitação militar e, por conseguinte, a necessidade de harmonização de uma nova arquitetura e governação por forma a garantir o equilíbrio e coerência necessários ao bom funcionamento do mecanismo, bem como da PCSD no geral. Estes desafios que a UE terá de enfrentar têm sido discutidos por autores como Fiott (2019), Terpan (2015), Nováky (2016) ou Tardy (2013). Relativamente à evolução da segurança e defesa europeia, dos trabalhos analisados destacam-se autores como Besch (2020), Meyer (2020), Reis (2018), Ferreira (2017), Câmara (2015), Reis (2014), Goucha Soares (2011) ou Teixeira (2010).

A presente dissertação encontra-se estruturada em dois capítulos principais. No capítulo 2 pretende-se enquadrar e contextualizar historicamente a PCSD e identificar quais as principais diferenças entre as missões civis e as operações militares no âmbito desta política. Pretende-se ainda, neste mesmo capítulo, analisar os instrumentos existentes da UE para o financiamento de atividades militares, nomeadamente, o Mecanismo Athena, o Mecanismo de Apoio à Paz em África e o *Capacity Building in Support Security and Development*. O capítulo 3 analisará em maior detalhe o EPF e investigará quais os seus limites e possibilidades. Por se identificarem quatro áreas distintas, mas todas pertinentes à investigação, serão avançados quatro subcapítulos. O primeiro diz respeito à arquitetura fragmentada dos diversos instrumentos de financiamento da UE para as operações militares; o segundo expõe a necessidade de conciliar duas lógicas de governação para o EPF; o terceiro é relativo à necessidade de um Parlamento Europeu formalmente mais ativo e, o quarto e último subcapítulo, discute os dois caminhos que têm traçado o rumo da PCSD e reforçado a necessidade de uma maior articulação entre a utilização de capacidades civis e militares. Por último, o capítulo 4 apresenta as principais conclusões retiradas deste estudo, procurando responder à questão de partida.

## 2. DA COMUNIDADE EUROPEIA DE DEFESA À POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA

### 2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

As tentativas de uma união ao nível de segurança e defesa estiveram, desde cedo, presentes no palco das discussões europeias. Após a II Guerra Mundial, os países membros da CECA perderam a hipótese de estruturar uma defesa europeia em 1952, na medida em que a França rejeitou a criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED), devido ao seu carácter supranacional (Da Silva, 2010). O fracasso da CED foi uma decepção para aqueles que defendiam um maior aprofundamento da componente política. Em vez disso, durante os quarenta anos seguintes, assistiu-se a um reforço a nível económico e financeiro das comunidades europeias, deixando pendente o progresso e integração a nível de segurança e defesa. Após o fracasso da CED, a União da Europa Ocidental (UEO), criada em 1948, é formalmente estabelecida em 1954 sob uma perspetiva intergovernamental e sem qualquer rejeição (*ibid.*). Contudo, a segurança europeia continuou para todos os efeitos primariamente uma responsabilidade da NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) (Câmara, 2015).

Com o fim da Guerra Fria e com o processo de globalização, a geopolítica europeia sofreu alterações, tanto ao nível das relações económicas internacionais como também ao nível da política de segurança e defesa. As ameaças à UE passaram a ser globais, o que implicava uma maior integração precisamente neste domínio (Goucha Soares, 2011). Num cenário dominado pela emergência de novas potências mundiais, bem como pelo papel de superpotência que os Estados Unidos da América (EUA) desempenhavam, após o seu grande adversário – a União Soviética – ter sido dissolvido, a UE ambicionava crescer politicamente, na medida em que seria a única forma de não se tornar irrelevante nos assuntos internacionais (Câmara, 2015). Neste contexto, gerou-se uma perceção geral entre os diferentes Estados-membros de que uma integração apenas económica não mais seria suficiente.

Com o Tratado de Maastricht de 1992, “a União Europeia conferiu uma dimensão política ao processo de integração” (Goucha Soares, 2011: 88), assente em três pilares: Comunidades Europeias, PESC e Justiça e Assuntos Internos (JAI), respetivamente. O Tratado de Maastricht foi então responsável pela concretização da ambição de integração

européia a um nível político, com o objetivo de reforçar o papel da UE no sistema internacional.

Com um pilar dedicado somente à política externa e segurança, a UE enquanto potência civil ambicionava reduzir os conflitos entre os países europeus, de modo a concretizar o seu objetivo primordial de uma paz duradoura (Goucha Soares, 2011). No entanto, as guerras nos Balcãs na década de 90 acabariam por demonstrar a fragilidade da projeção europeia nas relações internacionais na medida que a UE foi incapaz de lidar com o agravamento das tensões que culminaram no desmantelamento da antiga Jugoslávia. A UE revelou-se impotente não só perante o assassinato de mais de 200 mil cidadãos, numa tentativa de “limpeza” étnica, mas também perante a deslocação forçada de cerca de 3 milhões de pessoas, como consequência da redefinição de fronteiras políticas nos territórios balcânicos (*ibid.*). Tais acontecimentos reforçaram o entendimento que além do tradicional *soft power*, a UE necessitava de se valer também de *hard power*, de forma a sustentar uma política externa e de segurança comum mais eficaz e evitar novos impasses perante a possibilidade de eclosão de novos conflitos junto das suas fronteiras externas (Reis, 2014).

Neste sentido, a Cimeira de Saint-Malo<sup>3</sup> em 1998 viria dar o impulso determinante. A partir deste momento ficou verdadeiramente definida a importância da UE assumir um papel mais forte na cena internacional, sendo que deveria dispor de uma “capacidade de atuação autónoma, apoiada por forças militares credíveis, de modo a poder dar resposta rápida às crises internacionais e fazer ouvir a sua voz nos assuntos de política mundial” (Goucha Soares, 2011: 90). A Cimeira de Saint-Malo ajudou assim a consciencializar a UE em matéria de segurança e defesa e definiu as bases da dinâmica da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), formalizada mais tarde pelo Tratado de Nice (Teixeira, 2010). Com a criação da PESD, a capacidade militar da UE passou a ser realizada através de um mecanismo próprio da PESC, deixando de ser realizada por intermédio de outra organização, nomeadamente da UEO (Goucha, 2011). Como tal, desde 2003, a UE passou a ter capacidades próprias, quer para operações militares, quer para missões civis, dispondo dos mecanismos formais necessários à sua operacionalização (Reis, 2018). No entanto, a UE continuou ainda assim a manter a sua

---

<sup>3</sup> Cimeira realizada entre a Grã-Bretanha e a França com o objetivo de criar uma capacidade militar credível e autónoma, com o intuito de concretizar as missões de *Petersberg* que tinham sido já formalmente abarcadas pela UE através do Tratado de Amesterdão de 1997.

relação estrutural com a NATO, numa perspetiva de cooperação e complementaridade, procurando, inclusive, aprofundá-la através do Acordo *Berlin Plus*<sup>4</sup> (Reis, 2014).

O Tratado de Lisboa de 2009 viria a reforçar ainda mais a ambição em alcançar uma política de defesa verdadeiramente comum, alterando a sua denominação. Neste contexto, foi instituída a PCSD, enquanto evolução da PESD<sup>5</sup> estabelecida previamente pelo Tratado de Nice (Teixeira, 2010). A inserção do termo “comum” na designação evidenciou o nível de ambição dos Estados-membros e da própria UE, demonstrando que os seus interesses, a nível da segurança e defesa, eram de facto comuns (*ibid.*). Além da alteração de semântica, o Tratado de Lisboa foi responsável por diversas inovações<sup>6</sup> “projetadas para aumentar a coerência e as próprias capacidades da UE como um ator securitário” (Reis, 2014: 175).

Após vários anos de integração europeia ao nível de segurança e defesa, a PCSD tornou-se assim responsável por estabelecer o quadro para as estruturas políticas e militares da UE, bem como pelas missões civis e militares em países terceiros (Legrand, 2019). Desde Maastricht até Lisboa, a PESC foi sofrendo diversas alterações com o objetivo de fazer frente a novos desafios globais. As mudanças institucionais dos Tratados, especialmente do Tratado de Lisboa, representam o reforço constante desta política.

No entanto, além do reforço da PESC através dos Tratados, outras estratégias foram também desenvolvidas, contribuindo para um processo de maior integração. Por exemplo, em 2003, através da Estratégia Europeia de Segurança, a UE assume-se pela primeira vez enquanto ator securitário, referindo a necessidade de segurança enquanto condição prévia ao desenvolvimento (Reis, 2014). Treze anos mais tarde, em 2016, com a Estratégia Global, a ideia da necessidade de reforçar a manutenção e consolidação de paz e segurança é novamente avançada, realçando a importância da segurança externa para a segurança interna, na medida que a segurança interna implica a prevenção de conflitos e promoção da paz e segurança nas regiões vizinhas.

---

<sup>4</sup> O Acordo *Berlin Plus* permite à UE utilizar os meios e capacidades da NATO em operações de gestão de crises, lideradas por si (Reis, 2014).

<sup>5</sup> Secção 2, Capítulo 2, Título V do TUE.

<sup>6</sup> O estabelecimento de uma Agência de Defesa, a introdução das cláusulas de solidariedade e de defesa mútua, o alargamento do leque das missões de *Petersburg*, nas quais a UE pode utilizar meios civis e militares, e a institucionalização da Cooperação Estruturada Permanente, representam outras inovações do Tratado de Lisboa, no domínio da segurança e defesa (Câmara, 2015).

*A segurança interna e externa estão cada vez mais interligadas: a segurança dentro do nosso território implica um interesse paralelo na paz nas regiões vizinhas e circundantes. Requer ainda um interesse mais alargado na prevenção de conflitos, na promoção da segurança humana, na resolução das causas profundas da instabilidade e na prossecução de um mundo mais seguro.*

In: SEAE (2016a), p.11.

Assim sendo, na tentativa não só de estabelecer uma inter-relação entre desenvolvimento e segurança, mas também no seguimento lógico de que a segurança interna europeia depende da segurança externa, a UE tem procurado potencializar a eficácia da sua ação externa, apostando cada vez mais na prevenção de conflitos e promoção de paz, principalmente através de missões civis, mas também através da realização de operações militares.

## 2.2. AS MISSÕES DA PCSD: CIVIS VS MILITARES

Atualmente, ao abrigo da PCSD, encontram-se em curso 6 operações militares além de 11 missões civis (SEAE, 2020a). Contudo, o domínio das missões civis na atuação da UE não traduz a incapacidade de atuação europeia com instrumentos militares, pelo contrário. Segundo Reis (2018), a preferência pelas missões civis é essencialmente uma consequência das dificuldades orçamentais e institucionais inerentes à realização de uma operação militar. Com efeito, as missões da UE no quadro da PCSD continuam a ser controladas por um complexo conjunto de regras que não promovem a agilidade e eficácia necessárias. Designadamente, as regras de financiamento no domínio da segurança e defesa têm demonstrado ser um dos grandes desafios da UE no âmbito das missões ao abrigo desta política (Terpan, 2015).

