

SEGURANÇA INTERNACIONAL

RICARDO SILVESTRE A IMPORTÂNCIA DE PORTUGAL NA INDEPENDÊNCIA ENERGÉTICA E DILEMA DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA ANA ROMÃO THE CULTURAL IMPACT OF UNSC RESOLUTION 1325: FICTIONAL REPRESENTATIONS OF WARTIME SEXUAL VIOLENCE SÓNIA ROQUE E MARIA FRANCISCA SARAIVA A AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA: O PAPEL DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS NA PROMOÇÃO DA PERSPETIVA DE GÉNERO EM SITUAÇÕES DE CONFLITO ARMADO INTERNO JENNIFER FELLER O FUTURO DA COOPERAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A EQUIDADE DE GÉNERO EM ÁFRICA INÊS NARCISO E ANA COSTA O PÚBLICO NÃO QUER A VERDADE, MAS A MENTIRA QUE MAIS LHE AGRADE: FATORES DE VULNERABILIDADE DA SOCIEDADE PORTUGUESA À DESINFORMAÇÃO MELISSA FONSECA VIEIRA, INÊS MARQUES RIBEIRO E PEDRO SEABRA O MECANISMO EUROPEU DE APOIO À PAZ NO REFORÇO DA UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR SECURITÁRIO

SEGURANÇA INTERNACIONAL

RICARDO SILVESTRE A IMPORTÂNCIA DE PORTUGAL NA INDEPENDÊNCIA ENERGÉTICA E DILEMA DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA ANA ROMÃO THE CULTURAL IMPACT OF UNSC RESOLUTION 1325: FICTIONAL REPRESENTATIONS OF WARTIME SEXUAL VIOLENCE SÓNIA ROQUE E MARIA FRANCISCA SARAIVA A AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA: O PAPEL DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS NA PROMOÇÃO DA PERSPETIVA DE GÉNERO EM SITUAÇÕES DE CONFLITO ARMADO INTERNO JENNIFER FELLER O FUTURO DA COOPERAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A EQUIDADE DE GÉNERO EM ÁFRICA INÊS NARCISO E ANA COSTA O PÚBLICO NÃO QUER A VERDADE, MAS A MENTIRA QUE MAIS LHE AGRADE: FATORES DE VULNERABILIDADE DA SOCIEDADE PORTUGUESA À DESINFORMAÇÃO MELISSA FONSECA VIEIRA, INÊS MARQUES RIBEIRO E PEDRO SEABRA O MECANISMO EUROPEU DE APOIO À PAZ NO REFORÇO DA UNIÃO EUROPEIA COMO ATOR SECURITÁRIO

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral – P.V.P. 8,50 €

Conselho de Redação

Diretora

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luís Cunha

Assistente Editorial

António Baranita

Conselho Editorial

André Barrinha (Universidade de Bath), Ana Paula Brandão (Universidade do Minho), Ana Santos Pinto (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Horta Fernandes (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Paulo Duarte (Instituto da Defesa Nacional), Armando Marques Guedes (Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-IUL), Carlos Branco (IPRI), Daniel Pinéu (Universidade de Amsterdão), Francisco Proença Garcia (Universidade Católica Portuguesa), João Vieira Borges (Comissão Portuguesa de História Militar), José Luís Pinto Ramalho (Exército Português), José Manuel Freire Nogueira (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Leitão Tomé (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Ennes Ferreira (ISEG), Maria do Céu Pinto (Universidade do Minho), Maria Francisca Saraiva (Instituto da Defesa Nacional e Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Mendo Castro Henriques (Universidade Católica Portuguesa), Miguel Monjardino (Universidade Católica Portuguesa), Paulo Jorge Canelas de Castro (Universidade de Macau), Patrícia Daehnhardt (IPRI), Paulo Viegas Nunes (Academia Militar), Raquel Freire (Universidade de Coimbra), Sandra Balão (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Teresa Ferreira Rodrigues (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Vasco Rato (Universidade Lusíada), Vítor Rodrigues Viana (Exército Português).

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto (Exército Português), António Martins da Cruz (Universidade Lusíada), António Vitorino (Organização Internacional das Migrações), António Silva Ribeiro (Armada Portuguesa), Carlos Gaspar (IPRI), Celso Castro (Fundação Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Moita (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Braga da Cruz (Universidade Católica Portuguesa), Maria Carrilho (ISCTE-IUL), Nuno Severiano Teixeira (FCSH, Universidade Nova de Lisboa).

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie (Sciences Po, Paris), Christopher Dandeker (King's College, London), Christopher Hill (University of Cambridge), George Modelski (University of Washington), Josef Joffé (Hoover Institution), Ken Booth (University of Aberystwyth), Lawrence Freedman (King's College, London), Robert Kennedy (US Army War College), Todd Sandler (University of Texas).

Editorial Board

André Barrinha (University of Bath), Ana Paula Brandão (University of Minho), Ana Santos Pinto (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Horta Fernandes (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Paulo Duarte (National Defence Institute), Armando Marques Guedes (Law Faculty, Nova University of Lisbon), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-University Institute of Lisbon), Carlos Branco (Portuguese Institute of International Relations), Daniel Pinéu (University of Amsterdam), Francisco Proença Garcia (Portuguese Catholic University), João Vieira Borges (Portuguese Commission of Military History), José Luís Pinto Ramalho (Portuguese Army), José Manuel Freire Nogueira (Autónoma University), Luís Leitão Tomé (Autónoma University), Manuel Ennes Ferreira (Lisbon School of Economics and Management), Maria do Céu Pinto (University of Minho), Maria Francisca Saraiva (National Defence Institute and Institute of Social and Political Sciences), Mendo Castro Henriques (Portuguese Catholic University), Miguel Monjardino (Portuguese Catholic University), Paulo Jorge Canelas de Castro (University of Macau), Patrícia Daehnhardt (Portuguese Institute of International Relations), Paulo Viegas Nunes (Military Academy), Raquel Freire (University of Coimbra), Sandra Balão (Institute of Social and Political Sciences), Teresa Ferreira Rodrigues (Faculty of Social Sciences, Nova University of Lisbon), Vasco Rato (Lusíada University), Vítor Rodrigues Viana (Portuguese Army).

National Advisory Board

Abel Cabral Couto (Portuguese Army), António Martins da Cruz (Lusiáda University), António Vitorino (International Organization for Migration), António Silva Ribeiro (Portuguese Navy), Carlos Gaspar (Portuguese Institute of International Relations), Celso Castro (Foundation Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense Portugal), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Autónoma University), Luís Moita (Autónoma University), Manuel Braga da Cruz (Portuguese Catholic University), Maria Carrilho (ISCTE-University Institute of Lisbon), Nuno Severiano Teixeira (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon).

International Advisory Board

Bertrand Badie (Sciences Po, France), Christopher Dandeker (King's College, UK), Christopher Hill (University of Cambridge, UK), George Modelski (University of Washington, USA), Josef Joffé (Hoover Institution, USA), Ken Booth (University of Aberystwyth, UK), Lawrence Freedman (King's College, UK), Robert Kennedy (US Army War College, USA), Todd Sandler (University of Texas, USA).

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração

Consultar final da revista

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00 Fax.: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt www.idn.gov.pt

Pré-Impressão, Impressão e Acabamento

Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Estrada de Mem Martins, 4, São Carlos — Apartado 113 – 2726-901 Mem Martins

Tel.: 219 266 600 Fax: 219 202 765 E-mail: geral@emec.gov.pt

ISSN 0870-757X Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 400 exemplares

Anotado na ERC Registada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha e Portugal; MIAR, RedAlyC e JSTOR.

Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.

Editorial	5
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
A Importância de Portugal na Independência Energética e Dilema de Segurança da União Europeia	7
<i>Ricardo Silvestre</i>	
The Cultural Impact of UNSC Resolution 1325: Fictional Representations of Wartime Sexual Violence	29
<i>Ana Romão</i>	
A Agenda Mulheres, Paz e Segurança: o Papel do Conselho de Direitos Humanos na Promoção da Perspetiva de Género em Situações de Conflito Armado Interno	43
<i>Sónia Roque e Maria Francisca Saraiva</i>	
O Futuro da Cooperação da União Europeia para a Equidade de Género em África	71
<i>Jennifer Feller</i>	
O Público Não Quer a Verdade, Mas a Mentira que Mais Lhe Agrade: Fatores de Vulnerabilidade da Sociedade Portuguesa à Desinformação	89
<i>Inês Narciso e Ana Costa</i>	
O Mecanismo Europeu de Apoio à Paz no Reforço da União Europeia como Ator Securitário	115
<i>Melissa Fonseca Vieira, Inês Marques Ribeiro e Pedro Seabra</i>	

O plano da segurança internacional tem sido marcado pela inserção de novos temas como os da autonomia estratégica, incluindo a energética, a relação entre género, segurança e resiliência, a desinformação e a necessária operacionalização de novos instrumentos facilitadores da capacitação de parceiros, no âmbito da segurança regional. O primeiro número de 2021 da revista *Nação e Defesa* oferece um espaço de análise a estes temas.

Partindo do pressuposto teórico realista, sobre a existência de um permanente dilema de segurança nas relações entre atores internacionais, Ricardo Silvestre enquadra a relevância decorrente do posicionamento geopolítico e geoestratégico de Portugal, no garante da independência e sustentação energética e na forma como estas poderão contribuir para salvaguardar a autonomia energética da União Europeia e atenuar a presença daquele dilema.

Três artigos, que integram o elenco deste número, retomam a importância do tema da aprovação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sobre Mulheres, Paz e Segurança.

Ana Romão demonstra como é que, no plano cinematográfico, as representações ficcionais de violência sexual em contextos de guerra têm contribuído para a formação de uma perspetiva ocidental sobre o tema e em que medida esta tem acompanhado o enquadramento dado pela Resolução 1325, sobre violência sexual em situações de conflito.

Sónia Roque e Maria Francisca Saraiva, com base na análise dos procedimentos e das sessões regulares e especiais do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, examinam o estado de evolução normativa no que respeita à proteção e promoção dos direitos das mulheres, em situações de elevada complexidade jurídica, como as que decorrem de contextos de conflito armado.

O futuro da cooperação entre a União Europeia e África sobre equidade de género é analisado por Jennifer Feller, que debate neste contexto o modelo de cooperação europeu, incluindo a implementação em países africanos dos Planos de Ação para o Género, examinando a importância da paridade de género para a resiliência e desenvolvimento societal.

Inês Narciso e Ana Costa analisam fatores de risco e formas de mitigação da desinformação, identificando e avaliando, no caso português, o estado geral da literacia digital, o nível de confiança na comunicação social e nas instituições governamentais e a necessidade de concertar um adequado quadro regulativo, reconhecendo serem estas condições essenciais à mitigação daquela ameaça e à sustentação da própria democracia.

Enquadrado pela necessidade europeia de uma melhor prevenção da conflitualidade, consolidação de paz e reforço da segurança internacional Melissa Fonseca Vieira, Inês Marques Ribeiro e Pedro Seabra analisam a criação e o papel do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz e o seu impacto no fortalecimento da União Europeia

como ator securitário. Este novo mecanismo permitirá o financiamento direto de operações militares, promovendo e facilitando um maior empenhamento dos Estados-membros na Política Comum de Segurança e Defesa.

Isabel Ferreira Nunes

A Importância de Portugal na Independência Energética e Dilema de Segurança da União Europeia

Ricardo Silvestre

Doutorado, International Officer do think tank Movimento Liberal Social.

Resumo

A interdependência económica pode aprofundar relações económicas quando existem ganhos recíprocos. No entanto, uma assimetria na interdependência causa problemas para a defesa dos Estados, criando um dilema de segurança e o assumir de posições de realismo ofensivo ou defensivo. Este dilema, normalmente inserido na perspetiva de integridade territorial e soberania também se aplica no quadro das relações internacionais. Um dos propósitos da política energética da União Europeia é assegurar a segurança do aprovisionamento energético da União. Para o continente europeu, a Rússia não só continuará a ser um dos principais fornecedores de gás natural, como inclusive tem alargado a sua rede de abastecimento, tanto a norte como a sul da Europa. Para a União Europeia diversificar o seu *mix* energético, uma aposta natural é o gás natural liquefeito. Portugal pode desempenhar um papel fundamental nesse processo ao estar geograficamente numa posição privilegiada podendo garantir a diversificação e independência energética, e com isso atenuar o dilema de segurança.

Palavras-chave: Interdependência económica; dilema de segurança; União Europeia; Federação Russa; Portugal; Gás Natural Liquefeito.

Abstract

The Importance of Portugal in Energy Independence and Security Dilemma of the European Union

Economic interdependence can increase economic relations. However, an asymmetry in the interdependence can cause a problem for the defense of the state, creating a security dilemma and actions of offensive or defensive realism. This dilemma, normally viewed in the perspective of territorial integrity and sovereignty also applies in the framework of international relations. One of the purposes of the European Union's energy policy is to ensure the security of the energy supply. For the European continent, Russia will not only continue to be one of the main suppliers of natural gas, but Moscow as even expanded its supply network, both to the north and south of Europe. For the European Union to diversify its energy mix liquefied natural gas it's a good solution. Portugal can play a fundamental role in this process by being in geographically privileged position, and with that guarantee the diversification and energy independence of the European Union, mitigating the security dilemma.

Keywords: *Economic interdependence; security dilemma; European Union; Russian Federation; Portugal; Liquefied natural gas.*

Artigo recebido: 25.01.2021

Aprovado: 06.02.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.158.01>

Introdução

Dois dos propósitos da política energética da União Europeia, como referidos no Artigo 194.º do Tratado de Lisboa,¹ são de “a) Assegurar o funcionamento do mercado da energia, [e], b) Assegurar a segurança do aprovisionamento energético da União” (Assembleia da República, 2007). Este princípio relaciona-se com o acesso a mercados energéticos, a necessidade de crescimento económico, o funcionamento regular da indústria e a garantia do conforto dos cidadãos no seu dia-a-dia.² O bom funcionamento dos mercados energéticos europeus, e nos países que fazem parte da União Europeia, depende da solidariedade entre Estados, no que se trata de soluções de abastecimento, do trânsito da energia entre pontos de receção e de consumo e na partilha de reservas. Porém, depende particularmente de quais os fornecedores externos, e em particular, no que se refere ao gás natural, o facto de esse ser a Federação Russa. Apesar da União Europeia ser o principal cliente do gigante a oriente, a Rússia já mostrou não ser um parceiro comercial fiável. De facto, a história atesta que Moscovo pode, a qualquer momento, dar ordens às empresas que estão sobre controlo do Estado para diminuir, ou cortar, o trânsito de gás para os países da Europa de leste, e com isso também para o resto do continente. Isto é particularmente importante quando onze dos Estados-membros têm uma relação direta, ou indireta, com fornecimento de gás natural vindo de leste da União: Bulgária; República Checa; Estónia; Lituânia; Hungria; Áustria; Polónia; Roménia; Eslovénia; Eslováquia e Finlândia. Estes países são responsáveis pela importação de mais de 75% do gás que a Rússia envia para a União Europeia (Ellyatt, 2019). O conceito de interdependência económica entre Estados defende que um aprofundar de relações económicas acontece quando existem ganhos recíprocos. No entanto, uma assimetria na interdependência causa problemas para a defesa do Estado, criando um dilema de segurança, dependendo também de qual a postura por parte dos Estados, que pode ser ofensiva ou defensiva. Na postura ofensiva, também caracterizada por realismo ofensivo, um Estado mais poderoso procura ganhar vantagem sobre outros, evitando ao mesmo tempo que estes possam ganhar poder às suas custas, um cenário de soma-zero. Inclusive, um dos objetivos do realismo ofensivo pode ser o ganho de hegemonia numa esfera de influência. Porém, o contrário também se aplica. Uma menor dependência de um único fornecedor, ou de um fornecedor maioritário, coloca um Estado, ou uma união de Estados no caso da União Europeia, com maior capacidade negocial, equilibrando

1 Como se pode encontrar no texto da versão consolidada.

2 Para uma reflexão sobre a importância da questão energética ver “O Gás Natural nos Confrontos da Geopolítica Global” de Eduardo Caetano Sousa nesta revista no N.º 153, agosto de 2019.

a balança de poder entre potências. Porém, a Rússia continuará, previsivelmente, a ser o principal fornecedor de gás natural para a Europa. Para além disso, tem alargado a sua rede de abastecimento, tanto a norte como a sul da Europa. Para a União Europeia diversificar o seu *mix* energético, e assim aumentar a independência energética, uma aposta natural é o gás natural liquefeito.³ Não só este mercado está em clara ascensão, como, e não menos importante, um dos principais fornecedores, os Estados Unidos são um aliado histórico da Europa e da União Europeia, com ligações militares que visam garantir a segurança da ordem mundial através da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). É neste cenário que Portugal pode desempenhar um papel fundamental, como um membro em pleno direito destas organizações, mas também por, geograficamente, estar numa posição privilegiada para garantir a diversificação, e independência energética e com isso atenuar o dilema de segurança da União Europeia *vis-à-vis* a Federação Russa.

Este trabalho deseja acrescentar um contributo para uma análise contemporânea de questões relacionadas com o dilema de segurança, que não só de natureza militar, mas de ordem política e económica, e quais as condições que possibilitam um Estado como a Federação Russa assumir um realismo ofensivo. Igualmente, pretende-se teorizar qual a possibilidade da manutenção de um *statu quo* entre potências mundiais, no que se trata de segurança energética, como é o caso da Rússia, União Europeia e Estados Unidos.

O realismo ofensivo e o dilema de segurança

Desde Adam Smith que se defende que existem efeitos positivos da interdependência económica (Graafland e Wells, 2020). Teoricamente, este tipo de interdependência leva os governantes a evitar conflitos militares pelo receio da perda de capitais estrangeiros. No entanto, existe o risco de uma das partes assumir uma postura conflituosa, causando um aumento da instabilidade e assim a competição pela garantia de segurança e autonomia (Polachek, 1980). Já nas teorias marxistas e neomarxistas, a interdependência é vista como uma fonte de conflitos entre Estados, uma vez que podem ser criadas assimetrias de poder, com a exploração dos

3 Existe um mercado energético secundário em franco desenvolvimento que são as energias renováveis. Este mercado está em crescimento tanto pela procura pelos consumidores, como por orientações da Comissão Europeia. Para saber mais sobre este tema ver os relatórios da Comissão e a proposta de um *European Green Deal*, disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Renewable_energy_statistics; https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en. Porém, este trabalho incide sobre gás natural, e em específico, gás natural liquefeito.

economicamente mais fracos ou com menos recursos naturais. Isto causa um atraso no crescimento dos fracos enquanto aumenta o poderio econômico e força negocial dos fortes (Lenine, 1916). Por sua vez, os realistas defendem que os interesses econômicos estão sempre subordinados a questões militares e de segurança, e que o cálculo que é feito pelos governantes, numa relação direta com decisores militares, é pouco influenciado pela questão de existir, ou não, interdependência econômica (Buzan, 1984).

Num sistema internacional que se caracteriza como anárquico, os Estados tendem a assumir uma posição de isolamento e vulnerabilidade, a que se associa a desconfiança para com as ações de outros Estados. Estas preocupações reforçam a falta de confiança entre Estados, no que se trata de garantir a sobrevivência dos mesmos.⁴ Isso causa processos de autopreservação, sendo um deles a obtenção de poder, que pode ser absoluto, ou relativo, assim como o assumir uma postura ofensiva ou defensiva (Jervis, 1978). Da forma como o sistema internacional está organizado, grandes potências recorrem a ações ofensivas de maneira a assegurar a sua segurança (Jervis, 1978). Segundo John Mearsheimer, uma postura ofensiva num sistema realista, que, naturalmente, se denomina como realismo ofensivo, caracteriza-se por ser parte de um sistema anárquico com Estados independentes e sem uma autoridade central, onde existe a capacidade militar para ações ofensivas, os Estados não têm forma de saber quais as reais intenções dos outros Estados, a sobrevivência é o principal objetivo de uma grande potência, e por sua vez, estas grandes potências são atores racionais (Mearsheimer, 2001). Nesta situação, os Estados procuram maximizar o poder relativo, definido como ganho de recursos materiais, criação de desequilíbrios de poder e aquisição de vantagens sobre Estados rivais, mesmo que estes não sejam grandes potências (Mearsheimer, 2001). Para maximizar o ganho de poder relativo, pode, inclusive, existir a cedência de vantagens que levam ao ganho de poder absoluto. Apesar destes ganhos serem mais reduzidos, proporcionam vantagem sobre Estados rivais. Esse pode ser o caso da utilização de recursos naturais para a obtenção de poder e que podem substituir ofensivas militares na procura de ganhos territoriais (Mearsheimer, 2001).

Porém, a postura de realismo ofensivo leva à inevitabilidade do dilema de segurança. Na “teoria dos quatro mundos” de Robert Jervis, dinâmicas ofensivas têm vantagem sobre defensivas. A postura ofensiva é assim a melhor estratégia para assegurar vantagens obtidas (Jervis, 1978). Isso resulta na procura de maximização de poder, que não tanto a maximização da segurança (Baylis, Smith e Owens, 2019). O dilema de segurança é visto para além da questão de integridade territorial e conflito armado,

4 Para uma reflexão sobre as relações entre Estados num sistema anárquico, ver John Mearsheimer no primeiro capítulo do livro *The Tragedy of Great Power Politics*.

mas também como um conflito político e de competição económica (Krickovic, 2015; Mearshimer, 1994). A forma como trocas comerciais e transação de bens, e com isso a natureza da interdependência económica, pode causar a imposição de embargos ou bloqueios, ou, ao limite, ações de guerra irregular (Copeland, 1996).

No entanto, outros autores, como o caso de Kenneth Waltz, defendem que o sistema internacional anárquico proporciona igualmente as condições para os Estados terem uma postura mais moderada, de modo a garantir a sua segurança, o que se enquadra na lógica do realismo defensivo (Waltz, 1979).

Estes enquadramentos teóricos ajudam na análise de quais as condições no terreno, particularmente nas necessidades de energia, que colocam a União Europeia e a Federação Russa num dilema de segurança, assim como fatores externos a essas duas potências. Um desses fatores é a existência de outras opções de fornecimento e diversificação do *mix* energético, com efeitos na interdependência económica, e que pode alterar a natureza do dilema.

A União Europeia, gás natural e segurança energética

A utilização de gás natural na União Europeia representa cerca de um quarto das suas necessidades energéticas. Deste valor, 26% é utilizado para criação de energia, 23% na indústria e o resto para o setor de serviços e utilização doméstica (European Commission, 2020). A procura de gás natural na União encontra-se perto dos 480 bilhões de metros cúbicos, e estima-se que essa necessidade continue estável nos próximos anos (European Commission, 2020). A dependência de gás natural chegou aos 77.9% em 2018, comparado com os 74.4% observados no ano anterior, e em quinze dos Estados-membros, esse valor chega a ser superior a 90% (Eurostat, 2019). Existe a preocupação que a maior parte do gás natural é importado a países externos à União Europeia. Menos de 30% das necessidades na União são resolvidas por produção interna, com o resto importado da Rússia (cerca de 43%), Noruega (cerca de 33%) e Argélia (cerca de 8%) (Eurostat, 2019). De facto, a produção de gás natural na União tem mostrado uma tendência negativa, por exemplo, diminuindo em 8.1% em 2018 quando comparado com 2017. De grande importância para esta alteração foi o facto de os Países Baixos terem parado a extração de gás natural da estação de Slochteren, um dos principais pontos de produção. No entanto, tendências negativas também foram observadas em países como a Bulgária (-82.7%), Eslováquia (-43.4%), Áustria (-17.8%), Croácia (-16.3%), Dinamarca (-15.0%) e Alemanha (-14,5%) (Eurostat, 2019).

A União Europeia encontra-se numa posição delicada, por um lado necessita de energia, e em particular gás natural. Por outro lado, produz cada vez menos, o que significa que precisa de importar mais do exterior. Consciente desse desequilíbrio, e

como parte da estratégia energética da União, tem havido uma aposta na diplomacia energética. Em 20 de julho de 2015, o Conselho dos Negócios Estrangeiros adotou o Plano de Ação de Diplomacia Energética da União Europeia (CUE, 2015). Este plano tem quatro prioridades: facilitar a discussão regular do Conselho sobre estratégias em questões energéticas; estabelecer diálogos com países produtores e de trânsito; alcançar posições conjuntas nas instituições multilaterais da União Europeia; e reforçar a capacidade de a União Europeia falar “a uma só voz” em questões relacionadas com necessidades energéticas (CUE, 2015). Se essa diplomacia tem resultado em negociações com países como a Noruega e Estados Unidos, o mesmo não é evidente com parceiros regionais que são menos fiáveis, como é o caso da Federação Russa. Moscovo tem provas dadas de ser capaz de diminuir, ou suspender a exportação de gás natural, o que no passado já colocou a Europa numa situação de fragilidade (BBC, 2006). Assim, uma das condições para a diplomacia energética por parte da União Europeia, de forma a assegurar o gás natural que necessita, é a necessidade de não hostilizar o seu principal fornecedor. Um exemplo foram as sanções aplicadas à Rússia, pelo Conselho Europeu e pelo Conselho da União Europeia, após a anexação da Crimeia. Algumas das sanções são específicas para pessoas e entidades (CUE, 2014), e incluem embargos a armamento e material relacionado, à venda de equipamento para a indústria petrolífera russa, e ao congelamento de ativos económicos (EPC, 2014). Estas sanções têm tido efeito no que se relaciona à aquisição de equipamento que a Rússia necessita para a exploração de petróleo. Num exemplo concreto, neste caso com sanções impostas pela Administração Obama, e pelo Congresso Americano, a exploração de petróleo no Ártico, onde a Rosneft acordara com a ExxonMobil uma parceria de 3.2 mil milhões de dólares, teve de ser abandonada pela multinacional Americana por causa das sanções (Krausse, 2018). No entanto, tanto as sanções europeias como as norte-americanas não se aplicam ao setor energético convencional, o que permite a Moscovo manter a rentabilização dos recursos naturais, e com isso a manutenção do aparelho político dirigido pelo presidente Putin. Companhias energéticas em países como Alemanha, Áustria, Itália e França, justificam a importação de gás natural russo com uma hipotética diminuição da competitividade da indústria europeia se houver uma aposta maior em mercados como o do Médio Oriente ou dos Estados Unidos (Siddi, 2018). Isso contribui para o enriquecimento das empresas estatais como Gazprom, ou Rosneft, que por sua vez alimentam o poder do Kremlin (Olcott, 2004). Esta vantagem continuará a dar a Putin a capacidade de exercer um efeito disruptivo, na lógica do realismo ofensivo, tanto em países próximos à sua fronteira, como nas democracias ocidentais, aumentando assim o dilema de segurança. Para além disso, internamente, a incapacidade dos Estados europeus de poderem ditar outras regras, para além das económicas, para a aquisição de energia, faz com que o Kremlin mantenha um conjunto de atropelos aos direitos humanos sobre o povo russo, algo antiético aos valores liberais e democratas da maior parte das democracias Europeias.

Rússia e a utilização dos seus recursos energéticos

A Federação Russa é o maior produtor mundial de petróleo bruto e de hidrocarbonetos líquidos, assim como o segundo maior produtor de gás natural seco (EIA, 2017). A comercialização de recursos energéticos representa mais de um terço das receitas federais, tendo como consequência que a economia seja muito dependente da exportação de energia (EIA, 2017). O Kremlin age de forma a que seja o Estado a ditar os termos da utilização dos recursos naturais, retendo assim as verbas no país para ajudar a subsistência económica. Afinal, o próprio presidente Putin, num artigo em 1999 com o título *Mineral Natural Resources in the Strategy for Development of the Russian Economy*, escreveu que o Estado deve ter um papel fundamental no que diz respeito à regulação e desenvolvimento da indústria de extração e processamento (Balzer, 2006). Este artigo resultou da sua dissertação de doutoramento submetida no St. Petersburg Mining Institute (Putin, 1997). Moscovo tem centralizado o controlo dos mercados e fornecedores na Rússia exercendo persuasão, ou, quando necessário, coerção, a empresas nacionais e internacionais.⁵ Um exemplo desse tipo de ação foi o que aconteceu à empresa Yukos, um dos gigantes energéticos na Rússia. Em 2003, o Diretor Executivo da empresa, Mikhail Khodorkovsky, desafiou a decisão de Putin de nacionalizar a empresa. Como resultado, a Yukos foi desmantelada e vendida à Rosneft – via uma empresa de fachada⁶ –, e os responsáveis da empresa foram acusados de fraude e evasão fiscal, levando, inclusive, à detenção de Khodorkovsky por dez anos (Arvedlund, 2004). Como exemplo de persuasão, empresas como a British Petroleum e a Shell tiveram de vender à Gazprom as suas participações em projetos de gás natural na Rússia, assim como se comprometerem a ajudar na expansão internacional da empresa russa (Kramer, 2007).

Para a Federação Russa, a utilização de recursos naturais como forma de realismo ofensivo justifica-se como uma maneira de manter a superioridade na sua “esfera de influência”, ou como exemplificado noutra expressão, no “estrangeiro próximo” (Rato, 2018). De facto, a política energética da Rússia tem sido moldada por preocupações geoestratégicas que se refletem na manipulação de preços para países em vias de desenvolvimento, no controlo de infraestruturas de transporte como gasodutos e oleodutos, até à disrupção no abastecimento como forma de pressão política (Korteweg, 2018).

Em 2013, quando o presidente da Ucrânia, Viktor Yanukovich, decidiu que este país se juntaria à União Económica Euroasiática, a Gazprom respondeu com uma diminuição no preço do gás natural. Quando o sucessor de Yanukovich, Petro

5 Para saber mais sobre este tipo de manobras de influência ver o livro *Blowout* de Rachel Maddow.

6 Uma *shell company*, usando o termo inglês, com o nome Baikalfinansgrup.

Poroshenko, declarou a intenção de encetar uma maior aproximação à União Europeia e imediatamente houve aumentos de preço e disrupções no fornecimento de gás natural vindo da Rússia (Korteweg, 2018). Não satisfeito, Moscovo tem encontrado formas de aumentar a forma de chegar a outros mercados, criando gasodutos à volta dos países de trânsito na sua fronteira, como é caso do Nord Stream 2, South Stream ou o TurkStream, o que lhe confere ainda mais poder negocial.

Porém, no que se relaciona com ações no âmbito do realismo ofensivo, ao enviar perto de 87% do gás natural para a União Europeia (Korteweg, 2018), a Rússia também se encontra numa posição de dependência. Enquanto empresas como a Gazprom ou a Rosneft dependerem principalmente do centro e ocidente da Europa como mercado primário, usar o fornecimento de energia como forma de pressão política, ou como suporte para atitudes expansionistas, continuará a ser limitado. Isto poderá a levar a pensar que estão reunidas as condições para uma manutenção do *statu quo* dentro de um sistema anárquico. No entanto, não há um garante que assim seja. O facto de a Rússia ter construído o gasoduto Força da Sibéria (Gazprom, 2020) coloca este país numa posição de maior poder negocial para com a Europa, podendo ameaçar desviar gás para o mercado chinês. Se a Federação Russa tiver a possibilidade de usar a dependência energética da Europa a seu favor, é prudente pensar que Moscovo poderá não hesitar em o fazer. Este receio é também justificado quando o controlo das empresas de exploração e distribuição dos recursos naturais está intimamente ligado ao Kremlin. Em paralelo, enquanto Putin for o líder russo, é de esperar que instituições governamentais, como é o caso da GRU,⁷ continuem a ingerir-se nas democracias ocidentais (Silvestre, 2019) numa perspetiva de “dividir para conquistar”, proporcionando assim a empresas como a Gazprom a possibilidade de negociar acordos setoriais, numa lógica de sistema internacional anárquico, no lugar de ter de lidar com uma união de países com sede em Bruxelas.

O dilema de segurança na interdependência económica

Os Estados, na lógica do realismo, estão preocupados com o equilíbrio de poder e procuram maximizar os seus ganhos no quadro de sistema internacional. No entanto, isso causa efeitos nesse equilíbrio, incluindo qual a comparação dos ganhos relativos entre Estados que se encontram em competição direta (Mearshimer, 1994, p.12). Estados detentores de recursos energéticos abundantes, tendem a usá-los

7 Glavnoye Razvedyvatel'noye Upravleniye, no original, ou Departamento Central de Inteligência da Direção Geral do Estado-Maior das Forças Armadas da Rússia.

numa postura de realismo ofensivo (Mearsheimer, 2001). Estes Estados procuram consolidar a exploração dos recursos com processos de governação, o que pode assumir várias formas, a utilização de força militar para defender reservas; a nacionalização da indústria ou transferência de empresas para oligarcas com ligações à cúpula de poder; a criação de cadeias de corrupção para assegurar a passividade, ou conivência, da sociedade civil; e a repressão de vozes ou movimentos dissidentes (Korteweg, 2018).

Um dos melhores exemplos da utilização de energia na lógica de realismo ofensivo aconteceu em outubro de 1973, quando a Organização dos Países Exportadores de Petróleo decretou um embargo de dez dias a seguir ao início da Guerra do Yom Kippur. Nesse outono, a Arábia Saudita, Irão, Iraque, Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Catar decidiram aumentar o preço do barril de petróleo, ao mesmo tempo que anunciavam cortes na produção. O embargo serviu, principalmente, para punir países “amigos de Israel”, com efeitos imediatos nos Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Japão e Países Baixos (Ditté e Roell, 2006). Curiosamente, esta posição ofensiva acabou por ter um preço a nível de ganhos relativos e do dilema de segurança, uma vez que o embargo esteve na base do início da procura de maior eficiência energética por parte de países desenvolvidos, e, com isso, menor dependência do petróleo (Korteweg, 2018).

