

# O Mecanismo Europeu de Apoio à Paz no Reforço da União Europeia como Ator Securitário

Melissa Fonseca Vieira

*Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG, ULisboa), Pós-Graduação em Direito da União Europeia, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC) e Licenciatura em Estudos Europeus, pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (FLUC).*

Inês Marques Ribeiro

*Investigadora Integrada do Centro de Estudos Internacionais do ISCTE. Investigadora da Direção-Geral da Política de Defesa Nacional para apoio à Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia 2021. Doutoramento em História, Estudos de Segurança e Defesa (ISCTE), Mestrado em European Political and Administrative Studies pelo College of Europe (Bruges), e pós-graduação em Estudos Clássicos (Universidade de Lisboa).*

Pedro Seabra

*Investigador do Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-ISCTE), Professor Auxiliar Convidado do ISCTE-IUL, e Assessor do Instituto da Defesa Nacional (IDN). Doutorado em Ciência Política, com especialização em Relações Internacionais, pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS, ULisboa). Em 2019, foi Professor Visitante do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB). Foi anteriormente Nuclear Security Fellow da Escola de Relação de Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), SUSI Fellow do Departamento de Estado dos EUA, e Leibniz-DAAD Research Fellow do German Institute for Global and Area Studies (GIGA). As suas áreas de especialização concentram-se em temas de Segurança Internacional, Multilateralismo, Dinâmicas Regionais do Atlântico Sul e Cooperação de Defesa em África.*

## Resumo

Num contexto global volátil, a União Europeia tem procurado reforçar as suas capacidades de forma a promover a prevenção de conflitos, a consolidação de paz e o reforço da segurança internacional. Contudo, muito embora disponha atualmente de mecanismos para a gestão de crises e prevenção de conflitos, estes não se têm mostrado suficientes ou inteiramente eficazes. O Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP) surge enquanto tentativa de consolidar o papel da UE como ator securitário global, por via do financiamento

direto de operações militares. Este artigo analisa a sua criação e o papel que se prevê que venha a desempenhar no contexto da PCSD, proporcionando o necessário enquadramento no âmbito de experiências similares anteriores. Apesar dos desafios impostos pela sua criação, o MEAP 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; Mecanismo Europeu de Apoio à Paz.

**Abstract**

***The European Peace Support Mechanism  
Strengthening the European Union as a  
Security Actor***

*In a volatile global context, the EU has sought to strengthen its capabilities in order to promote conflict prevention, peace building, and the strengthening of international security. However, although the EU has some mechanisms at its disposal for crisis management and conflict prevention, they have not been sufficient. The European Peace Facility (EPF) emerges as an attempt to consolidate*

*the EU's role as a global security actor and to strengthen the CFSP, mainly at the military level. This article analyses the EPF's creation as well as its envisaged role in the context of the CSDP, while framing it in light of similar previous experiences. Despite the challenges raised by its creation, the EPF represents a strong EU commitment to the consolidation of peace and the strengthening of security at a global level.*

**Keywords:** *European Union; Common Security and Defense Policy; European Peace Facility.*

Artigo recebido: 16.03.2021

Aprovado: 24.03.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.158.06>

## Introdução

A volatilidade do contexto securitário Europeu tem aumentado com a intensificação da instabilidade política em vários flancos. O extenso arco de crises que a União Europeia (UE) enfrenta atualmente abarca a vizinhança a Sul com a guerra na Síria, novas redes terroristas (e.g., Daesh), instabilidade e violência no Sahel, e a crise de migrantes e requerentes de asilo no Mediterrâneo; a vizinhança Oriental com a crise na Ucrânia e a anexação Russa da Crimeia, a dependência face a recursos energéticos Russos, campanhas de desinformação e ciberataques Russos (incluindo interferência eleitoral); e a nível doméstico com ataques terroristas em Estados-membros, a saída do Reino Unido, e o crescimento de movimentos populistas eurocéticos.

Esta volatilidade tem gerado, por sua vez, a necessidade de melhores respostas conjuntas, através da intensificação de capacidades que contribuam para a prevenção de conflitos, consolidação da paz, e reforço da segurança internacional. Neste âmbito, a UE tem-se afirmado progressivamente enquanto ator securitário de pleno direito, sobretudo desde o Tratado de Lisboa (Brandão, 2010; Zwolski e Kaunert, 2013). O novo Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP) constitui o elemento mais recente destinado a reforçar esse mesmo papel.

O MEAP, apresentado aos Estados-membros em junho de 2018 e formalizado através da Decisão do Conselho 2021/509 de 22 de março de 2021, insere-se num conjunto de novas iniciativas que visam fortalecer o papel da UE na área da segurança e defesa<sup>1</sup> (Besch, 2020; Meyer, 2020; Reis, 2018; Câmara, 2015; Reis, 2014; Goucha Soares, 2011; Teixeira, 2010). Este mecanismo visa permitir que a UE planeie e execute missões militares da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) de forma mais eficaz, bem como o financiamento de operações de apoio à paz lideradas por outros atores internacionais. Contudo, embora esta ferramenta procure flexibilizar tais operações, incorre também no risco de afastar a UE de uma posição tradicionalmente associada ao *soft power*, gerando assim novos desafios que importa igualmente acautelar.

Neste artigo, propomo-nos a analisar o MEAP com vista a esclarecer o papel que poderá desempenhar no reforço da ação da UE na prevenção de conflitos, consolidação da paz, e promoção da segurança internacional. Em virtude da sua recente criação, são ainda escassos os trabalhos especificamente devotados ao tema

---

1 Neste âmbito, destaca-se a formalização da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) e do Fundo Europeu de Defesa, a elaboração da Análise Anual Coordenada da Defesa, e a criação da Direção-Geral para a Indústria de Defesa e do Espaço na Comissão Europeia, entre outras iniciativas.

(e.g., Hauck, 2020; Deneckere, 2019; Furness e Bergmann, 2018; Zamora, 2018). Como tal, do ponto de vista metodológico, optamos por recorrer à análise de documentação oficial produzida pela UE (Bowen, 2009), essencialmente entre os primórdios da PESC e 2021, com particular ênfase na documentação produzida sobre o MEAP, seguindo-se a sua interpretação com base numa perspetiva intergovernamentalista liberal (Moravcsik, 1993), enfocando em tais postulados como preferências nacionais, processos de negociação inter-estatal, e delegação/partilha de soberania. A análise termina com a Decisão do Conselho de 22 de março de 2021, por se tratar do documento político recentemente produzido pela UE, até à data da escrita do presente artigo.

Partimos das seguintes questões de investigação: de que modo o MEAP se compara a outros instrumentos pré-existentes da UE para o financiamento de operações militares? E de que forma o MEAP se pode diferenciar desses mesmos instrumentos ao nível da eficiência, eficácia, e coerência no lançamento de operações militares da PCSD? O principal objetivo consiste em identificar as inovações inerentes ao MEAP, quer em termos de governação, com apenas uma instituição responsável pelo financiamento das operações militares da PCSD, quer em termos do apoio à aquisição de equipamentos militares, incluindo armamento letal. De forma acessória, visa-se também assinalar os dilemas associados à criação deste novo mecanismo, nomeadamente os riscos do uso indevido de capacitação militar e a necessidade de uma melhor harmonização da nova arquitetura e governação com vista a garantir o equilíbrio e coerência necessários ao seu funcionamento (Fiott, 2019; Terpan, 2015; Nováky, 2016; Tardy, 2013).