Tal acontece porque o artigo 41.º n.º2 do Tratado da União Europeia (TUE) proíbe o financiamento de missões com implicações militares ou de defesa, o que tem dificultado à UE conseguir corresponder às exigências de diversas situações nas últimas décadas (Furness & Bergmann, 2018). No caso da UE estar perante uma missão civil, o financiamento pode ser feito através do orçamento geral da UE; contudo, se se tratar de uma operação militar, o mesmo já não é possível. Assim, diferentemente das missões civis e na impossibilidade de serem financiadas através do orçamento da UE, as operações

militares acabam por ser financiadas por contribuições individuais dos Estados-membros, excetuando despesas comuns que são suportadas coletivamente através dos montantes disponíveis aos diferentes mecanismos, que serão analisados em maior detalhe no capítulo seguinte.

Esta divisão entre despesas militares e não-militares não é surpreendente, na medida em que a PCSD segue o princípio do intergovernamentalismo, quer no financiamento das missões, quer no processo de tomada de decisão (Reis, 2014). De facto, desde a tentativa de criação da CED que os Estados-membros manifestaram a preferência pela intergovernamentalidade relativamente às *high politics*. Embora os três pilares de Maastricht<sup>7</sup> tenham sido dissolvidos e o método comunitário alargado a novas áreas políticas com o Tratado de Lisboa, com o intuito de acelerar o processo de tomada de decisão e reforçar a eficiência da UE, os Estados-membros continuaram a demonstrar uma abordagem cautelosa relativamente à PESC, na medida em que mantiveram a intergovernamentalidade desta política (*ibid.*). Com efeito, apesar de atualmente grande parte das decisões da UE serem tomadas através do método comunitário, isto é, através da decisão conjunta do Parlamento Europeu e do Conselho – regra geral por maioria qualificada, das iniciativas propostas pela Comissão Europeia –, o mesmo não acontece no domínio da segurança e defesa. Os Estados-membros não abdicaram da sua soberania nacional, atribuindo ao Parlamento Europeu um poder meramente consultivo e continuando assim a ser necessária a unanimidade do Conselho no processo de tomada de decisão (Goucha Soares, 2011). Desta forma, uma vez parte integrante da PESC<sup>8</sup>, a PCSD permanece igualmente uma política de carácter intergovernamental<sup>9</sup>, com apenas algumas exceções<sup>10</sup>.

Contudo, a evolução da PCSD tem também exigido cada vez mais uma capacidade de resposta rápida, tornando necessária uma supervisão parlamentar que outrora não fazia sentido, quando o nível de atividade da UE em matéria de segurança e defesa era praticamente inexistente (Besch, 2020). Ainda que o Parlamento Europeu tenha vindo a apelar, frequentemente, à Comissão Europeia para que lhe sejam atribuídas as

---

<sup>7</sup> Artigo 1.º, Título I do TUE.

<sup>8</sup> Artigo 42.º n.º1, Secção 2, Título V do TUE.

<sup>9</sup> As decisões relativas à PCSD requerem a unanimidade do Conselho (artigo 42.º n.º4, Secção 2, Título V do TUE).

<sup>10</sup> No caso das decisões relacionadas com a Agência Europeia de Defesa (Artigo 45.º n.º2, Secção 2, Título V do TUE) e no caso da Cooperação Estruturada Permanente (Artigo 46.º, Secção 2, Título V do TUE), cujas decisões são tomadas através de votação por maioria qualificada.

competências necessárias para uma maior supervisão das ações da PCSD, a intergovernamentalidade desta política torna difícil o escrutínio parlamentar (Herranz-Surrallés, 2019).

Porém, o facto de as missões civis poderem ser financiadas através do orçamento geral da UE, permite que o Parlamento Europeu possa exercer, de forma indireta, alguma influência sobre a PCSD (Terpan, 2015). Isto porque em determinados domínios, nomeadamente com relação ao orçamento geral da UE, os Estados-membros acordaram em transferir para as instituições europeias alguns dos seus poderes. Como tal, as instituições da UE, neste caso específico o Parlamento Europeu em conjunto com o Conselho, adotam decisões vinculativas supranacionais (Schonard, 2019). Contudo o mesmo não se verifica nas operações militares, uma vez que o seu financiamento não pode ser realizado através do orçamento geral da UE, afastando assim o Parlamento Europeu de qualquer oportunidade de “influência”, e ficando inteiramente dependente da intergovernamentalidade dos Estados-membros (Terpan, 2015). As missões no âmbito da PCSD encontram-se por isso sujeitas a diferentes regras financeiras, dependendo da sua natureza civil ou militar, com a combinação de regras supranacionais (missões civis) e intergovernamentais (operações militares) a dificultar a implementação de operações externas (*ibid.*).

Não obstante o artigo 41.º n.º2 do TUE expressar um princípio essencial que deve ser defendido contra propostas que ponham em risco o *soft power* da UE enquanto potência civil (Furness & Bergmann 2018), é também facto que a experiência nos Balcãs veio a demonstrar a insuficiência da UE enquanto mera promotora da paz, democracia e direitos humanos. A incapacidade do *soft power* europeu aliada ao facto de ter sido necessária a intervenção militar dos EUA para devolver um mínimo de normalidade aos territórios dos Balcãs, tornou os meios militares de *hard power* imprescindíveis à afirmação da UE, enquanto ator securitário no sistema internacional (Goucha Soares, 2011). Muito embora alguns países mais europeístas defendam uma verdadeira militarização da UE, como por exemplo através da criação do exército europeu<sup>11</sup>, as

---

<sup>11</sup> Muitos têm sido os debates acerca de uma maior integração a nível da segurança e defesa da UE e à sua “militarização”. É certo de que, como consequência da maior integração europeia visível ao longo do Tratados, surgem várias ideias divergentes, nomeadamente entre as concepções mais atlantistas e europeístas (Reis, 2010). Na opinião dos Estados mais europeístas é ainda necessária uma maior união, isto é, uma maior integração entre Estados para garantir de forma eficiente a paz e segurança, não só dos seus cidadãos e território, mas também dos países vizinhos. Por outro lado, os Estados mais atlantistas alegam que já se foi demasiado longe no que diz respeito à integração no domínio da segurança e defesa europeia, temendo a perda de influência dos EUA e, principalmente, a perda da sua soberania neste domínio (Teixeira, 2010).

capacidades militares de *hard power* não devem ser encaradas como uma alternativa às capacidades civis de *soft power*, sendo necessária uma constante articulação (Reis, 2014).

Tendo em conta que “a ideia de que a Europa é exclusivamente uma potência civil não faz jus a uma realidade em evolução” (SEAE, 2016a: 3), a UE enfrenta assim o desafio de conciliar duas lógicas de governação e atuação, na tentativa de promover a resolução de conflitos e consolidação da paz através, não só da promoção da democracia, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, mas também através do desenvolvimento complementar das suas capacidades militares. Contudo, uma vez que os Tratados existentes excluem a possibilidade de o orçamento geral da UE financiar quaisquer despesas relativas a operações que impliquem o domínio militar ou de defesa<sup>12</sup>, outros mecanismos, que não aqueles utilizados para missões civis, são obrigados a desempenhar um papel fundamental a nível da prevenção de conflitos, consolidação da paz e reforço da segurança internacional.

### 2.3. INSTRUMENTOS DA UNIÃO EUROPEIA PARA O FINANCIAMENTO DE ATIVIDADES MILITARES

A UE tem demonstrado ser um ator essencial na segurança e defesa em algumas partes do mundo, com particular incidência em África (Ferreira 2017: 79), uma vez que o desenvolvimento das capacidades a nível da segurança e defesa de países parceiros é fundamental para a prevenção de conflitos e estabilização de situações pós-conflito. Neste sentido, a PCSD tem desempenhado um papel fundamental na gestão e prevenção de crises internacionais (Câmara, 2015).

Atualmente, a UE dispõe de dois instrumentos principais, à margem do seu orçamento, que permitem o financiamento de atividades com implicações militares ou de defesa, nomeadamente, o Mecanismo Athena e o Mecanismo de Apoio à Paz em África (Comissão Europeia, 2016). Contudo, existem também outros instrumentos adicionais que foram sendo criados com o objetivo de preencher lacunas supervenientes, nomeadamente o *Capacity Building in Support Security and Development*. Estes três instrumentos constituirão o enfoque das três subsecções seguintes.

---

<sup>12</sup> Artigo 41.º n.º 2, Secção 1, Título V do TUE.

## 2.3.1. MECANISMO ATHENA

As operações da UE com implicações militares começaram a ser financiadas com a criação do Mecanismo Athena<sup>13</sup> em 2004. Este mecanismo veio permitir aos Estados-membros – com a exceção da Dinamarca<sup>14</sup> – partilharem parte das despesas comuns das operações militares da PCSD, cujo financiamento passou a ser previsto através de uma quota anual baseada no Rendimento Nacional Bruto de cada país<sup>15</sup>.

O órgão decisor do Mecanismo Athena é o Comité Especial<sup>16</sup>, composto por um representante de cada Estado-membro, que gere o financiamento dos custos comuns das operações militares através do princípio da unanimidade<sup>17</sup>. Embora representantes do Serviço Europeu da Ação Externa (SEAE) e da Comissão Europeia possam estar presentes nas deliberações do mecanismo, não têm direito de voto<sup>18</sup>, tratando-se, portanto de um mecanismo puramente intergovernamental.

Atualmente, são seis as operações militares que beneficiam do financiamento do Mecanismo Athena<sup>19</sup>, nomeadamente EUFOR ALTHEA (Bósnia-Herzegovina), EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somália, EUTM Mali, EUNAVFOR MED IRINI, e EUTM RCA, sendo que o orçamento total previsto para 2017 foi de aproximadamente 61 milhões de euros, comparado com os 70 milhões de euros alocados no ano anterior (Fiott & Bund, 2018).

Como referido, contrariamente às missões civis, os custos das missões militares não podem ser financiados através do orçamento geral da UE. Uma das grandes falhas deste mecanismo é precisamente o facto de apenas suportar entre 5 a 15% dos custos totais de uma operação, com base nas contribuições dos Estados-membros, sendo que a maior parte dos restantes custos recai sobre os Estados-membros de forma individual, ao abrigo do princípio “*costs lie where they fall*” (Deneckere, 2019:1). Com efeito, a maioria

---

<sup>13</sup> Decisão 2004/197/PESC, substituída em 2015 pela decisão (PESC) 2015/528.