Relativamente à Rússia, as influências nos países de trânsito de gás natural começaram logo após o colapso da União Soviética. Entre 1992 e 1993, a Ucrânia viu o abastecimento regional ser suspenso devido a alegações de faltas de pagamentos. Em setembro de 1993, o presidente Ieltsin propôs ao presidente Kravchuk o perdão das dívidas da Ucrânia em troca do controlo da frota do Mar Negro e do arsenal nuclear que se encontrava no país (Bohlen, 1993). Uma década depois, seria a vez da Gazprom, após uma disputa com a Naftogaz, a empresa nacional Ucrainiana de gás e petróleo, sobre preços e abastecimentos, reduzir a pressão do gás nos gasodutos, afetando com isso outros países para além da Ucrânia, como foi o caso de Estados-membros da União Europeia (BBC, 2006). Esses tipos de disputas, com cortes no abastecimento, aconteceram novamente em março de 2008 e janeiro de 2009. Em ambas as vezes, Putin esteve diretamente envolvido nas negociações para resolver as tensões, primeiro com o Viktor Yushchenko (CNN, 2008) e depois com Yulia Tymoshenko (BBC, 2009). Uma das explicações possíveis para estas decisões do Kremlin prende-se com o pressionar os governantes Ucrainianos a não se aproximarem ao ocidente, tanto economicamente (União Europeia) como militarmente (OTAN) (Boyes, 2009; Kramer, 2009).

Devido a estes antecedentes, é compreensível a resistência de alguns países relativamente ao gasoduto Nord Stream 2. De um lado, a Alemanha e a Áustria são partes interessadas com a França e os Países Baixos com ligações ao projeto. Por outro lado, um dos países que tem oferecido maior oposição à construção do Nord

Stream 2 são os Estados Unidos. Isso tem sido comprovado através de ações legislativas pelo Congresso ou por tentativa de influência do presidente para com líderes europeus. Outro instrumento utilizado pelos Estados Unidos têm sido sanções impostas a empresas europeias associadas à obra, o que tem causado reações acrimoniosas por parte de líderes austríacos e alemães. Por exemplo, numa declaração conjunta pelos então Ministros de Negócios Estrangeiros dos dois países, respetivamente Sebastian Kurz e Sigmar Gabriel podia ler-se que “[o] abastecimento de energia para a Europa é uma questão para os europeus, e não para os Estados Unidos da América” (Auswärtiges Amt, 2017). Também a Chanceler Merkel disse que não concordava com a posição dos Estados Unidos em relação a sanções (Deutsche Welle, 2020). Já o presidente Trump acusou a Alemanha de ser “refém” da Rússia, e o antigo secretário de Estado, Rex Tillerson, disse que o Nord Stream 2 iria colocar em risco a segurança energética europeia (Ellyatt, 2019).

Existem consequências para um Estado, que detém uma maior força negocial para com países de trânsito, se, ao mesmo tempo, constrói novas vias de fornecimento que não passam nesses países. Se a Rússia continuar a diminuir a passagem de gás natural pela Ucrânia, ou Bielorrússia ou Cazaquistão, isso reduzirá também a influência de Moscovo sobre Kiev, Minsk ou Astana, levando a uma perda de poder absoluto por parte da Rússia, uma vez que obriga estes países a terem de encontrar outras formas de abastecimento. O mesmo também se aplica à União Europeia. Com a expansão de gasodutos e oleodutos por parte da Rússia para a Ásia, aumentando a sua sustentabilidade financeira através de outros países, a Europa encontrar-se-á na situação onde precisara de outros fornecedores, seja a norte (Escandinávia), sul (Médio Oriente) ou oeste (Estados Unidos), assim como de criar sistemas de distribuição dentro da União e com os países vizinhos. É neste quadro que são particularmente importantes as iniciativas da União Europeia de aumentar a sua segurança energética, apostando no desenvolvimento de infraestruturas como Projetos de Interesse Comum, expandindo para leste para os Balcãs (European Commission, 2018) e eventualmente para a Ucrânia (European Commission, 2019).

Quando se trata de usar o mercado energético como forma de realismo defensivo, um bom exemplo são as decisões tomadas pelo Azerbaijão. Após o colapso da União Soviética, o regime totalitário com sede em Baku procurou criar ligações com os mercados europeus com vias de fornecimento que não passassem pelo território russo. O oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan foi desenvolvido para servir como forma de trânsito pela Geórgia até à costa da Turquia do lado do Mediterrâneo. Baku tem como parceiros neste projeto a empresa ocidental British Petroleum e a Comissão Europeia. Igualmente, o Corredor de Gás do Sul está idealizado para ter um contributo importante na receção de gás natural na Europa. O Gasoduto do Sul do Cáucaso, o Gasoduto Transanatoliano e o Gasoduto Transadriático são a forma do Azerbaijão assegurar a sua autonomia com o vizinho russo através de uma partici-

pação em mercados internacionais, liberais e regulados. Outro exemplo é o Catar. Sendo o maior exportador de gás natural liquefeito do mundo, este país desenvolveu fortes relações comerciais com mercados energéticos, particularmente na Ásia, expandido também para ocidente, em particular para a Europa. Em 2017, quando a Arábia Saudita e os Emiratos Árabes Unidos cortaram relações diplomáticas e instauraram um bloqueio ao Catar, o facto deste país alimentar parte das necessidades energéticas dos Emiratos poderá ter sido uma das razões para não ter existido uma ação mais arruinadora do pequeno país (Korteweg, 2018).

A importância do gás natural liquefeito e dos Estados Unidos como parceiro estratégico

Em 2019, a União Europeia importou um total de 108 mil milhões de metros cúbicos de gás natural liquefeito (GNL), um aumento de 75% relativamente ao ano anterior (European Commission, 2020).

A Comissão Europeia defende que “o gás liquidificado pode contribuir significativamente à diversificação no fornecimento de gás e com isso aumentar consideravelmente a segurança energética”, e assume como uma das suas missões “assegurar que todos os Estados-membros tenham acesso aos mercados de gás líquido” (European Commission, 2020). A Comissão estima também que, no período entre 2017 e 2023, a União Europeia aumente a procura de gás natural para 100 mil milhões de metros cúbicos, e que as importações cresçam em cerca de 20% até 2040 quando comparado com valores de 2016 (European Commission, 2019a).

Quais os fornecedores de gás natural liquefeito (GNL) é uma questão essencial para Bruxelas. Segundo a Comissão, os países do sul e oeste europeu serão mais resistentes a quebras de fornecimento por terem acesso a GNL através de terminais de importação, ao contrário de quem tem só um fornecedor. Na avaliação da Comissão Europeia, existe uma “capacidade significativa” de importação de gás liquidificado, suficiente para garantir 45% da necessidade total de consumo de gás (European Commission, 2020). São, no entanto, necessários mais *hubs* nas zonas sudeste, centro-este europeu, e Báltico, de maneira a que os países nessas zonas possam aceder ao mercado de GNL. Projetos de Interesse Comum⁸ incluem investimentos na área de infraestruturas, incluindo novos terminais e gasodutos, para assegurar ligações entre Estados-membros.

8 Para saber mais sobre este tipo de projetos, consultar https://ec.europa.eu/energy/topics/infrastructure/projects-common-interest_en?redir=1

No que diz respeito ao GNL russo, e principalmente à sua exportação, o Kremlin depende, maioritariamente, da Gazprom, beneficiando da posição privilegiada da empresa nos mercados europeus. Os indicadores fazem acreditar que estas relações comerciais irão aumentar nos próximos anos (Korteweg, 2018). O gigante energético russo tem tido uma atenção redobrada ao mercado de GNL, apresentando-se como uma alternativa a outros grandes fornecedores mundiais. A oferta de GNL por parte da Gazprom tem partido principalmente da central de Sakhalin II, com capacidade de produção de 11.4 milhões de toneladas de GNL por ano (Gazprom, 2020a). Por causa da sua localização, com acesso ao Mar do Japão, via Estreito de Tatar, os contratos de distribuição têm sido celebrados com países asiáticos, o Japão (65%), a Coreia do Sul (23%), Taiwan (10%) e China (3%) (EIA, 2017). Também outros consórcios económicos apostam em novas infraestruturas. A estação de Yamal, no nordeste da Península com o mesmo nome, é um exemplo. Em dezembro de 2018, a Yamal contava com três estações de liquefação e purificação de gás, chegando a uma capacidade de 16.5 milhões de toneladas ano, com uma frota de 16 metaneiros quebra-gelo prontos para carregar o gás do terminal de Sabetta para os mercados internacionais (Staalesen, 2020). Também aqui o principal destino é a Ásia, através do Oceano Ártico e Estreito de Bering. Porém, o GNL de Yamal pode também chegar à Europa. O trânsito dos metaneiros saídos deste terminal, durante o inverno, é reorientado para o Atlântico Norte e, daí para o Mediterrâneo e através do Canal do Suez para a Ásia. Mediante alterações nos níveis de consumo de gás natural na Ásia, esta pode ser mais uma opção de entrada de GNL nos portos europeus.

Os Estados Unidos, por razões históricas, sociais, políticas, geoestratégicas e militares, é também um parceiro natural para a garantia de diversificação energética na União Europeia. Por exemplo, em janeiro de 2019, a importação de GNL dos Estados Unidos pela União foi de 1.3 mil milhões de metros cúbicos, um aumento de 181% quando comparado com os 120 milhões de metros cúbicos adquiridos em janeiro de 2018 (European Commission, 2019b). Desde o encontro em julho de 2018 entre o então presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, e o presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, que foram desenvolvidas medidas pela União Europeia de aumento da capacidade de receção de GNL como foi o acordo para a extensão do terminal de Świnoujście na Polónia, os novos terminais de LNG Brunsbüttel e Wilhelmshaven na Alemanha (European Commission, 2019a), e os investimentos nos terminais de Krk na Croácia, de Gotemburg na Suécia, de Shannon na Irlanda e de Vasilikos Bay no Chipre (European Commission, 2019b). O porto de Świnoujście, na Polónia, é um exemplo de sucesso quanto à diminuição da dependência energética da Rússia, numa lógica de realismo defensivo. Depois da crise energética de 2009, o governo polaco apostou na construção de um terminal nesse porto, com um preço estimado em mil milhões de euros,

parcialmente financiado pela União Europeia. O terminal assegura a entrada de GNL e trânsito do gás para os países Bálticos, para a Eslováquia, a República Checa e a Ucrânia (European Commission, 2019c). Piotr Wozniak, o presidente da PGNiG, a companhia energética estatal polaca que domina o mercado energético desse país, disse ao *New York Times* que “[a] estratégia da nossa empresa é esquecer os fornecedores a leste, especialmente a Gazprom. Se eu pago [pelo GNL] aos americanos, eu pago aos meus aliados da OTAN” (Reed, 2019).

Futuros acordos com os Estados Unidos estão programados para, entre outras ações, “desenvolver esforços conjuntos para completar infraestruturas chave que estão em falta, assim como investir na melhoria do acesso ao gás liquidificado” (European Commission, 2019a). Pode argumentar-se que se está a trocar uma interdependência económica por outra, e que no quadro do sistema anárquico, os Estados Unidos têm as mesmas preocupações que a Rússia a nível da sobrevivência do Estado. Porém, e como diz Piotr Wozniak, se temos de pagar pela energia, porque não o fazer com os nossos aliados? Existe um historial de alianças com os Estados Unidos da América, assim como uma confiança nos sistemas políticos e económicos, que não existe com a Federação Russa. É razoável acreditar que existe um menor dilema de segurança com um aliado da OTAN e da economia mundial, do que com um país com um regime iliberal e com um historial de ações ofensivas e disruptoras no “estrangeiro próximo”, bem como nas democracias ocidentais.

Porém, para aumentar a entrada de GNL no continente europeu para servir como alternativa a outros fornecedores, aumento do *mix* energético e diminuição da interdependência económica no mercado energético com a Rússia, é necessário ter a condição instalada através de portos marítimos prontos a receber metaneiros carregados dessa fonte de energia.

A importância estratégica de Portugal

Portugal, devido ao acesso direto ao Atlântico, e a ter as condições para ser um dos principais pontos de entrada de GNL vindo dos Estados Unidos, pode ter um papel importante na questão do dilema de segurança da União Europeia face à Federação Russa. Para além da vantagem geográfica, Portugal também se encontra no centro de rotas inter e intra-oceânicas de GNL, com ligações entre Europa, Ásia, África e as Américas. Outra vantagem importante é a localização da costa portuguesa entre duas Áreas de Controlo de Emissões, no entanto, não fazendo parte de nenhuma das duas. Porém, em questões ambientais, o trânsito marítimo de GNL não é totalmente isento de problemas. A perda de metano durante o transporte e *bunkering*, assim como a produção de gases de efeito de estufa pela utilização de GNL como combustível, é uma preocupação (ICCT, 2020). No entanto, os benefícios da utilização do GNL,

quando comparado com o gásóleo, são significativos, onde se incluem menos produção de óxido nítrico (menos 90%) e dióxido de carbono (menos 20%) (IMO, 2016). Igualmente, Portugal aderiu à Diretiva Europeia de Enxofre de 2016 e com isso ao compromisso do teto de 0.5% massa por massa (m/m) deste gás (IMO, 2019).

Como ponto de entrada para o GNL, Portugal beneficia da existência do porto de águas profundas em Sines. Igualmente, existe a possibilidade da projecção na distribuição de GNL para o Atlântico norte, e sul, utilizando os Açores e a Madeira. Também importante é a experiência na criação, e utilização, de um “gasoduto virtual oceânico”, neste caso ligando Sines a Lisboa e ao Funchal, uma forma de criar rotas de GNL sem a necessidade de gasodutos. Não acidentalmente, quando empresas detidas pelo Estado chinês, como o Grupo COSCO ou o Shanghai International Port Group, expressam interesse em aumentar a participação na gestão, expansão e modernização do porto de Sines, o secretário de Energia da Administração Trump, Dan Brouillette, visitou o porto de Sines no início de 2020 (Gonçalves, 2020). Esta visita serviu para reforçar a posição de Washington sobre a importância deste ponto de entrada de GNL na Europa, e para afirmar que os Estados Unidos querem estar envolvidos no funcionamento do porto, assim como em contratos que possam ser celebrados, principalmente no que se relacione com a capacidade do terminal para GNL (Gonçalves, 2020). De acrescentar que o grupo COSCO tem perseguido uma estratégia de aquisição de portos na Europa, como foi o caso do porto do Pireu, Antuérpia, o Euromax em Roterdão, Vado Reefer, Valência e Bilbao (CSPL, 2020).

O interesse numa colaboração mais próxima entre Estados Unidos e Portugal foi também expresso aquando do World LNG Summit, onde delegações oficiais dos dois países discutiram a comercialização de GNL. Dessas discussões ficou o compromisso por parte do Departamento de Estado Americano, e do Ministério do Mar de Portugal, de “continuar a trabalhar em conjunto para ajudar a Europa a diversificar as suas importações energéticas através de novas fontes de gás natural, interconectores vitais, infraestrutura marítima de GNL e novas instalações que facilitem a importação de GNL” (USECP, 2017). Porém, para o pleno aproveitamento do porto de Sines como ponto de entrada de GNL, a Península Ibérica precisa de deixar de ser o que se denomina por “uma ilha energética”. As ligações para o resto da Europa são francamente reduzidas, levantando o problema de não haver um escoamento capaz do gás natural, tanto de Sines como de Espanha. As taxas de utilização dos terminais têm sido de 24% em Espanha e 48% em Portugal, dados de março de 2018, no respeitante à capacidade de regaseificação (IGU, 2019).

Uma das infraestruturas essenciais para a resolução deste problema, seria um gasoduto a ligar Sines a Larrau em França, através dos Pirenéus (Eiras, Louro e Leite, 2015). Alguns projetos suportados pela Comissão Europeia tentam minimizar esta insuficiência, como é o caso da instalação de uma unidade compressora em Cantanhede,

assim como a construção de gasodutos a ligar Cantanhede a Mangualde, e daí para Celorico da Beira e Zamora, através da fronteira (REN, 2018). Outro projeto importante é a ligação de Guitiriz com Zamora e o gasoduto de Andradadas, que permitirá o transporte de gás da Península Ibérica para França (European Commission, 2018a). Outro projeto de interesse comum é a construção do gasoduto MidCat (Midi-Catalonia) (Simon, 2019). Porém, este encontra-se suspenso porque os reguladores energéticos espanhóis e franceses consideraram como excessivamente caro o investimento de uma das secções do MidCat, a South Transit Eastern Pyrenees (CRE-CNMC, 2019). Se o MidCat se tornar uma realidade, um passo lógico seria estender a rede de gasodutos que permitisse a ligação de Barcelona a Sines via Huelva e Córdoba, ligando depois a Portugal continental através de Badajoz.

Se a União Europeia quiser “optar por uma maior maritimização do abastecimento de gás na sua dimensão atlântica em detrimento do foco unicamente continentalista com que tem insistido nas últimas duas décadas” (Eiras, Louro e Leite, 2015, p. 12), esta poderá ser uma solução para se diminuir a interdependência com a Rússia, desenvolvendo uma posição negociável mais forte com o Kremlin.

Em síntese

A interdependência económica por necessidades energéticas entre a União Europeia e a Federação Russa coloca ambas as potências numa situação de procura de equilíbrio, de um *statu quo* funcional, num quadro de um sistema anárquico de relações internacionais. No entanto, este equilíbrio pode ser alterado com mudanças das condições, resultando em decisões políticas que procurem a obtenção de poder absoluto em relação à obtenção de ganhos de poder relativos. Moscovo já provou isso por algumas vezes. A decisão em Moscovo de cortar o fornecimento de gás durante a década de 90, e depois em 2006 e 2009, serviu para demonstrar que a Rússia tem, através da utilização que faz dos seus recursos energéticos, uma forma direta de realizar um realismo ofensivo, afetando assim regiões próximas das suas fronteiras, e por associação, a União Europeia. Esta capacidade é possível por causa de diferenças estruturais de governação: no ocidente europeu existe uma lógica cooperativa e liberal, com processos burocráticos, negociais e legais, enquanto a Rússia exerce um tipo de *hard power*, que é parte integrante da sua lógica interna de funcionamento. Para um líder como Putin, esta é uma forma de devolver à Rússia um estatuto de superpotência mundial. Ao ser o principal cliente de gás natural da Rússia, ou noutro exemplo importante, de crude da Arábia Saudita, a União Europeia continua a contribuir para a continuidade desses regimes autoritários. Isto é particularmente importante quando não se antecipa uma mudança na importação

desses recursos energéticos. De facto, a cota de mercado, no caso do gás natural, da União Europeia para com a Federação Russa, continuará a aumentar nos próximos anos (Zeniewski, 2019).

A União Europeia deve desenvolver estratégias que permitam maior segurança energética, para poder assumir posições mais robustas quando se trata de determinar condições a países de que importa energia. Relativamente ao gás russo, algumas dessas estratégias podem ser a liberalização de mercados energéticos tanto dentro como fora da União; a redução do modelo de verticalidade em empresas fornecedoras; a quebra de tendências monopolistas de produção e distribuição; e contratos de abastecimento com prazos mais curtos. Outra estratégia é a diversificação do *mix* energético. Enquanto na Europa se observa uma redução na exploração de gás natural, nos Estados Unidos, por causa de um desenvolvimento nas técnicas de extração, ou no Catar, pela riqueza do recurso energético, tem-se observado a tendência inversa, com ambos os países a serem uma opção viável para o abastecimento de gás natural à União Europeia. Para isso, a União Europeia terá de apostar, ainda mais, na construção de infraestruturas que permitam receber, armazenar e distribuir gás natural. Os investimentos financeiros nos projetos de interesse comum serão consideráveis. No entanto, os benefícios, tanto económicos como de independência energética e segurança são claros. Substituir o gás natural proveniente da Rússia por outras fontes em mercados alternativos teria um impacto reduzido nas economias europeias (Mãe, 2020), acrescentando um maior poder negocial dos centros de decisão em Bruxelas, como regionalmente, com países que ambicionam fazer parte da União Europeia, e que servem agora como países de trânsito.

Portugal, como membro de pleno direito de instituições como a União Europeia, a OTAN, e da comunidade internacional, encontra-se numa posição privilegiada para servir de garante à segurança energética da Europa através da utilização e desenvolvimento de um dos pontos de entrada de GNL no continente europeu. Com a criação de uma rede energética ligada ao centro da Europa, e aproveitando as condições geográficas de localização num centro de trânsito, reexportação e *bunkering* de GNL, Portugal pode ter um papel importante para a disponibilização de uma fonte de energia mais limpa e rentável para os europeus e os seus negócios. Igualmente, com esta aposta, estar-se-á a contribuir para atenuar o dilema de segurança e da interdependência económica da União Europeia no que diz respeito às das suas necessidades energéticas.

Referências Bibliográficas

- Arvelund, E. E., 2004. A new twist in Russia's Yukos Oil affair. [em linha] Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2004/04/16/business/a-new-twist-in-russia-s-yukos-oil-affair.html>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Assembleia da República, 2007. *Tratado de Lisboa. Versão Consolidada* [pdf]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Auswärtiges Amt, 2017. *Foreign Minister Gabriel and Austrian Federal Chancellor Kern on the imposition of Russia sanctions by the US Senate*. [em linha] Disponível em: <<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/170615-kern-russland/290666>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Balzer, H., 2006. Vladimir Putin's academic writings and natural resources policy. *Problems of Post-Communism*, 53(1), pp.48-54.
- Baylis, J., Smith, S., e Owens, P., 2019. *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Eighth Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Bohlen, C., 1993. *Ukraine agrees to allow Russians to buy fleet and destroy arsenal*. [em linha] Disponível em: <<https://www.nytimes.com/1993/09/04/world/ukraine-agrees-to-allow-russians-to-buy-fleet-and-destroy-arsenal.html>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Boyes, R., 2009. *Comment: Gazprom is not a market player, it's a political weapon*. [em linha] Disponível em: <<https://www.thetimes.co.uk/article/comment-gazprom-is-not-a-market-player-its-a-political-weapon-nhj35gckkj3>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- British Broadcast Company (BBC), 2006. *Ukraine 'stealing Europe's gas'*. [em linha] Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4574630.stm>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Buzan, B., 1984. Economic structure and international security: the limits of the liberal case. *International Organizations*, 38(41), pp. 597-624.
- Cable News Network (CNN), 2008. *Russia, Ukraine deal averts gas crisis*. [em linha] Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2008/WORLD/europe/02/12/putin.russia/index.html>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Commission de Régulation de l'Énergie e Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CRE-CNMC), 2019. *Common Decision of CRE and CNMC concerning the gas interconnection between Spain and France, project of common interest (PCI) No 5.5.1 as in Annex 7 of Regulation (EU) No 347/2013 (STEP PROJECT)* [pdf]. Disponível em: <https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Notas%20de%20prensa/2019/20190122_STEP_ENG.pdf> [consultado a 25 de outubro de 2020].

- Conselho da União Europeia (CUE), 2015. *Conclusões do Conselho sobre a diplomacia energética* [pdf]. Disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10995-2015-INIT/pt/pdf>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Copeland, D., 1996. Economic interdependence and war: a theory of trade expectations. *International Security*, 20(4), pp. 5-41.
- COSCO Shipping Ports Limited (CSPL), 2020. *Interim report 2019* [pdf]. Disponível em: <<https://doc.irasia.com/listco/hk/coscoship/interim/2019/intrep.pdf>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Deutsche Welle, 2020. *Angela Merkel and Vladimir Putin push ahead with pipeline*. [em linha] Disponível em: <<https://www.dw.com/en/angela-merkel-and-vladimir-putin-push-ahead-with-pipeline/a-51968258>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Ditté, P., e Roell, P., 2006. *Past Oil Price Shocks: Political Background and Economic Impact – Evidence from Three Cases*. [em linha] Disponível em: <<https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/20499>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Eiras, R., Louro, P., e Leite, R., 2015. Programa Segurança Energética. Fundação Luso-Americana. Exportações de GNL dos EUA e África para a Europa: o desafio económico vs o valor da segurança energética. Research Stream USA Shale Gas 4 Europe. *Policy Paper* n.º 3, pp.10-11.
- Ellyatt, H., 2019. *Europe is fast-becoming a natural gas battleground for Russia and the US*. [em linha] Disponível em: <<https://finance.yahoo.com/news/europe-fast-becoming-natural-gas-104400706.html>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Energy Information Administration (EIA), 2017. *Country Analysis Brief: Russia* [pdf]. Disponível em: <https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/Russia/russia.pdf> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- European Commission, 2018. *EU investment in gas interconnection between Bulgaria and Serbia to enhance energy security in the region*. [em linha] Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/news/eu-investment-gas-interconnection-between-bulgaria-and-serbia-enhance-energy-security-region-2018-may-17_en> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- European Commission, 2018a. *Interconnection ES-PT (3rd interconnection) – 2nd phase* [pdf]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/energy/maps/pci_fiches/pci_5_4_2_en_2017.pdf> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- European Commission, 2019. *Amending Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council as regards the Union list of projects of common interest* [pdf]. Disponível em <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/c_2019_7772_1_annex.pdf> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- European Commission, 2019a. *Liquefied natural gas (LNG) has the potential to help match EU gas needs* [pdf]. Disponível em <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu-us_lng_trade_folder.pdf> [consultado a 25 de outubro de 2020].

- European Commission, 2019b. *EU-U.S. Joint Statement: Liquefied Natural Gas (LNG) imports from the U.S. continue to rise, up by 181%* [pdf]. Disponível em <[EU-U.S._Joint_Statement_Liquefied_Natural_Gas_LNG_imports_from_the_U.S._continue_to_rise_up_181_-2.pdf](#)> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- European Commission, 2019c. *Energy Union: EU invests to upgrade Polish Liquefied Natural Gas terminal in Świnoujście*. [em linha] Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/news/energy-union-eu-invests-upgrade-polish-liquefied-natural-gas-terminal-swinoujscie-2019-oct-18_en> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- European Commission, 2020. *Liquefied natural gas*. [em linha] Disponível em: <https://ec.europa.eu/energy/topics/oil-gas-and-coal/liquefied-natural-gas-lng_en?redir=1> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- European Parliament and the Council (EPC), 2020. *EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*. [em linha] Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Eurostat, 2019. *Natural gas supply statistics*. [em linha] Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Natural_gas_supply_statistics&oldid=447636#Consumption_trends> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Gazprom, 2020. *Power of Siberia*. The largest gas transmission system in Russia's East. [em linha] Disponível em: <<https://www.gazprom.com/projects/power-of-siberia/>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Gazprom, 2020a. *Sakhalin II. Russia's first liquefied natural gas plant*. [em linha] Disponível em: <<https://www.gazprom.com/projects/sakhalin2>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Gonçalves, S., 2020. *U.S. firms keen to expand Portugal's Sines port for LNG trade: energy secretary*. [em linha] Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-portugal-usa-energy/u-s-firms-keen-to-expand-portugals-sines-port-for-lng-trade-energy-secretary-idUSKBN2062LS>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Graafland, J., e Wells, T. R., 2020. In Adam Smith's Own Words: The Role of Virtues in the Relationship Between Free Market Economies and Societal Flourishing, A Semantic Network Data-Mining Approach. *Journal of Business Ethics* [pdf]. Disponível em <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10551-020-04521-5.pdf>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- International Council on Clean Transportation (ICCT), 2020. *The climate implications of using LNG as a marine fuel* [em linha]. Disponível em: <<https://theicct.org/publications/climate-impacts-LNG-marine-fuel-2020>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- International Gas Union (IGU), 2018. *2018 world LNG report* [pdf]. Disponível em <https://www.igu.org/app/uploads-wp/2018/07/IGU_LNG_2018.pdf> [consultado a 25 de outubro de 2020].
-

- International Maritime Organization (IMO), 2016. *Studies on the feasibility and use of LNG as a fuel for shipping* [pdf]. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Documents/LNG%20Study.pdf>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- International Maritime Organization (IMO), 2019. *The 2020 global sulphur limit* [pdf]. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/GHG/Documents/2020%20sulphur%20limit%20FAQ%202019.pdf>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Jervis, R., 1978. Cooperation under the Security Dilemma. *World Politics*, 30(2), pp. 167-214.
- Korteweg, R., 2018. *Energy as a tool of foreign policy of authoritarian states, in particular Russia* [pdf]. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603868/EXPO_STU\(2018\)603868_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603868/EXPO_STU(2018)603868_EN.pdf)> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Kramer, A. E., 2007. *Moscow Presses BP to Sell a Big Gas Field to Gazprom*. [em linha] Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2007/06/23/business/worldbusiness/23gazprom.html>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Kramer, A. E., 2009. *Russia-Ukraine feud goes beyond gas pipes*. [em linha] Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2009/01/14/world/europe/14iht-gazprom.2.19349065.html>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Krausse, C., 2018. *Exxon Mobil Scraps a Russian Deal, Stymied by Sanctions*. [em linha] Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/02/28/business/energy-environment/exxon-russia.html>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Krickovic, A., 2015. When interdependence produces conflict: EU-Russia energy relations as a security dilemma. *Contemporary Security Policy*, 36(1), pp.3-26.
- Lenine, V. I., 1916. *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism*. [em linha] Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/lenin/works/1916/imp-hsc>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Maddow, R., 2019. *Blowout*. London: Penguin Putnam Inc.
- Mãe, A., 2020. *European (energy) security and Russian natural gas*. [em linha] Disponível em: <<https://icds.ee/european-energy-security-and-russian-natural-gas>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Mearsheimer, J. J., 2001. *The tragedy of great power politics*. New York: W.W. Norton & Company.
- Mearshimer, J. J., 1994. The false promise of international institutions. *International Security*, 19(3), pp.5-49.
- Olcott, M. B., 2004. *The energy dimension in Russian global stage. Vladimir Putin and the geopolitics of oil* [pdf]. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/files/wp-2005-01_olcott_english1.pdf> [consultado a 25 de outubro de 2020].

- Polachek, S., 1980. Conflict and trade. *Journal of Conflict Resolution*, 24(1), pp. 55-78.
- Putin, V., 1997. Putin's Thesis (Raw Text). *The Atlantic* [em linha]. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/daily-dish/archive/2008/08/putins-thesis-raw-text/212739>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Rato, V., 2018. Romper o cerco: a Rússia de Putin e a Nova Guerra Fria. *Nação e Defesa*, n.º 150, pp. 116-148.
- Redes Energéticas Nacionais (REN), 2018. *3rd Interconnection between Portugal and Spain* [pdf]. Disponível em: <[https://www.ren.pt/files/2018-08/2018-08-09095141_4c65f7f-1-2e56-4968-a1af-585420fa64e0\\$1a023d9d-e762-427c-8e7c-d5c21194812c\\$a801cd83-c051-4001-8c35-99dde04eadb7\\$file\\$pt\\$1.pdf](https://www.ren.pt/files/2018-08/2018-08-09095141_4c65f7f-1-2e56-4968-a1af-585420fa64e0$1a023d9d-e762-427c-8e7c-d5c21194812c$a801cd83-c051-4001-8c35-99dde04eadb7$file$pt$1.pdf)> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Reed, S., 2019. *Burned by Russia, Poland Turns to U.S. for Natural Gas and Energy Security*. [em linha] Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/02/26/business/poland-gas-Ing-russia-usa.html>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Siddi, M., 2018. Russia's evolving gas relationship with the European Union. *FIIA Briefing Paper*. [em linha] Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/327750032_Russia%27s_evolution_of_gas_relationship_with_the_European_Union> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Silvestre, R., 2019. A Rússia e os ciber ataques a instituições democráticas europeias. *Revista Res Publica*, 19, pp.83-107.
- Simon, F., 2019. *EU continues to support France-Spain gas link, despite setback*. [em linha] Disponível em: <<https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-continues-to-support-france-spain-gas-link-despite-setback>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Staalesen, A., 2020. *The Yamal LNG project's fourth train is off to a troubled start*. [em linha] Disponível em: <<https://www.arctictoday.com/the-yamal-Ing-projects-fourth-train-is-off-to-a-troubled-start>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- United States Embassy e Consulate in Portugal (USEP), 2017. *United States-Portugal Joint Statement on Energy Cooperation*. [em linha] Disponível em: <<https://pt.usembassy.gov/united-states-portugal-joint-statement-energy-cooperation>> [consultado a 25 de outubro de 2020].
- Waltz, K., 1979. *Theory of International Politics*. Illinois: Waveland Press, Inc.
- Zeniewski, P., 2019. A long-term view of natural gas security in the European Union. [em linha] Disponível em: <<https://www.iea.org/commentaries/a-long-term-view-of-natural-gas-security-in-the-european-union>> [consultado a 25 de outubro de 2020].

The Cultural Impact of UNSC Resolution 1325: Fictional Representations of Wartime Sexual Violence

Ana Romão

Doutoranda no Programa Internacional em Estudos Comparatistas (PhD COMP), na Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa (FLUL), e bolsista da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT). Mestre em Estudos Ingleses e Americanos pela FLUL (2015). É investigadora no Projeto Cidade e (In)segurança na Literatura e nos Media (CILM), no Centro de Estudos Comparatistas (CEC/FLUL) desde 2013. Investigadora no projeto europeu financiado em 2020 pelo ERASMUS+: Military Gender Studies (MGS), um projeto encabeçado pela Academia Militar (AM), e em colaboração com instituições militares em Itália, Bulgária e Romênia. Os seus interesses de investigação incidem na intersecção das áreas de Cultura Visual, Estudos de Género, e Estudos Militares. A sua tese de Doutoramento foca-se nas representações da mulher militar na cultura visual da época da 'Guerra ao Terror' (2001).

Abstract

The UNSCR 1325, advocating for gender mainstreaming in peacebuilding operations, acknowledged the disproportionately high impact of armed conflicts on women and children. Even though UNSCR 1325 encompassed different ways in which women and children can be affected by war (e.g. displacement, etc.), this article focuses on one of the topics it addresses: sexual violence against women and girls in warzones.

Through the analysis of two case studies, the article will provide an overview of depictions of conflict-related sexual violence in mainstream war cinema. It intends to demonstrate how popular fictional representations of sexual violence in warzones have contributed to shape Western societies' collective perspectives on the subject. The article will explore the progression, and future challenges, of fictional portrayals of wartime sexual violence in order to assess how Western cultural productions have accompanied UNSCR 1325 throughout the two decades of its existence.

Keywords: Wartime Sexual Violence; UNSCR 1325; Popular Visual Culture; War Cinema.

Artigo recebido: 29.09.2020

Aprovado: 10.11.2020

<https://doi.org/10.47906/ND2021.158.02>

Resumo

O Impacto Cultural da Resolução CSNU 1325: Representações Ficcionalis de Violência Sexual em Tempos de Guerra

A RCSNU 1325, que defende a integração de género em operações de consolidação de paz, reconhece o elevado impacto dos conflitos armados em mulheres e crianças. Embora a RCSNU 1325 inclua as diferentes formas de guerra afetando mulheres e crianças, este artigo incide no tópico da violência sexual contra mulheres e crianças em zonas de conflitos militares.