O artigo organiza-se da seguinte forma: após uma contextualização inicial da PCSD, começamos por mapear e analisar os instrumentos existentes para financiamento de atividades militares, nomeadamente o Mecanismo Athena, o Mecanismo de Apoio à Paz em África (MAPA) e a Capacitação para Promover a Segurança e o Desenvolvimento (CPSD).<sup>2</sup> Subsequentemente, analisamos os contornos do MEAP e investigamos os limites e desafios que decorrem da sua criação, contemplando aspetos-chave como a arquitetura fragmentada do modelo de financiamento da UE para as operações militares, a necessidade de conciliar duas lógicas distintas de governação, e a necessidade de um envolvimento mais acentuado por parte do Parlamento Europeu (PE) na sua supervisão. Concluímos com uma reflexão sobre os rumos da PCSD e a necessidade de uma maior articulação entre os domínios civil e militar.

---

2 *Capacity Building in Support Security and Development.*

### As Missões da PCSD: Civis *vs.* Militares

O Tratado de Lisboa reforçou a ambição da UE de estabelecer uma política de defesa verdadeiramente comum, alterando a sua denominação de “Europeia” para Política “Comum” de Segurança e Defesa, enquanto evolução da PESD, previamente estabelecida pelo Tratado de Nice (Teixeira, 2010). Não obstante a manutenção do caráter predominantemente intergovernamental desta política, a inserção do termo “comum” evidenciou o nível de ambição dos Estados-membros, demonstrando uma convergência crescente ao nível de interesses em segurança e defesa (*Ibid.*). O Tratado de Lisboa foi assim responsável por diversas inovações “projetadas para aumentar a coerência e as próprias capacidades da UE como um ator securitário” (Reis, 2014: 175).

No entanto, desde Maastricht até Lisboa, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) foi também sofrendo alterações conceptuais significativas por forma a melhor enfrentar novos desafios globais. Em 2003, através da Estratégia Europeia de Segurança (Conselho Europeu, 2003a), a UE passou a assumir-se com um ator securitário de pleno direito, referindo a necessidade de segurança enquanto pré-condição para o desenvolvimento (Reis, 2014). Em 2016, com a Estratégia Global, a necessidade de reforçar a manutenção e consolidação de paz e segurança é novamente avançada, realçando a importância do nexo segurança externa-interna, sobretudo na prevenção de conflitos e promoção da paz e estabilidade na vizinhança (SEAE, 2016a: 11). Quer o nexo desenvolvimento-segurança (Gänzle, 2009), quer o nexo segurança externa-interna passaram então a assumir uma centralidade ímpar na forma como a UE se passou a projetar a nível internacional.<sup>3</sup> A PCSD passou também a enquadrar novas estruturas políticas e militares dentro da própria UE, bem como a prever a possibilidade de missões civis e militares em países terceiros (Legrand, 2019).

Neste contexto, durante o primeiro semestre de 2021 encontravam-se a decorrer seis operações militares e onze missões civis ao abrigo da PCSD (SEAE, 2021a). Contudo, apesar da discrepância numérica, o predomínio das missões civis não traduz necessariamente uma incapacidade da UE em recorrer a instrumentos militares. Essa diferença é explicada, acima de tudo, pelas dificuldades orçamentais e institucionais inerentes à realização de operações militares (Reis 2018). Com efeito, as missões PCSD são controladas e geridas por regras complexas de financiamento, destacando-se, em particular, o artigo 41.º n.º 2 do Tratado da UE (TUE), que

---

3 A criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), o estabelecimento de uma Agência Europeia de Defesa, a introdução das cláusulas de solidariedade e de defesa mútua, o alargamento do leque das missões de Petersberg, nas quais a UE pode utilizar meios civis e militares, e a institucionalização da Cooperação Estruturada Permanente (PESCO), representam outras inovações do Tratado de Lisboa no domínio da segurança e defesa (Câmara, 2015).

impede explicitamente o financiamento de missões com implicações militares (Terpan, 2015; Furness e Bergmann, 2018). A mera existência desta disposição normativa gera, por si só, uma distinção difícil de ultrapassar: uma missão civil da PCSD pode ser financiada pelo orçamento geral da UE, enquanto que uma operação militar não pode. Devido a esta impossibilidade, todas as operações militares lançadas pelas UE até à data tiveram que ser financiadas por contribuições individuais dos diferentes Estados-membros, com exceção de despesas comuns suportadas através dos mecanismos analisados neste artigo.

Esta divisão entre missões civis e operações militares deve-se essencialmente ao modelo de intergovernamentalismo da PCSD que se verifica ao nível de tomada de decisões (Reis, 2014). Desde o fracasso da Comunidade Europeia de Defesa em 1952 que os Estados-membros manifestaram uma preferência prevalecente por manter questões de *high politics* longe do domínio supranacional. Com a dissolução dos pilares de Maastricht e com a assinatura do Tratado de Lisboa, o método comunitário, i.e., o processo de decisão conjunta entre o PE e o Conselho – geralmente por maioria qualificada, a partir das iniciativas da Comissão Europeia – foi progressivamente alargado a novas áreas, com o objetivo de acelerar as decisões e reforçar a eficiência da UE. Os Estados-membros permaneceram ainda assim cuidadosos relativamente à PESC, atribuindo ao PE apenas um poder marginal (Riddervold e Rosén, 2016: 693) e mantendo a necessidade de unanimidade do Conselho (Goucha Soares, 2011). Enquanto parte integrante da PESC,<sup>4</sup> e salvo raras exceções,<sup>5</sup> a PCSD permaneceu por isso estruturalmente ancorada no domínio intergovernamental.

Contudo, a própria evolução gradual da PCSD tem exigido uma capacidade de resposta rápida, tornando necessária, por exemplo, uma supervisão parlamentar que outrora não fazia sentido, quando a atividade da UE em matéria de segurança e defesa era incipiente (Besch, 2020). Embora o PE apele frequentemente à Comissão para que lhe sejam atribuídas competências para uma maior supervisão da PCSD, a intergovernamentalidade desta política continua a impedir um escrutínio mais aprofundado (Herranz-Surrallés, 2019). Ainda assim, o facto de as missões civis serem financiadas pelo orçamento geral da UE tem permitido que o PE exerça, indiretamente, alguma influência sobre a PCSD (Terpan, 2015; Schonard, 2019). No entanto, o mesmo não se verifica com relação a operações militares, cujo financiamento não advém do orçamento geral da UE, afastando o PE de qualquer oportunidade de influência mais imediata (Terpan, 2015). Daqui decorre que as missões da PCSD encontram-se sujeitas a diferentes regras de financiamento, dependendo da sua natureza civil ou

---

4 Artigo 42.º n.º 1, Secção 2, Título V do TUE.

5 No caso de decisões relacionadas com a Agência Europeia de Defesa – Artigo 45.º n.º 2, Secção 2, Título V do TUE – e no caso da PESCO – Artigo 46.º, Secção 2, Título V do TUE –, cujas decisões são tomadas através de maioria qualificada.

militar, com a combinação de regras supranacionais (missões civis) e intergovernamentais (operações militares) a dificultar a sua respetiva implementação.

A prevalência desta dualidade operacional é primariamente atribuída ao referido artigo 41.º n.º 2 do TUE, enquanto linha de defesa da UE face a propostas que possam comprometer uma projeção externa mais tradicionalmente subjacente ao uso do *soft power* (Furness e Bergmann, 2018). Por *soft power*, entende-se os instrumentos utilizados na condução da política externa da UE essencialmente baseados na capacidade de atração e persuasão, através da promoção de princípios como os direitos humanos, a liberdade, a democracia e o Estado de Direito (Reis, 2014). Contudo, essa mesma posição começou a ser crescentemente posta em causa desde os conflitos na década de 1990 nos Balcãs, onde a insuficiência da UE enquanto promotora de paz, democracia e direitos humanos ficou demonstrada, face à necessidade de uma intervenção militar por parte dos EUA. O recurso ao chamado *hard power*, por via da utilização de meios militares ou do equipamento bélico, revelou-se desde então cada vez mais imprescindível, com o propósito de afirmar a UE enquanto ator securitário internacional (Conselho Europeu, 1993: 29-30; Bretherton e Vogler, 2006: 187; Goucha Soares, 2011).