<sup>14</sup> O Tratado de Amesterdão incluiu um protocolo relativo à posição da Dinamarca, cujo artigo 6.º da Parte II prevê a não participação do país tanto na elaboração como na execução de decisões e ações da UE com implicações em matéria de defesa, não sendo, portanto, obrigada a contribuir para o financiamento das despesas operacionais decorrentes dessas operações (União Europeia, 1997).

<sup>15</sup> Artigo 24.º Decisão (PESC) 2015/528.

<sup>16</sup> Artigo 6.º Decisão (PESC) 2015/528.

<sup>17</sup> Artigo 6.º, n.º8 Decisão (PESC) 2015/528.

<sup>18</sup> Artigo 6.º, n.º1 Decisão (PESC) 2015/528.

<sup>19</sup> Para mais informações sobre as operações e missões civis e militares, no âmbito da PCSD, consultar SEAE (2020a).

das despesas das missões no domínio militar são suportadas de forma individual pelos Estados-membros, isto é, cada Estado participante numa determinada operação fica responsável pelo pagamento dos custos associados a tropas e a equipamentos que decida utilizar (*ibid.*).

Apenas algumas despesas acabam por ser suportadas de forma coletiva pelo Mecanismo Athena. Todos os custos que não sejam definidos “comuns” são automaticamente suportados pelos Estados-membros ao nível individual, pelo que o mecanismo acaba por financiar uma quantidade muito reduzida de custos (Terpan, 2015). Desta forma, torna-se necessário distinguir as despesas diretamente suportadas pelos Estados-membros das despesas comuns, suportadas de forma coletiva. Os custos comuns<sup>20</sup> incluem sedes, alguns custos de transporte, serviços e instalações médicas, quartéis e infraestruturas, que totalizem 5 a 15% dos custos de uma operação.

Posto isto, importa referir a dificuldade em calcular com precisão o montante total associado às operações militares da UE, uma vez que inclui as despesas nacionais dos Estados-membros, que nem sempre se encontram disponíveis e, mesmo quando estão, os Estados por vezes não as calculam de igual forma (Tardy, 2013). É possível, no entanto, considerar que o facto de os Estados-membros terem de contribuir com o resto do financiamento possa constituir um desincentivo significativo ao financiamento de novas operações militares, a menos que tenham interesses nacionais consideráveis que justifiquem a sua participação e o financiamento correspondente (Nováky, 2016).

### 2.3.2. MECANISMO DE APOIO À PAZ EM ÁFRICA

O Mecanismo de Apoio à Paz em África surgiu com o reconhecimento de que a paz e a segurança são condições prévias necessárias ao desenvolvimento. Este mecanismo, criado em 2003, tem o propósito, como o próprio nome indica, de dar resposta aos desafios de paz e segurança no continente africano. A base jurídica do mecanismo encontra-se presente no Acordo de Cotonu<sup>21</sup> e o seu financiamento é assegurado ao abrigo

---

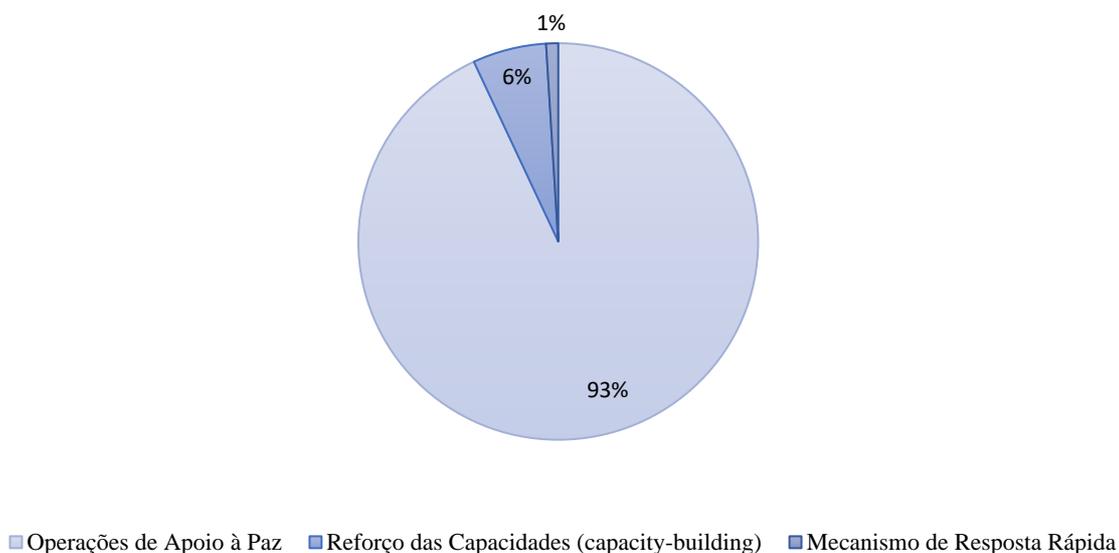
<sup>20</sup> Lista de financiamento de custos comuns especificada nos anexos I, II, III e IV da Decisão (PESC) 2015/528.

<sup>21</sup> O Acordo de Cotonu estabelece a parceria entre a UE e 79 países ACP, tendo como objetivos a redução/erradicação da pobreza, a prestação apoio ao desenvolvimento económico, cultural e social sustentável e a facilitação a integração das economias dos países ACP na economia mundial.

do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), não fazendo por isso parte integrante do orçamento geral da UE<sup>22</sup>.

Embora o Tratado de Roma de 1957 tivesse previsto a criação do FED para prestar ajuda financeira a países africanos, com os quais alguns Estados mantinham laços históricos, atualmente, o FED assume o papel de principal meio de ajuda comunitária no âmbito da cooperação para o desenvolvimento dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP). Assim sendo, o FED é gerido por um Comité específico e financiado através de contribuições diretas dos Estados-membros, estando sujeito a um conjunto de regras financeiras próprias (Comissão Europeia, 2019). Desde a sua criação até 2019, foram gastos 2,68 mil milhões de euros (93%) em operações de apoio à paz, 171 milhões de euros (6%), no reforço das capacidades (*capacity-building*) e 28 milhões de euros (1%) no Mecanismo de Resposta Rápida<sup>23</sup> (Figura I) (Comissão Europeia, 2020b).

FIGURA I - MONTANTES DO MECANISMO DE APOIO À PAZ EM ÁFRICA POR ATIVIDADE, ENTRE 2004-2019 (EM %)



Fonte: adaptado de Comissão Europeia (2020b).

Em 2018, a propósito do número crescente de crises, a UE e a União Africana (UA) tomaram medidas de forma a aprofundar ainda mais a cooperação em matéria de paz e segurança, justificando a necessidade de um aumento do financiamento deste

<sup>22</sup> Decisão 3/2003.

<sup>23</sup> O Mecanismo de Resposta Rápida, criado em 2009, tem o objetivo de fortalecer as capacidades da União Africana e Comunidades Económicas Regionais, disponibilizando financiamento de forma imediata para iniciativas que promovam a prevenção e resolução de conflitos violentos.

mecanismo. Assim, nesse ano, a UE e a UA concluíram um Memorando de Entendimento sobre a paz, segurança e governação, acordando o Programa de Ação do Mecanismo de Apoio à Paz em África 2019-2020 no valor de 800 milhões de euros, mais 215,5 milhões de euros do que o montante total comprometido em 2017-2018, 584,5 milhões de euros (Comissão Europeia, 2019).

O Mecanismo de Apoio à Paz em África representa um elemento essencial na estratégia UE-África para a paz e segurança (Furness, 2011), sobretudo se atendermos a como a parceria UE-África tem sido reforçada através de diversos acordos e estratégias. Em 2007, a Estratégia Conjunta UE-África definiu a paz e a segurança como uma das principais áreas da parceria, com o objetivo de apoiar soluções africanas para problemas africanos. Esta estratégia conjunta foi renovada em 2010 na 3ª Cimeira UE-África, em Trípoli (Comissão Europeia, 2019). Ainda em 2017, Federica Mogherini, Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança<sup>24</sup>, e a Comissão Europeia emitiram um comunicado conjunto acerca da nova dinâmica que desejavam implementar para reforçar as relações com África (Comissão Europeia, 2017).

No entanto, apesar dos sucessivos acordos, este mecanismo também apresenta certas limitações, particularmente, no seu alcance geográfico, uma vez que o apoio financeiro deve ser solicitado e prestado apenas à UA, a uma Comunidade Económica Regional ou a uma organização sub-regional que realize uma operação de paz e segurança a mando da UA, impedindo assim a sua utilização a nível global (Deneckere, 2019).

Relativamente ao financiamento, e de acordo com Furness (2011), era suposto que a utilização da via extraorçamental para financiar o Mecanismo de Apoio à Paz em África fosse temporária, na medida em que se esperava que o 11.º FED fosse incluído no orçamento da UE 2014-2020. Contudo, uma vez que os Tratados da UE não sofreram quaisquer alterações relativamente ao financiamento de operações militares, tal também não aconteceu, tendo o FED continuado na prática como um fundo extraorçamental até 2020. O próprio acordo de Cotonu – responsável pelo FED 2014-2020 – que inicialmente expiraria em fevereiro de 2020, foi entretanto prorrogado até dezembro do mesmo ano, uma vez que as negociações sobre um futuro acordo orçamental se encontram ainda em curso (Comissão Europeia, 2020a).

---

<sup>24</sup> De aqui em diante, referida apenas como “Alta Representante”.

### 2.3.3. *CAPACITY BUILDING IN SUPPORT SECURITY AND DEVELOPMENT*

Em 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram o regulamento n.º230/2014 que criou o *Instrument Contributing to Stability and Peace (ICSP)*<sup>25</sup>, substituindo o anterior *Instrument for Stability (IFS)*, que tinha sido criado no âmbito do anterior quadro financeiro plurianual 2007-2013. Através da criação do ICSP a capacidade de resposta europeia a crises foi ampliada, com maior foco na prevenção de conflitos. A UE passou a dispor de um instrumento principal para o financiamento de atividades de prevenção e construção da paz, sem implicações militares ou de defesa, em várias partes do mundo, no âmbito do quadro financeiro plurianual 2014-2020 (Bergmann, 2018).

Porém, muito embora o ICSP abranja diversas atividades no âmbito da prevenção de conflitos e construção da paz, não podem ser utilizados quaisquer instrumentos militares na sua atuação, na medida que o TUE exclui a possibilidade de financiamento de operações com implicações militares ou de defesa através do orçamento geral da UE. Na tentativa de contornar essa impossibilidade, de forma a tornar a atuação do ICSP mais eficaz e, ainda na tentativa de remediar as limitações dos mecanismos destinados ao financiamento de operações com implicações militares, a Comissão Europeia e a Alta Representante promoveram a criação, em 2015, do chamado *Capacity Building in Support Security and Development (CBSD)*, cujo objetivo seria fornecer a países terceiros material necessário à formação de forças armadas, bem como equipamentos e infraestruturas necessárias a eventuais operações militares a decorrer no terreno (Zamora, 2018).