Através da análise de dois estudos de caso, o artigo oferece uma visão global das representações de violência sexual no cinema mainstream de guerra. O artigo pretende demonstrar como as representações ficcionais de violência sexual em contextos de guerra têm contribuído para a construção de uma perspetiva Ocidental acerca deste assunto. Este artigo irá explorar a progressão, e desafios futuros, das representações ficcionais de violência sexual em contexto de guerra de forma a verificar de que forma as produções culturais Ocidentais têm acompanhado a RCSNU 1325.

Palavras-chave: Violência Sexual em Contexto de Guerra, RCSNU 1325; Cultura Visual Popular; Cinema de Guerra.

The gender-specific nature of armed conflicts was not an issue regarded as a matter of international security for a long time. The way women and girls were specifically targeted during warfare was thus perceived as an unavoidable characteristic of armed conflicts. This targeting, derived from the gender-based violence women also endure during peacetime, reflects the lack of rights and autonomy that women face in different measures worldwide. A report by the *United Nations Development Fund for Women* (UNIFEM) revealed that violence against women had reached epidemic proportions by the start of the 21st century, while international organizations took a long time to address this pressing issue. This report even stated that “Women’s bodies have become a battleground over which opposing forces struggle” (Rehn, Sirleaf, 2002, p. 178).

A few important changes to this socio-political paradigm happened at the end of the 1970’s, namely, when the 1979 international treaty *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW), known as the ‘women’s bill of rights’, recognized that armed conflict situations tend to favor the increase of prostitution, trafficking women, and the sexual assault of women. Another landmark came during the 1990’s, when the sexual abuses reported during the war in former Yugoslavia led to the awareness of sexual violence against women during armed conflicts to be considered a serious issue in need of attention from the international community.

Based on such advancements,¹ as well as on a human rights framework, on October 31, 2000, the United Nations Security Council unanimously adopted the *United Nations Security Council Resolution 1325* (UNSCR 1325) on women, peace, and security. The UNSCR 1325 acknowledged the high impact of armed conflicts on women and girls, and promoted the adoption of a gender perspective in order to minimize this negative impact, not only during conflict, but also considering cases of repatriation, resettlement, rehabilitation, reintegration, and post-conflict reconstruction. The resolution declared the “need to implement fully international humanitarian and human rights law that protects the rights of women and girls during and after conflicts” (S/RES/1325 [2000]). The UNSCR 1325 was an important achievement for women’s rights, as it was the first formal and legal document from the UN that stated the importance of the participation of women in peace negotiations and post-conflict reconstructions. Furthermore, it notably asserted the importance of protecting women and girls from wartime sexual violence:

1 e.g., through academic work in the fields of anthropology, sociology, women’s studies, etc.; through the work of nongovernmental organizations (NGOs); and recalling UN resolutions 1261 (1999), 1265 (1999), 1296 (2000), and 1314 (2000).

“10. Calls on all parties to armed conflict to take special measures to protect women and girls from gender-based violence, particularly rape and other forms of sexual abuse, and all other forms of violence in situations of armed conflict” (S/RES/1325 [2000]).

The occurrence of sexual violence in warzones is a well-recognized phenomenon, spanning decades, and overall accompanying armed conflicts in the course of History. While it is important to recognize that men can also be victims of sexual violence during wartimes, it is crucial to understand that women (and girls) are subjected to a higher degree of subjugation than men. For instance, the threat of pregnancy, social shunning, and the threat of damage to the reproductive system often caused by sexual violence make women (and girls) more vulnerable. As the UNIFEM report states, women in warzones have been documented to have been trafficked into sexual slavery, which sees the abducted women being forced into domestic labor (at military camp sites), as well as into prostitution (Rehn, Sirleaf, 2002, pp. 9-10).

The existence of militarized prostitution can be perceived as common practice, part of a long tradition, as prominent feminist theorist Cynthia Enloe contends (2000, p. 108). The rape of local women by military men, although seen as shocking behavior, “loses its distinctiveness” according to Enloe (2000, p. 108). This is due to the lack of reporting on the abuses, as causes the rapists to stay unknown, and the women to also remain anonymous, contributing to an amalgamation of wartime damages that Enloe calls “lootpillagelandrape” (2000, p. 108).

It is therefore important to increase the visibility of sexual aggression towards local women (and girls) in warzones. One way this can be done, is through the fictionalization of events, which can find platforms for dissemination that reach a large amount of the general population. For instance, by telling stories of military sexual violence in mainstream films, that reality is introduced to a high percentage of civilians who were not previously aware of it. The analysis of filmic narratives concerning military sexual violence can provide a window into the cultural opinions on warfare politics. Through the examination of specific films we can ascertain how cultural productions have perceived the socio-political changes implemented by UNSCR 1325. In this article, I will present two films by the same director, one from 1989 and another from 2007. With this comparison I hope to demonstrate how the issue of sexual violence exerted by soldiers on women (and girls) in warzones has been perceived before and after the establishment of UNSCR 1325.

The rape of local women by invading military groups has been considered a strategy to exert power over the population, making rape a weapon of war. The moral conflicts in sexually abusing captured women was shown to be a concern of popular culture, notably in the film *Casualties of War* (1989) by US director Brian

de Palma. This film was based on an article written by Daniel Lang in 1969 for *The New Yorker*, and on a subsequent book by Lang written in the same year. In his publications, Lang details the abuse of a Vietnamese woman by a squad of US soldiers during the Vietnam War in 1966. De Palma transposed these real events to film, showing a woman being kidnapped from her Vietnamese village, as well as her subsequent rape and murder. *Casualties of War* presents a non-fictional situation to provoke the viewers to consider the 'lootpillagelandrape' mentality that Enloe wrote about. The very title of the film remits to kidnap, rape, physical abuse, and murder as being collateral damage, an accepted casualty of armed conflicts.

Casualties of War engages with other cinematic war texts regarding the portrayal of empowered male sexuality, for instance, *Full Metal Jacket* (1987), directed by Stanley Kubrick. In an iconic scene in *Full Metal Jacket*, the recruits chant in unison: "This is my rifle, this is my gun; this is for fighting, this is for fun". As the recruits hold their weapons for 'rifle', and their genitals for 'gun', readings of the connections between military weaponry and male sexuality have become commonplace in discussions of war cinema (academic or otherwise).² However, *Casualties of War* subverts this well-known chant, intending to further complicate the implications of the chant. As the main antagonist prepares to rape the Vietnamese woman the squad has kidnapped on his command, he holds his genitals and proclaims "this is a weapon", and about his rifle he says 'this is a gun', as he repeats the gestures he claims "this is for fighting [his penis], and this is for fun [his weapon]". This reworking of the popular chant is effective in presenting this character's convictions that his (and by extension, male) sexuality can/should be used as a weapon of war, and that he believes that taking the lives of the 'enemies' is fun. In her reading of the original chant, feminist author Adrienne Rich called for "a recognition of the fact that when you strike the chord of sexuality in the patriarchal psyche, the chord of violence is likely to vibrate in response, and vice versa" (1991, p. 115). We can thus draw on Rich's argument to recognize that, however striking the reversal of the popular chant may have appeared in *Casualties of War*, in fact, the associations between male sexuality/weaponry and fighting/fun are so fluid that it any kind of correlation can be made without much change to its implications.

Placed at the center of *Casualties of War*, are the characters of Sergeant Meserve (played by Sean Penn) and Private Max Eriksson (played by Michael J. Fox). Meserve is placed in the antagonist category, as he is the senior officer (despite being a young man) who orders the kidnapping, rape, and murder of the young woman. On the other hand, Eriksson assumes the role of the 'hero' who morally opposes

2 e.g., Burke, C., 1989. Marching to Vietnam. *Journal of American Folklore* 102.406 (October-December), p. 427.

the actions of the group (propelled by Meserve), and who (poorly) attempts to help the abused woman. Sarah Projansky, influential scholar of film theory and gender studies, sees the heroic characterization of Eriksson as “particularly problematic” (2001, p. 112). Projansky argues that “*Casualties of War* represents the rape as a vehicle for understanding men” (2001, p. 113). According to the scholar, this anti-war film portrays the Vietnamese woman as a semiotic representation of ‘Vietnam’, being abused by the US military (Projansky, 2001, p. 113).³ This choice in representation frees the narrative to focus on male response to the ‘incidents’. This perspective is apparent, for instance, in analyses like the one expressed by prominent military historian, Lawrence H. Suid: “*Casualties of War* uses a historical event to make its comment about man in war” (2002, p. 541). For Suid, the plot is plainly about the struggles of being a (male) soldier in Vietnam, and how war can lead you to commit rape. Suid thus perceives the stresses of war to be the only justification for Meserve’s conduct (2002, p. 542). The disregard for a toxic hypermasculine military environment,⁴ coupled with the sociological concept of ‘rape culture’ prevalent in the US,⁵ make Suid’s reading of *Casualties of War* a shallow one, in conformity with Projansky’s critique that rape is presented in war films as a narrative tool for male character development.

Furthermore, Projansky defends that *Casualties of War* conveys the message that witnessing rape and later accusing the rapists (securing a moral high ground) is enough to consider someone a hero in this narrative (2001, p. 117). This is also advocated by Suid in his analysis, when he states that: “to a significant degree, *Casualties of War* contained a balanced portrayal. Four of the soldiers took part in an abominable atrocity, but the fifth acted responsibly in an impossible situation” (2002, p. 543). Suid thus considers the presence of four rapists and murderers to be ‘balanced out’ in the narrative by Erikson’s ‘moral stance’, despite his inaction during the kidnapping, repeated rape, and murder of a Vietnamese young woman.

Ultimately, Projansky concludes that *Casualties of War* (among other examples) bypasses the opportunity to offer a sophisticated critique of a real issue, the rape of women (and children) in warzones, opting to provide more “comfortable positions

3 The “rape trope”, or “rape as metaphor” displaces the violent, and traumatic, act of rape, averting the focus from the victim and onto the subliminal meaning of the metaphor.

4 Of which the sexual harassment and rape of military women inside military institutions is an especially important issue. e.g. The Tailhook sexual abuse scandal in 1991 (US Navy), the Aberdeen sexual abuse scandal in 1996 (US Army), etc.. For a comprehensive approach on the subject of the sexual harassment and rape of military women, see the award-winning documentary *Invisible War* (2012), directed by Kirby Dick.

5 For a close analysis of the portrayals of masculine stereotypes in war films see Donald, R. and MacDonald, K., 2011. *Reel Men at War: Masculinity and the American War Film*. Lanham: The Scarecrow Press, INC.

for viewing rape” (2001, p. 118). By labeling these representations as ‘comfortable’, Projansky identifies a cohesion in representations of rape in Western visual culture, which render the raped woman to the backdrop of the plot, and the rape as an uncomfortable, yet unavoidable, war incident.

A clear example that shows how the abused woman is pushed into the background concerns the amount of communication she is allowed. The male characters in *Casualties of War* are given space, and voice, to express to the viewers their moral positionings. As Meserve is openly aggressive and misogynistic, stating his intents without concern for reprisals, and Eriksson repeatedly conveys his concerns and opinions, the two often engage in altercations. The rest of the soldiers in the squad, while not so vocal as the two main characters, are nonetheless clear on their moral stance, and are allowed by the narrative to contribute to the discussions. On the other hand, the woman, who goes unnamed for the majority of the film, is never allowed a voice beyond hopeless screaming. Her interactions with the soldiers, mainly with Erikson, are seen as ‘foreign’, as the soldiers (and presumably, the majority of Western audiences) do not understand her language, she then becomes a *non-person*. This is evident when Meserve tells the squad that: “We’re going to requisition a girl for a little portable R. & R.” (1989). Meserve speaks of the woman whose name is later revealed to be Than Thi Oanh, as if she were an object mean for usage and subsequent disposal. Furthermore, in the only attempt of communication between a soldier (Erikson) and the woman, she is treated as an animal in distress, whom he pities and (hesitantly) attempts to feed and free.

The fact that the abduction, rape, and murder of a Vietnamese woman by US soldiers was contested by one of their own, provides the sole drive for the film’s narrative, which is not about the people onto whom the atrocities are committed, but is about the moral fiber of US soldiers. In his analysis of *Casualties of War*, renowned film scholar John Belton sees the films as a veiled portrayal of homosexuality, as he writes that it “[...] provides a more brutal example of the rather complex way in which the male relationships in war films are bound up with notions of homosexual desire” (Belton, 2012, p. 200). Belton declared that “[...] the rape victim serves as a means of sexual exchange among men – a bond that they all share and that solidifies their ties to one another” (2012, p. 200). This reading validates the status of the woman as an object to be passed around by male soldiers. It furthermore corroborates Projansky’s critique that men are the center of the narrative, and women are used as plot devices. Belton concludes that Erikson’s opposition to the abuse of the Vietnamese woman, and his consequent exposure of the incident, figuratively represent his discontent with the Vietnam war itself.

This anti-war stance was prevalent in US cultural productions of the late 1970’s and early 1980’s, like Francis Ford Coppola’s *Apocalypse Now* (1979), or Oliver Stone’s *Platoon* (1986). As these films carried a critical message about the US

military establishment, non-Vietnam films of the same era strived to ‘humanize’ the military. Films like *Private Benjamin* (1980) directed by Howard Zieff, or *Stripes* (1981) directed by Ivan Reitman, brought comedy (and women) to the boot camp, and contributed to the improvement of the post-Vietnam view of US military. Other films that were instrumental in shifting public perceptions of the military were *An Officer and a Gentlemen* (1982) directed by Taylor Hackford, and *Top Gun* (1986) directed by Tony Scott. In *An Officer and a Gentlemen* a handsome naval officer carries a poor working girl on his arms, swaying audiences to embrace US military after the Vietnam War through the appeal of a romantic plot.⁶ *Top Gun*, on the other hand, called by Belton “the cinematic equivalent of a Navy recruitment poster” (2012, p. 389), contributed enormously to spike the US Navy Aviators enlistment numbers at the time of its release.⁷

As the Vietnam War did not produce a favorable outcome for the US, the national production companies in the following decades have, for the most part, abandoned blockbusters set against the backdrop of this war. However, films about the World War II continue to resurface with mainstream appreciation.⁸ This nostalgic admiration of World War II derives from a collective image of that conflict as an astounding US victory. Thus, films like *Top Gun* or *Dunkirk*, aimed at re-shaping cultural understandings of patriotism, national identity, soldiers’ behavior, and US military moral fiber, ultimately seeking to validate US militarization.

The US government, through the relationships between the US Department of Defense and production companies, have thus, throughout decades, been shaping militarized patriotism through cinematic narratives, and through the deliberate construction of the ideal ‘soldier’. Therefore, the issues of the abuse and murder of women in warzones raised in *Casualties of War* were trampled by mainstream attempts to revive the military’s image at the close of the 20th century.

With the new millennium came the 2001 terrorist attacks on the US, a collective incident marked by the destruction of the Twin Towers of the World Trade Center, and popularly referred to as 9/11 (September 11). The attacks lead former President George W. Bush to declare a ‘Global War on Terrorism’, commonly known as ‘War

6 As Garofolo wrote about how *An Officer and a Gentleman* helped change the view of the military in a post-Vietnam America: “The romantic notion of a naval officer as a chivalrous knight, sweeping down in his white uniform, literally carrying the poor working girl off her feet”. See Garofolo, J.. 2016. War Films in an Age of War and Cinema. *A Companion to the War Film*. Douglas A Cunningham (ed.). New York: John Wiley & Sons, p. 46.

7 For a comprehension of the US government involvement in military films (including *Top Gun*), see: Robb, D.L., 2004. *Operation Hollywood: How the Pentagon Shapes and Censors the Movies*. New York: Prometheus Books.

8 e.g., *Dunkirk* (2017) directed by Christopher Nolan, and *Jojo Rabbit* (2019) directed by Taika Waititi.

on Terror' (September 16, 2011). One of the armed conflicts that began shortly after that declaration was the Iraq War (2003-2011), or the occupation of Iraq by US troops. In the midst of this war, director of *Casualties of War*, Brian de Palma, revisited the themes explored in that film, adapted to the Iraq War. *Redacted* (2007), directed by de Palma is also based on a true story, the rape and murder of Abeer Qasim Hamza al-Janabi, a fifteen-year-old Iraqi girl, and the murder of her father, mother, and six-year-old sister, by US soldiers. The plot is presented through multiple (fictional) digital formats: videos made by US soldiers stationed in Iraq, surveillance cameras, *YouTube* videos, blog posts, Skype calls, etc. It is through the soldiers' camcorder that we see the rape and murder of Farah (the fictional Abeer), as well as the murder of her family, by the squad.

In a scene from *Redacted*, a Corporal states that the very first casualty of war is the truth (de Palma, 2007). This statement is indicative of the fact that *Redacted* was intended to be a companion piece to *Casualties of War*, where the manipulation of the 'truth' was also a topic explored. In fact, much of the action in *Redacted* mirrors the events in *Casualties of War*. What differs is the visual style, which in *Redacted* reflects the crescent access to digital technologies that permits the recording or photographing of any event. It furthermore transforms the viewing experience, subjecting the viewer to a quasi-voyeuristic experience, by presenting it in such a 'realistic' manner, this approach deliberately removes the 'entertainment' aspect of moviegoing. The use of cellphones to record atrocities comments on how recording materials became so readily available in the 21st century, offering new possibilities for transparency.⁹ Perhaps the best example of this is the 2004 Abu Ghraib scandal, where a large number of photographs of US soldiers (both men and women) torturing Iraqi detainees in a US controlled prison in Iraq was leaked to the press.

Regardless of the medium chosen to present the narrative, the plot of *Redacted* still centers on the rape and murder of a female in a warzone, and it still focus its problematic around the way male soldiers choose to react to it. Much like *Casualties of War*, *Redacted* fictionalizes a war that finds sexual violence towards women and girls to be considered collateral damage. Belton argues that a war crime is presented in *Redacted* as "the consequence of the stress placed on American occupying forces by the insurgency and ongoing conflict in Iraq" (2012, p. 240). Again, the woman/girl is depicted as a stress-relief sexual object, meant to be discarded after use, referred to by the soldiers as a 'spoil of war' (de Palma, 2007). De Palma conveys through this film that the suffering of the war victims is 'redacted' (i.e.

9 For a comprehensive analysis of the impact of 'eyewitness images' in Western society, see Mortensen, M., 2015. *Journalism and Eyewitness Images: Digital Media, Participation, and Conflict*. New York: Routledge.

erased, censored, adjusted) not only by the mainstream news media, but also by major cinema production companies. This message is made apparent at the ending of *Redacted*, where even though one of the soldiers confesses to his family and friends back in the US to have participated in the rape and murder of an Iraqi girl, and the murder of her family, he is still perceived as a 'hero'. A photograph of this (fictional) soldier and his wife, both smiling, is then followed by a number of (real) photographs of severely injured (or dead) war victims in Iraq, with their faces 'redacted', to prevent identification, but also suggesting a critique to the news media sanitization of war images through the redaction/transforming/editing of photographs of war atrocities.

The group of images is preceded by the title card: 'Collateral Damage'. The very last photograph, however, was not real, as it was created by photographer Taryn Simon for the purpose of appearing in the last frame of the film. The photograph, entitled *Zarah/Farah* (Taryn Simon, 2007),¹⁰ features the Iraqi actress that played Farah, Zahra Zubaidi. The image is quite graphic as it depicts the maimed and burned body of the girl abused by US soldiers. It is interesting that this last fabricated image is presented with the rest of the real photographs of the war in Iraq, with no allusion to its true provenance. We are therefore led to believe that this might be a real photograph of the girl the film was inspired by (Abeer), since the facial features of the girl in the picture are not so clear as to immediately recognize the actress in *Redacted*. De Palma thus purposely blurs the line between facts and fiction, to further expose not only the way the news media can easily manipulate images, but also exposing our gullibility as an audience.¹¹

According to an interview in *Artforum* with Brian de Palma and Taryn Simon, Zahra Zubaidi became a pariah in the Muslim world, even receiving threats from her own family members, who considered her participation in *Redacted* a dishonor on the family (Artforum, 2012). Moreover, the international exhibition of the photograph *Zarah/Farah* in art shows further aggravated Zahra's situation, leading her to seek political asylum in the US, which was granted in 2011. This "fictionalized rendering of a real even" as Simon called it (Artforum, 2012), triggered the endangerment of a young Iraqi actress, leading to questions about the involvement of US cultural

10 Taryn Simon. *Zahra/Farah* (2008/2009/2011). Framed archival inkjet print and Letraset on wall. 61 1/2 x 79 inches (156.2 x 200.7 cm). [online] Available at: <tarynsimon.com/works/zahra/#1> [Accessed 24 August 2020].

11 This sentiment is transmitted through one of the soldiers in *Redacted*, who states: "You won't see the truth about Mỹ Lai in movies because that fascist orgy was even too much for fucking liberal Hollywood" (de Palma, 2007). The soldier is referring to the Mỹ Lai massacre, which saw the rape, mutilation, and murder of between 347 and 504 South Vietnamese people (men, women, and children) by US soldiers during the Vietnam War (March 16, 1968).

productions in political narratives, and their impact on already tense situations. In the interview, Director Brian de Palma thus addressed the question of the predominance of Western cinema throughout the world:

“TS: [...] why is Western cinema so present throughout the world, then? If there are all of these intransigent cultural differences, why does an American aesthetic still seem to dominate global popular culture?

BDP: Because it’s the devil’s candy” (Artforum, 2012).

Arguably, it was this understanding of Western cinema as being ‘the devil’s candy’ that led de Palma to create movies that he believed would be sought out and consumed regardless of any horrid content. In the interview, de Palma and Simon discuss cultural boundaries and anesthetized audiences. De Palma states his belief that, as a director, his films should not know boundaries, as nothing he can put on screen could ever compare to real violence against real people. Important as it may be to bring to the attention of the general population the abuse of women and girls in warzones, it is also imperative to signal that the breaking of the ‘boundaries’ de Palma spoke of, may also come with negative aspects. For instance, both *Casualties of War* and *Redacted* add to a current of popular culture that has persistently exploited the rape of native women (and girls) for entertainment purposes.¹² If, as Projansky explained, rape is a plot device to drive the male hero on his narrative journey, the degrees of exposure in the rape scenes offer multiple levels of exploitation. Regarding the two case studies, there is room to consider if by fictionalizing the stories of real war victims, de Palma effectively exploited the suffering of these two young women.

However, regarding the adaptation of those cases, it can be argued that de Palma heavily blurs the line between facts and fiction,¹³ to the point of creating what could be considered a ‘fictionalized documentary’ on real wartime atrocities, or what scholar Tatiana Prorokova called ‘docu-fictions of war’ (2019). Prorokova analyzed films that fictionalize real events that took place in war contexts, and concluded that these ‘docu-fictions’, while striving to depict real conflicts and real actions, likewise attest to the importance of fictionalizing war narratives, since the ‘reality’ of warfare is so far removed from common human perception (2019, p. 70). Prorokova argues that films like *Redacted*, Kathryn Bigelow’s *The Hurt Locker* (2008), or Clint Eastwood’s *American Sniper* (2014), among others, intertwine political, historical,

12 A recent case in point would be the critically acclaimed series *Game of Thrones* (2011-2019), which frequently showed scenes featuring rape, torture, slavery, and overall abuse and subjugation of ‘local’ women.

13 Further complicated by his stylistic choice of presenting the film as if it was a collection of actual digital media files.

and moral aspects of the Iraq War in a way that conveys some 'truth' about the conflict (2019, p. 232) to larger audiences.

Despite being the subject of many films, the Iraq War has not spawned a largely positive reception by US moviegoers. The overall commercial failure of films depicting this war was analyzed by Martin Barker in A *'Toxic Genre': The Iraq War Films* (2011). It is Barker's assessment that the unresponsiveness of the general public to films about the Iraq War testifies to a disillusionment with US policies throughout the 'War on Terror'. In fact, films like *Redacted* deal with distressing and uncomfortable realities, evoking disturbing thought and assuming the uncomfortable role of enforcer of 'social accountability'. Therefore, *Redacted* was not only highly berated by movie critics,¹⁴ but it was also a commercial failure.¹⁵

Another reason for the movie's unsuccessfulness at the box office is the rape scene, an issue pinpointed by John Markert, who wrote that "rape is all too dispiritingly familiar. [...] [It is] a subject that is rarely treated in popular film, and yet another off-putting reason the movie did not succeed" (2011, p. 232). In fact, the rape of women in warzones has been featured in films like Gottfried Reinhardt's *Town Without Pity* (1961), or Francis Ford Coppola's *Apocalypse Now* (1979). However, the issue of rape was not at the forefront of the narratives, as it is perceived as a common, albeit unpleasant, consequence of warfare. Both the disillusionment with the Iraq War and the aversion to rape scenes were reasons given for the critical bashing of *Casualties of War*, further linking these two films in intent and results.

The comparison provided in this article between *Casualties of War* and *Redacted*, showed two narratives that falls in line with the popular culture tendency of turning male characters into villains or heroes according to their behavior towards a helpless woman. In either case, the women are deprived of voice, and their suffering is not recognized by the narrative, as they stand as a metaphor for something else (e.g. their countries). Since both films derive from real accounts of sexual abuse of women and girls in warzones by soldiers in two separate wars (Vietnam and Iraq), this analysis shows that the UNSCR 1325 has not radically changed the conditions that accommodate this type of violent behavior. This is further corroborated by the recurrent high percentage of sexual violence in warzones, recorded during UN operations,¹⁶ and also by the need to complement

14 e.g., Horwitz, S., 2007. Acting 'Redacted'. *Back Stage East* 48, no. 47 (22 November): 32-33.

15 According to its IMDB page, *Redacted* (2007), directed by Brian de Palma made \$65,388 (nationally) and \$784,604 (internationally), which for a budget of \$5,000,000 can be characterized as a box office failure. [online] Available at: <<https://www.imdb.com/title/tt0937237/>> [accessed 27 August 2020].

16 For statistic data see United Nations, 2019. *Conflict Related Sexual Violence: Report of the United Nation Secretary-General. S/2019/280*.

UNSCR 1325 by implementing other resolutions.¹⁷ Furthermore, the two case studies in this article are examples of how popular visual culture frames the issue of sexual violence against women and girls in warzones, and how unaffected by the measures of UNSCR 1325 (and the adjacent resolutions) a 2007 war film shows to be. Nonetheless, it is evident that while these two films may be pertinent to the subject, they alone do not represent a considerable sample from which to draw conclusions on the entirety of the war genre. On contrary, they present singular opportunities to discuss the fictional representation of the rape and murder of local women in two distinct warzones over a large interval of time (more than three decades). From this comparison we can find instances that point to the pervasiveness of sexual violence directed exclusively towards women and girls. However, it should be referenced that both the case studies were helmed by the same person, a male director from the US.

One aspect that could provide more insight into the fictionalizations of the sexual violence against women and girls in warzones, could be the inclusion of more women in the production of these narratives. Returning to Projansky's argument that *Casualties of War* is a film meant to be centered on the experiences of men (this can also be applied to *Redacted*), we can surmise that it might be due to the overwhelmingly male presence in the production of the movie(s).¹⁸ This predominantly male approach in storytelling is thus marked by the 'male gaze', a concept best explained by feminist film theorist Laura Mulvey in her seminal article "Visual Pleasure and Narrative Cinema" (first published in 1975). Mulvey addresses cinema's particular ability to categorize women as sex objects, not just through dialogue, but also by visually exposing them for the male characters (and by extension, for male audiences). Through the use of psychoanalysis, Mulvey denounces the social structures and codes that are embedded in cinematic productions. According to Mulvey, Western mainstream cinema is a reflection of a patriarchic society shaping its characters and plots according to it. In her article, Mulvey discusses male 'ways of looking', which relegate women to be a passive object of deliberate 'male gaze', while offering men the omnipotent power of looking, or, as she simply puts it: "Woman as image, man as bearer of the look" (1975, p. 837).

17 UNSC Resolutions numbers: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) [34], 2122 (2013) [35], 2242 (2015), 2467 (2019), 2493 (2019).

18 Both Brian de Palma films are examples of the lack of female access to positions of power in the entertainment industry. In *Casualties of War* (1989) all of the most important positions in production were fulfilled by men (director, screenwriters, producers, etc.). The production of *Redacted* (2007) counted with four women as producers, but nonetheless had seven male producers, and male screenwriter, and director.

The works of Mulvey and Projansky shed a light onto the need of diversifying the voices in mainstream storytelling. As was addressed by UNSCR 1325, the inclusion of women in peace talks and other important political debates is crucial to the improvement of international security. This is also true when discussing the inclusion of women in fictional storytelling, as the participation of women from different backgrounds could only improve the message conveyed by the narratives. A consequence of effectively addressing the problematic of sexual violence against women and girls in warzones would also, according to Cynthia Enloe, positively impact the issue of sexual violence against military (and civilian) women. Halting the idea that women are male property in war contexts could impact toxic masculine atmospheres even outside Western military institutions (Enloe, 2014, p. 156). The analysis of popular visual culture products like *Casualties of War* and *Redacted* is thus important to observe the cultural effect of international politics. Through the examination of cinematic texts like this article's two case studies we can observe not only the political paradigm that created them, but also the public's reaction to them, which allows for a greater understanding of the long path still ahead of us regarding women's rights.

Bibliography

- Artforum. 2012. *Blow-Up: Taryn Simon and Brian de Palma in Conversation*. [online] Available at: <<https://www.artforum.com/print/201206/taryn-simon-and-brian-de-palma-in-conversation-31096>> [Accessed 28 August 2020].
- Barker, M., 2011. *A 'Toxic Genre': The Iraq War*. London: Pluto Press.
- Belton, J., 2012. *American Cinema/American Culture*. New York: McGraw-Hill.
- Enloe, C., 2000. *Maneuvers: The International Politics of Militarizing Women's Lives*. Oakland: University of California Press.
- Enloe, C., 2014. *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. 2nd ed. Berkeley: University of California.
- Markert, J., 2011. *Post-9/11 Cinema: Through a Lens Darkly*. Plymouth: Scarecrow Press.
- Mulvey, L., 1999. Visual Pleasure and Narrative Cinema. *Film Theory and Criticism: Introductory Readings*. Eds. Leo Braudy and Marshall Cohen, 833-44. New York: Oxford UP.
- Projansky, S., 2001. *Watching Rape: Film and Television in Postfeminist Culture*. New York: New York University Press.
- Prorokova, T., 2019. *Docu-Fictions of War: U.S. Interventionism in Film and Literature*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Prose 1966–1978. New York: Norton.

Rehn, E., Sirleaf, E.J. 2002. *Progress of the World's Women 2002: Women, War, Peace*. Volume 1. Executive Summary. UNIFEM.

Rich, A., 1991. Caryatid: Two Columns. *On Lies, Secrets, and Silence: Selected*.

Suid, L. H., 2002. *Guts and Glory: The Making of the American Military Image in Film*. Lexington: The University Press of Kentucky.

Tasker, Y., 2011. *Soldier's Stories: Military Women in Cinema and Television Since World War II*. Durham: Duke University Press.

UN Security Council, Security Council resolution 1325 (2000) [on women and peace and security], 31 October 2000, S/RES/1325 (2000), [online] Available at: <<https://www.ref-world.org/docid/3b00f4672e.html>> [Accessed 4 August 2020].

Movies

Casualties of War, 1989. [film] Directed by Brian de Palma, USA: Columbia Pictures.

Redacted, 2007. [film] Directed by Brian de Palma, USA: Magnolia Pictures.

A Agenda Mulheres, Paz e Segurança: o Papel do Conselho de Direitos Humanos na Promoção da Perspetiva de Género em Situações de Conflito Armado Interno

Sónia Roque

Doutoranda na FEUC-CES da Universidade de Coimbra.

Maria Francisca Saraiva

Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (UIL) e Investigadora do Instituto da Defesa Nacional.

Resumo

Neste artigo procuramos analisar o papel do Conselho de Direitos Humanos na promoção e proteção dos direitos das mulheres em situações de conflito armado interno. As autoras argumentam que os órgãos de direitos humanos das Nações Unidas têm um papel fundamental na promoção e garantia do cumprimento destes direitos em contextos complexos como os que decorrem das situações de conflito armado. Neste sentido analisamos o trabalho dos Procedimentos Especiais do Conselho e o trabalho do Conselho nas suas sessões regulares e especiais tendo em atenção os direitos e a proteção das mulheres nestas situações, o que permite implementar na prática a Agenda Mulheres, Paz e Segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O objetivo das autoras consiste em analisar a evolução normativa que se tem verificado nos níveis de proteção e promoção dos direitos das mulheres e o modo como estes estão ligados ainda a conceções de género pré-existentes.

Palavras-chave: Conselho de Direitos Humanos; mulheres; direitos humanos; proteção; conflitos armados internos.

Artigo recebido: 19.10.2020

Aprovado: 23.10.2020

<https://doi.org/10.47906/ND2021.158.03>

Abstract

The Women, Peace and Security Agenda: The Role of the Human Rights Council in Promoting Gender Perspective in Situations of Internal Armed Conflict

In this article we seek to analyze the role of the Human Rights Council in the promotion and protection of women's rights in internal armed conflict situations. The authors argue that the United Nations human rights bodies have a fundamental role in promoting and guaranteeing the fulfillment of these rights in complex contexts such as those arising from armed conflict situations. In this sense, we analyze the work of the Council's Special Procedures and the work of the Council in its regular and special sessions that took into account the rights and protection of women in these situations, allowing the implementation of the United Nations Security Council Women, Peace and Security Agenda. The authors' purpose consists in analyzing the normative evolution that has occurred in the levels of protection and promotion of women's rights and the way in which they are still linked to pre-existing gender concepts'.

Keywords: Human Rights Council; women; human rights; protection; internal armed conflicts.

Introdução

Este artigo tem por objetivo mapear o papel do Conselho de Direitos Humanos (Conselho) na implementação da Agenda Mulher, Paz e Segurança no que respeita à proteção de mulheres e meninas em situações de conflito armado interno. Este texto procura também chamar a atenção para a possibilidade de uma articulação entre o Conselho e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) nestas matérias, admitindo-se que as perspetivas sobre género, segurança e direitos humanos veiculadas nos relatórios dos Procedimentos Especiais do Conselho e nas Resoluções do Conselho possam ser vistas como instrumentos de operacionalização da Agenda pelo CSNU.