Por outro lado, muito embora alguns países mais europeístas como a França defendam uma militarização incremental da UE, e.g. através da criação gradual de um ‘exército Europeu’, as capacidades militares de *hard power* também continuam a não poder ser encaradas como uma alternativa absoluta às capacidades civis de *soft power*, sendo necessário, em vez disso, uma constante articulação (Reis, 2014). Neste sentido, o intergovernamentalismo liberal assume a centralidade dos Estados e dos interesses nacionais, mas admite motivações de natureza ideológica/normativa na procura de cooperação nas respostas a desafios comuns – que podem ser de natureza *hard* ou *soft*, contanto que vão de encontro aos interesses nacionais e capacidade de negociação dos Estados.

Considerando 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, procurando promover a resolução de conflitos e consolidação da paz através quer da promoção da democracia, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, quer do desenvolvimento complementar das suas capacidades militares. Contudo, como os Tratados existentes excluem a possibilidade de financiamento direto de despesas relacionadas com operações no domínio militar ou de defesa,<sup>6</sup> outros mecanismos para além daqueles utilizados para missões civis foram forçados a desempenhar um papel intermediário neste domínio.

---

6 Artigo 41.º n.º 2, Secção 1, Título V do TUE.

## **Instrumentos da UE para o financiamento de atividades militares**

Em paralelo com a evolução da PCSD, a UE desenvolveu e avançou dois instrumentos extraorçamentais para financiar atividades militares, nomeadamente o Mecanismo Athena e o Mecanismo de Apoio à Paz em África (Comissão Europeia, 2018a). Contudo, outros instrumentos foram também criados para preencher lacunas supervenientes, nomeadamente a CPSD. Estas três iniciativas receberão o enfoque das secções seguintes com o objetivo de contextualizar a proposta do MEAP, ajudando a melhor compreender as preferências dos Estados-membros, os processos de negociação, e a delegação/partilha de soberania que subjazem à implementação deste tipo de ferramentas.

### *Mecanismo Athena*

As primeiras operações externas da UE com implicações militares começaram a ser financiadas com a criação do Mecanismo Athena em 2004.<sup>7</sup> Este mecanismo veio permitir aos Estados-membros – com a exceção da Dinamarca<sup>8</sup> – partilharem parte das despesas comuns, com o financiamento a ser previsto através de uma quota anual baseada no Rendimento Nacional Bruto (RNB) de cada país.<sup>9</sup>

As decisões subjacentes a este mecanismo eram tomadas por via de um Comité Especial,<sup>10</sup> com um representante de cada Estado-membro, que geria o financiamento dos custos comuns das operações militares com base na unanimidade.<sup>11</sup> Embora representantes do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e da Comissão pudessem também participar nas deliberações, não possuíam direito de voto,<sup>12</sup> tratando-se, portanto, de um mecanismo essencialmente intergovernamental. Nesse âmbito, em 2017, o Mecanismo Athena beneficiou de um orçamento total de aproximadamente 61 milhões de euros (Fiott e Bund, 2018). Em 2021, são ainda seis as operações militares que beneficiam do Mecanismo Athena: EUFOR Althea, EUNAVFOR Atalanta, EUTM Somália, EUTM Mali, EUNAVFOR MED Irini, e EUTM RCA.

---

7 Decisão 2004/197/PESC, substituída em 2015 pela Decisão (PESC) 2015/528.

8 O Tratado de Amesterdão incluiu um protocolo relativo à posição da Dinamarca, cujo artigo 6.º da Parte II prevê a sua não participação 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 (UE, 1997).

9 Artigo 24.º Decisão (PESC) 2015/528.

10 Artigo 6.º Decisão (PESC) 2015/528.

11 Artigo 6.º, n.º 8 Decisão (PESC) 2015/528.

12 Artigo 6.º, n.º 1 Decisão (PESC) 2015/528.



Atendendo a que os custos das operações militares não podem ser financiados pelo orçamento geral da UE, uma dificuldade patente deste mecanismo residia no facto de apenas conseguir suportar 5 a 15% dos custos totais de uma operação, com base nas contribuições dos Estados-membros, numa lógica de “*costs lie where they fall*” (Deneckere, 2019: 1). A maioria das despesas era assim suportada individualmente pelos Estados-membros, i.e., cada Estado participante numa determinada operação ficava responsável pelo pagamento dos custos associados a quaisquer tropas e/ou equipamentos que decida utilizar. Apenas algumas despesas definidas como ‘comuns’<sup>13</sup> podiam ser suportadas coletivamente (Terpan, 2015). O resultado final implicava que o Mecanismo Athena apenas financiasse um montante muito reduzido – e mais ainda quando atendendo às dificuldades em calcular o montante total das operações militares da UE, uma vez que as despesas dos Estados-membros nem sempre se encontram coletivamente disponíveis ou são calculadas de igual forma (Tardy, 2013). O facto de os Estados-membros terem de contribuir com o financiamento remanescente constituía um desincentivo ao lançamento de novas operações militares, a menos que as mesmas se justificassem por interesses nacionais subjacentes (Nováky, 2016).

### *Mecanismo de Apoio à Paz em África*

O MAPA surgiu em 2003 com o reconhecimento que questões de segurança precedem questões de desenvolvimento (Conselho Europeu, 2003: 2) e visou responder aos desafios de paz e segurança centrados em África. O Acordo de Cotonou<sup>14</sup> constitui a sua base jurídica e o seu financiamento é assegurado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), não integrando, por isso, o orçamento geral da UE, tal como o Mecanismo Athena.<sup>15</sup>

Embora o Tratado de Roma previsse, em 1957, que o FED fosse destinado a apoiar países africanos com os quais alguns Estados-membros mantinham laços históricos, atualmente o FED representa o principal meio de ajuda comunitária na cooperação para o desenvolvimento dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP). O FED é gerido por um Comité específico e é financiado através de contribuições

---

13 Os custos comuns incluem sedes, alguns custos de transporte, serviços e instalações médicas, quartéis e infraestruturas, que totalizem 5 a 15% dos custos de uma operação. Cf. lista de financiamento de custos comuns nos anexos I, II, III e IV da Decisão (PESC) 2015/528.

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

15 Decisão 3/2003.

diretas dos Estados-membros, sujeitando-se a regras financeiras próprias (Comissão Europeia, 2019). Em 2007, a Estratégia Conjunta UE-África definiu a paz e segurança como uma das principais áreas da parceria, visando apoiar soluções Africanas para problemas Africanos. Esta estratégia foi renovada em 2010 na 3.<sup>a</sup> Cimeira UE-África (Comissão Europeia, 2019) e reforçada em 2017 (Comissão Europeia, 2017).

O MAPA é considerado uma peça fundamental destes esforços sucessivos (Furness, 2011). 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%) na capacitação de parceiros, e 28 milhões de euros (1%) no Mecanismo de Resposta Rápida<sup>16</sup> (Comissão Europeia, 2020b). Em 2018, a UE e a União Africana (UA) decidiram aprofundar a cooperação em paz e segurança, através de um Memorando de Entendimento sobre paz, segurança e governação, acordando o Programa de Ação do MAPA 2019-2020 no valor de 800 milhões de euros, mais 215,5 milhões de euros do que o montante para 2017-2018 (Comissão Europeia, 2019).