De forma a implementar a iniciativa do CBSD, a Comissão Europeia propôs ajustar o regulamento pré-existente que estabeleceu o ICSP. Porém, a proposta da Comissão Europeia para a criação do CBSD enquanto parte integrante do ICSP suscitou discussões consideráveis entre as instituições europeias, devido às possíveis implicações que poderiam advir da alteração do regulamento (Bergmann, 2018). Uma vez que o regulamento do ICSP se baseia nos artigos n.º209 e n.º212 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia referentes à política de desenvolvimento da UE, a questão-chave na discussão consistia em saber se o ICSP seria de facto o instrumento mais apropriado para implementar o CBSD (*ibid.*).

---

<sup>25</sup> Regulamento (UE) n.º 230/2014.

Este possível reajuste gerou discussões acesas no Parlamento Europeu. Na Comissão de Desenvolvimento<sup>26</sup>, a maioria dos eurodeputados concordou em apoiar a proposta da Comissão Europeia, insistindo no entanto que a redução e erradicação da pobreza continuassem como o principal objetivo da política de desenvolvimento da UE, e declarando que a utilização de recursos e financiamento destinados ao desenvolvimento não poderiam contribuir para as atividades do CBSD, dada a eventual relação deste mecanismo com questões de segurança ou de defesa (Bergmann, 2018).

Segundo Bergmann (2017), a utilização do ICSP para o financiamento das atividades do CBSD sugeria a utilização do orçamento da UE para o financiamento de assistência às operações militares, algo que em teoria não deveria ser financiado através de um instrumento destinado ao desenvolvimento. Porém, a justificação para tal podia também ser encontrada na premissa de que a segurança representa uma condição prévia para o desenvolvimento, e que o desenvolvimento sustentável só pode ser alcançado quando as instituições do Estado, nomeadamente a nível militar, adquirem capacidades adequadas. Para os mais céticos, sendo o ICSP o principal instrumento europeu – financiado pelo orçamento da UE – para uma resposta europeia a crises sem recorrer a capacidades militares, o CBSD seria melhor enquadrado se fosse inserido no âmbito da PCSD (*ibid.*).

De forma a justificar o CBSD enquanto parte integrante do ICSP, a proposta legislativa da Comissão Europeia estabeleceu então uma ligação com o compromisso comunitário com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), argumentando que o apoio a países parceiros, através do CBSD, contribuiria para a execução do ODS 16, relativo à promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável (Bergmann, 2017). Com efeito, a criação do CBSD<sup>27</sup> assentou na premissa de que o financiamento das suas atividades, através do orçamento da UE, apenas seria possível devido à forte interligação com os objetivos de desenvolvimento.

No entanto, muito embora a política de desenvolvimento fosse o argumento justificativo mais adequado para a integração do CBSD no ICSP, o financiamento de 100 milhões de euros destinados ao CBSD acabou por ser gerado através da recolocação tanto

---

<sup>26</sup> De forma a preparar o trabalho do Parlamento Europeu nas sessões plenárias, os deputados distribuem-se por comissões permanentes especializadas em domínios específicos (Parlamento Europeu, sem data).

<sup>27</sup> Regulamento (UE) n.º 2017/2306.

de fundos do Instrumento Europeu de Vizinhança<sup>28</sup> como de fundos destinados à PESC, excluindo a possibilidade da utilização de fundos destinados ao desenvolvimento – tal como a Comissão de Desenvolvimento do Parlamento Europeu tinha exigido (Bergmann, 2018). Tal contradição demonstrou que a alteração do regulamento do ICSP não resolveu as tensões da distinção entre segurança e desenvolvimento, mesmo após Federica Mogherini ter afirmado, em 2017, que não se tratava de alterar o objetivo do desenvolvimento para a segurança, mas sim de cumprir o ODS 16 que une precisamente questões de desenvolvimento e segurança (*ibid.*).

No entanto, apesar de a proposta de reforma do ICSP ter marcado uma mudança nas prioridades da UE em termos da utilização de meios militares em detrimento de instrumentos civis na prevenção de conflitos e gestão de crise (Bergmann 2017), na prática, o CBDSD revelou-se igualmente incapaz de ultrapassar as limitações de outros mecanismos pré-existentes, já que o reajuste do regulamento do ICSP apenas permitiu o financiamento do setor militar em situações muito excepcionais<sup>29</sup>. Essas situações incluíam programas de reforço das capacidades em prol do desenvolvimento e da segurança para o desenvolvimento ao nível de formação, orientações e aconselhamento, e no provisionamento de equipamento, melhoria das infraestruturas e prestação de serviços que estivessem diretamente relacionados com esse mesmo apoio. Neste seguimento, o financiamento das despesas militares recorrentes, a aquisição de munições e armas, e a disponibilização de formação para aumentar as capacidades de combate dos exércitos, continuaram excluídas do financiamento da UE, não podendo, portanto, ser financiadas através do CBDSD<sup>30</sup>.

O CBDSD também só será válido até ao final do atual quadro financeiro plurianual (2020), prevendo-se que seja absorvido pelo Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, no próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027 (tabela I) (Deneckere *et al.*, 2020). O Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional constitui um novo instrumento adicional para a ação externa da UE que, inicialmente iria contar com 89,2 mil milhões de euros<sup>31</sup>,

---

<sup>28</sup> O Instrumento Europeu de Vizinhança é responsável pelo financiamento da Política Europeia de Vizinhança, durante o quadro financeiro plurianual 2014-2020.

<sup>29</sup> Regulamento (UE) n.º 2017/2306 - Artigo 3.º-A.

<sup>30</sup> Regulamento (UE) n.º 2017/2306 - Artigo 3.º-A.

<sup>31</sup> Devido à situação atual gerada pela pandemia da COVID-19 o montante disponível para o financiamento deste Instrumento foi reduzido para um total de 70,8 mil milhões de euros (Conselho Europeu, 2020).

tornando-se na principal ferramenta financeira da UE para contribuir para a erradicação da pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável, prosperidade, paz e estabilidade (Comissão Europeia, 2018b). No entanto, uma vez que será financiado através do orçamento geral da UE, não poderá igualmente financiar operações com implicações militares ou de defesa, tendo em conta o artigo 41.º n.º2 do TUE.

É neste contexto, que por entre as negociações para o próximo quadro financeiro plurianual 2021-2027, o reforço da segurança internacional, nomeadamente a prevenção de conflitos e consolidação da paz, se tornou um dos assuntos com mais expressão por entre discussões europeias, conduzindo a uma proposta que pode, à primeira vista, constituir uma solução mais viável (Furness & Bergmann, 2018).

### 3. O NOVO MECANISMO EUROPEU DE APOIO À PAZ: *EUROPEAN PEACE FACILITY*

Embora o Mecanismo Athena acautele os custos comuns das operações militares da UE, não cobre as necessidades básicas que essas mesmas operações implicam. O Mecanismo de Apoio à Paz em África, entretanto, apresenta iguais carências a nível financeiro, além das suas limitações geográficas. Por sua vez, o CBSD revelou também ser incapaz de ultrapassar na prática as limitações quer do Mecanismo Athena quer do Mecanismo de Apoio à Paz em África, uma vez que apenas permite o financiamento do setor militar num número muito estrito de situações. O modo de financiamento, bem como as quantias financiadas representam, por isso, os principais obstáculos que impedem o rápido e eficaz financiamento de projetos, tornando os mecanismos existentes incapazes de preencher as falhas que persistem na realização de missões em países terceiros no domínio militar ou de defesa (Zamora, 2018). Estes desafios operacionais acarretam questões de foro político. Com efeito, uma verdadeira integração ao nível supranacional tem sido sempre recusada pela maioria dos Estados-membros (Besch, 2020). Considerando que as matérias de defesa e segurança pertencem ao domínio das *high politics* e que se têm cingido desde o início à intergovernamentalidade (Reis, 2014), acabam assim por ser impactadas pela falta de progresso neste domínio.

Com a proibição do TUE relativamente à utilização de recursos orçamentais para financiar despesas decorrentes de operações com implicações militares e na impossibilidade imediata de alterar o texto do Tratado, o caminho mais viável parece ser assim recorrer, como se tem recorrido até à data, à via extraorçamental. Esta foi a opção

subjacente à proposta de Federica Mogherini em 2017. Numa conferência sobre o futuro da segurança e defesa europeia, a Alta Representante anunciou a proposta de criação de um mecanismo europeu de apoio à paz, o EPF, substanciada numa proposta concreta um ano mais tarde:

*(...) we need to equip ourselves with the means and resources to live up to our new joint ambition on security and defence. With the Commission we are working on the next multiannual financial framework – our spending plans for the next seven years in the Union. In that context I would propose to create a new European Peace Facility, financed and managed together with our Member States.*

In: SEAE (2017).

A criação do EPF tem como objetivo intensificar a atuação da UE na prevenção de conflitos, consolidação de paz e reforço da segurança internacional. Mais importante ainda, trata-se de um novo fundo extraorçamental. Contrariamente ao Mecanismo Athena, que abrange aproximadamente entre 5 a 15% dos custos das operações militares, a proposta do EPF prevê cobrir entre 35 a 45% dos custos. O orçamento originalmente previsto de 10,5 mil milhões de euros representa um aumento considerável do financiamento, quando comparado quer com o Mecanismo Athena (aproximadamente 60-70 milhões de euros), quer com o Mecanismo de Apoio à Paz em África (2,7 mil milhões de euros) (Meyer, 2020). O EPF, tal como o Mecanismo Athena e o Mecanismo de Apoio à Paz em África, permitirá financiar ações operacionais no quadro PCSD, com implicações no domínio militar e de defesa (tabela I).