Neste sentido, em termos metodológicos esta investigação tem por base a análise de fontes primárias que consistem no estudo dos relatórios dos Procedimentos Especiais do Conselho e das resoluções aprovadas no âmbito do trabalho do Conselho nas suas sessões regulares e especiais que ilustram a evolução normativa e o tipo de consciencialização que se tem registado em relação a esta questão. Com este intuito esta investigação é enformada pelo Construtivismo, numa abordagem mais ampla ao nível dos seus principais pressupostos para o estudo da política mundial. O Construtivismo permite-nos, deste modo, refletir sobre como tanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) como o Direito Internacional Humanitário (DIH) concebidos, desenvolvidos e aplicados em determinados contextos e realidades sociais e por determinados atores (estatais e não-estatais) podem assumir (ou não) conotações diferentes e ter implicações igualmente diferentes ao longo do tempo e de acordo com os contextos. Permite-nos compreender igualmente como o significado do que se entende por proteção e promoção dos direitos das mulheres e meninas pode ser ou não partilhado, o que pode influenciar o seu processo de evolução de acordo com diversas circunstâncias e interesses.

Como indicam Reus-Smit e Snidal (2008), o *insight* original por detrás do Construtivismo é que o significado é “socialmente construído”, sendo que as teorias construtivistas olham para as humanidades e a sociologia para entender como a “realidade”, incluindo os interesses que constituem parcialmente a identidade dos atores, é socialmente construída (Katzenstein *et al.*, 1998). Estes são aspetos cruciais na nossa análise do papel do Conselho no que respeita à proteção e promoção dos direitos das mulheres e meninas em situações de conflito armado interno, por estarem ligados à implementação prática destes direitos.

A igualdade de género é certamente um direito humano fundamental, mas é igualmente um elemento imprescindível para alcançar sociedades pacíficas e um desenvolvimento sustentável dessas mesmas sociedades. Neste sentido, a Resolução 1325 (2000) do CSNU constitui um marco nos estudos feministas e de género, por relacionar pela primeira vez segurança e género. Distanciando-se da literatura

tradicional sobre segurança que, de modo geral, excluiu as questões de género, a Resolução 1325 reconhece pela primeira vez o impacto desproporcional dos conflitos armados na vida das mulheres e meninas, colocando o CSNU no centro da promoção da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, em conjunto com os Estados-membros no sistema das Nações Unidas.

A Resolução 1325 na Agenda Mulheres, Paz e Segurança

É importante perceber que a Resolução 1325 se enquadra numa tendência de introdução das matérias de direitos humanos na agenda do CSNU que remonta aos anos 90 do século passado, sendo de referir as importantes resoluções temáticas sobre “Proteção de Civis” e “Crianças em Conflitos Armados” aprovadas pelo CSNU pouco antes da Resolução 1325.

Do ponto de vista jurídico, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDCM) concluída em 1979 pela Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) é o tratado internacional de direitos humanos que enuncia os direitos das mulheres e meninas e que visa eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres, bem como alcançar a plena igualdade entre mulheres e homens. A Convenção cria obrigações juridicamente vinculativas para os Estados-partes cujo cumprimento é monitorizado internacionalmente. No entanto, desde os anos 80 do século passado que a integração da perspetiva de género tem sido promovida essencialmente através de instrumentos de *soft law*, como Declarações e Planos de Ação produzidos nas Conferências Mundiais das Mulheres organizadas pelas Nações Unidas e Declarações da AGNU. Tais iniciativas foram decisivas para melhorar a proteção e promoção da igualdade no quadro do DIDH,¹ mas a fragmentação do sistema jurídico internacional na área da igualdade de género que estes desenvolvimentos configuram é entendida como um desafio estrutural por alguns setores particularmente empenhados em superar as discriminações e as desigualdades de género. Assim, a importância da Resolução 1325, aprovada por unanimidade ao abrigo do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas (CNU), tem sido justificada pela necessidade de reforço normativo e de legitimação destes objetivos por parte do CSNU, enquanto órgão com responsabilidade primária na manutenção da paz e da segurança internacionais, independentemente da controvérsia doutrinal sobre se as resoluções do CSNU adotadas ao abrigo deste Capítulo são realmente de cumprimento obrigatório, apesar do que postula o Artigo 25.º da CNU (Appiagyeyi-Atua, 2011).

1 Os direitos humanos visam salvaguardar a dignidade de todas as pessoas, em todos os momentos e em todas as suas dimensões, informação disponível em <http://gddc.ministeriopublico.pt/pagina/direitos-humanos?menu=direitos-humanos> [consultado a 20 de julho de 2019].

Os objetivos da Resolução 1325 concretizam-se nos quatro pilares que sustentam a Agenda Mulheres, Paz e Segurança, a saber:

1. Participação e representação das mulheres nos processos políticos de decisão, na prevenção, gestão e resolução de conflitos, nas negociações de paz e nas operações de paz;
2. Prevenção de todas as formas de violência sexual e baseada no género em situações de conflito e no pós-conflito e ainda na prevenção do conflito;
3. Proteção de mulheres e meninas em situação de emergência e humanitária no que diz respeito à violência sexual e baseada no género;
4. Auxílio em calamidades e na fase de recuperação, em particular nos campos de refugiados e na reconstrução no pós-conflito (Bulduk, 2019).

A Agenda Mulheres, Paz e Segurança compreende a Resolução 1325 (2000) e um conjunto de Resoluções subsequentes: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2272 (2016), 2331 (2016)², 2467 (2019) e 2493 (2019).

Neste texto, procuramos rebater a ideia muito difundida de que passadas duas décadas sobre a aprovação da Resolução 1325 a Agenda Mulheres, Paz e Segurança mantém uma imagem idealizada das mulheres e mostramos como a atividade dos Relatores Especiais do Conselho e o trabalho do próprio Conselho podem contribuir, de forma significativa, para o aprofundamento desta mudança de paradigma que parece estar a consolidar-se.

Os Problemas de Implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança numa Perspetiva de Direitos Humanos

Apesar de se assumir como o promotor da Agenda o CSNU, na verdade, tem revelado pouco empenho e coerência na implementação das Resoluções sobre género e segurança (Bulduk, 2019). São, de facto, poucas as decisões do CSNU que incorporam linguagem sobre mulheres, paz e segurança, sejam elas temáticas ou referentes a países (Security Council Report, 2020b). Cada vez mais difíceis de aprovar no tenso ambiente político do CSNU, é frequente encontrarmos a referência à Agenda no preâmbulo, sem que se procedam a desenvolvimentos normativos substanciais nessas mesmas decisões (WIPF, 2020).

2 De realçar que as Resoluções de 2016 raramente são referidas. No entanto, na linha de Bulduk (2019), consideramos que devem ser incluídas, pois a primeira diz respeito ao problema dos crimes sexuais cometidos pelos capacetes azuis e a segunda versa sobre o tráfico de mulheres e raparigas em conflito armado, aspetos que consideramos centrais na Agenda.

Entende-se, portanto, que a implementação da Agenda necessita, cada vez mais, dos contributos de outros órgãos e organismos das Nações Unidas, dos Estados-membros, de organizações regionais e sub-regionais e ainda da sociedade civil, para atingir os objetivos de construção de uma paz sustentável.

Como referido, as Resoluções do CSNU que fazem referência às mulheres em conflitos armados tendem a apresentá-las como civis vulneráveis. Algumas críticas podem de facto ser feitas em relação à maneira como as mulheres são representadas nestas Resoluções, embora, por vezes, nos pareçam excessivas por perderem o foco no sofrimento da mulher, que é real e não deve ser ignorado. Todavia, uma análise mais detalhada do conjunto das Resoluções aprovadas até ao momento leva-nos a concluir que atualmente o género já não é sinónimo de mulher. Neste sentido, resulta evidente que os textos das Resoluções mais recentes têm fortalecido o conteúdo normativo da mensagem de igualdade de género da Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Diferentemente das resoluções inicialmente adotadas, a ideia de igualdade de género inscrita nas Resoluções mais recentes já não acentua exclusivamente a vulnerabilidade da mulher à violência sexual e baseada no género. Observa-se que algumas das Resoluções aprovadas nesta matéria já contemplam a ideia dos homens e rapazes também poderem ser alvos de violência sexual – Resolução 2106 (2013) e Resolução 2467 (2019). Outro aspeto importante diz respeito à noção de que é preciso empoderar as mulheres na área política, social e económica – Resolução 2106 (2013) –, objetivo que a Resolução 2122 (2013) torna mais explícita ao referir a relação indissociável entre paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos. Como resultado, a Agenda é hoje mais abrangente, menos vitimizadora da mulher e integradora das dimensões não securitárias, apesar da lógica securitária ser visível no articulado de algumas Resoluções, que sugerem a hipótese de adoção de medidas coercitivas contra os perpetradores de crimes sexuais no quadro de regimes de sanções, o que o CSNU já decidiu fazer em algumas situações (Security Council Report, 2020c).

De acordo com True e Wiener (2019) ao longo dos anos a AGNU, o Conselho, a Comissão para a Consolidação da Paz e as Instituições de Bretton Woods têm permitido que o CSNU, mas também o Secretariado e, em menor grau, a UN Women e o Departamento das Operações de Paz – DPO, anteriormente DPKO –, assumam a liderança na implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança em termos da definição de prioridades. Sendo esta a atual situação, sugerimos neste texto a necessidade de um reforço do papel do Conselho na implementação da Agenda numa perspetiva de direitos humanos através de um aprofundamento da sua relação com o CSNU. Ainda que as resoluções mencionem a necessidade de fomentar o diálogo entre segurança e direitos humanos, é importante densificar o diálogo, dando a conhecer o trabalho da Conselho na redefinição do papel da

mulher no contexto dos conflitos armados internos e também na fase pós-conflito. É também de salientar a necessidade de identificar oportunidades de discussão informal de temas relacionados com a igualdade de género no seio do CSNU, a partir do trabalho realizado pelos Procedimentos Especiais do Conselho e, pelo próprio trabalho dos Estados-membros do Conselho, cujas decisões revelam o consenso que vai sendo progressivamente gerado em torno dos direitos das mulheres e meninas que permitem a evolução e a própria implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança.

O Papel do Conselho de Direitos Humanos na Implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança

O Conselho criado em 2006 pela AGNU através da Resolução A/RES/60/251 que substituiu a Comissão dos Direitos Humanos instituída em 1946 surgiu como parte do processo de reforma institucional e do reforço da componente de direitos humanos no quadro de atuação das Nações Unidas. Este órgão tem por missão promover o respeito universal pela proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos. Deve também promover a coordenação eficaz e a integração da perspectiva de direitos humanos ao nível de todo o Sistema das Nações Unidas (Teles, 2017). Este processo teve por base os três pilares estabelecidos no Artigo 1.º da CNU: paz, segurança e direitos humanos, os quais vinham a ser alvo de consideração nas propostas de reforma no seio da Organização muito por impulso do então Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) Kofi Annan.

Durante a Guerra Fria, as Nações Unidas foram um campo de batalha, na medida em que a disputa bipolar paralisou o CSNU e a lógica dos blocos regionais minou a credibilidade da segurança coletiva, supostamente assente numa visão comum do mundo (Saraiva, 2008).

Quando Kofi Annan assumiu o cargo de SGNU em 1997 percebeu imediatamente a importância crucial de revitalizar as Nações Unidas, aproveitando a conjuntura iniciada pelo fim da Guerra Fria que permitiu a abertura do caminho para a adoção de visões gradualmente mais propícias à consolidação do pilar dos direitos humanos. Para a concretização deste objetivo o SGNU propôs a realização em 2000 pela AGNU da Cimeira do Milénio, considerando que a oportunidade oferecida pelo advento do novo século e do novo milénio seriam um passo importante para a revisão do papel das Nações Unidas que lhe permitiriam enfrentar os desafios do futuro (A/51/950/Add.7, p. 2). De relembrar que em relação a estes desafios tinha já identificado a questão dos direitos humanos e a resposta a situações de conflito armado e pós-conflito com particular relevância para a importância da proteção dos civis (A/51/950). Esta Cimeira levou ao estabelecimento dos Objetivos de

Desenvolvimento do Milénio,³ o que favoreceu ainda mais a perceção da importância do pilar dos direitos humanos no seio das Nações Unidas em geral e, em particular, da igualdade de género e o empoderamento das mulheres.

Esta conjuntura, valores e ideais estiveram assim também na base da aprovação pelo CSNU da Resolução 1325 em 2000 logo após a Cimeira do Milénio.

Neste seguimento o Relatório de 2005 do SGNU, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, teve um papel central na contribuição para a disseminação destas ideias de proteção dos civis, ao nível da igualdade de género e empoderamento das mulheres que procurou transpor para as várias instituições das Nações Unidas (A/59/2005, pp. 8-14).

A Perspetiva de Género em Situações de Conflito Armado Interno

A problemática do género está presente em várias aspetos do funcionamento do Conselho sendo particularmente evidente no trabalho dos Procedimentos Especiais que servem com base na sua capacidade pessoal denominados como Relatores Especiais, Peritos Independentes e Grupos de Trabalho mandatados pelo Conselho que se ocupam de um país ou tema específico, no quadro do mecanismo da Revisão Periódica Universal e ainda nas investigações das Comissões de Inquérito Independentes e Missões de Apuramento de Factos (*Fact-Finding missions*) estabelecidas pelo Conselho.⁴

Como referido, esta investigação procura dar a conhecer um aspeto particular desta temática, o trabalho dos Procedimentos Especiais ao nível da proteção das mulheres e meninas em situações de conflito armado interno decorrente da institucionalização do Conselho, por ser a área que apresenta maiores lacunas em termos de proteção nos conflitos atuais, assim como o trabalho dos Estados-membros do Conselho nas suas sessões regulares e especiais. Em conjunto o trabalho destes atores estatais e não-estatais permite a implementação na prática da Agenda Mulheres, Paz e Segurança aprovada nas Resoluções do CSNU.

O trabalho do Conselho é de extrema relevância para a evolução das normas de proteção dos civis em geral e das mulheres e meninas em particular e pode desempenhar um papel fundamental no quadro dos conflitos armados internos, preenchendo

3 O Objetivo (3) visa precisamente promover a igualdade de género e empoderar as mulheres. Disponível em https://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml [consultado a 20 de julho de 2019].

4 Ver ACNUDH, 2020. *Human Rights Council*. Disponível em <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/aboutcouncil.aspx> [consultado a 22 de julho de 2019].

as lacunas de proteção neste tipo de conflitos evidenciadas pelo DIH.⁵ Estas disposições incluem o Artigo 3.º comum às Convenções de Genebra (CG) de 1949, o único com estatuto universal e, como tal, de cumprimento obrigatório para todos os Estados, e pelo II Protocolo Adicional às CG de 1977 (II PA), que ao vincular apenas os seus signatários tem um alcance mais limitado, além das normas de DIH Consuetudinário cujo cumprimento muitas vezes é contestado pelo Estados que se consideram desvinculados das suas disposições, por não se tratar de um instrumento vinculativo por si ratificado formalmente.

Analisaremos desta forma o trabalho dos Procedimentos Especiais do Conselho cujo papel de monitorização das situações de direitos humanos, os relatórios e as recomendações por si apresentadas têm um papel de extrema importância, tanto na evolução normativa ao nível da interpretação das disposições e conceções sobre a igualdade de género e direitos das mulheres em situações de conflito armado, como do seu cumprimento. De notar que estamos a falar de indivíduos que são especialistas em direitos humanos, independentes no trabalho que desenvolvem. Iremos também investigar a tomada de decisão dos Estados-membros do Conselho nas suas sessões regulares e especiais que têm em consideração o trabalho destes Peritos Independentes e que revelam como as questões de género e os direitos das mulheres e meninas são interpretados e implementados.

Os Procedimentos Especiais: Mandatos Específicos sobre os Direitos das Mulheres

Atualmente existem 44 mandatos temáticos e 12 sobre países.⁶ De entre estes Procedimentos devemos destacar, em relação ao nosso caso em análise, o estabelecimento do Relator Especial sobre a Violência Contra as Mulheres, suas Causas e Consequências criado em 1994 pela anterior Comissão. Este Procedimento foi o resultado de um longo processo de *lobby* nas Nações Unidas sobre a necessidade de salvaguardar os direitos e a igualdade de género que transitou diretamente para

5 O DIH pode ser definido como o corpo de Direito Internacional que rege a condução dos conflitos armados pela necessidade de impor limites à condução das hostilidades, embora tenha em conta a necessidade militar (Deyra, 2001). O DIH classifica os conflitos armados não-internacionais, também denominados conflitos internos ou conflitos de caráter não-internacional, como aqueles que são intraestatais, ou seja, que ocorrem dentro do território de um Estado. Informação sobre o DIH disponível em <https://www.icrc.org/en/icrc-databases-international-humanitarian-law> e <https://www.icrc.org/en/war-and-law> [consultado a 23 de julho de 2020].

6 Conselho, 2020. *Special Procedures of the Human Rights Council*. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx> [consultado a 23 de julho de 2020].

o Conselho. Com a viragem do milénio surgiram importantes debates no seio das Nações Unidas como os decorrentes da Cimeira do Milénio em 2000, como vimos no ponto anterior, que permitiram um fortalecimento da componente de direitos humanos nas Nações Unidas. Neste seguimento em 2004 foi criado ainda pela Comissão o Relator Especial sobre o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, que transitou igualmente para o atual Conselho. Após a sua institucionalização, o Conselho estabeleceu especificamente o Grupo de Trabalho sobre a Discriminação Contra as Mulheres na Lei e na Prática em 2010, que como veremos, permitiu um avanço importante na internalização dos direitos humanos das mulheres na legislação e instituições dos Estados. Estes são mandatos que incidem especificamente na proteção e promoção dos direitos humanos das mulheres e meninas, embora devamos salientar, como analisaremos, que os vários Procedimentos Especiais do Conselho têm em particular atenção esta questão, inclusive em situações de conflito armado permitindo, por um lado, tanto uma evolução normativa dos níveis de proteção e dos direitos humanos das mulheres como, por outro, das conceções que lhe estão subjacentes. Ao ser o principal órgão político de direitos humanos nas Nações Unidas, o Conselho faz o acompanhamento da situação de direitos humanos em cada um dos Estados-membros das Nações Unidas, inclusive dos Estados-membros do CSNU, pelo que o trabalho destes Procedimentos é de extrema importância.

Direitos das Mulheres e Meninas em Situações de Conflito Armado Interno

Procedimentos Temáticos

Carpenter (2006) chamou a atenção para o facto de o conceito associado ao género ter por base os critérios de sexo e idade, que particularmente em situações de conflito armado foram construídos com base em discursos culturais preexistentes inseridos tanto na categoria “civil inocente” quanto na categoria “especialmente vulnerável” associados a mulheres e crianças e que marcaram as normas internacionais referentes à proteção de civis. Deste modo, o DIH pouco se preocupou com as mulheres, sendo estruturado para apoiar e refletir as experiências e desafios de combatentes do sexo masculino quando envolvidos em hostilidades, em que as mulheres eram vistas principalmente como vítimas do conflito, cuja honra e dignidade era necessário proteger, em vez de serem sujeitos autónomos de direitos (Aoláin *et al.*, 2018). No mesmo sentido Gardam (2018) notou que o sistema de proteção especial conferido pelas noções de “consideração ou respeito especial” são declarações de princípio gerais e não impõem obrigações concretas. Estas são constatações visíveis para a autora (*Ibidem*), tanto pela redação do Artigo 3.º comum

às CG, como no II PA que tem algumas disposições para o tratamento de mulheres, mas cujo foco está nas mulheres grávidas, com crianças pequenas e na vulnerabilidade das mulheres, novamente descurando os direitos humanos das mulheres e o seu papel ativo nas comunidades. A compreensão e constatação destas lacunas têm assim conduzido a uma cada vez maior inter-relação entre o DIH e o DIDH que vê as mulheres enquanto detentoras de deveres e direitos também em situações de conflito armado. Esta é uma visão que o Conselho através dos seus mecanismos e métodos de trabalho tem promovido.

Neste sentido podemos observar que a violência contra as mulheres além de uma questão de direitos humanos tem sido identificada pelas Relatoras sobre a Violência Contra as Mulheres como uma questão cultural, que tem por base preconceitos, ideologias ou estereótipos de género e práticas consuetudinárias que levam a desigualdades e à discriminação.

As Relatoras, tendo por base os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência entre todos os direitos humanos, aplicam no seu trabalho todo o espectro do DIDH e do DIH, em particular a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a CEDCM e a Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres, explicitando as suas disposições em relação aos direitos humanos das mulheres nos diversos contextos. Uma das principais contribuições das Relatoras para o nosso estudo foi assim o aprofundamento das formas, da evolução e do entendimento sobre violência contra as mulheres em contextos de conflito armado. Além do incumprimento das disposições relativas à vida, liberdade e segurança da pessoa – que inclui a proibição da tortura e de outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes – que fazem parte do Direito Internacional Consuetudinário e do Artigo 3.º comum às CG (A/HRC/4/34; A/HRC/7/6/Add.1; A/HRC/17/26), foi dada particular atenção à violência sobre as mulheres sob custódia, refugiadas, deslocadas internas, indígenas, defensoras de direitos humanos, migrantes e pertencentes a minorias (incluindo as minorias sexuais). Entre os atos puníveis em todas as situações as Relatoras incluíram a violação sistemática e conjugal; a gravidez forçada; a escravidão sexual; a esterilização forçada; o aborto forçado; a escravização doméstica; o recrutamento forçado; o infanticídio feminino e a seleção sexual pré-natal (A/HRC/7/6/Add.1; A/HRC/14/22). A Relatora Rashida Manjoo desenvolveu inclusivamente este ponto ao incluir entre estes delitos o crime de “feminicídio/femicídio” em alternativa ao termo de género neutro homicídio, com vista a combater a impunidade (A/HRC/29/27/Add.4; A/HRC/32/42).

Yakin Ertürk por seu turno esclareceu também que em situações de conflito armado a violência contra as mulheres foi formulada em termos conceptuais estereotipados

de “proteção” e “honra” (Artigo 27.º da IV CG) e não como crime de violência (A/HRC/11/6/Add.5), pelo que procurou fazer prevalecer a perspetiva das mulheres enquanto detentoras de direitos humanos, tanto em tempo de paz como de conflito armado. No mesmo sentido Radhika Coomaraswamy tinha complementado este entendimento constatando que esta situação conduziu a uma lenta evolução dos crimes do DIH que passaram a incluir a violação nos I e II PA às CG, e depois no âmbito da tortura por meio de interpretação extensiva, mas sem que se incorporasse explicitamente a violência contra as mulheres entre os crimes internacionais do Artigo 7.º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI)⁷ (A/HRC/11/6/Add.5). O trabalho das Relatoras foi assim no sentido de colmatar estas lacunas sobre o entendimento dos atos puníveis em situações de conflito armado e dos direitos humanos das mulheres que o *gendering* do DIH não permitiu, como enfatizado por Carpenter no seu estudo (2006).

As Relatoras sobre a Violência Contra as Mulheres entenderam assim os direitos e as infrações contra as mulheres no mesmo sentido do trabalho realizado pelos vários Procedimentos Especiais, ampliando os seus direitos e proteção em situações de conflito armado.

Um exemplo ao nível das infrações consideradas é demonstrado pelo trabalho dos Relatores sobre a tortura que incluem a violação conjugal, as práticas discriminatórias em matéria de direito da família como herança ou práticas tradicionais nocivas – mutilação genital feminina, assassinatos de “honra”, casamentos forçados – justificadas com base na cultura e religião e as políticas discriminatórias sobre aborto, saúde reprodutiva, direitos reprodutivos e autonomia sexual que perpetuam a vitimização entre os crimes que não podem ser justificados em qualquer situação como defendido pelo Comité da CEDCM na sua Recomendação-Geral n.º 19 (1992) (A/HRC/11/6/Add.5; A/HRC/4/34; A/HRC/26/38). Estes são atos considerados como parte da violência contra as mulheres familiar ou comunitária que seriam incluídos também em situações de conflito armado. O próprio Tribunal Especial para a Serra Leoa julgou casos de casamento forçado durante o conflito como crimes contra a humanidade (A/HRC/4/34), o que revela esta evolução.

Estas disposições incutem aos Estados a obrigação de prevenir, investigar, punir e fornecer compensação às vítimas, também imputadas aos atores não-estatais (A/HRC/4/34; A/HRC/7/6/Add.1; A/HRC/23/49).

O direito à reparação está para as Relatoras sobre a Violência Contra as Mulheres, assim como para os restantes Procedimentos Especiais, consagrado no DIDH e no DIH (A/HRC/14/22), no entanto este deve ir além da mensuração da lesão e impacto na saúde para incluir os custos sociais e económicos da violência com base

7 Crimes de guerra, contra a humanidade e genocídio.

na Resolução 60/147 “Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a um Remédio e Reparação para Vítimas de Violações Graves do DIDH e do DIH” adotada a 16 de dezembro de 2005 pela AGNU, estabelecendo assim uma noção mais ampla de dano (A/HRC/7/6; A/HRC/14/22). O direito à justiça é assim também associado diretamente ao direito à reparação e garantias de não repetição dos crimes.

Foi constatado ainda que os Estados tendem a concentrar-se na reforma legal e institucional e menos nas alterações das estruturas sociais. Neste sentido, são considerados os direitos consagrados no PIDESC e na DUDH – direito à moradia adequada, propriedade, herança, alimentação, água, educação, saúde, trabalho decente, recursos produtivos e à segurança social – (A/HRC/4/34; A/HRC/14/22). O Grupo de Trabalho sobre a Questão da Discriminação Contra as Mulheres na Lei e na Prática foi estabelecido exatamente para ajudar a rever ou revogar leis discriminatórias, auxiliando o trabalho das Relatoras sobre a Violência Contra as Mulheres na implementação prática destes direitos (A/HRC/26/39; A/HRC/29/40), procurando um efeito direto a nível interno em cada Estado. Foi o que aconteceu em relação às infrações constatadas na Somália, República Democrática do Congo, Afeganistão, Sudão, Myanmar, Nepal, Índia, Argélia, Angola, Iraque, Sri Lanka, Paquistão, Filipinas, Colômbia, México e Síria.⁸ Em todas estas situações foram feitas recomendações neste sentido, permitindo implementar na prática e explicitar o conteúdo das resoluções aprovadas no CSNU que são traduzidas num conjunto de direitos humanos em situações de conflito armado.

Os Relatores sobre o Tráfico de Pessoas e a Escravidão têm igualmente em atenção os direitos das mulheres em situações de conflito armado, pela obrigação de prestar assistência e proteção às pessoas traficadas, com medidas para a recuperação física, psicológica e social, garantindo a privacidade, participação, identidade e indemnização das vítimas por danos sofridos, incluindo o seu direito à não repulsão (A/HRC/4/23). São assim incluídos três direitos centrados na vítima – reparação, reabilitação e reintegração – e três formas de prevenir estes atos – capacitação, coordenação e cooperação – (A/HRC/26/37). Outro entendimento sobre a evolução das normas está na proibição do casamento servil ou forçado que reforça o entendimento das Relatoras sobre a Violência Contra as Mulheres. Esta proibição está associada à proibição da escravidão reconhecida como parte do Direito Internacional Consuetudinário e do trabalho forçado de civis reconhecido pelo DIH Consuetudinário (A/HRC/32/41), que em conjunto reforçam a proibição desta prática. Apesar do casamento servil ou forçado ser proibido pela CEDCM e pela Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), esta é uma prática que está ligada à desigualdade

8 A/HRC/4/34/Add.1; A/HRC/7/6/Add.1-Add.4; A/HRC/20/16/Add.3; A/HRC/26/38/Add.1; A/HRC/32/42/Add.1.

e estereótipos de género, que contribuem para práticas tradicionais culturais e religiosas prejudiciais que afetam os direitos mencionados especialmente em situações de conflito armado (A/HRC/21/41). Estas são práticas que os Procedimentos Especiais no seu trabalho têm insistido em reprovar, procurando uma mudança de ações e mentalidades.

Na mesma linha está o entendimento dos Relatores sobre as temáticas das minorias, dos migrantes, sobre o racismo e sobre as pessoas deslocadas internamente que deram particular atenção à questão das mulheres, em especial as que pertencem a minorias étnicas, nacionais religiosas ou linguísticas que enfrentam formas cruzadas de discriminação e as mulheres de ascendência africana e pessoas com base no estatuto social herdado (A/HRC/31/56; A/HRC/26/33). O foco está em especial na promoção dos seus direitos civis e políticos e dos seus direitos económicos, sociais e culturais (A/HRC/7/23), em especial o acesso à proteção social e serviços essenciais, dado serem particularmente vulneráveis ao deslocamento forçado (A/HRC/26/35).

Sendo os direitos civis e políticos especialmente negados às mulheres em geral, e em particular às defensoras de direitos humanos, minorias, migrantes e refugiadas nas várias situações, os Peritos Independentes sobre os Direitos à Liberdade de Opinião e Expressão (A/HRC/7/14; A/HRC/32/38), sobre os Direitos de Reunião e Associação (A/HRC/26/29) e sobre os Direitos de Religião ou Crença (A/HRC/4/21) promoveram estes direitos nos vários países, igualmente com base na visão das mulheres enquanto detentoras de direitos humanos, tanto em situações de conflito armado e pós-conflito, como em tempo de paz.

O mesmo aconteceu em relação aos direitos económicos, sociais e culturais ao nível dos direitos à habitação adequada (A/HRC/25/54); à saúde, colocando em pé de igualdade a saúde física e mental (A/HRC/11/12; A/HRC/32/32); à alimentação adequada (A/HRC/7/5; A/HRC/31/51); à água e saneamento (A/HRC/12/24; A/HRC/33/49) e à educação (A/HRC/8/10; A/HRC/29/30). O direito à educação é aqui considerado central por estar na base da aquisição dos restantes direitos humanos. Este direito inclui para os Relatores sobre o Direito à Educação, a segurança física, psicológica e emocional, a proteção e qualidade das instalações escolares e a qualidade e gratuidade do ensino sem discriminação – incluindo para meninas, crianças refugiadas, deslocadas, migrantes, requerentes de asilo ou com deficiência (A/HRC/14/25).

Os Procedimentos temáticos procuram assim desenvolver conceções e direitos que são promovidos depois também de forma incisiva pelos Procedimentos sobre países. Estes são Procedimentos especificamente estabelecidos em caso de situações graves de infração aos direitos humanos.

Procedimentos sobre Países

No caso específico do Mali, os Peritos sobre este país identificaram como infrações contra civis as execuções extrajudiciais; a tortura; as penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; as detenções/prisões arbitrárias e os sequestros previstas no Artigo 3.º comum e ainda o deslocamento forçado; pilhagem e roubos; ataques a objetos civis; desrespeito pela liberdade de expressão, informação e pelos direitos económicos, sociais e culturais; o incumprimento das condições de detenção e garantias judiciais; a escravidão; o tráfico de seres humanos; a violência religiosa e étnica; a discriminação contra pessoas deslocadas internamente e refugiados; a violência contra mulheres e crianças em especial a violência sexual incluindo violação, escravidão sexual, casamento forçado e o recrutamento de crianças-soldado (A/HRC/28/83). Estes são direitos que ao serem considerados em relação aos civis, são direitos humanos também das mulheres civis. O direito à verdade, justiça, reparação e garantias de não-recorrência como mencionados pelos Procedimentos temáticos, tal como o reconhecimento da importância do acesso a serviços sociais (reabilitação física e psicossocial); o fortalecimento do sistema judiciário; a reforma do setor de segurança e o apelo ao aumento da participação das mulheres (A/HRC/28/83; A/HRC/31/76), ampliam igualmente as garantias dos civis em geral e das mulheres em particular, implementando na prática a agenda Mulheres, Paz e Segurança nas situações de conflito armado analisadas.

Estas foram questões evidentes também na situação do Sudão (A/HRC/15/57; A/HRC/33/65) que levaram a progressos ao nível da proteção dos direitos humanos no país, das instituições, da legislação nacional – forças armadas/polícia, Código Penal e Civil, imprensa (A/HRC/7/22; A/HRC/21/62). Foram também registados progressos no combate à violência contra as mulheres pela distinção entre violação e adultério e pelo estabelecimento de um Procurador para os crimes do Darfur (A/HRC/24/31), o primeiro passo para o respeito pelos direitos humanos.

Estes foram igualmente progressos evidenciados na Costa do Marfim (A/HRC/19/72; A/HRC/32/52) e Somália (A/HRC/7/26; A/HRC/27/71), inclusive pelo rastreamento das vítimas e sensibilização para os seus direitos (A/HRC/30/57; A/HRC/33/64). O trabalho dos Procedimentos Especiais constitui assim uma forma importante de ultrapassar estereótipos de género e conceções assentes em noções simplistas de vulnerabilidade.

Os relatórios temáticos e sobre países são apresentados nas sessões regulares e especiais do Conselho, tal como os relatórios do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e, por vezes, do SGNU ou dos seus Representantes Especiais em relação a questões específicas. Estes atores não-estatais entram em diálogo durante as sessões com os Estados-membros do Conselho e influenciam a tomada de decisão. Analisaremos de seguida como os Estados entendem os direitos das mulheres e meninas em situações de conflito armado interno.

Sessões Regulares e Especiais: Sessões sobre Temas

As sessões regulares foram ampliadas ao nível da sua frequência e duração comparativamente com a anterior Comissão. O objetivo inicial visava permitir uma maior capacidade de deliberação e acompanhamento das diversas situações de direitos humanos, pelo que ficou acordado que o Conselho se deveria reunir pelo menos três vezes por ano por um período não inferior a dez semanas. Por sua vez, as sessões especiais ocorrem sempre que mais de 1/3 dos Estados considere que existe uma situação flagrante de abusos de direitos humanos que necessita de atenção e tomada de posição urgentes (A/RES/60/251). No Conselho procura-se primeiramente um espaço de deliberação que está relacionado com as questões temáticas capazes de produzir compromissos aceitáveis para todos, uma vez que se considera que a lei é mais persuasiva quando é criada através de processos de construção mútua (Brunnée e Toope, 2000). Nestas situações questões como a aceitação discursiva de uma norma, as reações de terceiros à violação das normas, a conformidade e implementação das normas e as justificações em caso de incumprimento permitem avaliar a sua robustez (Deitelhoff e Zimmermann, 2019). Estas são situações evidenciadas pelo trabalho de acompanhamento e debate que é realizado no Conselho.