Contudo, e apesar dos vários acordos, este mecanismo também apresentou limitações importantes desde a sua génese, particularmente em termos do seu escopo geográfico, uma vez que o apoio financeiro tinha que ser solicitado e prestado à UA, a uma Comunidade Económica Regional ou a uma organização sub-regional que realizasse uma operação de paz e segurança com mandato atribuído pela UA, impedindo assim um alcance verdadeiramente global (Deneckere, 2019).

Segundo Furness (2011), o recurso a meios extraorçamentais para sustentar o MAPA foi também originalmente idealizado como temporário, na esperança que o 11.º FED fosse incluído no orçamento plurianual de 2014-2020 e dessa forma resolvesse a situação de forma permanente. No entanto, uma vez que os Tratados da UE não sofreram quaisquer alterações relativamente ao financiamento de operações militares, o FED, e por inerência o MAPA, continuaram a ser operacionalizados por via extraorçamental. O próprio Acordo de Cotonou – responsável pelo FED 2014-2020 – que inicialmente expiraria em fevereiro de 2020, foi inicialmente prorrogado até dezembro do mesmo ano (Comissão Europeia, 2020a) e posteriormente até ao final de 2021, sem qualquer mudança de fundo significativa a este respeito.

---

16 O Mecanismo de Resposta Rápida, criado em 2009, tem como objetivo fortalecer as capacidades da UA e Comunidades Económicas Regionais, disponibilizando financiamento imediato para iniciativas que promovam a prevenção e resolução de conflitos violentos.

### *Capacitação para Promover a Segurança e o Desenvolvimento*

Em 2014, o PE e o Conselho aprovaram o regulamento n.º 230/2014 que criou o Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IEP), substituindo o anterior Instrumento de Estabilidade, criado no anterior quadro financeiro plurianual 2007-2013. Através da criação do IEP, a capacidade de resposta Europeia a crises cresceu, com um maior enfoque na prevenção de conflitos. A UE passou então a dispor de um instrumento específico para o financiamento global de atividades de prevenção e construção da paz, no quadro financeiro plurianual 2014-2020 (Bergmann, 2018).

No entanto, muito embora o IEP abrangesse diversas atividades na área de paz e segurança, não abarcava quaisquer atividades com implicações militares ou de defesa, uma vez que o TUE impede o financiamento deste tipo de operações através do orçamento geral da UE por via do supracitado artigo 41.º n.º 2. Procurando contornar essa impossibilidade, tornar a atuação do IEP mais eficaz e remediar as limitações experienciadas pelos restantes mecanismos de financiamento, a Comissão e a Alta Representante promoveram a criação em 2015 da CPSD, com o objetivo expresso de fornecer a países terceiros o material necessário à formação de forças armadas, equipamentos, e infraestruturas necessárias a operações militares a decorrer no terreno (Zamora, 2018).

Por forma a implementar a CPSD, a Comissão propôs ajustar o regulamento original do IEP. Porém, esta proposta suscitou desde logo divisões consideráveis entre as instituições Europeias, sobretudo no PE (Bergmann, 2018). Como o regulamento do IEP se encontrava ancorado nos artigos n.º 209 e n.º 212 do Tratado sobre o Funcionamento da UE referentes à política de desenvolvimento, a questão-chave consistia em saber se o IEP seria de facto o instrumento mais apropriado para implementar a CPSD. Na Comissão de Desenvolvimento do PE, a maioria dos eurodeputados concordou em apoiar a proposta da Comissão, embora insistindo que o enfoque da política de desenvolvimento da UE se mantivesse na redução e erradicação da pobreza, e que a utilização de financiamento destinado ao desenvolvimento não contribuísse para as atividades da CPSD, dada a possível relação com questões de segurança e defesa (Bergmann, 2018). Segundo Bergmann (2017), a utilização do IEP para o financiamento da CPSD sugeria a possibilidade de utilização do orçamento geral da UE para o financiamento de assistência às operações militares por via indirecta, algo que, teoricamente, não deveria acontecer através de um instrumento formalmente destinado ao apoio ao desenvolvimento.

Em reconhecimento das possíveis dúvidas legais que a integração da CPSD no IEP poderia levantar, a Comissão propôs como solução alternativa uma ligação explícita ao compromisso comunitário com os Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável (ODS), argumentando que o apoio da CPSD a países parceiros contribuiria para o ODS 16, relativo à promoção de sociedades pacíficas e inclusivas (Bergmann, 2017).<sup>17</sup> Contudo, apesar desta justificação, o financiamento de 100 milhões de euros da CPSD acabou por ser gerado através da recolocação de fundos do Instrumento Europeu de Vizinhança,<sup>18</sup> sem se recorrer a quaisquer fundos de desenvolvimento (Bergmann, 2018). Em última análise, a alteração do regulamento do IEP não resolveu as tensões latentes da distinção entre segurança e desenvolvimento e a forma como ambas dimensões poderiam ser afinal devidamente financiadas.

Por outro lado, apesar destas propostas se terem revelado um marco em termos dos meios admissíveis pela UE na prevenção de conflitos e gestão de crises (Bergmann 2017), a CPSD revelou-se também igualmente incapaz de ultrapassar as limitações dos mecanismos pré-existentes, já que o reajuste do regulamento do IEP apenas permitiu o financiamento do setor militar em situações muito excecionais.<sup>19</sup> Desta forma, o financiamento de despesas militares recorrentes, a aquisição de munições e armas, e a disponibilização de formação para aumentar capacidades de combate continuaram excluídas do financiamento da UE, não podendo ser financiadas através da CPSD.

Com o fim do quadro financeiro plurianual 2014-2020, a CPSD será absorvida pelo novo Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI) durante a execução do quadro financeiro plurianual 2021-2027 (tabela I) (Deneckere *et al.*, 2020). O IVDCI foi inicialmente orçamentado com 89,2 mil milhões de euros,<sup>20</sup> com o objetivo de se tornar na principal ferramenta financeira da UE para a erradicação da pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável, prosperidade, paz e estabilidade (Comissão Europeia, 2018b). Contudo, uma vez que será também financiado através do orçamento geral da UE, não poderá financiar operações com implicações militares ou de defesa (artigo 41.º n.º 2 TUE). Como tal, durante as negociações para o quadro financeiro plurianual atual, o reforço da segurança internacional, nomeadamente a prevenção de conflitos e consolidação da paz, assumiu uma centralidade renovada, conduzindo à formulação de uma proposta alternativa.

---

17 Regulamento (UE) n.º 2017/2306.

18 O Instrumento Europeu de Vizinhança foi responsável pelo financiamento da Política Europeia de Vizinhança, durante o quadro financeiro plurianual 2014-2020.

19 Cf. Regulamento (UE) n.º 2017/2306 – Artigo 3.º-A.

20 Devido à situação gerada pela pandemia da COVID-19 o montante disponível para o financiamento deste Instrumento foi reduzido para 70,8 mil milhões de euros (Conselho Europeu, 2020).

## O novo Mecanismo Europeu de Apoio à Paz

As seções anteriores retrataram as limitações do atual modelo de financiamento de operações militares externas da UE. Embora o Mecanismo Athena acautelasse os custos comuns de operações militares, não cobria as necessidades mais básicas em tais situações. O MAPA, por sua vez, apresentava obstáculos semelhantes, além de uma limitação geográfica evidente. Por último, a CPSD revelou-se incapaz de ultrapassar as debilidades dos anteriores mecanismos, uma vez que apenas permitia o financiamento militar em situações muito estritas. Atendendo a estes obstáculos, ao impedimento da utilização de recursos do orçamento geral da UE para financiar operações militares e à impossibilidade imediata de alterar o TUE, qualquer solução alternativa implicaria o recurso à via extraorçamental.