TABELA I - INSTRUMENTOS DA UNIÃO EUROPEIA PARA O FINANCIAMENTO DE ATIVIDADES MILITARES<sup>32</sup>

Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020			Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027		
INSTRUMENTO FINANCEIRO	FONTE	ESCOPO	INSTRUMENTO FINANCEIRO	FONTE	ESCOPO
<i>Instrument contributing to Stability and Peace (ICSP)</i>	Orçamento da UE.  2,3 milhões de euros <sup>33</sup>	Apoio a iniciativas de segurança e atividades de construção de paz em países parceiros, sem fins militares ou de defesa.  Inclui o <i>Capacity Building in Support Security and Development (CBSD)</i> , permitindo o financiamento do setor militar em situações excepcionais (100 milhões de euros).	Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional	Orçamento da UE.  89,2 mil milhões de euros <sup>34</sup> .	Inclui ações de conflito, paz e estabilidade em programas geográficos e em resposta rápida e emergência.  Inclui o CBSD, com objetivos no domínio do desenvolvimento e da segurança humana.
Mecanismo Athena	Fora do orçamento da UE.  Participação dos Estados-membros, excluindo a Dinamarca.  Orçamento limitado.	Financiamento dos custos operacionais comuns das operações militares no âmbito do PCSD.	<i>European Peace Facility</i>	Fora do orçamento da UE.  10,5 mil milhões de euros, financiado pelos Estados-membros, excluindo a Dinamarca.	Permite o financiamento de ações operacionais (por exemplo, operações militares da UE ou de parceiros) no âmbito da PESC, que tenham implicações militares ou de defesa.  Não se restringe apenas a África.
Mecanismo de Apoio à Paz em África	Fora do orçamento da UE.  1,615 milhões de euros (2014-2018) <sup>35</sup> financiados pelos Estados-membros (excluindo a Dinamarca), como parte do 11.º FED.	Apoia os esforços da União Africana e das Comunidades Económicas Regionais Africanas no domínio da paz e da segurança.		Reúne o antigo Mecanismo Athena e o Mecanismo de Apoio à Paz em África.	

Fonte: adaptado de Debuysere L. & Blockmans, S. (2019).

Quanto ao seu funcionamento e tomada de decisão, as ações financiadas serão decididas pelo Conselho, com os Estados-membros a exercerem o controlo sobre o financiamento através de um Comité de Gestão (Comissão Europeia, 2018a). Neste contexto, o EPF irá absorver os mecanismos extraorçamentais já existentes,

<sup>32</sup> Quadro síntese elaborado antes da reunião extraordinária do Conselho Europeu de julho de 2020.

<sup>33</sup> SEAE (2016b).

<sup>34</sup> Comissão Europeia (2018b).

<sup>35</sup> Trata-se da soma do montante de 1030.5 milhões de euros comprometidos no âmbito do programa de ação 2014-2016 com 584.5 milhões de euros comprometido no âmbito do programa de ação 2017-2018 (Comissão Europeia, 2019).

nomeadamente o Mecanismo Athena e o Mecanismo de Apoio à Paz em África, na tentativa de colmatar as suas falhas e superar os seus limites (tabela I) (*ibid.*).

Posto isto, são três os principais objetivos subjacentes à proposta original de Federica Mogherini: aumentar a eficácia das operações, apoiar os parceiros da UE, e ampliar o alcance das ações (Comissão Europeia, 2018a). Em primeiro lugar, será possível uma mobilização mais rápida bem como uma maior flexibilização dos fundos do EPF, na medida que a UE pretende assegurar que o financiamento esteja disponível numa base permanente. Através do EPF, a UE irá também ter à sua disposição as capacidades necessárias para contribuir para o financiamento das operações militares de apoio à paz, executadas por parceiros internacionais, na tentativa de melhorar o Mecanismo de Apoio à Paz em África – que somente permite o financiamento de operações sob liderança da UA ou de organizações regionais. Esta nova proposta vai então permitir que sejam realizadas contribuições diretas para operações de paz lideradas por Estados terceiros ou organizações internacionais à escala global (Comissão Europeia, 2018a).

Com o reforço das capacidades das forças militares dos países parceiros, a UE pretende também contribuir de uma forma mais eficiente para a preservação e manutenção de paz e preparar países para novos desafios, em matéria de segurança e defesa. O plano é superar os obstáculos muitas vezes encontrados em missões anteriores (e.g. falta de equipamento ou de instalações). Atualmente, embora a UE possa oferecer formação a forças armadas de países parceiros, não lhes pode fornecer o material básico necessário (Deneckere, 2019). O EPF visa por isso proporcionar a estes países o acesso a pacotes integrados que incluam, além da formação, equipamento e outros tipos de assistência e instalações que outrora não eram concedidas, capacitando ainda mais os seus setores de segurança, especialmente a sua componente militar (Comissão Europeia, 2018a).

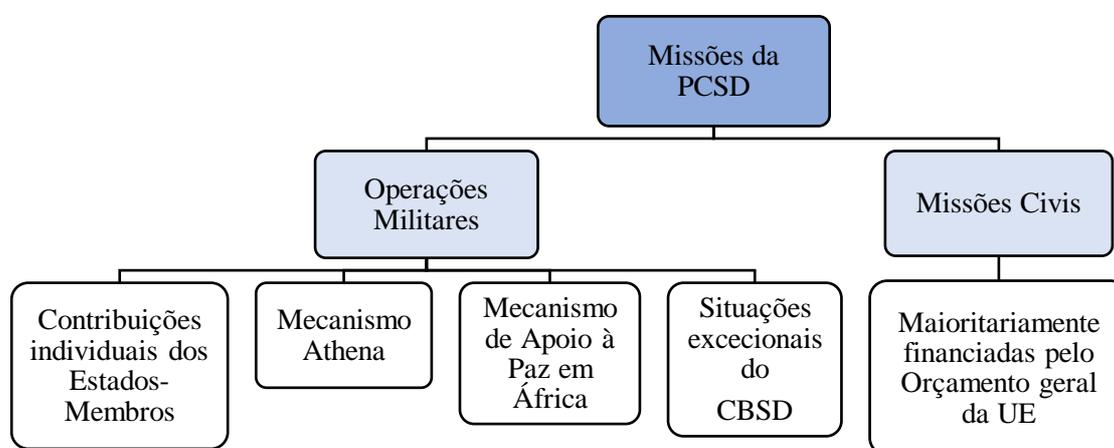
### 3.1. LIMITES E POSSIBILIDADES

Nos últimos anos, as novas propostas e iniciativas no domínio da segurança e defesa europeia têm desafiado a coerência interna da UE, mas também a estrutura de governação e a eficácia da fiscalização existentes. O EPF que entrará em vigor em 2021, possibilitará diversos avanços. No entanto, enfrentará igualmente a sua quota-parte de obstáculos que importa aqui analisar.

## 3.1.1. A HARMONIZAÇÃO DE UMA ARQUITETURA FRAGMENTADA

A evolução dos instrumentos de financiamento da UE para a paz e segurança ao longo do tempo conduziu a uma arquitetura fragmentada (Figura II) (Besch, 2020). Os instrumentos ao dispor tanto das missões civis como militares da PCSD são atualmente representados por diferentes serviços, apresentando diferentes procedimentos, reportando a diferentes instituições, e dificultando assim a eficácia da atuação europeia (Deneckere, 2019).

FIGURA II - FRAGMENTAÇÃO DO FINANCIAMENTO DAS MISSÕES DA PCSD



Fonte: adaptado de Terpan, F. (2015).

Esta falta de harmonização entre as regras de financiamento tem sido patente na execução dos três instrumentos existentes. Por um lado, a necessidade de financiamento de 100 milhões de euros do CBSD para as atividades entre 2018 e 2020, na tentativa de colmatar as carências dos mecanismos pré-existentes, bem como o aumento do orçamento no Mecanismo de Apoio à Paz em África nos últimos três programas do FED, demonstram uma procura cada vez maior por assistência às operações de apoio à paz (*ibid.*). Por outro lado, ainda que desempenhando um papel fundamental para o sucesso de missões em regiões problemáticas, como por exemplo na Somália, o Mecanismo de Apoio à Paz em África tem apresentado dificuldades devido às limitações do seu orçamento, uma vez que continua a ser financiado através do FED (Furness & Bergmann 2018). Além da problemática associada ao número estrito de situações de financiamento de missões militares através do CBSD, as limitações de financiamento aplicam-se de igual forma ao Mecanismo Athena.

O considerável aumento do financiamento disponível para o EPF de 10,5 mil milhões, comparativamente aos mecanismos anteriores – entre 60-70 milhões de euros do Mecanismo Athena e 2,7 mil milhões de euros do Mecanismo de Apoio à Paz em África (Meyer, 2020) – pode ser explicado pela ambição em termos de uma maior projeção política bem como pelo alargamento a nível temático e geográfico (Deneckere, 2019).

Esta nova proposta irá reforçar o papel da UE enquanto ator securitário, na medida que ao criar um só mecanismo responsável pelo financiamento de operações militares, irá consolidar a sua atuação a “uma só voz” no sistema internacional. O alargamento a nível geográfico irá permitir que sejam realizadas operações de paz à escala global e será ainda possível contribuir para o financiamento das operações militares de apoio à paz lideradas por Estados terceiros ou organizações internacionais (Comissão Europeia, 2018a). Com o reforço das capacidades das forças militares dos países parceiros, através do acesso a pacotes integrados que podem incluir formação, equipamento e outros tipos de assistência, a UE pretende também contribuir de uma forma mais eficiente para a preservação e manutenção de paz e preparar os países para novos desafios, em matéria de segurança e defesa (*ibid.*).

Contudo, podem igualmente surgir alguns desafios decorrentes da criação do EPF associados ao método de funcionamento do mecanismo, às implicações relacionadas com o alargamento geográfico, às possíveis consequências da disponibilidade de armamento, e ainda ao facto de se tratar de um mecanismo extraorçamental.

Em primeiro lugar, vários Estados-membros manifestaram-se desde logo preocupados com a insuficiência de motivações na proposta financeira apresentada, impossibilitando-lhes precisar quais as implicações para os seus orçamentos nacionais (Deneckere, 2019). Uma vez que o EPF irá funcionar de acordo com o método intergovernamental, cada Estado-membro poderá assim decidir não participar no mecanismo ou em ações específicas financiadas ao abrigo do mesmo, continuando a comprometer a atuação da UE.

Tendo em conta que o EPF será um instrumento global e não dedicado a nenhum território específico, como é o caso do Mecanismo de Apoio à Paz em África, surgem também questões relacionadas com o futuro da relação UE-UA, caso as prioridades africanas não sejam asseguradas devido a possíveis exigências de outras regiões, não africanas, agravadas em igual medida pelos seus próprios conflitos (Hauck, 2020).

A disponibilização de armas a parceiros para o apoio às operações de gestão de crises, através do EPF, poderá igualmente continuar a contribuir para uma arquitetura fragmentada entre missões civis vs militares, na medida em que poderá reforçar as atividades militares em detrimento da utilização de meios civis de segurança, gestão de crises e prevenção de conflitos. Com efeito, o EPF poderá fazer com que a UE se distancie ainda mais do seu foco tradicional de *soft power*, levando ao aparecimento de novos desafios, principalmente, potenciais riscos de uso indevido da capacitação militar e também a utilização de instrumentos militares em detrimento da utilização dos meios civis (Deneckere, 2019).