Em relação à promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres e meninas o Canadá, a Colômbia e o México foram os principais promotores das resoluções sobre os direitos e a eliminação da violência contra as mulheres. Trata-se de um tema consensual e um dos mais desenvolvidos e abordados no âmbito do trabalho do Conselho, o que revela que esta questão se tornou central no quadro das Nações Unidas. Com a Resolução 7/24 sublinhou-se a importância da Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres⁹ que visa a proteção contra todas as formas de violência e a concessão de recursos, assistência jurídica, médica e psicológica às vítimas (A/63/53, p. 139). Estas questões foram por sua vez reforçadas pelas Resoluções 17/11, 20/12 e 26/15 (A/63/53, pp. 139-41; A/66/53, pp. 154-156; A/67/53, pp. 164-166; A/69/53, pp. 171-173) de forma consensual, alargando-se as garantias do Artigo 3.º comum às CG.

A questão da violência foi desenvolvida em relação ao combate à violência sexual e à discriminação com base no género enquanto crimes de guerra, contra a humanidade, atos de genocídio ou tortura que foram destacados, por exemplo, nas Resoluções 11/2, 14/12 e 23/25, 26/5, 29/4 e 32/4 (A/64/53, pp. 115-116; A/65/53, p. 189; A/68/53, pp. 185-186; A/69/53, pp. 147-149; A/70/53, pp. 150-162; A/71/53, p. 173). Estas infrações não se encontram especificadas no Artigo 3.º comum às CG correspondendo, neste sentido, a uma interpretação do seu conteúdo normativo,

9 Resolução 48/104 (1993) adotada consensualmente pela AGNU a 20 de dezembro.

especialmente ao nível da interpretação do que se entende por ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes. Os direitos das vítimas, como incentivado pelos Procedimentos Especiais, foram também desenvolvidos. Foram desta forma considerados pelos Estados os direitos à justiça, remédios e reparações, acrescentando-se entre os seus direitos o acesso a apoio financeiro; recursos produtivos; a moradia segura/abrigos; creches; instituições de educação/formação; fontes de água potável; instalações sanitárias; locais de trabalho; serviços de proteção de testemunhas e vítimas com garantias de confidencialidade e privacidade dos processos (A/65/53, pp. 189-190; A/68/53, pp. 187-188; A/71/53, pp. 221-227).

Já a temática da violência doméstica abordada especificamente na Resolução 29/14 não foi consensual no Conselho. Esta foi alvo de tentativas de enfraquecimento das medidas punitivas contra os infratores por parte do Botswana, Marrocos, Paquistão, Argélia, Bangladesh, China, Etiópia, Gabão, Índia, Indonésia, Maldivas, Nigéria, Qatar, Rússia, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Venezuela (A/HRC/29/2, pp. 43-46), países mais conservadores na esfera interna (A/70/53, pp. 192-196). Desta forma o trabalho de monitorização e diálogo contínuo entre os Estados-membros e os Procedimentos Especiais torna-se fundamental.

Notamos assim que a um nível mais político e intergovernamental o foco está ainda muito centrado nas questões de proteção das mulheres associado a um conceito de maior vulnerabilidade, embora o trabalho contínuo no Conselho que vinha já da anterior Comissão tenha promovido os direitos humanos das mulheres de forma significativa, em especial ao nível dos direitos económicos e sociais. São de destacar ao nível destes direitos a consideração dos direitos à habitação pelo direito ao abrigo, com especial atenção para a proteção dos refugiados e deslocados internos (A/63/53, p. 45); o direito à alimentação (A/63/53, p. 115; A/70/53, pp. 62-63) e à educação que surgiu associado ao desenvolvimento de estratégias educacionais adaptadas às necessidades dos alunos traumatizados e a um ambiente seguro, com instalações, serviços de higiene, água e saneamento adequados, incluindo sanitários separados por sexo (A/63/53, pp. 189-191; A/71/53, pp. 234-236). Ligados a estes direitos estão também a promoção da segurança nas deslocações de e para a escola, removendo-se igualmente todos os obstáculos como o trabalho infantil, as práticas nocivas como a mutilação genital feminina, os estereótipos de género, o casamento prematuro e forçado e a gravidez precoce que inviabilizam o direito à educação (A/71/53, pp. 229-230). É para nós de enfatizar que estes direitos foram igualmente incentivados pelo trabalho dos Procedimentos Especiais.

Contudo, os direitos civis e políticos como os direitos à liberdade de informação, opinião e expressão (A/HRC/12/50, pp. 85) e religião ou crença (A/63/53, pp. 69-74; A/67/53, p. 32; A/68/53, pp. 64-67; A/71/53, pp. 77-79) não são tão desenvolvidos e menos ainda particularizados em relação aos direitos das mulheres.

O mesmo acontece em relação aos direitos de reunião e associação, ao contrário da perspetiva defendida pelos Procedimentos Especiais. Esta evidência revela dificuldades ainda na aceitação de muitos países da participação das mulheres em órgãos de direção, gestão e na própria resolução de conflitos como veremos na abordagem das sessões em relação a países específicos. Esta situação revela ainda um longo caminho a percorrer na implementação da globalidade da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, que vai sendo progressivamente implementada pelos órgãos de direitos humanos.

Sessões Regulares e Especiais: Sessões sobre Países

A proteção e direitos das mulheres e meninas foram tidos em consideração de forma geral em várias situações de conflito armado, como consta da tabela 1.

Tabela 1

Situações de conflito armado interno analisadas nas sessões do Conselho

Países	Referências
Afeganistão	A/62/53, pp. 16-17
Burundi	A/71/53/Add.1, pp. 85-89; A/HRC/S-24/L.1
Grupo <i>Boko Haram</i> , as quais tiveram impacto nos camarões, Chade, Níger e Nigéria	A/HRC/S-23/L.1
Iraque	A/70/53, pp. 134-135; A/HRC/S22/L.1, pp. 1-3
Mali	A/67/53, pp. 171-172, A/71/53, pp. 87-89
Myanmar	A/67/53: pp. 164-165; A/71/53, pp.103-104; A/HRC/S-5/L.1-Rev.1
Répubblica Centro-Africana	A/68/53/Add.1, pp. 86-88; A/69/53/Add.1, pp. 78-80; A/HRC/S-20/L.1, pp. 1-2
Républica da Guiné	A/65/53, pp. 133-134; A/71/53, pp. 119-121
Républica Democrática do Congo	A/64/53, pp. 100-102; A/69/53/Add.1; pp. 74-77; A/71/53/Add.1, pp. 64-107; A/HRC/S-8/L.2/Rev.1
Síria	A/HRC/S-16/L.1/Rev.1; A/HRC/S-17/2; A/HRC/S-18/L.1/Rev.1; A/HRC/S-19/L.1/Rev.1; A/HRC/S-25/2; A/67/53, pp. 62-70; A/71/53, pp. 2-6
Sri Lanka	A/67/53, pp. 11-12; A/68/53, p. 13; A/HRC/S-11/L.1/Rev.1
Sudão	A/63/53, pp. 120-121; A/71/53/Add.1, pp. 92-95; A/HRC/S-4/5
Sudão do Sul	A/HRC/S-26/L.1

Estas foram situações em que os direitos humanos e liberdades fundamentais ao nível dos direitos civis e políticos – liberdade de expressão, informação, religião/crença –, e dos direitos económicos e sociais – saúde, educação, água, saneamento, alimentação, habitação/abrigo, proibição dos casamentos forçados/precoces –, como mencionados nas sessões temáticas, são aplicados através da inter-relação entre o DIDH e o DIH na proteção dos civis de forma geral. Por sua vez, os direitos das mulheres são distinguidos apenas no que respeita à proteção contra os atos de violência sexual e, em muitos casos, na proibição dos casamentos precoces e forçados, com pouca ênfase na importância da participação das mulheres, evidenciada de forma mais incisiva na situação do Mali. O foco tem estado centrado na criação de Comissões Independentes de direitos humanos e de Reconciliação e na reforma do sistema judiciário, da polícia e das forças armadas (setor da segurança) para promover estes direitos humanos. Os direitos das mulheres são evidenciados mais em relação ao respeito pelo direito à justiça e reparações pela violência sofrida, com a proteção dos civis a estar assente na responsabilidade de proteger do governo relativamente a crimes de genocídio, crimes de guerra, contra a humanidade e limpeza étnica.

Além das considerações anteriores sobre a proteção e direitos dos civis, os direitos das mulheres foram particularizados de forma mais evidente em relação a algumas situações de conflito armado. Na Somália por exemplo a promoção dos direitos humanos conduziu à criação do Ministério da Mulher e do Desenvolvimento e do Ministério da Justiça e Assuntos Religiosos para garantir os direitos das mulheres e das minorias. Foi também estabelecida a Comissão Nacional Eleitoral que em consulta com a sociedade civil promoveu a revisão das leis sobre a liberdade dos meios de comunicação, sobre a erradicação da violência sexual e das ofensas sexuais como a mutilação genital feminina, o recrutamento de crianças-soldado e a proteção dos direitos das crianças (A/70/53/Add.1, pp. 68-71; A/71/53/Add.1, pp. 54-57). Estas instituições têm sido de extrema importância na promoção e proteção dos direitos das mulheres e meninas ao nível dos direitos civis, políticos, económicos e sociais. Já na Costa do Marfim foi possível o estabelecimento da Comissão para o Diálogo, Verdade e Reconciliação e evidenciaram-se progressos na igualdade entre homens e mulheres; na assistência humanitária, na saúde, educação e nas esferas económica e social (A/68/53, p. 179), que denotam a importância dos direitos económicos e sociais nos níveis de proteção ao abrigo do DIDH. Outros avanços no direito à justiça foram a cooperação com o TPI que permitiu a implementação da responsabilidade superior e da não aplicabilidade de qualquer prescrição por crimes internacionais; no reforço da capacidade do sistema judicial; na implementação de um programa de desarmamento, desmobilização e reintegração; na proteção dos defensores dos direitos humanos; na luta contra a violência sexual e na criação do Ministério da Solidariedade e Coesão Social que permitiu a implementação dos

direitos humanos, inclusivamente das mulheres e meninas (A/69/53, pp. 213-215; A/70/53, pp. 219-220; A/71/53, pp. 252-254; A/HRC/RES/S-14/1).

Em relação ao conflito na Líbia uma importante questão ao nível da justiça foi o reconhecimento das vítimas de violência sexual como vítimas de guerra e a concessão de remédios e reparações a estas pessoas, tal como a garantia da liberdade de expressão, religião e crença e dos meios de comunicação. Foi também incluída a proteção da propriedade e infraestruturas civis, incluindo locais culturais, escolas e hospitais do uso militar; a obrigação de garantir o tratamento médico e a responsabilização dos infratores; a concessão de uma indemnização às vítimas e a proibição dos raptos, assassinatos, saques e tortura (A/70/53, pp. 129-131; A/71/53, pp. 112-115; A/HRC/S-15/L.1/Rev.1). Estes são direitos que ampliam os direitos dos civis em termos gerais e das mulheres e meninas a título particular.

No Líbano, por sua vez, foram referidos progressos no terreno ao nível da participação das mulheres; no cumprimento das garantias judiciais e do acesso à justiça pelo estabelecimento do Comité Técnico Forense. Foi igualmente registada uma melhoria nos registos de nascimento para promover e proteger os direitos das crianças e prevenir os casamentos precoces e forçados, que foram acompanhados da adoção de medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais e no respeito pela liberdade de expressão, reunião e associação, incluindo a proteção dos não nacionais, o que teve incidência nos direitos das mulheres (A/68/53/Add.1, p. 84; A/69/53/Add.1, pp. 52-55; A/71/53/Add.1, pp. 52-53).

Estas evidências demonstram a importância do acompanhamento das situações de infração aos direitos humanos pelo Conselho, cujos vários direitos vão sendo progressivamente referidos e implementados com consequências práticas no terreno e que têm levado também a uma maior participação das mulheres e reconhecimento dos seus direitos humanos, ficando clara a contribuição dos Procedimentos Especiais para a promoção da Agenda Mulheres Paz e Segurança que se reflete também na tomada de decisão dos Estados-membros.

O Diálogo entre o Conselho de Direitos Humanos e o Conselho de Segurança

Pouco explorada na literatura, a questão do contributo dos Procedimentos Especiais ao nível da implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança pelo próprio CSNU é um aspeto que deve ser tido em consideração como estratégia para integrar novas dimensões de género na Agenda do CSNU.

Neste sentido, tem sido defendido que a implementação desta Agenda em particular, e dos direitos humanos em geral beneficiaria se existisse um modelo de interação direta entre o Conselho e o CSNU, apesar deste último recusar qualquer formalização nesse sentido, sobressaindo a forte oposição da China e da Rússia à

ideia de reforçar a dimensão de direitos humanos no CSNU, entendendo os direitos humanos como assuntos internos (True e Wiener, 2019).

No relatório do SGNU de 2012 sobre Mulheres, Paz e Segurança (S/2012/732) é defendido que a relação do CSNU com o Conselho deve ser estreitada através da Fórmula Arria no que se refere ao acesso a informação relevante e recomendações sobre a situação das mulheres e meninas. O acesso a estas recomendações e informação seria especialmente relevante ao nível do trabalho dos Procedimentos Especiais que produzem relatórios sobre países e temas, bem como as facultadas através do mecanismo da Revisão Periódica Universal e ainda pelas investigações das Comissões de Inquérito Independentes e Missões de Apuramento de Factos. No mesmo sentido, o Relatório de 2015 da UN Women exorta a que se faça esta articulação.

O formato dos encontros informais ao abrigo da Fórmula Arria envolve encontros informais confidenciais do CSNU, em que nem todos os Estados poderão estar presentes, sobre assuntos que constam da sua agenda (Sievers e Daws, 2014). São convocados por iniciativa de um membro ou membros do CSNU para ouvir indivíduos, organizações ou instituições sobre assuntos da sua competência, como por exemplo os Comitês de monitorização das Convenções de Direitos Humanos das Nações Unidas e os Procedimentos Especiais do Conselho (Security Council Report, 2020b).

Este formato teve início em 1992 e até 2016 era totalmente informal, não havendo registos das reuniões ou documentos aprovados, servindo essencialmente para preparar debates abertos – frequentemente sobre Mulheres, Paz e Segurança e Crianças em Conflitos Armados – ou uma resolução (Sievers e Daws, 2014). A partir de 2016 verifica-se que muitas reuniões são transmitidas em áudio e vídeo (Security Council Report, 2020b), mas infelizmente quase nenhuma envolveu os Procedimentos Especiais do Conselho (Security Council Report, 2020a).

Deste modo, encontra-se presentemente à disposição do CSNU um manancial de informação produzida pelos Procedimentos Especiais nos seus relatórios sobre países e temas no quadro da Agenda Mulheres, Paz e Segurança que o CSNU pode incorporar no seu trabalho. Ainda que de forma não institucionalizada, existe hoje a possibilidade de os Procedimentos Especiais levarem à consideração do CSNU as suas perspetivas sobre a relação entre género, segurança e direitos humanos, encontrando-se numa posição privilegiada para alargar o enfoque da Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Esta seria uma forma de reafirmar e fortalecer a perspetiva da prevalência dos direitos humanos das mulheres e das meninas em contextos de conflitos armados internos e situações de pós-conflito. Os *inputs* destes relatórios podem vir a ser muito úteis na negociação de novas resoluções no âmbito da Agenda, mas não só: resoluções referentes a países que violam direitos humanos ou que vivem situações de conflito e resoluções genéricas sobre outros temas podem vir no futuro a incorporar estas dimensões reafirmando a centralidade da perspetiva de género na manutenção da segurança internacional.

Notas Conclusivas

Neste texto analisámos o contributo dos Procedimentos Especiais do Conselho e o trabalho do Conselho nas suas sessões regulares e especiais para a implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança no que respeita aos direitos humanos das mulheres e das meninas em contextos de conflitos armados internos e situações de pós-conflito.

Do exposto, concluímos que ocorreu uma evolução normativa dos direitos das mulheres e meninas em situações de conflito armado através da inter-relação entre o DIH e o DIDH. Não obstante as dificuldades de classificação dos conflitos atuais dentro das categorias clássicas – conflitos internacionais *vs.* internos *vs.* distúrbios/ /perturbações internas – esta evolução normativa foi especialmente evidente ao nível da proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais com ênfase para os direitos económicos e sociais. Outras garantias estão relacionadas com o direito à justiça, remédios, reparação e garantias de não-recorrência dos crimes. Foram igualmente especificadas a proibição da violência e abusos sexuais e violência baseada no género que podem também ser considerados atos de tortura, penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, tal como do tráfico de seres humanos e do recrutamento de crianças-soldado.

Assim, os direitos económicos e sociais, como os direitos à alimentação, água, saneamento, saúde, educação e habitação/abrigo, o direito ao trabalho, à propriedade, à herança e à proteção social das mulheres, como referido, e os direitos civis e políticos assumem uma nova centralidade na Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Esta é uma perspetiva que advém da perceção de que os direitos humanos são inerentes a todos os seres humanos e não são hierarquizáveis, operando tanto em tempo de paz como em tempo de guerra, o que reforça o empoderamento da mulher no contexto de conflitos armados. Contudo, os direitos civis e políticos, como enfatizámos, não são tão desenvolvidos e menos ainda particularizados em relação aos direitos das mulheres por parte dos governos, ao contrário do entendimento dos Procedimentos Especiais. A exceção a esta regra é a proibição do casamento servil ou forçado. Continua assim a existir por parte das entidades governamentais a preocupação na proteção com foco na vulnerabilidade e uma maior dificuldade em implementar a participação das mulheres nos processos eleitorais, em cargos de gestão e direção e na resolução de conflitos.

A interação entre os Estados-membros dos vários continentes e entre estes e os Procedimentos Especiais vai, no entanto, moldando conceções, estereótipos e preconceitos de género pré-existentes que têm permitido uma implementação progressiva dos vários direitos humanos em situações de conflito armado. Esta é uma situação de extrema relevância por os Estados não contestarem abertamente as normas de proteção dos civis, os direitos humanos em geral, e os direitos das mulheres em

particular, procurando sempre justificar as infrações que são condenadas pelos vários Estados-membros e atores não-estatais, as quais não conseguem contradizer. A interação entre atores estatais e não-estatais (como os Procedimentos Especiais) em órgãos de direitos humanos como o Conselho revela-se, deste modo, fundamental neste processo de promoção e proteção dos direitos humanos no território de cada Estado-membro das Nações Unidas, permitindo a implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança.

Por último, as autoras propõem que estes importantes avanços normativos sejam incorporados pelo CSNU nos seus próprios esforços de implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, permitindo deste modo a ampliação e consolidação da Agenda a partir do CSNU como principal promotor da perspetiva de género no quadro dos conflitos armados. Esta articulação possibilita o aprofundamento e ampliação tanto dos direitos e níveis de proteção de mulheres e meninas, como dos esforços de implementação destas mesmas medidas consagradas pelo CSNU nas várias Resoluções por si aprovadas sobre esta temática.

Referências Bibliográficas

- A/51/950-Add.7, 1997. *Renewing the United Nations: a programme for reform*. Report of the Secretary-General and *Addendum Millennium Assembly*.
- A/59/2005, 2005. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General.
- A/62/53, 2007. *Report of the Human Rights Council*.
- A/63/53, 2008. *Report of the Human Rights Council*.
- A/64/53, 2009. *Report of the Human Rights Council*.
- A/65/53, 2010. *Report of the Human Rights Council*.
- A/65/53/Add.1, 2010. *Report of the Human Rights Council*.
- A/66/53, 2011. *Report of the Human Rights Council*.
- A/67/53, 2012. *Report of the Human Rights Council*.
- A/68/53, 2013. *Report of the Human Rights Council*.
- A/68/53/Add.1, 2013. *Report of the Human Rights Council*.
- A/69/53, 2014. *Report of the Human Rights Council*.
- A/69/53/Add.1, 2014. *Report of the Human Rights Council*.
- A/70/53, 2015. *Report of the Human Rights Council*.

- A/70/53/Add.1, 2015. *Report of the Human Rights Council.*
- A/71/53, 2016. *Report of the Human Rights Council.*
- A/71/53/Add.1, 2016. *Report of the Human Rights Council.*
- A/HRC/11/12, 2009. *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover.*
- A/HRC/11/6/Add.5, 2009. *Report of the special rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakın Ertürk. Addendum.*
- A/HRC/12/24, 2009. *Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque.*
- A/HRC/12/50, 2010. *Report of the Human Rights Council on its twelfth session.*
- A/HRC/14/22, 2010. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo.*
- A/HRC/14/25, 2010. *Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz.*
- A/HRC/15/57, 2010. *Update on the report of the independent expert on the situation of human rights in the Sudan, Mohammed Chande Othman.*
- A/HRC/17/26, 2011. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo.*
- A/HRC/19/72, 2012. *Report of the independent expert on the situation of human rights in Côte d'Ivoire, Doudou Diène.*
- A/HRC/20/16/Add.3, 2012. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo. Addendum.*
- A/HRC/21/41, 2012. *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, Gulnara Shahinian.*
- A/HRC/21/62, 2012. *Report of the independent expert on the situation of human rights in the Sudan, Mashood A. Baderin.*
- A/HRC/23/49, 2013. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo.*
- A/HRC/24/31, 2013. *Report of the independent expert on the situation of human rights in the Sudan, Mashood A. Baderin.*
- A/HRC/25/54, 2013. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing, Raquel Rolnik.*
- A/HRC/26/29, 2014. *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai.*
- A/HRC/26/33, 2014. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Chaloka Beyani.*

- A/HRC/26/35, 2014. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau.*
- A/HRC/26/37, 2014. *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo.*
- A/HRC/26/38, 2014. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo.*
- A/HRC/26/38/Add.1, 2014. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo. Addendum.*
- A/HRC/26/39, 2014. *Report of the working group on the issue of discrimination against women in law and in practice.*
- A/HRC/27/71, 2014. *Report of the independent expert on the situation of human rights in Somalia, Bahame Tom Nyanduga.*
- A/HRC/28/83, 2015. *Report of the independent expert on the situation of human rights in Mali, Suliman Baldo.*
- A/HRC/29/2, 2015. *Report of the Human Rights Council on its twenty-ninth session.*
- A/HRC/29/27/Add.4, 2015. *Addendum to the Human Right Council thematic report of the Special Rapporteur on violence, its causes and consequences.*
- A/HRC/29/30, 2015. *Report of the Special Rapporteur on the right to education, Kishore Singh.*
- A/HRC/29/40, 2015. *Report of the Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice.*
- A/HRC/30/57, 2015. *Report of the Independent Expert on the situation of human rights in Somalia, Bahame Tom Nyanduga.*
- A/HRC/31/51, 2015. *Report of the Special Rapporteur on the right to food.*
- A/HRC/31/56, 2016. *Report of the Special Rapporteur on minority issues.*
- A/HRC/31/76, 2016. *Report of the Independent Expert on the situation of human rights in Mali.*
- A/HRC/32/32, 2015. *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.*
- A/HRC/32/38, 2016. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression.*
- A/HRC/32/41, 2016. *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children.*
- A/HRC/32/42, 2016. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences.*

- A/HRC/32/42/Add.1, 2016. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on her mission to the Sudan.*
- A/HRC/32/52, 2016. *Report of the Independent Expert on capacity-building and technical cooperation with Côte d'Ivoire in the field of human rights.*
- A/HRC/33/49, 2016. *Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation.*
- A/HRC/33/64, 2016. *Report of the Independent Expert on the situation of human rights in Somalia.*
- A/HRC/33/65, 2016. *Report of the Independent Expert on the situation of human rights in the Sudan.*
- A/HRC/4/21, 2006. *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Asma Jahangir.*
- A/HRC/4/23, 2007. *Report of the Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children, Sigma Huda.*
- A/HRC/4/34, 2007. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk.*
- A/HRC/4/34/Add.1, 2007. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk. Addendum.*
- A/HRC/7/14, 2008. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Ambeyi Ligabo.*
- A/HRC/7/22, 2008. *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Sudan, Sima Sama.*
- A/HRC/7/26, 2008. *Report of the Independent Expert appointed by the Secretary-General on the situation of human rights in Somalia, Mr Ghanim Alnajjar.*
- A/HRC/7/5, 2008. *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler.*
- A/HRC/7/6, 2008. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk.*
- A/HRC/7/6/Add.1-Add.4, 2008. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk. Addendums.*
- A/HRC/8/10, 2008. *Right to education in emergency situations Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz.*
- A/HRC/RES/S-14/1, 2010. *Situation of human rights in Côte d'Ivoire in relation to the conclusion of the 2010 presidential election.*
- A/HRC/S-11/L.1/Rev.1, 2009. *Assistance to Sri Lanka in the promotion and protection of human rights.*
- A/HRC/S-15/L.1/Rev.1, 2011. *Situation of human rights in the Libyan Arab Jamahiriyy.*

- A/HRC/S-16/L.1/Rev.1, 2011. *Situation of human rights in the Syrian Arab Republic.*
- A/HRC/S-17/2, 2011. *Report of the Human Rights Council seventeenth special session.*
- A/HRC/S-18/L.1/Rev.1, 2011. *The human rights situation in the Syrian Arab Republic.*
- A/HRC/S-19/L.1/Rev.1, 2012. *The deteriorating situation of human rights in the Syrian Arab Republic, and the recent killings in El-Houleh.*
- A/HRC/S-20/L.1, 2014. *Situation of human rights in the Central African Republic and technical assistance in the field of human rights.*
- A/HRC/S-22/L.1, 2014. *The human rights situation in Iraq in the light of abuses committed by the so-called Islamic State in Iraq and the Levant and associated groups.*
- A/HRC/S-23/L.1, 2015. *Atrocities abuses and violations of human rights committed by the terrorist group Boko Haram and its effects on human rights in the affected countries. Unedited version.*
- A/HRC/S-24/L.1, 2015. *United States of America: draft resolutionS-24/... Preventing the deterioration of the human rights situation in Burundi.*
- A/HRC/S-25/2, 2016. *Report of the Human Rights Council twenty-fifth special session.*
- A/HRC/S-26/L.1, 2016. *Situation of human rights in South Sudan.*
- A/HRC/S-4/5, 2006. *Report of the Human Rights Council fourth special session.*
- A/HRC/S-5/L.1/Rev.1, 2007. *Situation of human rights in Myanmar.*
- A/HRC/S-8/L.2/Rev.1, 2008. *Situation of human rights in the east of the Democratic Republic of the Congo.*
- A/RES/60/251, 2006. *Human Rights Council.*
- Aoláin, F., Cahn, N., Haynes, D. e Valji, N., 2018. Introduction. Em, F. Aoláin, N. Cahn, D. Haynes e N. Valji, eds., *The oxford handbook of gender and conflict.* New York: Oxford University Press, pp. xxxv-xliv.
- Appiagyei-Atua, K., 2011. United Nations Security Council resolution 1325 on women, peace, and security: is it binding? *Human Rights Brief*, 18(3), pp. 2-6.
- Brunnée, J., e Toope, S., 2000. International law and constructivism: elements of an international theory of international law. *Columbia Journal of Transnational Law*, 39(19), pp. 19-73.
- Bulduk, C., 2019. Women, peace and security, an agenda for the Human Rights Council. *Geneva Centre Working Paper* 9. Disponível em <https://graduateinstitute.ch/communications/news/women-peace-and-security-agenda-human-rights-council> [acedido a 15 de junho de 2020].
- Carpenter, R., 2006. *Innocent women and children' gender, norms and the protection of civilians.* Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

- Deitelhoff, N., e Zimmermann, L., 2019. Norms under challenge: unpacking the dynamics of norm robustness. *Journal of Global Security Studies*, 4(1), pp. 2-17.
- Deyra, M., 2001. *Direito internacional humanitário*. Lisboa: Procuradoria-Geral da República, Gabinete de Documentação e Direito Comparado.
- Gardam, J., 2018. The silences in the rules that regulate women during times of armed conflict. Em, F. Aoláin, N. Cahn, D. Haynes e N. Valji, eds., *The oxford handbook of gender and conflict*. New York: Oxford University Press, pp. 35-47.
- Katzenstein, P., Keohane, R. e Krasner, S., 1998. International organization and the study of world politics. *International Organization*, 52(4), pp. 645-685.
- Reus-Smit, C. e Snidal, D., eds., 2008. *The oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- S/2012/732, 2012. *Report of the Secretary-General on women and peace and security*.
- S/RES/1325. 2000. Women, and Peace and Security.
- Saraiva, F., 2008. *Conselho de Segurança das Nações Unidas: Modelos de Reforma Institucional*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 48.
- Security Council Report, 2020a. *Arria-Formula meetings*. Disponível em https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working_methods_arria_formula_meetings.pdf [acedido a 15 de agosto de 2020].
- Security Council Report, 2020b. *UN Security Council working methods: arria-formula meetings*. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php> [acedido a 20 de agosto de 2020].
- Security Council Report, 2020c. *Research Report: Women, peace and security: the agenda at 20*. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/women-peace-and-security-the-agenda-at-20.php> [acedido a 15 de agosto de 2020].
- Sievers, L. e Daws, S., 2014. *The procedure of the UN Security Council*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Teles, P., 2017. O sistema de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas. Em, A. Marques, C. Silvestre e M. Lages, eds., 2017. *Portugal e os direitos humanos nas Nações Unidas*. Lisboa: MNE/ID, pp. 17-33.
- True, J., e Wiener, A., 2019. Everyone wants (a) peace: the dynamics of rhetoric and practice on “women, peace and security”. *International Affairs*, 73(3), pp. 553-574.
- UN Women, 2015. *A global study of the implementation of UNSC resolution 1325*.
- WIPF, 2020. *Resolution watch*. Disponível em: <https://www.peacewomen.org/security-council/resolution-watch> [acedido a 5 de julho de 2020].

O Futuro da Cooperação da União Europeia para a Equidade de Género em África

Jennifer Feller

Diplomata mexicana com vasta experiência em assuntos humanitários e temas de género: ACNUR; Missão Permanente do México junto da ONU; Secretaria de Estado para Assuntos Multilaterais e Direitos Humanos no MNE, Cidade do México; Embaixada do México em Washington; Embaixada do México em França. Atualmente Ministra Conselheira na Embaixada do México em Portugal. Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade Ibero-americana do México e Pós-graduada em Ação Humanitária pelo ISCTE.

Resumo

A ligação da Europa a África é profunda, multidimensional e de caráter estratégico em domínios como a segurança, o fenómeno migratório, as alterações climáticas, a transição digital ou a energia. O futuro de ambos os continentes está intimamente interdependente. Num contexto mundial extremamente complexo, a União Europeia (UE) tem o mérito de continuar a promover uma agenda para impulsionar a equidade de género, incluindo os seus parceiros africanos.

A paridade entre sexos é condição *sine qua non* para alcançar sociedades desenvolvidas e resilientes.

Para alcançar resultados sustentáveis, a UE deve repensar o modelo dos seus mecanismos de cooperação com África, incluindo os Planos de Ação para o Género, Gender Action Plans (GAP), na sigla em inglês. Sem esta mudança de paradigma, não haverá sucesso a longo prazo para o caminho da verdadeira igualdade em benefício das sociedades africanas.

Palavras-chave: Cooperação; União Europeia; África; Equidade; Igualdade de género.

Abstract

The Future of European Union Cooperation for Gender Equity in Africa

Europe's connection to Africa is profound, multidimensional and of a strategic nature in areas such as security, migration, climate change, digital transition and energy. The future of both continents is interdependent.

In a challenging global context, the European Union has the merit of continuing to promote an agenda to boost gender equality with third countries, including with its African partners.

Parity is a sine qua non condition for prosperous and resilient societies. In order to achieve sustainable results, the EU has to rethink its cooperation mechanisms with Africa, including Gender Action Plans (GAP). Without this paradigm shift, there will be no long-term success on the path to true equality for the benefit of African societies.

Keywords: Cooperation; European Union; Africa; Equity; Gender equality

Artigo recebido: 03.10.2020

Aprovado: 26.03.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.158.04>

Na 24.^a Cimeira da União Africana (UA), celebrada em Adis Abeba em janeiro de 2015, os chefes de Estado e de Governo adotaram a Agenda 2063, que consagra os objetivos de transformação estrutural e desenvolvimento para o continente.

A sexta aspiração é a de uma África que aproveite o potencial dos seus jovens e das suas mulheres, para que “a região logre atingir a igualdade de género e o empoderamento da mulher em todas as esferas da vida” (African Union, 2015).

A adoção da Agenda 2063 coincidiu, no plano multilateral, com a aprovação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

A Agenda 2030, como também são conhecidos os ODS, estabelece a equidade de género como condição *sine qua non* para alcançar um desenvolvimento sustentável (United Nations, 2020) e tem vindo a converter-se, tal como os Objetivos do Milénio (ODM), na base sobre a qual são definidos a maioria dos projetos de cooperação internacional.

Ainda que a África seja atualmente uma das economias mais dinâmicas do mundo, a persistência das disparidades de género continua a limitar de maneira substancial as suas possibilidades de alcançar estas metas. De acordo com o McKinsey Global Institute (2019), se continuar com o ritmo atual, o continente vai demorar mais 142 anos até atingir a paridade.

Numerosos esforços têm sido realizados para contrabalançar esta tendência. No âmbito internacional, destaca-se a União Europeia, o único parceiro e doador de ajuda ao desenvolvimento que continua a incluir sistematicamente o elemento de direitos humanos e a paridade entre homens e mulheres no seu diálogo com os países africanos. Os resultados têm variado de país para país, mas de maneira geral estão longe de ser homogêneos, além de insuficientes.

Como se o cenário não fosse suficientemente desafiante, os efeitos da pandemia COVID-19 e da consequente crise económica mundial têm sido implacáveis e representam um risco tangível de retrocesso nos avanços já obtidos para alcançar a igualdade entre sexos.

O ano 2020 parecia simbolizar um ano de celebração para a causa da equidade de género, porque marcou o 25.^o aniversário da adoção da Plataforma de Pequim e o 15.^o aniversário da adoção da Resolução 1325 do Conselho de Segurança sobre “Mulheres, Paz e Segurança” (UN Security Council, 2000), instrumentos que consagraram a agenda global dos direitos das mulheres.