Assim se compreende os contornos gerais da proposta originalmente avançada por Federica Mogherini em 2017, quando anunciou a criação do MEAP, destinado a financiar operações da PCSD com implicações militares e de defesa (SEAE, 2017). A estrutura de governação proposta visa, acima de tudo, melhorar a coerência e eficiência da atuação da UE (Comissão Europeia, 2018a). Enquanto que os instrumentos anteriores reportavam a diferentes instituições e apresentavam diferentes procedimentos, o MEAP terá apenas uma instituição responsável pelas decisões, reduzindo os custos de governação e facilitando a coerência das operações (Deneckere, 2019). As ações financiadas pelo MEAP serão decididas pelo Conselho, com os Estados-membros a exercerem o seu controlo através de um Comité.<sup>21</sup>

A intenção de ir além de experiências anteriores informa igualmente o modelo adotado. Contrariamente ao Mecanismo Athena, que abrange 5 a 15% dos custos das operações militares, o MEAP cobrirá 35 a 45%. Originalmente orçamentado com 10,5 mil milhões de euros, o montante final passou para 5,692 mil milhões de euros como consequência da pandemia COVID-19.<sup>22</sup> Ainda assim, representa um aumento considerável face ao Mecanismo Athena – aproximadamente 60-70 milhões de euros – ou ao MAPA – 2,7 mil milhões de euros (Meyer, 2020). Mas mais importante, o MEAP absorverá, quer na prática, quer formalmente, os restantes mecanismos extraorçamentais existentes, i.e., o Mecanismo Athena e o MAPA (cf. tabela I).

Os principais objetivos do MEAP consistem em aumentar a eficácia das operações militares, apoiar os parceiros externos da UE, e ampliar o alcance das suas ações e iniciativas (Comissão Europeia, 2018a). A esse respeito, prevê-se que seja possível

---

21 Artigo 11.º da Decisão (PESC) 2021/509.

22 Artigo 2.º, n.º 1 da Decisão (PESC) 2021/509.

uma mobilização mais rápida e uma maior flexibilização dos fundos, pois a UE pretende assegurar a disponibilização permanente do financiamento do MEAP. A UE terá também à sua disposição as capacidades necessárias para financiar operações militares de apoio à paz executadas por parceiros internacionais, superando assim as limitações geográficas do MAPA (Comissão Europeia, 2018a). Com o reforço das capacidades das forças militares dos países parceiros, a UE poderá igualmente contribuir de forma mais eficiente para a preservação e manutenção da paz e preparar países para novos desafios securitários, proporcionando-lhes acesso a pacotes integrados que incluam formação, equipamentos, assistência e instalações que outrora não eram concedidos, reforçando os seus setores de segurança, especialmente na componente militar (Comissão Europeia, 2018a).

Por outro lado, o alargamento geográfico<sup>23</sup> representa um conjunto de vantagens adicionais para o reforço da atuação Europeia a nível global. Por um lado, o MEAP poderá realizar ações com um maior alcance, ao mesmo tempo que motiva os tradicionais parceiros Africanos para a necessidade de aumentarem as suas próprias contribuições financeiras para a paz e segurança e reforçar o papel da UA enquanto produtor de segurança e defesa (Furness e Bergmann, 2018; cf. International Crisis Group, 2021). Por outro lado, o facto de países terceiros poderem contribuir para o MEAP cria oportunidades para países como o Reino Unido continuarem a participar em operações militares da UE num contexto pós-Brexit (Hauck, 2020).

---

23 Ponto 18 da Decisão (PESC) 2021/509.

**Tabela 1**  
Instrumentos da UE para o financiamento de atividades militares

Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020			Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027		
Instrumento Financeiro	Fonte	Escopo	Instrumento Financeiro	Fonte	Escopo
<i>Instrumento para a Paz e Estabilidade (IEP)</i>	Incluído no orçamento geral da UE. 2,3 milhões de euros. <sup>24</sup>	Apoio a iniciativas de segurança e construção de paz em países parceiros, sem fins militares. Abrange a CPSD, permitindo o financiamento de atividades militares em situações excecionais (100 milhões de euros).	<i>Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI).</i>	Incluído no orçamento geral da UE. 79,5 mil milhões de euros. <sup>25</sup>	Apoio a ações de prevenção de conflitos, paz e estabilidade, através de programas geográficos e resposta rápida e emergência. Abrange a CPSD, para ações de desenvolvimento e segurança humana.
<i>Mecanismo Athena</i>	Fora do orçamento geral da UE. Participação dos Estados-membros (excluindo Dinamarca). Orçamento limitado.	Financiamento dos custos operacionais comuns de operações militares PCSD.	<i>Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP).</i>	Fora do orçamento geral da UE. 5,692 mil milhões de euros, financiado pelos Estados-membros (excluindo Dinamarca).	Apoio a ações operacionais (e.g. operações militares da UE ou de parceiros) da PESC, com implicações militares. Alcance global. Absorbe o Mecanismo Athena e o MAPA.
<i>Mecanismo de Apoio à Paz em África (MAPA)</i>	Fora do orçamento geral da UE. 1,615 milhões de euros (2014-18) <sup>26</sup> financiados pelos Estados-membros (excluindo Dinamarca), parte do 11.º FED.	Apoio a esforços da UA e Comunidades Económicas Regionais Africanas na paz e segurança.			

24 SEAE (2016b).

25 Conselho da União Europeia (2021a).

26 Equivale aos 1.030,5 milhões de euros comprometidos no programa de ação 2014-2016 e aos 584,5 milhões dec euros comprometido no programa de ação 2017-2018 (Comissão Europeia, 2019).

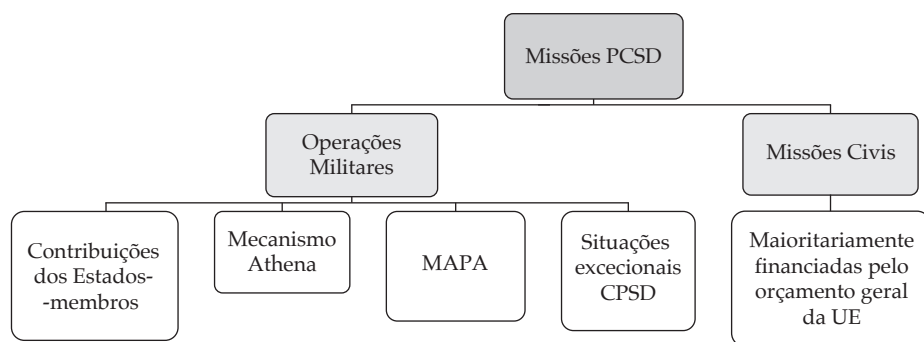
## Limites e desafios suscitados pelo MEAP

As novas propostas no domínio da segurança e defesa têm-se multiplicado em paralelo com os desafios à coerência interna da UE. O MEAP possibilitará diversos avanços ao nível de estrutura de governação e fiscalização, mas enfrentará igualmente a sua quota-parte de obstáculos que importa analisar.

### *A harmonização de uma arquitetura fragmentada*

A evolução dos instrumentos de financiamento da UE para a paz e segurança conduziu a uma arquitetura fragmentada (Figura 1) (Besch, 2020). Os instrumentos que financiam as missões civis e militares da PCSD são representados por diferentes serviços e apresentam diferentes procedimentos, dificultando assim a eficácia da atuação Europeia (Deneckere, 2019). Esta falta de harmonização entre regras de financiamento marcou inexoravelmente a execução dos instrumentos existentes.

**Figura 1**  
Fragmentação do financiamento das missões PCSD



Fonte: adaptado de Terpan (2015).