Por último, a problemática da divisão entre operações civis e operações militares irá permanecer, na medida que os Tratados continuarão a não permitir a utilização do orçamento geral da UE para o financiamento de operações com implicações militares ou de defesa. Sendo o EPF um instrumento extraorçamental, a divisão que existe entre o financiamento supranacional das operações civis e o financiamento intergovernamental das operações militares continuará a colocar em causa a coerência da UE na ação externa (Terpan, 2015). A questão do financiamento torna-se ainda mais problemática quando a operação se reveste de uma natureza civil e militar em simultâneo<sup>36</sup>, uma vez que implica a combinação de recursos orçamentais, isto é, uma parte proveniente do orçamento geral da UE, outra do Mecanismo Athena e, por vezes, ainda dos próprios Estados-membros (Besch, 2020). A falta de coerência pode ter um impacto considerável, na medida em que quanto maior o tempo de resposta da UE, maior a probabilidade de agravamento do conflito e subsequente ineficácia da ação europeia (Terpan, 2015).

No entanto, muito embora a evolução dos instrumentos de financiamento no âmbito da PCSD tenha contribuído para uma arquitetura de financiamento fragmentada, o EPF representa para todos os efeitos uma tentativa de harmonização neste âmbito, uma vez que irá absorver os vários mecanismos existentes, podendo inclusive ajudar a resolver alguns dos problemas previamente identificados (Deneckere, 2019). Além de agrupar os mecanismos Athena e de Apoio à Paz em África num só instrumento, quer o alargamento geográfico como o temático podem representar vantagens para um bom funcionamento do mecanismo, reforçando a atuação europeia a nível global.

Com efeito, o EPF não só realizará ações com um maior alcance como poderá, por exemplo, motivar os países africanos para a necessidade de aumentarem as suas

---

<sup>36</sup> Como por exemplo, na Guiné-Bissau (EUSSR) e no Congo (EUSEC) (Gomes, 2017).

próprias contribuições financeiras para a paz e a segurança. Desta forma, o EPF poderá servir de incentivo para que os governos africanos contribuam mais para o reforço do papel da UA, enquanto prestador de segurança e defesa no seu próprio continente (Furness & Bergmann 2018). O facto de países terceiros poderem igualmente contribuir voluntariamente para o EPF cria oportunidades, por exemplo, para países como o Reino Unido (pós-Brexit) continuarem a participar em operações militares da UE (Hauck, 2020).

Uma maior coerência na ação externa e o fortalecimento da identidade europeia só seriam possíveis na sequência de uma verdadeira harmonização da arquitetura da PCSD. Tal implicaria, por sua vez, um aumento do orçamento para a PESC, uma vez que as missões – civis e militares – passariam a ser então abrangidas pelo orçamento geral da UE (Terpan, 2015). Contudo, a manutenção do artigo 41.º n.º2 do TUE que proíbe o financiamento de operações militares, continua para todos os efeitos a ditar a preservação da fragmentação existente entre missões civis e militares. Na impossibilidade de alteração imediata dos Tratados e, ainda que possam surgir alguns desafios inerentes à criação do EPF, a absorção de todos os mecanismos existentes para o financiamento das missões ao abrigo da PCSD com implicações militares ou de defesa, será assim fundamental para alcançar pelo menos algum grau de harmonização das regras de financiamento das operações militares, reforçando a eficácia de atuação da UE enquanto ator securitário a nível global.

### 3.1.2. CONCILIAR DUAS LÓGICAS DE GOVERNAÇÃO

A integração de dois mecanismos diferentes, embora com propósitos bastante semelhantes – Mecanismo Athena e Mecanismo de Apoio à Paz em África – num único mecanismo, torna necessário a conciliação de dois sistemas de governação distintos.

A atual proposta do EPF optou por adotar a base jurídica no âmbito da PESC, isto é, os Estados-membros terão o poder de decisão e o controlo das atividades financiadas. Sendo o EPF um mecanismo cujo principal foco é o financiamento de operações militares, todas as atividades exigirão assim a unanimidade do Conselho (Deneckere, 2019). As propostas de ações poderão ser apresentadas ao Conselho pelos Estados-membros e também pelo Alto Representante com o apoio da Comissão Europeia. Além das operações no âmbito da PESC, as propostas de ações de assistência poderão assumir a forma de programas de ação plurianuais ou de medidas de assistência *ad hoc*. Deste modo, o

funcionamento do EPF mantém todas as decisões inteiramente sob o controlo dos Estados-membros (SEAE, 2020b). A estrutura de tomada de decisão do EPF conserva elementos tanto do Mecanismo de Apoio à Paz em África (programas de ação plurianuais<sup>37</sup>) como do Mecanismo de Athena (a condição de unanimidade<sup>38</sup>).

Por outro lado, o EPF distancia-se do Mecanismo de Apoio à Paz em África na medida em que o direito de iniciativa deste último reside exclusivamente na Comissão Europeia<sup>39</sup>, e em que os seus programas de ação exigem uma maioria qualificada no âmbito do Comité de Representantes Permanentes dos Estados-membros<sup>40</sup>. Inversamente, o facto de os Estados-membros terem o direito de apresentarem propostas para o EPF, bem como de vetar a sua aprovação, capacita-os de impor as suas prioridades, permitindo uma tomada de decisão mais consciente e ponderada aquando de casos sensíveis de assistência letal (Deneckere, 2019).

A disponibilidade permanente de fundos e a possibilidade de adotar medidas para além de programas plurianuais pode prejudicar a divisão de recursos prevista para uma estratégia a longo prazo. Desta forma, a manutenção dos programas de ação plurianuais torna-se uma medida essencial para dar continuidade a formas de colaboração mais previsíveis e estratégicas (*ibid.*). Por outro lado, é igualmente uma mais valia, na medida em que permite a mobilização de recursos do EPF para capacitar a UE a fornecer respostas a prioridades urgentes que possam surgir inesperadamente (Comissão Europeia, 2018a).

A estrutura de governação proposta tem como objetivo aumentar significativamente a coerência e a eficiência da atuação da UE (Comissão Europeia, 2018a). Atualmente, os instrumentos existentes – Mecanismo Athena, Mecanismo de Apoio à Paz em África e o CBSD – são dirigidos por diferentes serviços, reportam a diferentes instituições e apresentam diferentes procedimentos. O EPF irá simplificar este contexto, uma vez que apenas haverá uma única instituição responsável pela tomada de decisões, reduzindo os custos de governação e potencialmente facilitando a coerência das operações (Deneckere, 2019). Em última análise, a governação do EPF deverá seguir a lógica de interesses a longo prazo da UE, isto é, de que a segurança e consolidação da paz

---

<sup>37</sup> Artigo 15.º, ponto a) do Regulamento (UE) n.º 2015/322.

<sup>38</sup> Artigo 6.º, n.º 8 da Decisão (PESC) 2015/528.

<sup>39</sup> Artigo 15.º, ponto a) do Regulamento (UE) n.º 2015/322.

<sup>40</sup> Artigo 15.º, ponto b) do Regulamento (UE) n.º 2015/322.

são condições prévias necessárias ao desenvolvimento de qualquer região (Furness & Bergmann 2018).

### 3.1.3. O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

A boa governação do EPF é crucial para o cumprimento dos seus objetivos enquanto instrumento de construção de paz. Como tal, a inclusão do Parlamento Europeu na estrutura deste mecanismo torna-se fundamental para que o EPF não seja utilizado em outras áreas que não a construção, consolidação e manutenção da paz e segurança (Furness & Bergmann 2018).

A intergovernamentalidade da PESC afasta o Parlamento Europeu desta política, desafiando a capacidade de escrutínio parlamentar. Em conformidade com o artigo 113º do Regimento do Parlamento Europeu<sup>41</sup>, relativo às recomendações sobre as políticas externas da UE, a Comissão dos Assuntos Externos elaborou uma recomendação relativa ao EPF, aprovada em março de 2019. Nesta recomendação, solicita-se que o Conselho e o Alto Representante informem o Parlamento Europeu, de forma regular, acerca das decisões tomadas no âmbito do EPF, e que as apreciações do Parlamento Europeu sejam tidas em consideração na preparação de propostas para os programas de ação (Parlamento Europeu, 2019a). Trata-se de uma prática já estabelecida para outros instrumentos intergovernamentais ou não orçamentais, que reforça a transparência dos instrumentos/mecanismos/fundos, como por exemplo o FED. Porém, sendo o EPF um mecanismo da PESC, qualquer envolvimento do Parlamento Europeu no seu funcionamento, além de um papel meramente consultivo, necessitaria de base jurídica prévia nos Tratados (Deneckere, 2019).

O escrutínio e a fiscalização por parte do Parlamento Europeu continuam, portanto, a ser limitados e, uma vez que o EPF se trata de um instrumento intergovernamental, retira ao Parlamento Europeu qualquer papel formal de supervisão que poderia vir a desempenhar. Ao contrário de outras áreas da política externa, o Parlamento Europeu não tem uma voz formalmente ativa nas decisões no âmbito da PCSD, tendo assim acesso limitado a informações no âmbito desta política e perdendo

---

<sup>41</sup> Regimento do Parlamento Europeu, Título III: Relações Externas, Capítulo 3: Recomendações sobre as Políticas Externas da União, Artigo 113.º.

qualquer hipótese de supervisionar o financiamento das operações militares (Herranz-Surrallés, 2019).

Contudo, de forma a envolver-se mais nas temáticas relacionadas com a segurança e defesa, o Parlamento Europeu tem vindo a realizar, cada vez mais, debates e *workshops* sobre as missões civis e militares da PCSD, sobre crises internacionais com implicações para a segurança e defesa, entre outros temas relacionados (Legrand, 2019).

Desde o Tratado de Maastricht que a defesa e segurança europeia pertencem ao domínio político cujo Estados-membros não pretendem abdicar da sua soberania nacional (Besch, 2020). Com efeito, a falta de vontade política necessária à mudança institucional que possibilite a “europeização” da PCSD, com a presença do Parlamento Europeu nas discussões e supervisão dos assuntos relativos a esta política, tem sido a principal causa da permanência da PCSD longe do alcance do escrutínio parlamentar (Herranz-Surrallés, 2019). Por exemplo, ao conceder ao Parlamento Europeu um direito de escrutínio através de relatório regulares, a UE poderia garantir uma maior transparência relativamente ao futuro desenvolvimento e estruturação do EPF (Deneckere *et al.*, 2020).

#### 3.1.4. UM OBJETIVO, DOIS CAMINHOS

A proposta de Federica Mogherini aborda um tema sensível relativamente ao papel que a UE desempenha no mundo, nomeadamente enquanto potência civil. O artigo 41.º n.º2 do TUE, que proíbe o financiamento de operações com implicações militares ou de defesa, tem dificultado à UE corresponder nas últimas décadas às exigências de diversas situações, cujo apoio à prestação de segurança e defesa é fundamental ao desenvolvimento (Furness & Bergmann, 2018).