Paradoxalmente, para além do ano atípico que 2020 representou para todos nós, no âmbito político o espaço para continuar a progredir nesta agenda parece estar a reduzir-se cada vez mais com uma crescente pressão de movimentos populistas, que têm posto em causa direitos obtidos pelas mulheres e considerados como adquiridos, incluindo no próprio seio da UE.

Perante esta situação e a garantia de segurança e estabilidade que para a União Europeia representa uma África próspera, resulta fundamental olhar para os mecanismos de cooperação existentes em matéria de equidade de género, com o objetivo de tirar lições de experiências passadas e repensar uma estratégia que, mesmo nas circunstâncias atuais, pode fazer toda a diferença para as mulheres africanas – e de todo o mundo.

I. Desenvolvimento e participação das mulheres em África

O estudo sobre a relação entre a falta de equidade de género e as dificuldades para alcançar um desenvolvimento sustentável é relativamente recente. Durante décadas, e ainda hoje em certos âmbitos, a igualdade das mulheres foi vista como uma questão de direitos civis e políticos, sem relação com os planos de desenvolvimento noutros setores.¹

É assim que se explicam, por exemplo, os avanços registados mundialmente na participação política das mulheres – África incluída –, em contraste com a falta de progressos substantivos em matéria de equidade social.

Cumprem-se 25 anos desde que a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim (1995) marcou um momento de inflexão, como o primeiro documento das Nações Unidas que reconhece que “o avanço das mulheres e a realização da igualdade entre homens e mulheres é uma questão de direitos humanos e única forma de construir uma sociedade sustentável, justa e desenvolvida”. A plataforma apela aos governos a integrar uma perspetiva de género nas políticas e programas de desenvolvimento e inclui uma questão primordial: a prestação de contas (Desai e Potter, 2014) para recetores e doadores de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

Ainda assim, e mesmo que uma série de documentos multilaterais adotados posteriormente tenham retomado aquele princípio, este vínculo essencial só adquiriu uma verdadeira dimensão universal com a adoção dos ODM e, posteriormente, dos ODS, as duas iniciativas mais ambiciosas adotadas por consenso nas Nações Unidas em matéria de desenvolvimento.

África, tal como a UE, tem abraçado consistentemente a causa das mulheres. A equidade de género está plasmada no Artigo 4 da Ata Constitutiva da União

1 Por exemplo, a Segunda Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas, encarregada dos assuntos económicos e de desenvolvimento, limitou durante muito tempo a questão das mulheres a uma só resolução, enquanto a Terceira Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas, encarregada dos direitos humanos, adotava uma média de seis iniciativas sobre o tema em cada período de sessões, mas sem abordar substantivamente o seu papel para o desenvolvimento. Isto tem vindo a mudar paulatinamente, a partir da adoção da Agenda 2030.

Africana. O continente tem impulsionado ativamente os instrumentos multilaterais mais representativos no tema e tem assumido um papel protagonista na promoção da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança” no Conselho de Segurança das Nações Unidas.²

Um dos marcos fundamentais da ação africana no tema da igualdade dos sexos no passado recente foi o lançamento, dia 15 de outubro de 2010, em Nairobi, da Década da Mulheres Africanas (2010-2020), dedicada ao enfoque local das políticas destinadas à equidade de gênero.

No enquadramento desta, foi adotado o Protocolo Adicional à Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres em África (African Union, 2003), mas também, em 2009, a Diretriz da UA em temas de gênero (African Union, 2009).

Em junho passado, os chefes de Estado africanos comprometeram-se a uma segunda década (2020-2030), agora focada na inclusão financeira e econômica das mulheres.

Como parte dos esforços para operacionalizar o objetivo 6 da Agenda 2063, a União Africana lançou a Estratégia para a Equidade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres, 2018-2028 (GEWE, na sua sigla em inglês), que visa fazer do gênero uma questão transversal em todos os setores – desde empoderamento econômico até temas de paz e segurança (African Union, 2019).

Como já foi mencionado, o continente tem registado avanços tangíveis quanto à participação política das mulheres. Quatro Estados africanos – África do Sul, Namíbia, Senegal e Ruanda – formam parte dos primeiros dez países a nível mundial com a maior representação de mulheres em parlamentos nacionais. A região ocupa o segundo lugar mundial em número de presidentes de parlamento do sexo feminino – só depois da Europa – e uma em quatro membros de conselhos diretivos é uma mulher (Bathily, 2020). Da mesma forma, cada vez é mais comum que mulheres sejam designadas para encabeçar pastas estratégicas, como Defesa, Economia ou Negócios Estrangeiros.

No entanto, África continua a albergar alguns dos países mais pobres do mundo e a estrutura social e cultural na qual se instrumentam os programas de desenvolvimento é tangivelmente afetada pela disparidade imperante entre sexos.

O continente tem 1.200 milhões de habitantes, dos quais 580 milhões são do sexo feminino. As mulheres representam quase 50% da população total do continente, mas só geraram 33% do PIB total em 2018 (McKinsey Global Institute, 2019).

2 A Namíbia encabeçou, durante a sua presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a sessão durante a qual foi adotada esta histórica resolução para as mulheres. O país continua a ser uma referência mundial na promoção da equidade de gênero.

Trata-se de uma região que se distingue por ter níveis de participação feminina no mercado laboral acima da média mundial, mas ao mesmo tempo detém das piores percentagens na inclusão de mulheres em estruturas formais. Atualmente, as mulheres africanas constituem a maioria da força económica informal e só um terço delas está presente na economia formal (UN Women, 2017).

As normas culturais e sociais ainda inibem a vontade de muitas mulheres de abrir um negócio ou de se integrar no setor formal da economia. A razão principal reside na falta de estruturas de cuidados para crianças e na inexistente divisão das tarefas domésticas, que resultam numa carga desproporcional de trabalho, ainda vista com normalidade nas suas comunidades.

Quem diz economia informal, diz falta de direitos laborais. Além do aumento nos casos de violência doméstica e a redução dos serviços de saúde materna, a pandemia tem também colocado muitas mulheres africanas numa situação laboral de fragilidade extrema, dado que tem afetado este setor desproporcionalmente, bem como aos trabalhadores pouco qualificados em geral (WHO Africa, 2020).

De acordo com dados do Fórum Económico Mundial (Reines, 2018), as mulheres africanas continuam a ser sistematicamente vítimas de discriminação nos âmbitos legal e macroeconómico e têm muito menos ferramentas financeiras e sociais do que os homens para ser autónomas.

Paradoxalmente, se todos os países da África Subsariana iguallassem aqueles que têm alcançado os melhores resultados no continente – África do Sul, Botswana, Quênia, Ruanda e Uganda – o impacto no PIB continental seria de 285 mil milhões de euros – equivalente a um crescimento de 10% até 2025 (McKinsey Global Institute, 2019).

A questão da paz e segurança é crucial para a sustentabilidade das iniciativas nacionais. Os dados do Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial “Equidade de Género e Desenvolvimento”, mostram como os países africanos mais ao sul, como Ruanda, Burundi e Uganda, têm conseguido maior igualdade do que a região do Sahel ou da República Democrática do Congo, onde o conflito armado e a situação humanitária são particularmente graves. Continuam por aferir as consequências para as gerações futuras das mulheres que habitam em zonas dominadas por grupos islamitas terroristas.

Embora não se pretenda aqui realizar um diagnóstico exaustivo, parece claro que um dos obstáculos principais para alcançar a equidade de género em África tem sido a prevalência de normas sociais e culturais discriminatórias.

Na origem destes fatores estruturais encontram-se as causas mais importantes de perpetuação da condição atual das mulheres africanas:

- Falta de acesso à educação – 30 países africanos estão abaixo da média mundial na educação para raparigas;

- Falta de acesso à saúde – a mortalidade materna no continente é 4 vezes maior do que no resto do mundo;
- Falta de inclusão financeira e digital – em países como o Chade ou o Níger as mulheres têm menos 50% de possibilidades do que os homens de aceder a financiamento; em todo o continente têm menos 15% de telemóveis em comparação com os homens;
- Persistência da violência – 19% das mulheres africanas foi vítima de violência física ou sexual pelo seu casal;
- Falta de igualdade perante a lei – uma boa parte dos países da região mantém leis que favorecem os homens em questões de herança e propriedade marital, entre outros (McKinsey Global Institute, 2019).

Face a esta realidade, como têm funcionado e evoluído os programas europeus de cooperação nos países africanos?

II. A evolução dos mecanismos de cooperação para alcançar a equidade de género União Europeia-África

A União Europeia e África encontram-se ligadas, inevitavelmente, nos planos histórico e geopolítico. Mesmo que não tenha sido sempre o caso ao longo dos anos, hoje mais do que nunca a Europa tem consciência de que a sua estabilidade depende da estabilidade africana. Nesta lógica, a relação tem tido a tendência de abranger cada vez mais dimensões e de se reinventar constantemente.

Aos desafios quotidianos da relação euro-africana vêm adicionar-se novos elementos inesperados, que dificultam o seguimento de compromissos previamente assumidos, como se verificou nas consequências económicas da pandemia COVID-19, que seguramente ocuparão um lugar preponderante na agenda da próxima Cimeira UE-UA – cuja realização foi novamente adiada, agora para 2021.

Acresce que o potencial africano tem despertado o interesse de grandes potências internacionais como a China, Rússia, Japão e Arábia Saudita, que têm marcado uma cada vez maior presença no continente.

A China, particularmente, tem aumentado substantivamente a sua influência na região, com um enfoque pragmático e apreciado pelos países africanos pela semântica sul-sul chinesa e a ausência da denominada “arrogância ocidental” a que estiveram habituados por séculos, de que é exemplo a troca de contrapartidas pela ajuda ao desenvolvimento, como a introdução de reformas políticas de cariz europeu.

Ainda assim, e apesar do “declínio na relação especial” (Khadiagala, 2018), que começou também como consequência da sua ampliação ao leste a partir de 2005, a União Europeia continua a ser o primeiro parceiro comercial e investidor em África,

com metade dos intercâmbios comerciais e de dois terços do investimento estrangeiro. A UE e os seus Estados-membros destinam 20 mil milhões de euros por ano de AOD no continente (African Union, 2015).

A primeira fase de cooperação inter-regional posterior à época colonial foi enquadrada numa primeira fase pelos Acordos de Yaoundé, e numa segunda pelos Acordos de Lomé. Porém, a condescendência e visão predominantemente unilateral destes instrumentos, em benefício das antigas potências coloniais, fizeram-lhes perder paulatinamente a sua legitimidade.

As mudanças geopolíticas em consequência da queda do muro de Berlim e da consolidação da UE como bloco regional, desembocaram num novo enfoque baseado nos princípios de reciprocidade e não discriminação que ficou plasmado nos Acordos de Cotonou (2000), subscritos com países africanos, caribenhos e do Pacífico. Cotonou introduziu os primeiros acordos de livre comércio e acordos de parceria económica (EPA) inter-regionais, mas sobretudo constituiu a primeira pedra na construção do princípio de que a UE e a África têm interesses e desafios comuns e em pé de igualdade.

A Associação Estratégica África-União Europeia, assinada em Lisboa, em 2007, durante a Presidência Portuguesa do Conselho, constituiu-se no principal guarda-chuva sob o qual se rege a relação entre os dois blocos regionais. A plataforma provê uma estratégia para alcançar quatro objetivos: 1) a consolidação e promoção de uma parceria política em temas de interesse comum; 2) a promoção da paz, segurança e governança democrática; 3) o respeito dos direitos humanos e liberdades fundamentais, equidade entre homens e mulheres e desenvolvimento económico sustentável – estabelecendo o vínculo entre direitos humanos e desenvolvimento; e 4) promoção e viabilização de um sistema multilateral efetivo, equipado com instituições fortes, representativas e legítimas (Council of the EU, 2010).

Estes quatro objetivos determinam as áreas nas quais a UE tem desenvolvido estratégias específicas: 1) paz e segurança; 2) governança e direitos humanos; 3) integração regional e comercial e 4) desenvolvimento.

No entanto, a complexidade da relação, as perspetivas distintas de como alguns conceitos são aplicados no terreno e os ressentimentos ligados ao passado colonial ocidental têm continuado a gerar uma série de desencontros – particularmente nos temas de direitos humanos e democracia, vistos como um veículo para impor uma “agenda neocolonial”; o que tem gerado dificuldades adicionais para impulsionar projetos de cooperação em temas de género.

A UE tem optado por um enfoque pragmático, principalmente motivada por manter um acesso privilegiado ao mercado africano perante as outras potências regionais menos exigentes nestes assuntos, mas também para manter abertos os canais de negociação em temas de fundamental importância política para Europa, como a migração, o combate ao terrorismo e as alterações climáticas.

Nesta mesma lógica, atualmente encontram-se no tinteiro dois importantes projetos que pretendem continuar a consolidação da parceria estratégica intercontinental: uma nova parceria UE-África, baseada no documento intitulado “Uma estratégia global para a África” apresentado em março 2020 pela Comissão Europeia para negociação com os países africanos e o processo “pós-Cotonou”, que era suposto ter sido finalizado em 2020, mas que continua em discussão.

III. A cooperação para o desenvolvimento da União Europeia em África no âmbito da equidade de género

A União Europeia articulou pela primeira vez uma estratégia para promover a equidade de género nos seus programas de cooperação com países terceiros em 1995, com motivo da celebração da Conferência das Nações Unidas de Pequim.

O Consenso Europeu sobre Desenvolvimento estabeleceu a igualdade de género como um dos cinco princípios da AOD, convertendo-a num tema transversal a todos os programas e políticas europeias externas desde esse momento.

A primeira referência aos direitos das mulheres no quadro da cooperação para o desenvolvimento UE-África encontra-se na Terceira Convenção de Lomé, assinada em 1984 entre a União e 70 países africanos, caribenhos e do Pacífico.³

Da mesma forma, nos Acordos de Cotonou de 2000, foram instituídas como prioridades a igualdade e a integração da perspectiva de género e se adicionaram referências à promoção das organizações de mulheres nos países signatários.

No âmbito político, a declaração que estabelece a Associação Estratégica África-União Europeia de 2007 consagra, no seu parágrafo 49, a equidade de género e o empoderamento da mulher como um aspeto chave para impulsionar o desenvolvimento (Council of the European Union, 2007).

Com o objetivo de estabelecer um vínculo entre a política europeia de cooperação externa e a sua implementação, a Comissão Europeia elaborou o primeiro Plano de Ação de Género (GAP, na sigla em inglês) para o período 2010-2015. O documento, mais do que uma estratégia, representava uma lista de ideais que carecia de mecanismos de coordenação, recursos alocados, acompanhamento e supervisão.

Em 2016, foi lançado o GAP II (2016-2020) “Transforming the lives of Girls and Women through EU External Relations” que, ao contrário do seu predecessor, integrou

3 “Cooperation shall support the ACP States efforts aimed at enhancing work of women, improving their living conditions, expanding their role and promoting their status in the production and development process” (Artigo 123, Terceira Convenção de Lomé).

estatísticas desagregadas e os seguintes pilares temáticos para um seguimento mais efetivo das ações implementadas: 1) garantir a integridade física e psicológica de raparigas e mulheres; 2) promover os direitos sociais e económicos e o empoderamento de raparigas e mulheres; 3) fortalecer a participação e as vozes das raparigas e mulheres; e um último de carácter horizontal; 4) mudar a cultura institucional da Comissão Europeia e do Serviço Europeu de Ação Externa para cumprir de maneira eficiente os compromissos da UE em temas de género.

De acordo com os Relatórios de Implementação do GAP II, os projetos de cooperação que visam a equidade de género foram desenvolvidos com base nas três primeiras prioridades temáticas, nas quais foram integrados 14 diferentes objetivos – uma vida livre de violência; combate ao tráfico, proteção em crises, acesso à saúde e a direitos sexuais e reprodutivos, nutrição, educação e capacitação; acesso a trabalho decente, a serviços financeiros e a água limpa; processos de governação; organizações não governamentais; estereótipos e normas sociais discriminatórias; tomada de decisões sobre clima e meio ambiente (European Union, 2019).

A África Subsariana foi dividida, para efeitos dos relatórios anuais de avaliação, em duas sub-regiões: África Oriental e do Sul e África Ocidental e Central. Por exemplo, em 2018, a União Europeia desenvolveu 1.140 ações, no total, ao abrigo das três prioridades do GAP.

Apesar destes conceitos e cifras ribombantes, os dados no terreno indicam que o progresso tem sido pouco homogéneo e, sobretudo, pouco sustentável a longo prazo sem a ajuda europeia.

Mesmo que a vontade política dos governos locais conte substantivamente para esses efeitos, as causas estão muitas vezes ligadas à própria burocracia europeia e de metodologia para a elaboração e implementação de cada projeto.

As iniciativas e ações implementadas são propostas e seguidas pelas delegações da UE e/ou de Estados-membros em cada país africano; assim como pelas comissões temáticas em Bruxelas. Isto implica uma dependência muito alta da sensibilidade à questão do género nas estratégias internas das representações europeias no continente, particularmente porque a capacitação prévia neste tema não é um requerimento na seleção de postos de responsabilidade nestas missões.

Assim, por uma questão prática e de aproveitamento de recursos, as iniciativas em matéria de direitos das mulheres tendem a ser integradas noutros projetos locais de AOD, sacrificando a perspetiva abrangente fundamental para fazer da equidade de género uma questão transversal.

Este enfoque setorial impede que áreas encarregadas de projetos de cooperação noutros setores igualmente significativos para superar a situação de discriminação na qual vivem muitas mulheres, como as migrações, as questões de paz e segurança e até a política agrícola, possam estabelecer uma estrutura de coordenação entre os diferentes mandatos em benefício das mulheres.

Da mesma forma, ainda quando é mencionada a participação dos governos e das ONG nacionais no estabelecimento de projetos, esta é frequentemente limitada a uma consulta – muitas vezes a partir dum questionário. Não existe evidência da participação consistente da população beneficiária da AOD na redação das propostas, ou seja, não existe um espaço para uma verdadeira apropriação por parte das comunidades.

Sylvia Chant e Matthew Gutmann têm argumentado que, na prática, os projetos de cooperação facilitados pela AOD para dar maior participação às mulheres não chegam a questionar o *statu quo* e se têm limitado, em muitos casos, a programas localizados estabelecidos por mulheres para mulheres.

Os autores observam que a “cegueira” (Chant e Gutman, 2002) dos homens perante os benefícios práticos duma participação equitativa nas políticas de desenvolvimento, deve-se ao facto de que a Década das Nações Unidas para as Mulheres (1975-1985) consagrou o tema como um dos passos na luta contra o monopólio masculino e, em consequência, falhou em integrar os homens no processo desde o início.

Inevitavelmente, este enfoque “só mulheres” acaba por ser insuficiente para erradicar as estruturas, mesmo que informais, que impedem o envolvimento destas.

Por isso, os projetos de cooperação europeia pouco fizeram para mudar drasticamente as políticas de desenvolvimento de forma a integrar mulheres e homens africanos na sua implementação. Os projetos acima descritos são implementados de maneira paralela a políticas governamentais indiferentes à questão da equidade de género, o que, em consequência, mantém ou reforça as desigualdades.

IV. O futuro: o GAP III e a Estratégia Global para África

Em março de 2020, a Comissão Europeia e o Serviço Europeu de Ação Externa publicaram dois comunicados que definiram o futuro próximo da cooperação da UE em África em benefício da equidade de género:

1. **“Rumo a uma Estratégia Global para África”**, documento base que uma vez negociado com os Estados africanos e adotado na próxima Cimeira UE-UA, constituirá um degrau adicional no reforço da parceria entre os dois continentes e definirá as diretrizes futuras da cooperação intrarregional. A iniciativa identifica a equidade de género como um aspeto primordial a ser integrado na cooperação bilateral.
2. **“Uma União de Equidade: A Estratégia para a Equidade de Género 2020-2025”**, que apresenta os objetivos fundamentais da política de género para dentro e para fora da UE. A estratégia inclui o propósito de continuar a integrar de

maneira prioritária a perspetiva de género nas iniciativas externas de cooperação internacional e de desenvolvimento da UE.

No enquadramento desta estratégia, no dia 25 de novembro de 2020 – Dia Internacional pela Eliminação da Violência contra as Mulheres –, a Comissão Europeia e o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança, Josep Borrell, anunciaram o lançamento do GAP III (2021-2025).

Tal como com no caso do GAP II, existe um reconhecimento por parte das instituições europeias do progresso significativo, porém insuficiente, que se tem alcançado com os GAP anteriores e das possibilidades existentes para melhorar os projetos aprovados neste âmbito.

O GAP III é qualificado pelos seus promotores como “ambicioso porque visa acelerar o processo de empoderamento de mulheres e meninas e salvaguardar ao mesmo tempo os resultados alcançados desde a adoção da Plataforma de Pequim, num mundo que parece estar a regredir no respeito dos direitos humanos mais básicos” (European Commission, 2020).

A estratégia foca-se em cinco objetivos que procuram corrigir deficiências passadas: 1) garantir que 85% das novas ações de política externa europeia contribuirão para a equidade de género e o empoderamento das mulheres até 2025; 2) adotar uma visão estratégica e incentivar uma cooperação estreita com Estados e parceiros de forma local, regional e multilateral; 3) acelerar o progresso em áreas chave – violência baseada no género, empoderamento político, económico e social; mas também acesso universal à saúde, direitos sexuais e reprodutivos e à educação; 4) dar o exemplo, incluindo mediante a nomeação de responsáveis dos programas em níveis superiores e médios, que sejam sensíveis a temas de género e com um enfoque paritário; 5) medir resultados através de um novo enfoque de supervisão, avaliação e aprendizagem anual (European Commission, 2020).

A capacidade de estabelecer objetivos claros e ações assertivas determinará o que a nova parceria e o GAP III poderão alcançar na prática.

V. Lições aprendidas e recomendações

A UE tem-se consolidado como o único bloco político que tem integrado, e continua a integrar consistentemente no seu diálogo político e nos programas de cooperação com países terceiros, a defesa dos direitos humanos e da democracia. A equidade de género ocupa sistematicamente um lugar preponderante nesta agenda.

Porém, no caso de África, as ações no terreno nesta matéria tendem a diluir-se sob o peso da complexidade e das prioridades cambiantes da relação inter-regional, mas também do labirinto burocrático europeu.

A quantidade de esforços projetados no terreno pela UE acaba por ter um efeito efêmero, perder visibilidade, e não ser aproveitado ou valorizado na sua justa dimensão por parte das comunidades em que são realizados.

Quais seriam as possíveis vias para reverter este efeito?

Ficam aqui algumas ideias:

1. **Colocar a equidade de género no centro dos projetos:** para estimular a inclusão assertiva de considerações sensíveis ao género nos projetos de cooperação, é indispensável incluir esta dimensão desde a fase inicial da sua elaboração e fazer parte da lista de critérios de qualidade obrigatórios para a sua avaliação.

Esta seria uma forma de reverter a propensão a inserir a questão da paridade dos sexos em outros projetos setoriais de AOD, só para cumprir com as diretrizes de Bruxelas. Por muito que esta lógica permita poupar recursos e cumprir com os relatórios atempadamente, a equidade de género tem de ser um fim em si mesmo e precisa de um enfoque abrangente. Sem este fator crucial, os resultados ficarão constantemente aquém do esperado.

2. **Capacitação em matéria de género obrigatória para os Chefes de Delegação e colocação de Pontos Focais de Género em lugares estratégico da hierarquia interna:** a capacitação de recursos humanos em matéria de género é fundamental para mudar a cultura institucional europeia, de acordo com os objetivos do GAP II e do GAP III. Da mesma forma, os pontos focais de género em cada delegação devem ter visibilidade e uma verdadeira influência na tomada de decisões, para garantir que a perspectiva de género seja tomada em conta de maneira transversal.

A experiência em temas de género devia também ser valorizada nos processos internos de recrutamento de recursos humanos, independentemente da responsabilidade.

3. **Diagnóstico nacional e local sobre práticas sociais e culturais:** antes da implementação de cada projeto, é fundamental que exista um diagnóstico fidedigno das condições estruturais que imperam no terreno – relações de poder homem-mulher no âmbito local, estatísticas fidedignas desagregadas por sexo e como se interconectam com outros fatores como a idade, a etnia, etc. –, de maneira a procurar que a comunidade se aproprie do projeto e tome parte ativa na sua implementação. A iniciativa poderá, assim, sobreviver independentemente do apoio europeu e permitirá ter uma visão ampla das áreas que precisam de intervenção para conseguir os objetivos do projeto.

Por exemplo, numa iniciativa para escolarizar raparigas, não é suficiente assegurar a sua participação na escola, mas também trabalhar noutros aspetos que podem truncar a sua educação numa fase posterior, como a gravidez em idade adolescente.

Nesta lógica, o desenvolvimento de uma relação próxima entre as representações da UE e a sociedade civil local é indispensável.

4. **Inclusão dos homens e rapazes:** não existe igualdade entre sexos sem os homens, portanto também não é possível um empoderamento real das mulheres sem fazê-los participar nas políticas pró-equidade de género. A paridade entre sexos não traz benefícios para as mulheres em detrimento dos homens, mas potencializa a prosperidade da sociedade no seu conjunto.

Para além do trabalho de sensibilização no terreno, a Internet e as redes sociais podem ser um veículo surpreendentemente eficiente para fomentar o diálogo e mudar atitudes discriminatórias normalizadas contra as mulheres. Campanhas financiadas pela UE como *rightbyher*, que incorporou a participação ativa de ONG, artistas e *bloggers* africanos e que incluiu programas de capacitação para que entidades locais conseguissem promover de maneira mais eficiente os direitos das mulheres, são uma base excelente para iniciativas futuras.

5. **Investimento em capital feminino para o futuro:** frequentemente as mulheres são retratadas como vítimas vulneráveis sem controlo sobre o seu entorno. Na realidade, ao longo da história elas têm sido protagonistas dos movimentos que lhes têm garantido maiores direitos, como o sufrágio universal. As perspetivas para um futuro melhor para as mulheres começam na escola. Um número significativo de países africanos reconhece a importância de criar mais condições para a educação das raparigas – Namíbia e Burundi, por exemplo, têm destinado crescentes recursos públicos a esta rubrica.

Mas este investimento não se pode limitar ao âmbito escolar. Existem muitas possibilidades para que os programas de cooperação da UE apoiem os esforços nacionais para aumentar as capacidades das mulheres para ingressar nas estruturas formais da economia e de as dotar de ferramentas de integração na economia digital e nas TIC.

6. **Confluência e Coordenação entre mandatos/clusters:** a necessidade de coordenação é um dos princípios que aparecem sistematicamente nas diretrizes base de cada projeto de cooperação, seja nacional, regional ou multilateral. No entanto, na prática é frequentemente inexistente e limita-se a reuniões intersetoriais sem efeitos tangíveis nos planos de trabalho de cada entidade relevante.

A equidade de género tem de transcender a esfera da AOD e ser integrada em todas as áreas temáticas que compõem a parceria UE-África – prevenção de conflitos; paz e segurança, luta contra o terrorismo, alterações climáticas e migração⁴ –, mas também noutros instrumentos relevantes que têm impacto

4 O Pacto Global para a Migração da ONU por exemplo inclui disposições muito relevantes em matéria de transversalidade de género.

direto na relação intrarregional, como o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo que está a ser discutido entre os Estados-membros da UE.

7. **Complementaridade e Coerência:** as ações dos GAP têm de procurar complementaridade e coerência com outras iniciativas multilaterais das quais a UE seja parte. Um exemplo claro é a iniciativa *Spotlight*, lançada em 2017 pela União Europeia em conjunto com a Organização das Nações Unidas, destinada à luta contra a violência contra raparigas e mulheres (Spotlight Initiative, 2017). A ideia desta iniciativa é precisamente afastar-se de pequenos projetos com resultados limitados e apostar em investimentos mais importantes para conseguir um avanço cultural tangível.

Em África, a *Spotlight* concentra-se principalmente em eliminar a violência de género e as práticas que a perpetuam, como a mutilação genital feminina e os casamentos forçados. Apesar de ser um projeto mundial, é significativo que 250 dos 500 milhões de euros comprometidos venham a ser investidos em oito países africanos – Libéria, Malawi, Mali, Moçambique, Níger, Nigéria, Uganda e Zimbabwe.

8. **Alocação de recursos exclusivamente reservados a projetos para impulsionar a equidade de género:** não obstante os cortes aprovados pelo Conselho Europeu, em julho de 2020, aos programas de financiamento a países terceiros, os recursos destinados a programas em África foram os menos afetados. O continente receberá aproximadamente 40.000 milhões de euros do novo Fundo de Desenvolvimento da Vizinhança e Cooperação Internacional (NDICI), entre 2021 e 2027 (Knoll e Mucchi, 2020). Há uma oportunidade de remediar o vazio existente de fundos especificamente destinados a atividades focadas na equidade de género. A consolidação de um orçamento congruente com os compromissos políticos na matéria, será um sinal da seriedade das intenções da UE com respeito ao valor acordado à sua parceria com África.
9. **Incluir objetivos claros que visem ao empoderamento das mulheres nos mecanismos de diálogo político com os países africanos:** apesar das menções à importância da equidade de género nos principais instrumentos que regem a relação intercontinental, a perspectiva de género está longe de ser transversal nos mecanismos de alto nível e setoriais de diálogo político. Um intercâmbio sustentado sobre esta questão pode ajudar a criar um entendimento mútuo sobre as dificuldades enfrentadas pelas mulheres, tanto em África, quanto na UE; criar espaços para o intercâmbio de lições aprendidas e abordar divergências, como a questão dos direitos sexuais e reprodutivos e os direitos da comunidade LGBTI+.

Conclusões

Em 2018, o relatório *Africa's Pulse*, do Banco Mundial, previa um crescimento económico na África Subsariana de 2,8% em 2019 e 2020 (World Bank Group, 2018). Hoje, segundo dados da Comissão Económica para África das Nações Unidas (CEA), prevê-se para este ano uma contração das economias nacionais africanas de 3,2% a 1,8% (Gondwe, 2020).

A inclusão da dimensão de género é fundamental nas medidas que serão implementadas a curto e longo prazo nas estratégias de recuperação pós-COVID19. Não haverá saída real da recessão económica, nem uma África próspera e desenvolvida, sem uma participação das mulheres na sociedade em igualdade de circunstâncias com os homens.

Da mesma maneira, qualquer esforço destinado a alcançar a paridade no continente tem de começar por mudar atitudes enraizadas e generalizadas acerca do papel das mulheres na sociedade. Este é um desafio que precisa da vontade política dos países africanos, mas também do apoio sustentado e perene da UE a longo termo.

As ambições projetadas na futura nova parceria UE-África ficarão aquém do esperado se as considerações relacionadas com a equidade de género não forem integradas plenamente na cooperação multidimensional entre os dois continentes. A Presidência Portuguesa do Conselho Europeu no primeiro semestre de 2021 pode influir positivamente para alcançar este objetivo.

Segundo o Fórum Económico Mundial, em 2100 o continente africano concentrará metade da população mundial. Os desafios que a região enfrenta terão decerto consequências desastrosas para o mundo, se não começarem a ser resolvidas (Buchholz, 2019).

Paralelamente, o contexto global tem sido objeto de mudanças importantes. O mundo atravessa um período particularmente obscuro para preservar e avançar na agenda dos direitos humanos. A UE continua a ser hoje, mais do que nunca, um ator chave no impulso da causa da paridade entre sexos. No entanto, a implementação dos seus projetos de cooperação carece frequentemente de coerência, coordenação entre diferentes mandatos e compromisso de longo prazo.

O sucesso dos mecanismos recentemente lançados dependerá da capacidade de autocrítica das instituições europeias, do desenho de programas qualitativos e da identificação de atividades verdadeiramente transformativas a longo prazo para as mulheres africanas.

Bibliografia

- African Development Bank (2016). *Growth, Poverty and Inequality Nexus: Overcoming Barriers to Sustainable Development*. African Development Report.
- African Union (2003). *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*. Disponível em: <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-women-africa> [Consulta: 03-12-2020].
- African Union (2009). *Gender Policy*. Disponível em: https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/gender_policy_2009.pdf [Consulta: 03-12-2020].
- African Union (2015). *The Africa-EU Partnership: Financing the Partnership*. Disponível em: <https://africa-eu-partnership.org/en/about-us/financing-partnership> [Consulta: 03-12-2020].
- African Union (2019). *AU Strategy for Gender Equality & Women's Empowerment 2018-2028*. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/36195-doc-au_strategy_for_gender_equality_womens_empowerment_2018-2028_report.pdf [Consulta: 03-12-2020].
- Bathily, N. (2020). "Africa takes historic lead in female parliamentary speakers". *World Bank: Nasikiliza Blog*, 13 fevereiro. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/nasikiliza/africa-takes-historic-lead-female-parliamentary-speakers> [Consulta: 03-12-2020].
- Buchholz, K. (2019). "In 2100, half of the biggest countries in the world will be in Africa". *World Economic Forum*, 20 dezembro. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2019/12/in-2100-five-of-the-ten-biggest-countries-in-the-world-will-be-in-africa> [Consulta: 03-12-2020].
- Chant, S. e Gutman, M. (2002). *Men-streaming" gender? Questions of gender and development policy in the twenty-first century*. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228469039_Men-streaming_gender_Questions_of_gender_and_development_policy_in_the_twenty-first_century [Consulta: 03-12-2020].
- Council of the European Union (2007). *The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy*. 16344/07, Lisboa.
- Council of the European Union (2010). *Joint Africa EU Strategy-Action Plan 2011-2013*. 1759/10, Bruxelas.
- Desai, V. e Potter, R. (2014). *The companion to development studies: Women and the state*. Routledge.
- Edelman, M. e Haugerud A. (2005). *The Anthropology of Development and Globalization*. Blackwell Publishing.
- European Commission (2019). *Annual Implementation Report 2018. EU Gender Action Plan II. Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through External Relations 2016-2020*. Joint Staff Working Document.