Contudo, o funcionamento do MEAP pode também gerar desafios próprios. Em termos do alargamento geográfico proposto, por exemplo, e considerando que este será um instrumento global, surgem inevitavelmente questões relacionadas com o futuro da relação UE-UA, caso as prioridades Africanas não sejam devidamente asseguradas face a uma possível demanda de outras regiões por financiamento Europeu (Hauck, 2020; International Crisis Group 2021).



Por outro lado, a disponibilização de armas a parceiros para apoiar operações de gestão de crises, através do MEAP, poderá contribuir para o distanciamento da UE face ao tradicional *soft power*, gerando novos desafios, principalmente riscos no uso indevido da capacitação militar ou a utilização de instrumentos militares em detrimento dos meios civis (Deneckere, 2019). Embora a proposta do MEAP tenha sido aceite por todos os Estados-membros, continuam a existir divergências acerca da inclusão do apoio ao equipamento, nomeadamente armas e munições. Alguns Estados-membros tradicionalmente neutros, como a Suécia, manifestaram preocupações durante o processo inicial de desenvolvimento da proposta. Contudo, outros Estados-membros como a França e Alemanha, vêem nesta questão a essência do objetivo de melhorar a capacidade de combate de parceiros externos (Deneckere *et al.*, 2020). O risco inerente deve-se a situações de conflito onde as operações militares da UE poderão ser executadas – especialmente aquelas com dificuldades de governação ou historial de violações dos direitos humanos. Na ausência de incentivos a reformas para criar mecanismos de resolução pacífica de conflitos através de meios civis, a capacitação militar pode assim acabar por contrariar os interesses da UE (Hauck, 2020).

Nesse sentido, em paralelo com a Decisão 2021/509, o Conselho aprovou um Quadro Metodológico Integrado (*Integrated Methodological Framework*), que não foi tornado público, mas que incluirá uma série de elementos, incluindo uma análise de contexto, verificação de conformidade, identificação de medidas de controle e compromissos exigidos do beneficiário, bem como identificação de monitoramento pós-entrega e requisitos de controle. O objetivo consiste em garantir que qualquer tipo de assistência militar e equipamento ocorra de acordo com o direito internacional, incluindo direitos humanos e o Direito Internacional Humanitário (DIH) (SEAE, 2021b). Por outras palavras, muito embora MEAP possa vir a reforçar o papel da UE enquanto ator global, terá ainda assim que conseguir melhorar o desempenho militar de países parceiros sem comprometer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais e promoção da democracia (Deneckere, 2019).

Por último, sendo o MEAP extraorçamental, a divisão entre financiamento supranacional (operações civis) e intergovernamental (operações militares) continuará a testar a coerência fundacional da PESC (Terpan, 2015). A incoerência operacional poderá ter um impacto considerável, pois quanto mais demorada a resposta da UE, maior a probabilidade de agravamento do conflito e subsequente ineficácia da ação Europeia (Terpan, 2015). Como o MEAP funcionará de forma intergovernamental, cada Estado-membro poderá decidir não participar sem comprometer a atuação da UE. No entanto, uma maior coerência na PESC só será verdadeiramente possível com uma efetiva harmonização da arquitetura da PCSD. Na impossibilidade de alteração imediata dos Tratados, a absorção dos mecanismos existentes para o financiamento das missões militares por parte do

MEAP é assim fundamental para alcançar um grau mínimo de harmonização das respetivas regras de financiamento.

### *Conciliar duas lógicas de governação*

A integração de dois mecanismos diferentes, embora com propósitos semelhantes – Athena e MAPA – num único mecanismo, gera a necessidade de conciliar dois sistemas de governação distintos. O MEAP adotou a base jurídica da PESC, i.e., os Estados-membros terão o poder de decisão e o controlo das atividades financiadas.<sup>27</sup> Sendo este um mecanismo de financiamento de operações militares, as atividades exigirão por isso a unanimidade do Conselho (Deneckere, 2019). As propostas de ações poderão ser apresentadas pelos Estados-membros ou pelo Alto Representante com o apoio da Comissão. Além das operações PESC, propostas de ações de assistência poderão configurar programas de ação plurianuais ou medidas de assistência *ad hoc*. Desta forma, o MEAP será controlado pelos Estados-membros (SEAE, 2020), com a estrutura de decisões a conservar quer elementos do MAPA (programas de ação plurianuais),<sup>28</sup> quer do Mecanismo Athena (unanimidade).<sup>29</sup> Todavia, o MEAP diferencia-se do MAPA de forma clara uma vez que o direito de iniciativa deste último reside exclusivamente na Comissão,<sup>30</sup> e os seus programas de ação exigem maioria qualificada do Comité de Representantes Permanentes dos Estados-membros.<sup>31</sup> Inversamente, o facto de os Estados-membros poderem apresentar propostas para o MEAP, ou vetar a sua aprovação, permite-lhes impor e gerir prioridades, permitindo decisões mais conscientes e ponderadas face a casos sensíveis de assistência com considerações relativas a letalidade (Deneckere, 2019). No entanto, a disponibilidade permanente de fundos e a possibilidade de adotar medidas para além de programas plurianuais pode também prejudicar a divisão de recursos prevista para uma estratégia longitudinal, dado que o relaxamento de um certo nível de obrigatoriedade de planeamento pode levar a uma estratégia com enfoque quase exclusivo na resolução de problemas que carecem de intervenção urgente. Deste modo, a manutenção dos programas de ação plurianuais é essencial para prolongar colaborações mais previsíveis e estratégicas (*Ibid.*). Por outro lado, em conjunto com o planeamento que resulta da manutenção de programas de ação plurianuais, a possibilidade de mobilização de recursos do MEAP para capacitar a

---

27 Artigo 5.º da Decisão (PESC) 2021/509.

28 Artigo 15.º, ponto a) do Regulamento (UE) n.º 2015/322.

29 Artigo 6.º, n.º 8 da Decisão (PESC) 2015/528.

30 Artigo 15.º, ponto a) do Regulamento (UE) n.º 2015/322.

31 Artigo 15.º, ponto b) do Regulamento (UE) n.º 2015/322.

UE para responder a prioridades inesperadas representa também uma vantagem adicional (Conselho da União Europeia, 2021).

### *O papel do Parlamento Europeu*

A boa governação do MEAP é crucial para o cumprimento dos seus objetivos enquanto instrumento de construção de paz. Nesse sentido, muito embora a intergovernamentalidade inata da PESC desafie o escrutínio parlamentar, a inclusão do PE na estrutura deste novo mecanismo torna-se fundamental.

Em conformidade com o artigo 113.º do Regimento do PE<sup>32</sup> relativo às recomendações sobre políticas externas da UE, a Comissão dos Assuntos Externos elaborou uma recomendação relativa ao MEAP, aprovada em março de 2019. Nesta recomendação, solicita-se que o Conselho e o Alto Representante informem o PE, regularmente, acerca das decisões tomadas relativas ao MEAP, e que as apreciações do PE sejam consideradas na preparação de propostas para os programas de ação (Parlamento Europeu, 2019a). É uma prática estabelecida para outros instrumentos intergovernamentais ou não-orçamentais, que poderá ajudar a reforçar a transparência de instrumentos como o MEAP. Porém, sendo este um mecanismo PESC, qualquer envolvimento adicional por parte do PE além de um papel consultivo necessitaria de base jurídica prévia nos Tratados (Deneckere, 2019). O escrutínio e fiscalização do PE permanecem por isso francamente limitados e a intergovernamentalidade do MEAP retira ao PE qualquer papel formal maior de supervisão. Ao contrário de outras áreas da PESC, o PE não tem uma voz formalmente ativa nas decisões da PCSD, tendo acesso limitado a informações e não podendo supervisionar o financiamento das operações militares (Herranz-Surrallés, 2019; Riddervold e Rosén, 2016).