Segundo Furness & Bergmann (2018), o artigo 41.º n.º2 do TUE defende a UE de propostas que coloquem em risco o tradicional *soft power*, enquanto potência civil, contra mecanismos ou propostas que favoreçam a sua militarização. Não obstante, a experiência europeia nos Balcãs demonstrou a insuficiência do *soft power* europeu, tornando os meios militares de *hard power* imprescindíveis na afirmação da UE enquanto ator global no sistema internacional. Desta forma, o papel do *hard power* tem vindo a revelar-se cada vez mais importante na própria diplomacia europeia (Reis, 2014). O alargamento das missões, inicialmente conhecidas como missões de *Petersberg*, nas quais a UE passou a utilizar meios civis e militares, têm precisamente demonstrado uma maior e necessária articulação entre as capacidades civis e militares (*ibid.*).

A necessidade de segurança enquanto condição prévia ao desenvolvimento, já mencionada em 2003 na Estratégia Europeia de Segurança, deve ser a lógica da governação do EPF, sendo que é certo que a sua exequibilidade dependerá principalmente da vontade dos Estados-membros. Tanto a França como a Alemanha manifestaram, desde logo, o seu apoio a um instrumento fora do orçamento para o reforço das capacidades militares e, de um modo geral, os restantes Estados da UE pareceram igualmente apoiar este novo mecanismo, na medida em que poderá ser um progresso na resposta aos atuais desafios da segurança internacional (Furness & Bergmann 2018).

A Estratégia Global da UE de 2016 reforça precisamente a necessidade de uma abordagem integrada dos conflitos e crises através da utilização, de forma coordenada, de todas as políticas e instrumentos disponíveis da UE. Este documento veio demonstrar o nível de ambição europeia, desde a gestão das crises até à prevenção de conflitos (Reis, 2018). Também entre as 38 orientações políticas das Conclusões do Conselho de janeiro de 2018, inclui-se a importância de facilitar a coordenação civil-militar (Deneckere, 2019). Com efeito, torna-se essencial ter em conta todas estas ambições mais amplas de concretização da política externa da UE quando se discute o EPF.

Muito embora a proposta tenha sido aceite por todos os Estados-membros, existem divergências acerca da inclusão do apoio ao equipamento sob a forma de armas e munições. Regra geral, alguns Estados-membros<sup>42</sup>, particularmente aqueles que são habitualmente neutros, manifestaram algumas preocupações. Por outro lado, outros Estados-membros<sup>43</sup> vêm no fornecimento de armas e munições a essência do objetivo de ajudar a aumentar a capacidade de combate das forças armadas de países parceiros (Deneckere *et al.*, 2020).

O perigo associado ao fornecimento de armamento militar deve-se aos conflitos internos que alguns países enfrentam, especialmente quando os mesmos apresentam dificuldades de boa governação ou um fraco historial a nível do respeito pelos direitos humanos. Nestes casos, a capacitação militar pode ser contraditória aos interesses da UE, se não houver, em simultâneo, incentivos a reformas destinadas a criar mecanismos de resolução pacífica de conflitos através de meios civis. Contudo, prevê-se que a UE crie também um conjunto de medidas próprias nesse sentido e exerça o controlo e supervisão

---

<sup>42</sup> Por exemplo a Suécia, “*traditionally non-aligned country, strongly attached to non-participation in military alliances*” (Sherriff *et al.*, 2018: 16).

<sup>43</sup> Por exemplo, França e Alemanha (Reis, 2010).

frequente do fornecimento e aquisição de armamento (Deneckere, 2019). Embora os mecanismos de supervisão ainda não tenham sido formalmente estabelecidos, as ações previstas do EPF devem ser realizadas de acordo com o respeito e garantia pelos direitos humanos e pelo fortalecimento da democracia (Hauck, 2020).

A ambição de uma maior capacitação europeia a nível militar, através da criação do EPF, trará benefícios no reforço do papel da UE enquanto ator global. Contudo, a UE terá também a missão de conciliar, por um lado, a ambição de melhorar o desempenho militar de países parceiros sem deixar de garantir, por outro lado, que questões relacionadas com o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais e com a promoção da democracia sejam integradas nos seus programas de apoio (Deneckere, 2019). Deseja-se, portanto, um equilíbrio entre as operações civis e operações militares da UE.

No entanto, as diferentes regras financeiras, dependendo da sua natureza civil ou militar, continuarão a não facilitar a eficácia da ação da UE. Embora a UE possa vir a desenvolver as suas capacidades militares com a criação do EPF, tendo em vista a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional, a combinação de regras de financiamento das missões civis e das operações militares continuará ainda assim a representar um obstáculo considerável à implementação de operações externas (Terpan, 2015).

## 4. CONCLUSÃO

Partindo da questão de investigação apresentada na introdução, o objetivo desta dissertação consistia em apresentar o EPF e esclarecer o papel que a UE desempenha atualmente enquanto ator global mas, principalmente, perceber de que maneira este novo mecanismo europeu poderia significar “uma evolução no âmbito da PESC/PCSD, nomeadamente na prevenção de conflitos, consolidação da paz e no reforço da segurança internacional”. Com base na análise crítica de uma seleção de documentação oficial e literatura científica, é clara a ideia de que existe uma ambição europeia no sentido de uma maior capacidade de intervenção no mundo, isto é, da UE se tornar num ator internacional imprescindível no âmbito da PCSD. A criação do EPF veio não só consolidar as capacidades europeias para a prevenção de conflitos, consolidação da paz e reforço da segurança internacional, como também intensificar a atuação da UE enquanto ator securitário no sistema internacional.

De facto, enquanto ator global, a UE assume hoje um papel de responsabilidade na segurança internacional. A prevenção de futuros conflitos foi a principal alavanca da construção do projeto europeu. Contudo, pese embora a segurança tenha desde cedo representado um fator importante, foi só apenas após a Cimeira de Saint-Malo em 1998 que ficou verdadeiramente definida a importância de a UE assumir um papel mais relevante na cena internacional.

A experiência nos Balcãs demonstrou a fragilidade da projeção externa europeia, tornando evidente que a credibilidade e o próprio sucesso da PCSD e da UE enquanto potência no sistema internacional, dependia em larga escala da capacidade em se munir de recursos civis, mas também militares. A UE percebeu que para se tornar num importante ator securitário no sistema internacional, teria não só de reforçar o seu foco tradicional no *soft power*, através de capacidades civis, mas também complementar com instrumentos de *hard power*, nomeadamente através da capacitação militar. Tanto a Estratégia Europeia de Segurança de 2003 como a Estratégia Global da UE de 2016 referem a necessidade de segurança enquanto condição prévia ao desenvolvimento, reforçando a ideia da necessidade de fortalecer a manutenção e consolidação de paz e segurança.

A criação do EPF surge na sequência das limitações dos Mecanismos Athena e de Apoio à Paz em África que, além das suas limitações geográficas, apresenta (tal como o Athena) carências a nível financeiro. Ainda que a UE tenha criado o CSBD na tentativa

de colmatar as lacunas dos dois mecanismos anteriores, as limitações ditadas pelas situações excepcionais de financiamento ditaram igualmente a sua fraca execução. Embora a UE apoie frequentemente missões de formação no âmbito da PCSD, não é capaz de fornecer formação militar ou equipamento fundamental a países parceiros para os preparar para eventuais situações de combate. Ultrapassar esta lacuna torna-se assim justamente um dos objetivos do EPF.

Por um lado, o EPF poderá vir a harmonizar a arquitetura fragmentada de financiamento da UE, ao nível das operações militares. Por outro lado, poderá igualmente contribuir para o reforço institucional das operações militares em detrimento da utilização dos meios civis de segurança na gestão de crises e prevenção de conflitos, tornando assim fundamental um equilíbrio e uma relação de complementaridade entre os dois tipos de missões.

Agregando o Mecanismo de Apoio à Paz em África e o Mecanismo Athena num só mecanismo, o EPF poderá financiar uma maior parte dos custos comuns das operações militares da UE e reduzir os custos de governação, aumentando a coerência e eficácia da UE no sistema internacional. Apesar das operações com implicações no domínio militar continuarem a ser financiadas pela via extraorçamental, o EPF pretende colmatar as lacunas dos mecanismos anteriores bem como ultrapassar os seus principais limites previamente identificados.

Porém, tratando-se de um mecanismo oficialmente proposto em 2018, o EPF poderá não ser eventualmente capaz de responder com a mesma eficácia pretendida aquando da proposta original, face à situação mundial atual. Como consequência da pandemia mundial da COVID-19, o orçamento inicialmente previsto de 10,5 mil milhões de euros passou para 5 mil milhões de euros após a reunião extraordinária do Conselho Europeu em julho de 2020. Esse decréscimo não só poderá comprometer o desempenho esperado, como não será em qualquer dos casos suficiente para colmatar as lacunas dos mecanismos existentes.

Contudo, outras questões comprometem também um maior desempenho e sucesso da atuação da UE na prevenção de conflitos, consolidação de paz e reforço da segurança internacional, nomeadamente a intergovernamentalidade intrínseca à PESC, e por inerência ao EPF. A política externa da UE é afetada pela necessidade de unanimidade, resultando no impasse em alcançar uma posição comum a todos os Estados-membros. Com efeito, à medida que as competências de gestão da Comissão Europeia a nível da defesa e segurança aumentam, deveria ser considerado um maior controlo por parte do

Parlamento Europeu, de forma a melhorar a eficácia e rapidez de resposta bem como garantir uma maior transparência no âmbito da política externa da UE. O facto de as operações da PCSD se encontrarem sujeitas a diferentes regras financeiras, dependendo da sua natureza civil ou militar, dificulta igualmente a implementação de operações externas.

É certo que a PESC foi sofrendo alterações que desde o Tratado de Maastricht, no sentido de aprofundar e melhorar o seu funcionamento, com o Tratado de Lisboa a ter permitido outro tipo de reforço e aprofundamento desta política. Neste contexto, por um lado, um instrumento europeu como o EPF que permitirá o fornecimento de equipamento militar, incluindo armas letais, a países parceiros pode ser um passo considerável nos esforços da UE para se tornar num ator internacional, potencialmente mais significativo. Contudo, por outro lado, o fornecimento de armas letais a países parceiros, transforma o EPF num instrumento bastante delicado que necessita de tomadas de decisões mais transparentes e mecanismos de supervisão eficazes, de forma a evitar que o fornecimento de armamento possa inequivocamente ter o efeito contrário ao pretendido.