- European Commission (2020). “Gender Action Plan III – a priority of EU external action”. *European Commission Press Corner*, 25 novembro. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2184 [Consulta: 03-12-2020].
- European Commission (2020). Towards a Comprehensive strategy with Africa. Factsheet. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/865757/Factsheet_EU_strategy_towards_Africa.pdf.pdf [Consulta: 03-12-2020].
- European Union (2019). *EU Gender Action Plan 2016 – 2020 annual implementation reports*. Disponível em: <https://europa.eu/capacity4dev/public-gender/wiki/eu-gender-action-plan-2016-2020-annual-implementation-reports-0> [Consulta: 03-12-2020].
- Gondwe, G. (2020). *United Nations Conference on Trade and Development: Assessing the Impact of COVID-19 on Africa's Economic Development*. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/aldcmisc2020d3_en.pdf [Consulta: 03-12-2020].
- Khadiagala, G. M. (2018). “Europe-African Relations in the Era of Uncertainty” em *Africa and the World*. Disponível em: <https://biblioteca.ucm.es/cps/recursos-para-tfg-tfm-citas-y-referencias-bibliograficas> [Consulta: 03-12-2020].
- Kevane, M. (2014). *Women and development in Africa: how gender works*. Lynne Rienner.
- Knoll, A. e Mucchi V. (2020). *Africa-Europe relations beyond 2020: Looking through a gender lens*. Discussion Paper No. 285, ECDPM.
- M’hamdi, N. (2015). *The relations between the European Union and Africa*. Center for Social Economic and Managerial Studies (CESEM-HEM), Atlantic Future.
- McKinsey Global Institute Report (2019). *The power of parity: Advancing women’s equality in Africa*.
- Nagar, D. e Mutasa, C. (2018). *Africa and the World*. Palgrave Macmillan.
- Reines, R. (2018). “Why women hold the keys to Africa’s future”. *World Economic Forum*, 19 março. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2018/03/why-women-hold-the-keys-to-africas-future/> [Consulta: 03-12-2020].
- Spotlight Initiative (2017). *The Spotlight Initiative to eliminate violence against women and girls: A partnership between the UBN and the EU*. Disponível em: <https://un.org/en/spotlight-initiative/> [Consulta: 03-12-2020].
- United Nations Development Programme (2019). *Human Development Report 2019: Beyond Income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st Century*.
- United Nations (2020). Goal 5: *Achieve gender equality and empower all women and girls*. Disponível em: www.un.org/sustainabledevelopment/gender-equality/ [Consulta: 03-12-2020].
- UN Security Council (2000). Security Council Resolution 1325 on women, peace and security, 31 october 2000, S/RES/1325. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3b00f4672e.html> [Consulta: 03-12-2020]
-

UN Women (2017). *Women's economic empowerment in the changing world of work: Women in informal economy*. 61st session of the Commission on the Status of Women (13-24 março), Nova Iorque. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy> [Consulta: 03-12-2020].

World Bank Group (2011). *Gender Equality and Development*. World Development Report 2012.

World Bank Group (2018). "An analysis of issues shaping Africa's economic future". *Africa's Pulse*, volume 18. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30455/9781464813658.pdf?sequence=2&isAllowed=y> [Consulta: 03-12-2020].

World Health Organization (2020). "WHO concerned over COVID-19 impact on women, girls in Africa". *WHO AFRICA*, 18 junho. Disponível em: <https://www.afro.who.int/news/who-concerned-over-covid-19-impact-women-girls-africa> [Consulta: 03-12-2020].

O Público Não Quer a Verdade, Mas a Mentira que Mais Lhe Agrade: Fatores de Vulnerabilidade da Sociedade Portuguesa à Desinformação

Inês Narciso

Mestre em Criminologia pela Universidade de Leicester e doutoranda em Sociologia no ISCTE-IUL. Colaboradora do MediaLab do ISCTE-IUL.

Ana Costa

Licenciada em Criminologia pela Universidade do Porto e Mestre em Crime Global pela Universidade de Edimburgo.

Resumo

A complexidade da desinformação exige uma análise e uma resposta multidisciplinar, sustentada na identificação de fatores de risco e na sua mitigação. Para além dos contextos económico-sociais que permeiam a receptividade das populações à desinformação, como acontece atualmente em contexto de pandemia, identificaram-se três áreas de atuação preferencial onde as políticas públicas poderão ter um impacto direto e positivo: 1) no âmbito das características da população, promovendo a literacia digital, sobretudo entre grupos mais vulneráveis; 2) nos índices de confiança destes grupos na comunicação social e nas instituições oficiais; 3) nas ações diretas destas instituições que visem conhecer o fenómeno para o regular de forma sustentada. Em Portugal, assiste-se a um desfasamento entre, por um lado, o desenvolvimento tecnológico das instituições e o uso cada vez mais frequente da Internet e, por outro lado, o conhecimento real dos utilizadores sobre os riscos

e as vulnerabilidades da navegação *online* e particularmente nas redes sociais, nomeadamente sobre a desinformação. Apesar de os índices de confiança na comunicação social e nas instituições ligadas à ciência permanecerem elevados, apresenta-se como forte vulnerabilidade os baixos níveis relativamente às instituições governamentais. Por fim, reconhecendo esforços realizados no sentido de acompanhar algumas iniciativas europeias, em Portugal falta legislação e investimento em investigação sobre a desinformação e os projetos promovidos não têm ainda resultados práticos que façam face às vulnerabilidades detetadas. Perspetivar a evolução e agir para minimizar o potencial impacto desta ameaça contribuirão para proteger os portugueses e as instituições, salvaguardando competências e acesso a informação de qualidade que são condição necessária para uma democracia saudável.

Palavras-chave: Desinformação; Público; Mentira; Políticas Públicas; *Fake news*.

Abstract

The public does not want the truth, but the lies they like best: Factors of vulnerability to misinformation in Portuguese society

The complexity of desinformation requires a multidisciplinary analysis and response, based on identified risk factors and on actions designed to mitigate them. Beyond the social and economical contexts that might make people more susceptible to desinformation, as the current pandemic scenario, three areas were identified as specially relevant for political action due to the potential of generating direct and positive impact: 1) digital literacy should be promoted with a focus on the most vulnerable groups; 2) confidence levels on official media and institutions should be improved; 3) jointed action of different public and private entities must prioritize understanding and regulating desinformation in an efficient and ethical way.

In Portugal, the institutions have suffered a technological reform and developed in a significant

digital way, and the number of internet users have grown substantially. However, the knowledge about the risks and vulnerabilities of internet use and, particularly, of social media does not meet the same standards. Although the portuguese population shows confidence in media and science institutions, the situation seems to be the opposite regarding the government.

Despite some efforts to follow european initiatives, Portugal is in need of legislation and investment in research about desinformation as the current projects seem not to have real effect on the vulnerabilities. It is the aim of this paper to help achieving real and positive results.

To foresee the evolution of desinformation and to act in order to minimize its impact will protect not only the portuguese people and institutions, but also the access to quality information and the ability to differentiate, which are essentials of a healthy democracy.

Keywords: *Disinformation; Public; Lies; Public policy; Fake news.*

Artigo recebido: 29.03.2021

Aprovado: 06.04.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.158.05>

Introdução

A desinformação é um fenómeno que Portugal não pode desconsiderar, tomando uma posição de espetador do conflito híbrido que decorre entre outros países e no seio dos mesmos, em que conteúdo multimédia é disseminado *online* e operacionalizado como arma. Apesar das dificuldades de deteção e da ausência de limites geográficos da desinformação, já foram detetados sinais de politização de conteúdos desinformativos *online* em Portugal (Cardoso *et al.*, 2019), pelo que as instituições nacionais devem estar conscientes da problemática e preparar desde já uma resposta eficaz.

A “desordem informativa” (Wardle e Derakhshan, 2017, p. 10) que se verifica nos meios de comunicação é altamente complexa e o termo “notícias falsas” já se tornou totalmente desadequado para aludir ao fenómeno, pelo que se torna essencial entender que tipos de conteúdos são problemáticos, qual a motivação por trás da sua criação e como se disseminam. Paralelamente, é muito importante compreender que vulnerabilidades estão a ser exploradas e como nos podemos proteger enquanto indivíduos e sociedade, já que as consequências da exposição a conteúdos falsos ou maliciosos vão muito para além de gerar confusão, ceticismo e falta de confiança numa pessoa, instituição ou governo: podem influenciar os resultados de eleições, promover conflitos regionais, fortalecer vieses cognitivos, ou seja, pôr em causa a liberdade, a tolerância e a união, pilares da vida em sociedade e em democracia.

O presente artigo procura abordar a permeabilidade de Portugal à desinformação, numa avaliação sustentada de três áreas com influencia na sua produção, propagação e interação (Paisana *et al.*, 2020; Loos e Nijenhuis, 2020; Bayer *et al.*, 2019):

- 1) as características sociodemográficas da população, a sua literacia digital e a consciencialização dos riscos da navegação *online*;
- 2) a relação e a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas e o envolvimento da sociedade civil e
- 3) o papel das instituições governamentais, dos núcleos de investigação e desenvolvimento e a sua relação com o setor empresarial, traduzidas em cooperação multidisciplinar na caracterização e combate ao fenómeno, políticas públicas de sensibilização e legislação.

Esta avaliação será feita através da integração de dados quantitativos e qualitativos, com recurso a abordagem comparativa com dados internacionais, numa metodologia mista que procura traçar um enquadramento geral do atual panorama, identificando fragilidades e áreas de maior solidez. Como ponto de partida, efetua-se um balanço do conceito e da sua história recente, das estratégias, formas e origens

da desinformação e do seu potencial impacto, quer individual quer coletivo, assim como dos desafios inerentes à sua deteção e o tipo de respostas existentes, de onde emergem os fatores de influência analisados.

Definições/Termos Utilizados

A expressão *fake news* perdeu aplicabilidade nos modelos teóricos de desinformação por ser amplamente usada para atacar a imprensa, numa politização do termo que remeteu para segundo plano a legitimidade dos factos apresentados. Esta tendência, juntamente com a grande variedade de termos conexos como *clickbait*, rumores, dados falsos ou descontextualizados, teorias da conspiração, propaganda, entre outros, tem gerado necessidade de categorizar para um melhor entendimento e resposta ao fenómeno da desinformação.

Assim, tem sido amplamente divulgada a distinção de Wardle entre desinformação, “*misinformação*” e “*malinformação*” (Wardle e Derakhshan, 2017). Desinformação diz respeito a informação falsa disseminada deliberadamente com intuito de enganar, baralhar, influenciar. “*Misinformação*” é informação falsa disseminada sem se saber que não corresponde à verdade. Já “*malinformação*” refere-se a informação verdadeira cujo contexto é alterado maliciosamente ou a dados privados que são divulgados para humilhar/denegrir alguém. Todas vão contra os *standards* e a ética jornalística, mas, enquanto a desinformação e a “*malinformação*” são normalmente motivadas pelo lucro e pela influência política, ou simplesmente disseminadas para gerar confusão e problemas, a “*misinformação*” ocorre essencialmente pelo desejo de o indivíduo se mostrar como alguém informado, que quer ajudar, e pela vontade de pertencer a um grupo com ideias comuns.

Dado que estas diferenças não influem na base deste trabalho e tal como outros autores optam por fazer (Tandoc *et al.*, 2018), de forma a tornar a leitura deste artigo mais fluída, serão utilizados os termos desinformação e conteúdos desinformativos para referir “dados que não correspondem à verdade/maliciosos”. Importa desde já mencionar que estes conteúdos tomam diferentes formas – texto, imagem, vídeo, áudio – sendo que o mais comum é serem compostos, conterem texto sensacionalista e apelarem a sentimentos mais extremos (Shu *et al.*, 2020).

História Breve

Há várias décadas que a desinformação é utilizada para influenciar a opinião pública e/ou ganhar vantagem sobre oponentes. Durante a Guerra Fria, como recordam Shu *et al.* (2020), era frequente o uso de informação falsa ou manipulada, via

estações de rádio clandestinas e artigos em formato de notícias, para persuadir ou gerar confusão. A propaganda tendia a ser mais abertamente manipuladora, com uma mensagem mais consistente, mais emocional que informativa (Wardle e Derakhshan, 2018).

A emergência da sociedade em rede resultou num mundo mais conectado, numa aparente democratização da informação, num acesso mais alargado às notícias, aos direitos e às diferentes perspetivas sobre a vida em sociedade, conduzindo à criação de comunidades de pertença mobilizadas em redor de ideologias anteriormente isoladas. O alcance da internet e o seu potencial de partilha ampla e rápida têm sido instrumentalizados para disseminar conteúdos desinformativos com essência de propaganda e servir agendas específicas, o que já resultou em inúmeros episódios de violência e conflitos que puseram e põem em risco vidas humanas. Com a utilização generalizada dos *smartphones*, por um lado, é cada vez mais conveniente ler notícias *online*, e a utilização generalizada das aplicações de mensagens, por outro lado, permite que a informação alterada ou falsa se espalhe de forma descontrolada (Shu *et al.*, 2020).

Desta forma, a desinformação está a ser disseminada por utilizadores isolados e/ou que não confirmam antes de partilhar; por jornalistas altamente pressionados para publicar mais e obter mais reações aos seus artigos; por comunidades *online* que tentam difundir as suas ideias ou atacar ideias rivais; e por campanhas altamente sofisticadas e organizadas que usam redes de *bots* e *troll factories*. Neste ecossistema informativo, sofreremos uma sobreabundância de estímulos informativos que dificulta a identificação de fontes credíveis (Organização Mundial da Saúde, 2020) e que deixa o nosso cérebro exausto e mais facilmente influenciável.

Estratégias

Como afirma Waltzman (2017), dado que as pessoas passaram a ter a internet e as redes sociais como primeira fonte de notícias e informação, estas consubstanciam atualmente o vetor ideal de ataque pela informação. Conscientes desta tendência, tanto partidos políticos como grandes marcas e indústrias apostam em fazer passar a sua mensagem *online*, tirando o melhor partido possível do modo como os modelos de negócio dos sites e das redes sociais funcionam, e da falta de limites geográficos, éticos, de regulamentação e de responsabilização.

Os objetivos comerciais por detrás das redes sociais têm-nas levado a desenvolver algoritmos para conhecer os utilizadores, os seus gostos e padrões de comportamento, mas também vulnerabilidades cognitivas e dependências, de forma a poderem identificar aqueles que mais provavelmente reagirão e partilharão determinado conteúdo. Depois, direcionam esses mesmos conteúdos a estes “alvos”.

Quando estes os partilham, existe uma maior probabilidade de os seus contactos confiarem e de partilharem sucessivamente porque surgem de alguém que conhecem. Os conteúdos vão sendo disseminados, promovidos por cadeias de confiança *peer-to-peer*.

Este tipo de funcionamento gera *filter bubbles* ou *echo chambers*: espaços *online* em que se partilham conteúdos específicos, relevantes para determinados utilizadores e que ao encontro das suas crenças, reforçando o seu ponto de vista (Pariser, 2011). Este processo de exposição repetida a uma ideia, sobretudo se tiver origem em fontes diferentes, pode não só reforçar as ideias já existentes como também a resistência a mudar de opinião mesmo que esteja comprovadamente errada. Ao sentir esse reforço, não só acreditamos mais como tendemos a partilhar tais conteúdos, uma vez que sentimos que elevam a nossa reputação e divulgam o nosso valor enquanto fonte credível.

De salientar que alguns autores defendem que vivemos uma altura de particular suscetibilidade à desinformação. Segundo explica Shu *et al.* (2020), em tempos de crise, as pessoas tendem a procurar informação através de fontes oficiais. Quando não encontram, têm tendência para procurar em redes não oficiais para satisfazer a necessidade de saber. Quanto mais incerteza sentirem, maior a probabilidade de aceitarem informação nova mesmo que não confirmada. Em paralelo, perante a ansiedade, frustração e irritação associadas à incerteza, a desinformação pode contribuir para aliviar a tensão emocional ao abordar as preocupações sentidas, gerando conforto na sensação de algo ter lógica e de se obter uma resposta. De facto, quando o ser humano tem medo, a sua capacidade de raciocínio crítico fica reduzida e ele torna-se mais facilmente influenciável. Estas condicionantes estão particularmente presentes em tempos de crise económica, social ou de potencial conflito.

Por fim, importa destacar que as desordens informativas têm ganhado terreno fazendo uso de contas, acessos e dados obtidos em ataques informáticos. Na guerra híbrida, assiste-se a uma estreita ligação entre os ataques e a propaganda *online*, servindo os primeiros como ferramenta de suporte para promoção de um único objetivo final. Esta instrumentalização por atores maliciosos, sobretudo em estruturas mais organizadas, torna necessária uma resposta participada por parte dos órgãos de defesa (Liederkerke e Zinkanell, 2020).

Motivações/Origens

Como já mencionado, a desinformação consubstancia uma tentativa de manipular a opinião em determinada direção, que pode ocorrer por motivos ideológicos, políticos, económicos, por reputação ou pela diversão de causar confusão. Pode ser realizada por indivíduos ou grupos de forma mais ou menos organizada, mas também por estruturas sofisticadas.

Pode ser coordenada direta ou indiretamente por Estados ou grupos de interesses, que agem sobre uma entidade ou população específica, durante determinado período de tempo, com recurso a ferramentas tecnológicas avançadas como *troll factories* e redes de *bots* que injetam de forma coordenada e sistemática conteúdos manipulados nas múltiplas plataformas. De forma altamente competente e dedicada, estas *cyber troops* (Bradshaw e Howard, 2019, p. 9) imitam o comportamento humano, geram atividade artificial, identificam, por um lado, os utilizadores mais suscetíveis e, por outro, os mais influentes, para maximizar a exposição e a credibilidade, mas essencialmente a probabilidade de gerar determinado comportamento (Shu *et al.*, 2020). Frequentemente existem redes de entidades envolvidas, algumas reais e outras que servem como *proxy*, que promovem a disseminação dos conteúdos e dificultam a responsabilização. Estas redes podem incluir grupos industriais privados, organizações da sociedade civil, subculturas da internet, grupos de jovens, coletivos de *hackers*, movimentos marginais, influenciadores digitais e voluntários apoiantes da causa (Bradshaw e Howard, 2019).

Relativamente à desinformação criada e disseminada por Estados, é de salientar o inventário global de Bradshaw e Howard, publicado em 2019, depois da monitorização e análise da manipulação das redes sociais por partidos e governos nos 3 anos anteriores, que identifica tendências, ferramentas, capacidades, estratégias e recursos dos diferentes países.

Neste âmbito, a Rússia assume um lugar de destaque no processo de produção e distribuição de teorias da conspiração, em território nacional e no estrangeiro, escudando o Kremlin e barrando toda a informação alternativa, de forma altamente coordenada e a larga escala, com uma rede de entidades de media, incluindo desde jornais oficiais a páginas nas redes sociais e empresas de *trolls* (Avramov, 2018; Bennet e Livingston, 2018). Dentro da estrutura da Defesa, é reconhecida a existência da Information Operations Force, dando expressão real ao conceito de *hybrid warfare* (Hansen, 2017).

Por outro lado, segundo Wang, Rao e Sun (2020, pp. 1 e 3) na China vive-se uma *fakeness pandemic*, havendo mais de dois milhões de pessoas que são pagas para fazer comentários nas redes sociais (Bennet e Livingston, 2018). Em países como os EUA, a Alemanha, a Hungria, a Polónia e a Turquia, os ataques constantes à credibilidade da imprensa e a disseminação de desinformação *far-right* têm contribuído para polarizar a sociedade, para pânico morais, episódios de violência e crimes de ódio (Bennett e Livingston, 2018).

Importa compreender que as cadeias de desinformação são muito complexas, raramente seguindo um fluxo único, podendo surgir de entidades organizadas, mas também de comunidades não estruturadas (Goode e Ben-Yehuda, 2009; Nielsen e Graves, 2017; Tiffen, 2019). Frequentemente existe um misto de atividade organizada, quer por Estados-Nação, *lobbys* económicos ou políticos ou outros grupos de interesse com reações espontâneas de indignação popular.

Impacto Individual e Impacto Coletivo

De forma a avaliar o risco associado à desinformação, importa compreender como a exposição ao fenómeno afeta a nível individual e social.

Enquanto alvos da *attention economy*, os utilizadores são manipulados para passar o máximo de tempo *online* em plataformas cujo modelo de negócio foca o lucro (Bennet e Livingston, 2018; Orłowski, 2020). Perspetivar esta tecnologia da persuasão a servir interesses políticos é especialmente preocupante, mas é inegável que a atual sobreabundância de conteúdos tanto pode influenciar em determinado sentido, como apenas confundir ou desviar a atenção, o que pode levar a fanatismos, mas também à desorientação, à desacreditação e ao total desinteresse pelo estado das coisas (Liedekerke e Zinkanell, 2020). De facto, se cada um passar a ter os seus factos, deixa de haver uma verdade e a necessidade de compromisso ou sequer de interação, crescendo a solidão e a alienação. Tal agrava a polarização social, as disputas entre grupos, a proliferação do racismo, etc., enfraquecendo a tolerância, a solidariedade, a coesão social, a segurança nacional e o próprio governo.

O declínio da credibilidade dos canais oficiais de notícias e a confusão gerada pelos não oficiais debilitam os processos de representação política e, conseqüentemente, o tecido social, alimentando a instabilidade e a vulnerabilidade da própria democracia. Nesta *post truth order*, em que os factos são menos relevantes para construir opiniões/tomar decisões do que as emoções, os estereótipos e as crenças pessoais (Wang, Rao e Sun, 2020, p. 14), importa notar que grupos com características e experiências diferentes são expostos a informação diferente e afetados de forma díspar, sendo que este potencial para discriminação e abuso de poder evidencia como utópica a tese de que a internet constitui um acesso democrático a informação e oportunidades.

Dificuldades na Detecção

A prevalência das campanhas de desinformação, bem como o nível de exposição do público às mesmas são muito difíceis de quantificar. Apesar da reduzida evidência empírica, é indiscutível a existência em quantidade e influência ao ponto de distorcer o que é verdade e de impulsionar a dispersão de ideias marginais em plataformas e redes sociais com alcance global.

Algo que dificulta a deteção e a resposta à desinformação é o *deplatforming*, fenómeno mencionado por Rogers (2020) como o bloqueio de perfis por desrespeito de regras, normalmente seguido pela rápida transição dos mesmos para outras plataformas sem ou com menor moderação de conteúdos.

A deteção precoce de conteúdos desinformativos assume uma enorme importância para minimizar o número de pessoas influenciadas e, conseqüentemente, o dano

causado (Shu *et al.*, 2020), mas constitui um desafio especialmente complexo. Quanto a identificar quem é o agente, é discutido se será quem cria, quem publica ou quem partilha. Quanto a aferir a motivação, será altamente discutível num meio em que os agentes sociais são difíceis de identificar e cujo estudo aprofundado impõe evidentes limites éticos. De qualquer forma, será essencial rastrear os conteúdos, tentar bloquear as contas envolvidas ou diminuir o seu alcance. Também intervir na rede de disseminação parece relevante, tentando detetar os nódulos mais significativos e diminuir o ritmo da partilha e o potencial de influência. Adicionalmente, é possível incentivar os utilizadores a reportar conteúdos que suspeitem ser desinformação e, quando acima de determinado número de alertas, pressionar as plataformas a submeter a *fact-checking* e eventual remoção.

De salientar que importa estimular a Inteligência Artificial – *datamining*, *machine learning*, etc. –, a mesma que tornou possível meios de desinformação digital tão sofisticados como os *deepfakes*, os emuladores de voz, a escrita “falsa” que mimetiza figuras e plataformas conceituadas, a desenvolver formas de detetar de modo eficiente conteúdos desinformativos, gerar alertas, monitorizar e identificar os responsáveis.

Resposta

Os diferentes países têm tido respostas muito diversas à desinformação. No âmbito de um esforço inclusivo e colaborativo, Funke e Flamini (2020) elaboraram um mapa e um resumo do tipo de ação tomada por vários países, desde campanhas de literacia digital, constituição de *task forces* e elaboração de relatórios, passando por propostas de lei, investigação criminal, constituição de grupos de cibersegurança e de acordos entre o governo e empresas, até ameaças, detenções, bloqueios da internet, monitorização de *sites* e cobrança de impostos sobre as redes sociais, com grande disparidade no que toca à eficácia e ao impacto das mesmas nos direitos fundamentais.

Atendendo à dimensão transnacional da desinformação, ao seu impacto individual e coletivo e às dificuldades em identificar conteúdos desinformativos e os responsáveis pelos mesmos, estruturar uma resposta política eficiente implica integrar várias áreas profissionais e a sociedade civil, em estratégia compreensiva e coordenada a nível nacional, europeu e mundial, com especial incidência nos seguintes âmbitos:

Apostar na Educação/Literacia Digital

As condições educativas estão intimamente ligadas à literacia, tanto digital, como cívica e cultural, já que implicam a apreensão de referências que melhoram a experiência cognitiva e intelectual (Cardoso *et al.*, 2018b). Em particular, a Literacia Digital, a estratégia mais eficiente para combater a desinformação e o seu potencial de

manipulação inerente (Cardoso *et al.*, 2018b), deve incluir o conhecimento de como a informação é disponibilizada nas redes sociais e motores de busca, reconhecendo que há motivos pelos quais determinadas informações e notícias são apresentadas ou omitidas, e a capacidade de distinguir a informação através da verificação de factos. A investigação demonstra que a literacia informativa é a que mais contribui para a capacidade de identificar e não propagar conteúdos desinformativos (Jones-Jang *et al.*, 2019) e a sua aplicabilidade deve ser transversal a todas as faixas etárias para ter um impacto concreto.

Intimamente relacionada, refira-se a importância da consciência securitária na literacia digital com o objetivo de divulgar boas práticas no sentido de detetar riscos e de diminuir a exposição de dados. Como já referido, várias campanhas de desinformação usam a engenharia social – *honeypots* e *phishing* – para comprometer contas e perfis reais, que depois utilizam para promover a disseminação e credibilizar os conteúdos maliciosos (Liedekerke e Zinkanell, 2020). Paralelamente, conteúdos obtidos nestes ataques são reutilizados para campanhas de “malinformação”, deneigrando e expondo potenciais setores estratégicos essenciais dos Estados.

Fortalecer entidades oficiais de notícias e instituições democráticas

Um dos grandes desafios da atualidade é como materializar o apoio à criação de uma imprensa independente cuja sustentabilidade económica não dependa apenas da interatividade que o seu conteúdo gera (Rimscha, 2016). Tal tornaria mais evidente a distinção entre os órgãos de comunicação social estabelecidos e os meios alternativos cujo foco é a rentabilidade do seu conteúdo e não o seu valor informativo. Esse apoio deve-se também traduzir numa regulação eficaz assente nos direitos, liberdades e garantias de um Estado democrático.

Paralelamente é essencial que as instituições democráticas se pautem por políticas de comunicação mais transparentes, acessíveis e adequadas às preocupações manifestadas pela sociedade civil. Essas preocupações são muitas vezes traduzidas em desinformação, pelo que importa acompanhar o discurso público nas redes sociais, providenciar informação oficial de forma proactiva, consistente, exata e nos momentos certos, para prevenir especulação não só na perspetiva de identificar antecipadamente narrativas desinformativas, mas também para construir adequadas contranarrativas.

Promover a ação das instituições: cooperação, regulamentação e legislação

Respostas eficientes dependerão sempre do conhecimento holístico do fenómeno da desinformação, sendo complexa a variedade de atores e de interesses envolvidos.

Por muito que diferentes entidades continuem a desenvolver esforços para compreender, detetar, sinalizar, monitorizar e responsabilizar a aplicabilidade e o sucesso das suas propostas, dependerá sempre do suporte ativo das empresas privadas, sobretudo da internet, da sua transparência e vontade de adaptação, regulação e responsabilização. As entidades oficiais devem promover ações de pressão junto destas empresas, cujo modelo de negócio é propício à divulgação e promoção de conteúdos sensacionalistas/manipulativos, com normas e leis que assegurem a liberdade de expressão e dificultem o seu uso como espaços de propagação de desinformação.

Elencados estes três campos de atuação essenciais, importará projetar esta análise na realidade portuguesa e, mais do que almejar neutralizar esta ameaça, focar a ação na redução do seu impacto, detetando vulnerabilidades da população e do país que propiciem a produção, disseminação e efeitos da desinformação, e concebendo respostas dirigidas e concertadas entre as diferentes áreas. Será também relevante detetar os fatores de proteção e reforçá-los, de modo a maximizar a impermeabilidade dos portugueses aos conteúdos desinformativos.

A Realidade Portuguesa

No contexto da realidade portuguesa e numa tentativa de identificar os fatores de risco quanto à influência da desinformação, optou-se por destacar três áreas de análise, que se encontram obviamente interligadas e que correspondem à população e literacia digital, à relação do cidadão com as instituições e à ação das instituições.

Para responder à complexa análise destas áreas, identificaram-se questões essenciais, variáveis de análise e obtiveram-se dados, recolhidos através de distintos organismos e por diferentes metodologias, com amostras e contextos espaço-temporais diversos, no quadro nacional e internacional. Apesar de se fazer uso de dados quantitativos, a parte empírica do presente artigo pretende formular uma análise essencialmente qualitativa que evidencie fatores de risco próprios da realidade portuguesa, num primeiro esboço agregador desta matéria. A importância estratégica da análise destes *weak signals* já é prática regular como ferramenta de suporte à decisão e tem utilidade comprovada (Mendonça *et al.*, 2012), não obstante, sofre críticas de fragmentação e continua a revelar dificuldade de afirmação no setor académico.

Seguem, para cada área, as questões de partida, as variáveis de análise e o levantamento de dados quantitativos e qualitativos considerados para gerar respostas preliminares.

Áreas de análise	Pergunta	Variáveis de análise	Exemplos
População e literacia digital	A população portuguesa tem características e hábitos que a tornam vulnerável?	Idade, nível de educação, religiosidade, utilização da internet e das redes sociais, literacia digital, consciência dos riscos, cuidados <i>online</i>	Dados demográficos, dados sobre utilizadores da internet, Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade, Relatórios OBERCOM e inquéritos do Instituto Nacional de Estatística
Relação do cidadão com as instituições	A desinformação e a mensagem inerente de que não se deve confiar nas instituições oficiais têm influência? Que mobilização podem gerar?	Índices de intervenção cívica e política, índices de confiança nas notícias e nas instituições, absentismo	Consumo e interação com notícias, petições públicas, associativismo, confiança, European Social Survey
Ação das instituições	Que esforços estão a ser tomados para mitigar a desinformação em Portugal?	Investimento em programas de sensibilização, em núcleos de cooperação e investigação, relação com grupos empresariais, regulação, legislação	Iniciativas de literacia digital, legislação específica, programa de governo, Orçamento do Estado, projetos de financiamento, relatório anual de Segurança Interna

População e Literacia Digital

1. População e características demográficas

Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE) (2020), Portugal mantém tendência de envelhecimento demográfico, verificando-se um aumento da idade mediana da população residente de 43,1 para 45,2 anos, entre 2013 e 2018. Quanto ao grau académico da população residente em Portugal com 15 ou mais anos em 2019, a maioria tinha o nível secundário e pós-secundário (PORDATA, 2020). Segundo o Eurostat (2020), a população idosa portuguesa continua a ter uma taxa de escolaridade baixa, abaixo da média europeia, e Portugal distingue-se como um dos países com maior disparidade digital entre faixas etárias.

Uma vez que é a população mais envelhecida que tem maior propensão para ser alvo de desinformação, por serem faixas etárias com menos educação e menos

literacia digital, os dados convergem e apontam para maior permeabilidade dos portugueses ao fenómeno (Loos e Nijenhuis, 2020).

Quanto à religião, Shu *et al.* (2020) referiram que indivíduos com crenças religiosas, ilusórias ou dogmáticas, que não se baseiam em factos científicos, têm menos probabilidade de desenvolver pensamento aberto e analítico, pelo que será de ter em conta que mais de 90% dos portugueses são religiosos, segundo o censo realizado em 2011 (INE, 2012). Ainda seguindo o mesmo estudo 7% declarou não ter religião e 4% afirmou ter religião diferente da católica.

Quanto à nacionalidade dos cidadãos estrangeiros a quem foi concedido título de residência e com estatuto de residente em Portugal (INE, 2020), a brasileira era, com enorme destaque, em 2018, a mais representativa. A produção de desinformação tem um custo, pelo que a existência de grandes audiências unidas pela afinidade linguística favorece a migração de conteúdo. Dado o enorme impacto reportado da desinformação nos resultados da última eleição presidencial no Brasil (Resende *et al.*, 2018) e a identificação de conteúdo desinformativo de origem no Brasil sobre a COVID-19 a circular em Portugal, sobretudo associados ao WhatsApp, será importante considerar o peso da comunidade como transmissora inconsciente de conteúdo e práticas desinformativas por proximidade cultural e linguística.

2. Comportamentos *online* e literacia digital

Segundo o INE (2019), mais de 76% da população residente em Portugal entre os 16 e os 74 anos utiliza a internet, apesar de esta percentagem ser inferior à média UE-28. Não obstante, a percentagem dos que participam em redes sociais é superior à média UE e tem vindo a subir. O acesso à internet em mobilidade tem registado níveis idênticos à média europeia e também mantém tendência de crescimento.

Quanto às práticas digitais dos cidadãos, de acordo com o Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES, 2020), Portugal encontra-se bem abaixo da média europeia no que concerne ao capital humano e uso de internet, que correspondem às capacidades e utilização eficiente da internet por parte dos utilizadores no dia a dia, contrapondo com valores bastante positivos na digitalização das instituições e das estruturas de comunicação e conectividade. Cerca de 23% dos portugueses nunca usaram a internet, num valor bem acima da média europeia de 11% (Rocha, 2020).

As taxas de utilização da internet são significativamente mais elevadas para as pessoas que completaram o Ensino Superior (98,7%) e para aquelas que concluíram o Secundário (96,9%). A proporção de utilizadores de internet diminui de forma acentuada com a idade, não obstante a proporção de utilizadores no grupo etário dos 55 aos 64 anos ser 59,3% e 34,1% para a população com 65 ou mais anos de idade, não deixando de ser significativa (INE, 2019).

O mesmo inquirido concluiu que as atividades mais realizadas na internet se relacionam com a pesquisa de informações sobre bens e serviços, comunicação por *e-mail*, leitura de notícias *online*, participação em redes sociais e visualização de vídeos em serviços de partilha.