Com o objetivo de alcançar um maior envolvimento, o PE tem realizado debates e *workshops* sobre missões civis e militares da PCSD, sobre crises internacionais com implicações para a segurança e defesa, entre outros temas (Legrand, 2019). Contudo, é também inegável que os Estados-membros não abdicam da sua soberania no domínio da defesa e segurança Europeia desde Maastricht (Besch, 2020). A falta de vontade política necessária à mudança institucional que possibilite uma verdadeira europeização da PCSD tem sido a principal causa do seu afastamento do escrutínio parlamentar (Herranz-Surrallés, 2019; Riddervold e Rosén, 2016). Ao conceder ao PE um direito de escrutínio, por exemplo, através de relatórios regulares, seria possível incrementar a transparência do desenvolvimento e estruturação do MEAP (Deneckere *et al.*, 2020).

---

32 Regimento do PE, Título III: Relações Externas, Capítulo 3: Recomendações sobre as Políticas Externas da União, Artigo 113.º

## Conclusão

A proposta do MEAP aborda um tema sensível relativamente ao papel da UE enquanto potência civil. A noção de segurança enquanto pré-condição do desenvolvimento, mencionada na Estratégia de Segurança (Conselho Europeu, 2003a), deve guiar a governação do MEAP, embora a sua exequibilidade dependa sempre da vontade dos Estados-membros. Tanto a França como a Alemanha manifestaram, desde logo, apoio a um instrumento extraorçamental para o reforço das capacidades militares e, em geral, os restantes Estados-membros demonstraram igual apoio a este mecanismo que poderá representar um progresso na resposta aos atuais desafios da segurança internacional (Furness e Bergmann, 2018).

Este artigo apresentou o MEAP enquanto novo mecanismo que visa melhorar a prevenção de conflitos, consolidação da paz, e reforço da segurança internacional, nomeadamente através do lançamento de missões e operações PCSD. Recuperando as questões de investigação – de que modo o MEAP se compara a outros instrumentos pré-existentes da UE para o financiamento de operações militares e como se poderá diferenciar no lançamento de operações militares da PCSD? – verificamos a existência de uma ambição de incremento da capacidade da UE em se tornar um ator internacional imprescindível. Com efeito, agregando o MAPA e o Mecanismo Athena, o MEAP poderá financiar uma maior parte dos custos comuns das operações militares da UE e reduzir os custos de governação, aumentando a coerência e eficácia geral.

O facto de as operações da PCSD se encontrarem sujeitas a diferentes regras financeiras, dependendo da sua natureza civil ou militar, dificulta a implementação de operações externas. Apesar de as operações militares continuarem a ser financiadas pela via extraorçamental, o MEAP poderá, à partida, colmatar algumas das lacunas e limites dos mecanismos anteriores. Por outro lado, fica também claro que o processo de criação e implementação do MEAP encontra-se fortemente ancorado nos interesses internos dos Estados-membros, exigindo por isso, pela sua própria natureza intergovernamental, processos de negociação constante. De igual forma, muito embora não resulte diretamente na delegação ou partilha de soberania, possui um enquadramento comum que serve propósitos comuns. Como tal, o MEAP representa um putativo progresso na integração da PCSD.

No entanto, tratando-se de um mecanismo inicialmente desenhado em 2018, o MEAP poderá também não ser capaz de responder com a eficácia pretendida face à atual situação regional e global. O decréscimo do orçamento dos 10,5 mil milhões de euros inicialmente previstos para 5,692 mil milhões de euros forçará a um reajuste de ambições e poderá, inclusive, comprometer o desempenho esperado. A intergovernamentalidade do MEAP e o contínuo escrutínio reduzido

por parte do PE poderão também comprometer um maior desempenho e sucesso da atuação da UE na prevenção de conflitos, consolidação da paz, e reforço da segurança internacional.

A PESC foi sofrendo alterações desde Maastricht por forma a aprofundar e melhorar o seu funcionamento, tendo o Tratado de Lisboa reforçado essas disposições e aprofundando-as. Nesse âmbito, este novo mecanismo destaca-se por permitir o fornecimento de equipamento militar, incluindo armas letais, a países parceiros, representando um passo considerável nos esforços da UE em tornar-se num ator internacional mais significativo. Contudo, esta possibilidade transforma também o MEAP num instrumento delicado que necessita de decisões mais transparentes e estruturas de supervisão mais eficazes de modo a evitar que gere um efeito contrário ao pretendido. Embora a PESC assente atualmente nos princípios da prevenção de conflitos, consolidação e manutenção da paz, reforço da segurança internacional e democracia e respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, apenas a vontade política dos Estados-membros assegurará o bom funcionamento do MEAP, contribuindo assim para uma política de segurança e defesa verdadeiramente comum.

## Referências

- Bergmann, J. (2017). "Capacity building in support of security and development (CBSD): securitising EU development policy?". *German Development Institute Briefing Paper*, No. 24, pp. 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*, No. 6, pp. 10-38.
- Besch, S. (2020). "EU's Institutional Framework regarding Defence Matters". *Policy Department for External Relations*, pp. 4-12.
- Billon-Galland, A. e Quencez, M. (2017). "Can France and Germany Make PESCO Work as a Process Toward EU Defense?". *German Marshall Fund of the United States (GMF) Policy Brief*, No. 033, pp. 1-8.
- Bowen, A. (2009). "Document Analysis as a Qualitative Research Method". *Qualitative Research Journal*, Vol. 9, No. 2, pp. 27-40.
- Brandão, A. P. (2010). "O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE". *Relações Internacionais*, No. 25, pp. 49-63.
- Câmara, J. (2015). *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Principia, Cascais.

- Comissão Europeia (2017). *Joint communication to the European Parliament and the Council for a renewed impetus of the Africa-EU Partnership* [em linha]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=JOIN:2017:17:FIN&from=EN> [consultado em 12/06/2020].
- Comissão Europeia (2018a). *Facilidade Europeia de Apoio à Paz* [em linha]. Disponível em: <https://op.europa.eu/s/n3Qf> [consultado em 20/05/2020].
- Comissão Europeia (2018b). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional*. [em linha]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2018:0460:-FIN> [consultado em 13/06/2020].
- Comissão Europeia (2019). *African Peace Facility annual report 2018* [em linha]. Disponível em: <https://africa-eu-partnership.org/en/stay-informed/publications/african-peace-facility-annual-report-2018> [consultado em 12/06/2020].
- Comissão Europeia (2020a). *New Africa-Caribbean-Pacific/EU Partnership: moving forward towards a new partnership fit for the future* [em linha]. 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) [consultado em 12/06/2020].
- Comissão Europeia (2020b). *African Peace Facility annual report 2019* [em linha]. Disponível em: <https://africa-eu-partnership.org/en/stay-informed/news/african-peace-facility-annual-report-2019> [consultado 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, Bruxelas.
- 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, Bruxelas.
- 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 da União Europeia, Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (2018). *Proposta de decisão do Conselho que cria um Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, apresentada ao Conselho pela alta representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, com o apoio da Comissão*, documento 9736/18. Conselho da União Europeia, Bruxelas.
- Conselho da União Europeia (2021). *Decisão (PESC) 2021/509 do Conselho de 22 de março de 2021 que cria um Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, e revoga a Decisão (PESC) 2015/528*. Conselho da União Europeia, Bruxelas.