Muito embora a PESC assente hoje nos princípios da prevenção de conflitos, consolidação e manutenção da paz, no reforço da segurança internacional, da democracia e no respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, disponibilizando diversos mecanismos para o efeito, apenas a vontade política de cada Estado-membro poderá assegurar o bom funcionamento do EPF e nortear o rumo da PCSD, quiçá contribuindo para desenvolver uma verdadeira política comum de segurança e defesa, e não apenas uma política submissa aos interesses nacionais.

## BIBLIOGRAFIA

- Bergmann, J. (2017). Capacity building in support of security and development (CBSD): securitising EU development policy?. *German Development Institute Briefing Paper 24*, 1-4.
- Bergmann, J. (2018). A bridge over troubled water? The Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP) and the security-development nexus in EU external policy. *German Development Institute Discussion Paper 6*, 10-38.
- Besch, S. (2020). EU's Institutional Framework regarding Defence Matters. *Policy Department for External Relations*, 4-12.
- Bowen, A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal* 9 (2), 27-40.
- Câmara, J. (2015). *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. 1ª Ed. Cascais: Principia.
- Comissão Europeia (2017). Joint communication to the European Parliament and the Council for a renewed impetus of the Africa-EU Partnership [online]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=JOIN:2017:17:FIN&from=EN> [Acesso em: 12/06/2020].
- Comissão Europeia (2018a). *Facilidade Europeia de Apoio à Paz* [online]. Disponível em: <https://op.europa.eu/s/n3Qf> [Acesso em: 20/05/2020]
- Comissão Europeia (2018b). Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhaça, Desenvolvimento e Cooperação Internacional [online]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2018:0460:FIN> [Acesso em: 13/06/2020].
- Comissão Europeia (2019). African Peace Facility annual report 2018 [online]. Disponível em: <https://africa-eu-partnership.org/en/stay-informed/publications/african-peace-facility-annual-report-2018> [Acesso em: 12/06/2020].

- Comissão Europeia (2020a). *New Africa-Caribbean-Pacific/EU Partnership: moving forward towards a new partnership fit for the future* [online]. Disponível em: [https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/new-africa-caribbean-pacific-eu-partnership-moving-forward-towards-new-partnership-fit-future\\_en](https://ec.europa.eu/international-partnerships/news/new-africa-caribbean-pacific-eu-partnership-moving-forward-towards-new-partnership-fit-future_en) [Acesso em: 12/06/2020].
- Comissão Europeia (2020b). African Peace Facility annual report 2019 [online]. Disponível em: <https://africa-eu-partnership.org/en/stay-informed/news/african-peace-facility-annual-report-2019> [Acesso em: 02/08/2020].
- Conselho da União Europeia (2004). Decisão 2004/197/PESC do Conselho, de 23 de Fevereiro de 2004, que institui um mecanismo de financiamento dos custos comuns das operações da União Europeia com implicações militares ou no domínio da defesa (Athena).
- Conselho da União Europeia (2015). Decisão (PESC) 2015/528 do Conselho de 27 de março de 2015 que institui um mecanismo de administração do financiamento dos custos comuns das operações da União Europeia com implicações militares ou no domínio da defesa (Athena) e que revoga a Decisão 2011/871/PESC.
- Conselho da União Europeia (2015). Regulamento (UE) n.º 2015/322 do Conselho de 2 de março de 2015 relativo à execução do 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento.
- Conselho de Ministros ACP-CE (2003). Decisão 3/2003 do Conselho de Ministros ACP-CE, de 11 de Dezembro de 2003, relativa à utilização dos recursos da dotação do 9.º Fundo Europeu de Desenvolvimento consignada ao desenvolvimento a longo prazo para a criação de um mecanismo de apoio à paz em África.
- Conselho Europeu (2020). Reunião extraordinária do Conselho Europeu de 17, 18, 19, 20 e 21 de julho de 2020 - Rubrica 6 n.º 120 e n.º 126 [online]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/45120/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf> [Acesso em: 27/07/2020]
- Da Silva, A. (2010). *História da Unificação Europeia: A integração Comunitária (1945-2010)*. 1ªEd. Coimbra: Imprensa da Universidade Coimbra.

- Debuysere, L. & Blockmans, S. (2019). A Jumbo Financial Instrument for EU External Action?. *Bertelsmann Stiftung Commentary*, 1-8.
- Deneckere, M. (2019). The uncharted path towards a European Peace Facility. *European Centre for Development Policy Management Discussion paper* 248, 1-16.
- Deneckere, M. *et al.* (2020). The future of EU security sector assistance: Learning from experience. *European Centre for Development Policy Management Discussion Paper* 271, 1-36.
- Ferreira, P. (2017). *Segurança e Desenvolvimento*. Lisboa: Fundação Fé e Cooperação.
- Fiott, D. (2019). The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments. *Policy Department for External Relations*, 4-36.
- Fiott, D. & Bund, J. (2018). *EUISS, Yearbook of European Security*, “Financing the CSDP” [online]. Disponível em: [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES\\_2018.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/YES_2018.pdf) [Acesso em: 27/06/2020]
- Furness, M. (2011). Sustaining EU Financing for Security and Development: The Difficult Case of the African Peace Facility. *German Development Institute Briefing Paper* 7, 1-4.
- Furness, M. & Bergmann, J. (2018). A European peace facility could make a pragmatic contribution to peacebuilding around the world. *German Development Institute Briefing Paper* 6, 1-4.
- Gomes, R. (2017). Operações e Missões PCSD. *Eurogoogle* [online]. Disponível em: <http://euroogle.com/dicionario.asp?definicao=1389> [Acesso em: 12/06/2020].
- Goucha Soares, A. (2011). A UE como potência global? As alterações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa. *Revista Brasileira de Política Internacional* 54, 87-104.
- Hauck, V. (2020). The latest on the European Peace Facility and what’s in it for the African Union. *European Centre for Development Policy Management Briefing note* 120, 1-10.

- Herranz-Surrallés, A. (2019). Paradoxes of parliamentarization in European security and defence: when politicization and integration undercut parliamentary capital. *Journal of European Integration* 41, 29-45.
- Legrand, J. (2019). *Política Comum de Segurança e Defesa* [online]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa> [Acesso em: 26/05/2020].
- Meyer, C. (2020). 10 YEARS OF CSDP: Four in-depth analyses requested by the Subcommittee on Security and Defence of the European Parliament (EP). *Policy Department for External Relations*, 4-13.
- Nováky, N. (2016). Who wants to pay more? The European Union's military operations and the dispute over financial burden sharing. *Journal European Security* 25 (2), 216-236.
- Parlamento Europeu (2019a). Legislative train: 1 new boost for jobs, growth and investment [online]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/api/stages/report/12-2019/theme/new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file/mff-european-peace-facility> [Acesso em: 23/05/2020].
- Parlamento Europeu (2019b). Regimento do Parlamento Europeu, Título III: Relações Externas, Capítulo 3: Recomendações Sobre As Políticas Externas Da União, Artigo 113.º [online]. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-8-2019-03-05-RULE-113\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-8-2019-03-05-RULE-113_PT.html) [Acesso em: 23/05/2020].
- Parlamento Europeu (sem data). *As comissões do Parlamento Europeu* [online]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/organisation-and-rules/organisation/committees> [Acesso em: 24/06/2020].
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2014). Regulamento (UE) n.º 230/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de março de 2014 que cria um instrumento para a estabilidade e a paz.

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (2017). Regulamento (UE) n.º 2017/2306 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de dezembro de 2017 que altera o Regulamento (UE) n.º 230/2014 que cria um instrumento para a estabilidade e a paz.

Reis, B. (2010). A Defesa Europeia em Lisboa. *Relações Internacionais* 25, 31-47.

Reis, L. (2014). *Política Comum de Segurança e Defesa: O Novo Desafio ao Processo de Integração da UE* (Tese de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade do Minho, Portugal).

Reis, L. (2018). O papel da defesa no futuro da Europa: Da Estratégia Global da União Europeia à Cooperação Estruturada Permanente. *Relações Internacionais* 60, 39-55.

Schonard, M. (2019). Os processos de decisão de tipo supranacional [online]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/8/os-processos-de-decisao-de-tipo-supranacional> [Acesso em: 12/06/2020].

Serviço Europeu para a Ação Externa (2016a). Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia [online]. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-pt> [Acesso em: 12/06/2020].

Serviço Europeu para a Ação Externa (2016b). *Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)* [online]. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/422/instrument-contributing-stability-and-peace-icsp\\_da](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/422/instrument-contributing-stability-and-peace-icsp_da) [Acesso em: 13/06/2020].

Serviço Europeu para a Ação Externa (2017). *Speech by HR/VP Federica Mogherini at the “Building on vision, forward to action: delivering on EU security and defence” event* [online]. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37355/speech-hrvp-federica-mogherini-“building-vision-forward-action-delivering-eu-security-and\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37355/speech-hrvp-federica-mogherini-“building-vision-forward-action-delivering-eu-security-and_en) [Acesso em: 23/05/2020].

- Serviço Europeu para a Ação Externa (2020a). *Military and civilian missions and operations 2020* [online]. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en) [Acesso em: 12/06/2020]
- Serviço Europeu para a Ação Externa (2020b). *Questions & Answers: The European Peace Facility* [online]. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46286/questions-answers-european-peace-facility\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46286/questions-answers-european-peace-facility_en) [Acesso em: 27/06/2020]
- Sherriff, A. *et al.* (2018). Supporting peacebuilding in times of change: A synthesis of 4 case studies. *European Centre for Development Policy Management*, 1-41.
- Tardy, T. (2013). Funding peace operations: better value for EU money. *European Union Institute for Security Studies*, 1-4.
- Teixeira, N. (2010). A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa. *Relações Internacionais* 25, 21-29.
- Terpan, F. (2015). Financing Common Security and Defence Policy operations: explaining change and inertia in a fragmented and flexible structure. *European Security*, 24 (2), 221-263.
- União Europeia (1997). Tratado de Amesterdão – Protocolo relativo à posição da Dinamarca, artigo 6.º - Parte II [online]. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_of\\_amsterdam\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf) [Acesso em: 12/06/2020].
- União Europeia (2008a). Tratado da União Europeia (versão consolidada) – Título I, artigo 1.º; Título V, secção 1 artigo 41.º n.º2; Título V, secção 2 capítulo 2 e artigo 42.º n.º1, artigo 42.º n.º4, artigo 45.º n.º2 e artigo 46.º [online]. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF) [Acesso em: 23/05/2020].
- União Europeia (2008b). Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada) - Artigos n.º209 e n.º212 [online]. Disponível em: <https://eur->

[lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF) [Acesso em: 12/06/2020].

Zamora, J. (2018). European peace facility, nueva fuente de financiación para las operaciones y misiones militares. *Revista General de Marina*, 977-981.