- Conselho da União Europeia (2021a). Comunicado de imprensa: Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global: Embaixadores junto da UE dão luz verde ao texto de compromisso final com vista a um acordo com o PE [em linha]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-greenlight-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/> [consultado em 09/04/2021].
- 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 de Ministros ACP-CE, Bruxelas.
- Conselho Europeu (1993). *Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Bruxelas, 10 e 11 de dezembro de 1993, Anexo II*, pp. 29-30 [em linha]. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/media/21216/82736.pdf> [consultado em 08/02/2021].
- Conselho Europeu (2003a). *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World* [em linha]. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf> [consultado em 08/02/2021].
- 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* [em linha]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/45120/210720-euco-final-conclusions-pt.pdf> [consultado em 27/07/2020].
- Debuysere, L. e Blockmans, S. (2019). “A Jumbo Financial Instrument for EU External Action?”. *Bertelsmann Stiftung Commentary*, pp. 1-8.
- Deneckere, M. (2019). “The uncharted path towards a European Peace Facility”. *European Centre for Development Policy Management Discussion paper*, No. 248, pp. 1-16.
- Deneckere, M., Neat, A. e Hauck, V. (2020). “The future of EU security sector assistance: Learning from experience”. *European Centre for Development Policy Management Discussion Paper*, No. 271, pp. 1-36.
- Fiott, D. (2019). “The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments”, *Policy Department for External Relations*, pp. 4-36.
- Fiott, D. e Bund, J. (2018). EUISS, *Yearbook of European Security*, “Financing the CSDP” [em linha]. 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) [consultado em 27/06/2020].
- Freire, M. R. e Simão, L. (2013). “The EU’s security actorness: the case of EUMM in Georgia”. *European Security*, Vol. 22 No. 4, pp. 464-477.
- Furness, M. (2011). “Sustaining EU Financing for Security and Development: The Difficult Case of the African Peace Facility”. *German Development Institute Briefing Paper*, No. 7, pp. 1-4.
-

- Furness, M. e Bergmann, J. (2018). "A European peace facility could make a pragmatic contribution to peacebuilding around the world". *German Development Institute Briefing Paper*, No. 6, pp. 1-4.
- Gänzle, S. (2009). "Coping with the 'Security-Development Nexus': The European Community's Instrument for Stability – Rationale and Potential". *German Development Institute* [em linha], No. 47. Disponível em: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-193728> [consultado em 28/02/2021].
- 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*, Vol. 54, No. 1 pp. 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*, No. 120, pp. 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*, No. 41, pp. 29-45.
- International Crisis Group (2021). "How to Spend It: New EU Funding for African Peace and Security". *Africa Report*, No. 297 [em linha]. Disponível em: <https://www.crisisgroup.org/africa/african-union-regional-bodies/297-how-spend-it-new-eu-funding-african-peace-and-security> [consultado em 28/02/2021].
- Legrand, J. (2019). *Política Comum de Segurança e Defesa* [em linha]. Disponível em: [www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa) [consultado em 26/05/2020].
- Meyer, C. (2020). "10 years of CSDP: Four in-depth analyses requested by the Sub-Committee on Security and Defence of the European Parliament (EP)". *Policy Department for External Relations*, pp. 4-13.
- Moravcsik, A. (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31 No. 4, pp. 473-524.
- Moravcsik, A. (1995). "Liberal intergovernmentalism and integration: a rejoinder". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33 No. 4, pp. 611-628.
- Nováky, N. (2016). "Who wants to pay more? The European Union's military operations and the dispute over financial burden sharing". *Journal European Security*, Vol. 25 No. 2, pp. 216-236.
- Nováky, N. (2020). "The Strategic Compass: Charting a New Course for the EU's Security and Defence Policy". *Policy Brief*, Wilfried Martens Centre for European Studies, 19 de dezembro de 2020.



- Parlamento Europeu (2019a). *Legislative train: 1 new boost for jobs, growth and investment* [em linha]. Disponível em: [www.europarl.europa.eu/legislative-train/api/stages/report/12-2019/theme/new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file/mff-european-peace-facility](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/api/stages/report/12-2019/theme/new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file/mff-european-peace-facility) [consultado 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* [em linha]. Disponível em: [www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-8-2019-03-05-RULE-113\\_PT.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-8-2019-03-05-RULE-113_PT.html) [consultado em 23/05/2020].
- 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, Estrasburgo.
- 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*. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, Estrasburgo.
- Reis, L. (2014). *Política Comum de Segurança e Defesa: O Novo Desafio ao Processo de Integração da eu*. Tese de Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais. Universidade do Minho.
- Reis, L. (2018). “O papel da defesa no futuro da Europa: Da Estratégia Global da União Europeia à Cooperação Estruturada Permanente”. *Relações Internacionais*, No. 60, pp. 39-55.
- Riddervold, M. e Guri, R. (2016). “Trick and treat: how the Commission and the European Parliament exert influence in EU foreign and security policies”. *Journal of European Integration*, Vol. 38 No. 6, pp. 687-702.
- Schonard, M. (2019). *Os processos de decisão de tipo supranacional* [em linha]. Disponível em: [www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/8/os-processos-de-decisao-de-tipo-supranacional](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/8/os-processos-de-decisao-de-tipo-supranacional) [consultado em 12/06/2020].
- Serviço Europeu para a Ação Externa (2016a). *Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia* [em linha]. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-pt> [consultado em 12/06/2020].
- Serviço Europeu para a Ação Externa (2016b). *Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)* [em linha]. 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) [consultado 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* [em linha]. 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) [consultado em 23/05/2020].
- Serviço Europeu para a Ação Externa (2020a). *Military and civilian missions and operations 2020* [em linha]. 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) [consultado em 12/06/2020].
- Serviço Europeu para a Ação Externa (2020b). *Questions & Answers: The European Peace Facility* [em linha]. 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) [consultado em 27/06/2020].
- Serviço Europeu para a Ação Externa (2021a). *Military and civilian missions and operations* [em linha]. 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) [consultado em 09/04/2021].
- Serviço Europeu para a Ação Externa (2021b). *Questions and answers on the European Peace Facility’s Integrated Methodological Framework* [em linha]. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/95400/questions-and-answers-european-peace-facility%E2%80%99s-integrated-methodological-framework\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/95400/questions-and-answers-european-peace-facility%E2%80%99s-integrated-methodological-framework_en) [consultado em 09/04/2021].
- Tardy, T. (2013). “Funding peace operations: better value for EU money”. *European Union Institute for Security Studies*, pp. 1-4.
- Tardy, T. (2014). “CSDP: getting third states on board”. *European Union Institute for Security Studies (EUISS) Brief*, 1 de março de 2014.
- Teixeira, N. (2010). “A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa”. *Relações Internacionais* No. 25, pp. 21-29.
- Terpan, F. (2015). “Financing Common Security and Defence Policy operations: explaining change and inertia in a fragmented and flexible structure”. *European Security*, Vol. 24, No. 2, pp. 221-263.
- União Europeia (1997). *Tratado de Amesterdão – Protocolo relativo à posição da Dinamarca, artigo 6.º – Parte II* [em linha]. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/euro-paeu/files/docs/body/treaty\\_of\\_amsterdam\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/euro-paeu/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_pt.pdf) [consultado 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.º 2; Título V, secção 2 capítulo 2 e artigo 42.º n.º 1, artigo 42.º n.º 4, artigo 45.º n.º 2 e artigo 46.º* [em linha]. 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) [consultado em 23/05/2020].

- União Europeia (2008b). *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada) – Artigos n.º 209 e n.º 212* [em linha]. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF) [consultado em 12/06/2020].
- Wojnicz, L. (2013). “Common Security and Defence Policy of the European Union in Theories of the European Integration”. *Reality of Politics. Estimates-Comments-Forecasts No. 4*, pp. 316-335.
- Zamora, J. (2018). “European peace facility, nueva fuente de financiación para las operaciones y misiones militares”. *Revista General de Marina*, No. 275, pp. 977-981.
- Zwolski, K. e Christian, K. (2013). *The EU as a global security actor: a comprehensive analysis beyond CFSP and JHA*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.