Em termos de dispositivos, se, em 2019 (INE, 2019), o dispositivo mais utilizado para aceder a notícias era o computador (portátil/de secretária), depois o *smartphone*, TV e *tablet*, em 2020 detetou-se uma ultrapassagem definitiva do *laptop* pelo *smartphone* quer em termos de utilização geral quer como principal dispositivo para consumo de notícias (Cardoso *et al.*, 2020). A grande desvantagem desta mudança é que o *smartphone*, pelas características do aparelho, dificulta a visualização e transição entre conteúdos, tornando mais complicada a verificação do que recebemos e favorecendo a partilha rápida e imediata, sem considerar a sua veracidade.

Quanto às redes sociais, o Facebook mantém o estatuto de preferido dos portugueses, seguido do YouTube, tanto em termos gerais como para aceder a notícias. Contudo, 76,1% dos inquiridos responderam incorretamente à questão sobre como os conteúdos são apresentados no Facebook, o que evidencia desconhecimento sobre a utilização dos algoritmos que decidem que conteúdos apresentar individualmente e que geram consequentemente as referidas *filtered bubbles* de informação (Cardoso *et al.*, 2020).

Tal como referido supra, destaca-se ainda a crescente utilização das aplicações de mensagens, sobretudo do WhatsApp, que têm assumido um papel preponderante no quotidiano digital dos portugueses, em parte devido à crescente preocupação com a privacidade, tanto para o seu propósito original de comunicação como também para partilha de conteúdos noticiosos (INE. 2019). A relevância das plataformas de mensagens instantâneas neste contexto é inegável por se tratarem de espaços encriptados onde não existe um moderador que remove conteúdo impróprio, onde o mesmo se pode tornar viral sem conhecimento dos visados e considerando a impossibilidade de reportar ou remover ao contrário das redes sociais. Estas plataformas trouxeram a hipótese de comunicar via áudio através de pequenos clips de voz, o que veio permitir à população iliterada participar nas partilhas de conteúdo em aplicações móveis, com impacto já visivelmente gravoso, nomeadamente em linchamentos públicos de inocentes na Índia (Garimella e Eckles, 2020) mas ainda pouco estudado. Mais perto, em Espanha, um estudo realizado no início de 2020 por Salaverría *et al.* (2020), com base em três plataformas de *fact-checking*, concluiu que a desinformação analisada foi sobretudo disseminada pelas redes sociais quando comparado com fontes oficiais, com destaque para a plataforma de WhatsApp. Essencialmente, os conteúdos desinformativos eram em formato texto, de proveniência nacional e subordinados a temas políticos.

Particularmente quanto à interação com notícias *online*, 43% dos inquiridos referiram ter reparado em títulos ou vídeos, mas não ter tido qualquer interação.

Percentagens maiores, 57% e 51%, referiram ter feito gosto/partilhado uma notícia e ter clicado no *link* para saber mais sobre ela. Dezassete por cento afirmaram ter publicado uma notícia ou participado numa discussão privada ou pública sobre determinada notícia (Cardoso *et al.*, 2018b).

3. Consciencialização de riscos e cuidados securitários

Apesar de a televisão ainda manter um lugar fundamental quanto à produção e receção de notícias, constata-se que as redes sociais têm crescido quanto ao acesso e à visualização e em termos de importância no quotidiano (Cardoso *et al.*, 2020). A seguir aos canais de 24 horas de informação, a maior parte dos inquiridos reportou ter visualizado notícias via redes sociais, seguido de programas de televisão e *websites* e *apps* de jornais (Cardoso *et al.*, 2018b). Ainda assim, quando questionados especificamente sobre as notícias nas redes sociais, os portugueses desconfiam mais destas do que de notícias com origem em instituições e marcas noticiosas (Cardoso *et al.*, 2018b). Tal revela consciência de que nem toda a informação que circula *online* é verdadeira e há preocupação em saber o que é real e falso na internet. Segundo o *Relatório Reuters* (Cardoso *et al.*, 2020), Portugal é o segundo país cujos cidadãos mais se preocupam com a legitimidade de conteúdos digitais, cerca de 75%. Adicionalmente, o último relatório da *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (Fraillon *et al.*, 2018), com amostra focada apenas nas camadas mais jovens, evidenciou que os jovens portugueses têm uma capacidade acima da média europeia de avaliar a qualidade da informação que consultam na internet. Neste âmbito, durante as suas atividades *online*, os portugueses procuram proteger a sua identidade *online*, limitando, por exemplo, o acesso aos conteúdos pessoais nas redes sociais, verificando a segurança dos *sites* visitados e não autorizando a utilização dos seus dados para fins publicitários. Menos frequentemente solicitam a remoção de informação pessoal em posse dos motores de busca (Cardoso *et al.*, 2018a). Quanto ao tipo de dados partilhados, enquanto 80,6% dos portugueses estão abertos a partilhar nome ou data de nascimento, os dados que menos partilham *online* são os dados de contacto como o número de telemóvel ou a morada (apenas 30,9%).

Através do *Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias* (INE, 2019) apurou-se que mais de 1/4 dos utilizadores privados de internet (27,6%) detetaram problemas de segurança nos 12 meses anteriores, sendo o incidente mais reconhecido o *phishing*. Por outro lado, 49% dos utilizadores de internet referiram ter limitado atividades na internet devido a preocupações com a segurança, principalmente em relação ao fornecimento de informação pessoal em redes sociais ou profissionais – 32,6% dos internautas –, na compra de produtos ou serviços (26%),

nas atividades bancárias (22,8%) e aquando do *download* de ficheiros (22,6%). Os portugueses com idades entre os 25 e os 34 anos e aqueles com estudos superiores são os que mais tendem a reconhecer que sofreram incidentes de segurança durante o uso da internet, facto que evidencia maior risco para a população mais envelhecida e com estudos inferiores. De facto, o Centro Nacional de Cibersegurança (2020) apurou que tanto os indivíduos como as empresas em Portugal, em 2019, reconheceram menos que sofreram incidentes de cibersegurança comparativamente com a UE.

A Relação do Cidadão com as Instituições: Confiança e Mobilização

Apesar da desconfiança acima reportada revelada quanto às notícias apresentadas nas redes sociais, os portugueses têm elevados níveis de confiança nas notícias e instituições noticiosas públicas e privadas em geral. No relatório elaborado por Cardoso, Paisana e Pinto Martinho (2020), numa parceria entre OberCom – Observatório da Comunicação ISCTE-IUL Media Lab e Reuters Institute for the Study of Journalism, Portugal destaca-se no conjunto dos 40 mercados analisados, como o país onde mais se confia em notícias a par da Finlândia.

Esta elevada confiança dos portugueses de que as instituições noticiosas divulgam informação íntegra, precisa e honesta contrapõe-se com a sua relação com as instituições governamentais, nomeadamente os órgãos políticos e de justiça. De facto, pequenos estudos pontuais têm apontado que os portugueses confiam na grande maioria das instituições oficiais, na investigação científica e nos *media* tradicionais, não sucedendo o mesmo com as estruturas de governação política (European Social Survey, 2018a; European Social Survey, 2018b). Esta ideia parece corroborar os trabalhos já realizados sobre a caracterização da desinformação em Portugal, cujos dados empíricos apontam para uma prevalência de temas associados à corrupção e uma menor presença de temas xenófobos como temas virais no conteúdo desinformativo que circula nas redes sociais portuguesas (Cardoso *et al.*, 2019).

Além do sentimento de confiança, importará perceber como se mobilizam os portugueses no que toca ao que consomem na internet. Através do INE (2019), apurou-se que quase 25% dos utilizadores de internet terão tido uma intervenção cívica ou política na internet: 17% terão publicado opiniões ou comentários e 15,4% terão participado em consultas ou votações para a decisão de questões cívicas ou políticas. É interessante salientar que esta proporção, embora tenha reduzido quanto a 2017, mantém-se superior ao registado para a UE-28. Até que ponto esta mobilização *online* tem correspondência no mundo real de forma a conduzir os portugueses a levar a cabo ações concretas decorrentes do impacto dos conteúdos desinformativos visionados e poderá constituir uma ameaça? Recentes protestos contra as medidas restritivas aplicadas pelo governo no âmbito da pandemia da COVID-19 resultaram de

iniciativas de páginas e grupos de Facebook em que circulam conteúdos que contestam a utilidade das máscaras, a segurança dos testes e o valor sanitário das medidas. Em Portugal têm surgido nestas manifestações várias dezenas de pessoas, enquanto noutros países iniciativas equivalentes têm juntado milhares.

Como mencionado supra, a confusão criada pelos canais não oficiais de notícias e a diminuição da autoridade dos oficiais gera dúvida e instabilidade, que podem afetar valores-base e a capacidade de raciocínio. Se a nível individual tal pode desorientar, manipular e alienar, à escala coletiva pode fragilizar os processos de representação política, a coesão social e a tolerância, propiciando conflitos e divisões e mesmo contestação e resistência às forças e serviços de segurança, às Forças Armadas e ao governo, o que põe em causa a Segurança Nacional e o funcionamento democrático da sociedade.

Neste âmbito, entende-se que, além da relação entre os portugueses e os media em geral, importa cuidar a relação dos mesmos com as instituições estatais que consubstanciam o último reduto da segurança, da lei e da ordem, com profissionalismo e transparência, para minimizar os efeitos da desinformação na sua imagem, autoridade e valor.

A Ação das Instituições: Investigação, Sensibilização e Legislação

As instituições nacionais têm procurado acompanhar aquilo que são as diretrizes europeias e de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas. Tem havido um forte investimento no acesso mais democrático à internet e na digitalização das infraestruturas, que se têm revelado no IDES (2020). No entanto, a nível da literacia digital, pese embora o investimento nas camadas mais jovens, há ainda um longo caminho a percorrer na formação da restante população, sobretudo nas zonas rurais e nas classes sociais mais desfavorecidas, grupos demográficos que correspondem exatamente aos que menor confiança demonstram nas instituições (Coelho, 2017; Gil, 2019). Esta dicotomia resulta numa vulnerabilidade acrescida, visto que o desenvolvimento tecnológico das estruturas administrativas não é acompanhado pela formação dos quadros a operar nas mesmas e dos seus utilizadores.

As iniciativas de investigação e as campanhas de sensibilização e os projetos existentes têm resultado na sua maioria de financiamento europeu, num quadro mais macro do projeto europeu, como o INCoDe.2030 e existem poucas e descentralizadas referências exclusivamente nacionais de apoio institucional de combate e estudo da desinformação, de campanhas de sensibilização e de investimento em literacia digital. Os projetos existem, mas muitas vezes falta a materialização final para chegar aos grupos que dela mais necessitam, focando-se sobretudo na prestação de serviços digitais e menos na criação de uma cultura digital que atenuem em vez de reforçar

desigualdades entre os dois grupos (Aires *et al.*, 2018; Gomes, 2019; Gil, 2019). Do ponto de vista da criação de fundos e núcleos de investigação, não se conhece até ao momento nenhum projeto exclusivo sobre esta matéria a nível nacional.

Em termos legais, existe ainda um significativo atraso em acompanhar o desenvolvimento do setor tecnológico, pese embora uma recente recomendação de aplicação de algumas medidas do quadro europeu (Resolução de Assembleia de República, n.º 50/2019). A regulamentação das plataformas dificilmente seria viável num quadro nacional e decorrem de momento iniciativas europeias nesse sentido, como o *Digital Services Act*, mas não deixa de ser relevante destacar a forte discrepância entre as medidas legais vigentes em Portugal e a relevância que estas desordens informativas têm no quotidiano dos portugueses.

Muitas vezes a desinformação materializa-se em campanhas de difamação pessoal, ou encontra-se associada a outros fenómenos de desordem informativa como o *revenge porn*¹ ou o *doxxing*,² e no uso de ferramentas como sistemas automáticos de propaganda e perfis privados, todos eles ainda não regulados do ponto de vista legal e alguns com impacto profundo a nível pessoal. A impunidade com que muitas vezes estes fenómenos se alastram no espaço virtual, com enorme dificuldade por parte das instituições competentes em garantir a aplicabilidade da lei, resulta numa crescente descredibilização das instituições, agravando as vulnerabilidades elencadas anteriormente.

Tanto o Centro Nacional de Cibersegurança (2020), como o *Relatório Anual de Segurança Interna* (RASI) respeitante a 2019 (Sistema de Segurança Interna, 2020) documentaram um aumento dos crimes/denúncias relacionados com a informática, sem que seja possível discernir até que ponto se relacionam com a disseminação de conteúdos que consubstanciem desinformação.

Também o governo português quer no seu Programa quer no Orçamento do Estado determina estratégias que deverão ser aplicadas de forma valorizar a cibersegurança. Importará perceber se tais destaques oficiais se refletem ou não no investimento concreto em capital humano, além de tecnológico, formado para este tipo de averiguações, projetos e iniciativas.

Conclusão

O presente artigo procurou efetuar um enquadramento da atual problemática da desinformação, focando alguns dos fatores facilitadores da sua propagação com o objetivo de promover respostas eficazes de mitigação do problema. Nesse sentido,

1 A publicação não consensual de imagens íntimas obtidas no foro de um momento privado.

2 Divulgação propositada de dados privados sobre uma entidade com o objetivo de a prejudicar.

destacaram-se três áreas de análise. No âmbito da primeira área da análise, as características da população como consumidora e propagadora de desinformação, destacou-se a importância da literacia digital, sobretudo nas camadas menos jovens, através de uma maior consciencialização do funcionamento da internet e dos seus riscos, ao invés de um foco apenas na digitalização dos serviços do Estado, esperando uma aprendizagem quase autodidata dos utilizadores através da necessidade de aprendizagem, o que acentua desigualdades e não promove o uso consciente da internet, contribuindo para o aumento do número de utilizadores da plataforma que têm dificuldades em compreender os seus riscos, nomeadamente a desinformação.

Num segundo plano de análise, a relação desta população com as estruturas oficiais, nomeadamente o Estado e a Comunicação Social, é essencial compreender como a desconfiança nas instituições, as preocupações latentes e o medo do desconhecido promovem um terreno fértil à desinformação. No panorama atual em que figuras de relevo atacam diariamente e descredibilizam agências noticiosas, o termo *fake news* não só se banalizou como acaba por minar a confiança em fontes fidedignas e comprometer a passagem de mensagens importantes. O comprometimento dos atuais modelos de negócio dos grandes grupos de imprensa reduziu a qualidade informativa e conduziu ao crescimento do *clickbait* e da produção de conteúdo em massa. Assim, o fortalecimento de uma imprensa independente assente num modelo económico menos permeável às regras de capitalização do conteúdo *online* impõe-se como um dos primeiros passos essenciais.

Paralelamente, as instituições democráticas devem pautar-se pela transparência, correspondendo e incentivando ações da sociedade civil que questionem as suas decisões e processos de trabalho, com uma comunicação acessível, clara e verificável. Adicionalmente, importa criar estratégias de acompanhamento mais regular de conteúdo sobre os principais eixos estratégicos democráticos, a fim de identificar antecipadamente narrativas desinformativas, estudar as preocupações latentes em que se sustentam e construir contranarrativas nos princípios elencados supra.

No último plano de análise, destacou-se a importância da regulamentação e da proatividade institucional em mitigar algumas das vulnerabilidades identificadas nos dois pontos anteriores. É essencial um maior investimento em investigação multidisciplinar sobre as macro e micro realidades em que a desinformação surge, numa abordagem prática que compreenda as narrativas subjacentes e os agentes sociais que permitiram a sua propagação. Uma legislação que exija uma maior responsabilidade das plataformas é também fulcral para garantir que a aplicabilidade das leis não termina na passagem para o virtual e que, dessa forma, não é minada a confiança das vítimas nas instituições.

Transversalmente aos fatores referidos, importa destacar o momento vivido mundialmente que poderá ter um efeito particularmente potenciador da desinformação.

A pandemia da COVID-19 pode ser considerada um período de crise, como mencionado por Shu *et al.* (2020), marcada pela ansiedade, medo e incerteza, fatores que propiciam a procura e aceitação de informação não oficial, não confirmada, para obter alguma resposta e assim algum alívio da tensão e da falta de controlo sentidas. A maior instabilidade e a menor capacidade de raciocínio crítico consubstanciam vulnerabilidades que potenciam a influência da desinformação.

Transposta esta reflexão para a realidade portuguesa, identificaram-se fatores que manifestam maior vulnerabilidade, o que visa informar decisores e promover medidas no sentido de os colmatar. Segue quadro agregador dos fatores identificados como fatores de risco/vulnerabilidades, fatores neutros e fatores de proteção, de forma a antecipar e delinear respostas sustentadas ao fenómeno da desinformação.

Fatores de Risco/Vulnerabilidades	Fatores Neutros	Fatores de Proteção
Tendência de envelhecimento da população	Aumento do acesso à internet em mobilidade	Frequência do ensino superior a crescer
Prevalência do nível de Ensino Secundário e Básico	Percentagem maior que a da UE no que toca a intervenção cívica e política <i>online</i>	São os jovens e população com maior nível de ensino quem mais utiliza a internet
População maioritariamente religiosa	Incidentes de cibersegurança podem ou não relacionar-se com disseminação de conteúdos desinformativos	Televisão mantém papel central na visualização de notícias
Facilidade de migração de conteúdo desinformativo		Confiança nas notícias em geral, mas desconfiança quanto às apresentadas nas redes sociais
Aumento acelerado dos utilizadores da internet, também nas faixas etárias mais vulneráveis		Preocupação em distinguir real de falso
Grande percentagem de utilizadores das redes sociais		Preocupação com dados partilhados <i>online</i>
Aumento da utilização das redes sociais e das <i>apps</i> de mensagens para aceder a notícias		Limitação de atividades <i>online</i> para evitar incidentes de cibersegurança
Facebook é a rede preferida e os utilizadores tendem a desconhecer algoritmos de seleção dos conteúdos		Confiança nas instituições oficiais e de investigação científica

O Público Não Quer a Verdade, Mas a Mentira que Mais Lhe Agrade:
Fatores de Vulnerabilidade da Sociedade Portuguesa à Desinformação

Fatores de Risco/Vulnerabilidades	Fatores Neutros	Fatores de Proteção
Aumento da utilização do <i>smartphone</i> em geral e para aceder a notícias		Investimento na digitalização de infraestruturas
Aqueles entre os 25 e os 34 anos e com estudos superiores são os que mais reconhecem incidentes de cibersegurança		Iniciativas e campanhas de sensibilização, sobretudo decorrentes do âmbito UE
Os portugueses reconhecem menos que a média UE quando sofrem incidentes de cibersegurança		Programa de Governo e Orçamento do Estado salientam cibersegurança e ciberdefesa
Desconfiança nos órgãos políticos e de justiça		RASI destaca e alerta para a desinformação
Literacia digital desigual na população		
Iniciativas e campanhas de sensibilização pouco materializadas e adequadas		
Atraso da regularização de setores <i>online</i>		
Aumento do número de crimes relacionados com a informática / /invasão de privacidade, de denúncias e de condenados		
Imprensa economicamente frágil e dependente da viralização de conteúdo para sobrevivência		

O quadro supra pretende traduzir a realidade da permeabilidade à desinformação, que se evidencia desfasada, com um evidente desenvolvimento de determinados setores e um atraso significativo relativamente a outros pontos. Destaca-se a importância de reconhecer os fatores de proteção como casos de sucesso e replicar as *lessons learned* de forma a fazer face aos fatores de vulnerabilidade. Um maior desenvolvimento desta avaliação de risco, no sentido de focar outros países e as respetivas realidades nacionais, concebendo modelos específicos de intervenção para cada variável, surge como uma potencial proposta para seguimento do presente trabalho.

Bibliografia

- Aires, L., Santos, R., Guardia, J., Lima, C. e Correia, J. (2018). Mediating towards digital inclusion: the monitors of internet access places. *Observatorio (OBS*) Journal* 12(2): 196-213. http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1646-59542018000200012
- Assembleia da República (2019). Resolução da Assembleia da República n.º 50/2019. *Diário da República* n.º 66/2019, Série I de 2019-04-03: 1826-1826. <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/121942395/details/maximized>
- Avramov, K. (2018). By Another Way of Deception: The Use of Conspiracy Theories as a Foreign Policy Tool in the Arsenal of the Hybrid Warfare. *Information & Security: An International Journal* 39 (2): 151-161. <https://doi.org/10.11610/isij.3913>
- Bayer J., Bitiukova, N., Bard, P., Szakács, J., Alemanno, A. e Uszkiewicz, E. (2019). *Disinformation and Propaganda – Impact on the Functioning of the Rule of Law in the EU and its Member States*. European Parliament. LIBE Committee, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. <https://ssrn.com/abstract=3409279> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3409279>
- Bennett, W. e Livingston, S. (2018). The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. *European Journal of Communication* 33 (2): 122-139.
- Bradshaw, S. e Howard, P. (2019). *The Global Disinformation Disorder: 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation*. Working Paper 2019.2. Oxford, UK: Project on Computational Propaganda. <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2018/07/ct2018.pdf>
- Cardoso, G., Baldi, V., Pais, P., Paisana, M., Quintanilha, T. e Couraceiro, P. (2018b). *As Fake News numa Sociedade Pós-Verdade. Contextualização, potenciais soluções e análise*. OberCom. <https://obercom.pt/wp-content/uploads/2018/06/2018-Relatorios-Obercom-Fake-News.pdf>
- Cardoso, G., Narciso, I., Moreno, J. e Palma, N. (2019). *Online Desinformation During Portugal's 2019 Elections*. MEDIALAB & Democracy Reporting International. <https://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2019/10/Portugal-First-Post-Election-Report-Social-Media-2019.pdf>
- Cardoso, G., Paisana, M. e Pinto-Martinho, A. (2020). *Digital News Report 2020 Portugal*. OberCom — Reuters Institute for the Study of Journalism. https://obercom.pt/wp-content/uploads/2020/06/DNR_PT_2020_19Jun.pdf
- Cardoso, G., Paisana, M., Quintanilha, T. e Pais, P. (2018a). *Literacias na Sociedade dos Ecrãs*. OberCom. <https://obercom.pt/wp-content/uploads/2018/03/OberCom2018-Literacias-na-Sociedade-dos-Ecra%CC%83s.pdf>

- Centro Nacional de Cibersegurança. (2020). *Relatório Cibersegurança em Portugal. Riscos e Conflitos*. Observatório de Cibersegurança. https://www.cncs.gov.pt/content/files/relatorio_riscos.conflitos2020__observatoriociberseguranca_cnccs.pdf
- Coelho, A. (2017). *Os seniores na sociedade em rede: dinâmicas de promoção da inclusão e da literacia digitais em Portugal*. CIES e-Working Papers 213/2017. <http://hdl.handle.net/10071/14535>
- European Social Survey. (2018a). *Media and Social Trust (Core – all rounds)*. <https://www.europeansocialsurvey.org/data/themes.html?t=media>
- European Social Survey. (2018b). *Justice and fairness (ESS9 2018)*. <https://www.europeansocialsurvey.org/data/themes.html?t=justfair>
- Eurostat. (2020). *Ageing Europe – statistics on social life and opinions*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Ageing_Europe_-_statistics_on_social_life_and_opinions#Education_and_digital_society_among_older_people
- Fraillon, J., Ainley, J., Schulz, W., Friedman, T. e Duckworth, D. (2018). *Preparing for Life in a Digital World. IEA International Computer and Information Literacy Study 2018 International Report*. The International Association for the Evaluation of Educational Achievement. http://iave.pt/images/FicheirosPDF/Estudos_Internacionais/ICILS/ICILS_2018_Relat%C3%B3rioInternacional.pdf
- Funke, D. e Flamini, D. (2020). *A guide to anti-misinformation actions around the world*. POYNTER. <https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/>
- Garimella, K. e Eckles, D. (2020). Images and Misinformation in Political Groups: Evidence from WhatsApp in India. *The Harvard Kennedy School Misinformation Review* 1 (5).
- Gil, H. (2019). A literacia digital e as competências digitais para a infoinclusão: por uma inclusão digital e social dos mais idosos. *Revista de Educação a Distância e Elearning* 2 (1): 79-96. <http://hdl.handle.net/10400.11/6490>
- Gomes, M. (2019). *O eGovernment em Portugal: literacia digital e dificuldades de difusão de políticas públicas*. Tese de doutoramento. Lisboa: ISCTE-IUL. <http://hdl.handle.net/10071/19551>
- Goode, E. e Ben-Yehuda, E. (2009). *Moral Panics: The Social Construction of Deviance* (2.^a edição). Wiley Blackwell.
- Hansen, F. (2017). *Russian hybrid warfare: A study of disinformation*. Danish Institute for International Studies, report 06. <http://hdl.handle.net/10419/197644>
- Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade de 2020*. Portugal. (2020). Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=66950
- Instituto Nacional de Estatística (2019). *Sociedade da Informação e do Conhecimento – Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias – 2019*.
- Instituto Nacional de Estatística (2020). *As Pessoas 2018*.
-

- Instituto Nacional de Estatística. (2012). *Censos 2011. XV Recenseamento geral da população. V Recenseamento geral da habitação. Resultados Definitivos. Portugal.*
- Jones-Jang, S., Mortensen, T. e Liu, J. (2019). Does Media Literacy Help Identification of Fake News? Information Literacy Helps, but Other Literacies Don't. *American Behavioral Scientist.*
- Liedekerke, A. e Zinkanell, M. (2020). Deceive and Disrupt: Disinformation as an emerging cybersecurity challenge. *AIES Studies 13*. <https://www.aies.at/download/2020/AIES-Studies-2020-13.pdf>
- Loos, E. e Nijenhuis, J. (2020). Consuming Fake News: A Matter of Age? The Perception of Political Fake News Stories in Facebook Ads. In: Gao Q., Zhou J. (eds) *Human Aspects of IT for the Aged Population. Technology and Society*. HCII 2020. Lecture Notes in Computer Science, vol 12209. Springer, Cham.
- Mendonça, S., Cardoso, G., Caraça, J. (2012). The strategic strength of weak signal analysis. *Futures 44* (3): 218-228.
- Nielsen, R. e Graves, L. (2017). "News you don't believe": Audience perspectives on fake news. Reuters Institute for the Study of Journalism. <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:6eff4d-14-bc72-404d-b78a-4c2573459ab8>
- Organização Mundial de Saúde (2020). *Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report-13*. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf?sfvrsn=195f4010_6
- Orlowski, J. (Director) (2020). *The Social Dilemma* (Documentary). Netflix.
- Paisana, M., Pinto-Marinho, A. e Cardoso, G. (2020). Trust and fake news: Exploratory analysis of the impact of news literacy on the relationship with news content in Portugal. *Communication & Society 33* (2): 105-117.
- Pariser, E. (2011). *The Filter Bubble: What The Internet Is Hiding From You*. Penguin Books.
- PORDATA. (2020). População residente com 15 e mais anos: total e por nível de escolaridade completo mais elevado. <https://www.pordata.pt/Portugal/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+com+15+e+mais+anos+total+e+por+n%C3%ADvel+de+escolaridade+completo+mais+elevado-2101>
- Resende, G., Messias, J., Silva, M., Almeida, J., Vasconcelos, M. e Benevenuto, F. (2018). A System for Monitoring Public Political Groups in WhatsApp. *WebMedia '18: Proceedings of the 24th Brazilian Symposium on Multimedia and the Web*: 387-390.
- Rimscha, M. (2016). Business Models of Media Industries: Describing and Promoting Commodification. In *Managing Media Firms and Industries*: 207-222.
- Rocha, C. (2020). Governo lança plano estratégico para "acelerar" Portugal no mundo digital. *Dinheiro Vivo*, 5 de março. <https://www.dinheirovivo.pt/economia/governo-lanca-plano-estrategico-para-acelerar-portugal-no-mundo-digital-12687321.html>

- Rogers, R. (2020). Deplatforming: Following extreme Internet celebrities to Telegram and alternative social media. *European Journal of Communication* 35(3): 213-229. <https://doi.org/10.1177/0267323120922066>
- Salavérria, R., Buslón, N., López-Pan, F., León, B., López-Goñi, I. e Erviti, M. (2020). Desinformación en tempos de pandemia: tipología de los bulos sobre la Covid-19. *El profesional de la información* 29 (3). <https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.15>
- Shu, K., Bhattacharjee, A., Alatawi, F., Nazer, T., Ding, K., Karami, M. e Liu, H. (2020). Combating Disinformation in A Social Media Age. *Wires Data Mining and Knowledge Discovery* 10 (6). <https://doi.org/10.1002/widm.1385>
- Sistema de Segurança Interna (2020). *Relatório Anual de Segurança Interna 2019*.
- Tandoc Jr., E., Lim, Z. e Ling, R. (2018). Defining “Fake News”. A typology of scholarly definitions. *Digital Journalism* 6(2): 137-153. <https://doi.org/10.1080/21670811.2017.1360143>
- Tiffen, R. (2019). Moral Panics. In H. Tumber e S. Waisbord (Eds.), *The Routledge Companion to Media and Scandal*. Routledge.
- Waltzman, R. (2017). *The weaponization of information*. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Waltzman_04-27-17.pdf
- Wang, M., Rao, M. e Sun, Z. (2020). Typology, Etiology, and Fact-Checking: A Pathological Study of Top Fake News in China. *Journalism Practice*.
- Wardle, C. e Derakhshan, H. (2017). *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Council of Europe. <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-researc/168076277c>
- Wardle, C. e Derakhshan, H. (2018). Thinking about “information disorder”: formats of misinformation, disinformation, and malinformation. In I. Cherilyn e J. Posetti (Eds.), *Journalism, fake news & disinformation: handbook for journalism education and training*: 44-56. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265552>

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 defesa¹ (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).² 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.³ 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,⁴ e salvo raras exceções,⁵ 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,⁶ 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 2004.⁷ Este mecanismo veio permitir aos Estados-membros – com a exceção da Dinamarca⁸ – 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.⁹

As decisões subjacentes a este mecanismo eram tomadas por via de um Comité Especial,¹⁰ com um representante de cada Estado-membro, que geria o financiamento dos custos comuns das operações militares com base na unanimidade.¹¹ Embora representantes do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e da Comissão pudessem também participar nas deliberações, não possuíam direito de voto,¹² 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’¹³ 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 Cotonou¹⁴ 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.¹⁵

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.^a 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 Rápida¹⁶ (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).¹⁷ 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,¹⁸ 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.¹⁹ 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,²⁰ 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.²¹

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-19.²² 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 geográfico²³ 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. ²⁴	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. ²⁵	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) ²⁶ 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).

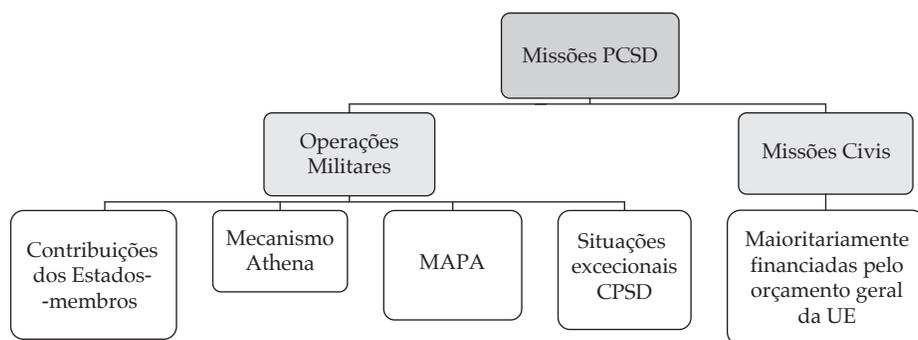
Limites e desafios suscitados pelo MEAP

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.²⁷ 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),²⁸ quer do Mecanismo Athena (unanimidade).²⁹ Todavia, o MEAP diferencia-se do MAPA de forma clara uma vez que o direito de iniciativa deste último reside exclusivamente na Comissão,³⁰ e os seus programas de ação exigem maioria qualificada do Comité de Representantes Permanentes dos Estados-membros.³¹ 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 PE³² 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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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 [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.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferation
	141		Arquipélago dos Açores
	142		India
2016	143		Terrorismo Transnacional
	144		The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices
	145		Leituras da Grande Guerra
2017	146		Drones
	147		Brexit
	148		Grupos Islamistas Radicais

2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
<hr/>			
2019	152		Terrorismo e Violência Política
	153	Agosto	Segurança Energética e Economia do Gás
	154	Dezembro	Pontes Sobre o Atlântico
<hr/>			
2020	155	Abril	Desafios Europeus
	156	Agosto	Segurança em Tempo de Crise
	157	Dezembro	Mulheres, Paz e Segurança

Política Editorial

A *Nação e Defesa* proporciona um espaço de reflexão que privilegia diferentes paradigmas e perspectivas relevantes para o conhecimento e análise de questões no quadro da segurança e defesa, no plano teórico e aplicado. A revista encontra-se vocacionada para a compreensão, exame crítico e debate de matérias no âmbito da segurança e defesa internacional e nacional.

Tem como prioridade promover o conhecimento e a reflexão pluridisciplinar, nomeadamente no campo dos Estudos de Segurança, Estudos Estratégicos, Ciência Política, História, Estudos Diplomáticos, Relações Internacionais, Sociologia, Direito Internacional Público e Economia.

Nação e Defesa é uma publicação periódica de natureza científica, que adota o sistema de arbitragem por pares na admissão e aprovação dos artigos submetidos.

Editorial Policy

Nation and Defense provides a space for reflection that privileges different paradigms and perspectives relevant to theoretical and applied analysis of security and defense matters. The journal is dedicated to the critical examination and scientific debate on international security and defense.

Its priority is to promote a multidisciplinary approach to Security Studies, Strategic Studies, Political Science, History, Diplomatic Studies, International Relations, Sociology, International Law and Economics.

Nation and Defense is a scientific publication, which adopts the peer review system in the admission and approval of submitted articles.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação, em português ou inglês, deve ser enviado via correio eletrónico para idn.publicacoes@defesa.pt devendo observar as seguintes normas:

- Ter entre 5.000 a 8.000 palavras (espaços incluídos) em Word;
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 150 palavras cada);
- Ter título e palavras-chave em português e inglês;
- Ser redigido de acordo com o sistema de referências de Harvard.

Os textos submetidos devem ser inéditos, não editados ou apresentados em quaisquer outras publicações.

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf> devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato (*blind peer review*).

A revista *Nação e Defesa* adota o sistema de referência bibliográfica de Harvard, disponível em <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. Este sistema emprega a referência autor e data no corpo do texto e uma lista de referências bibliográficas no final do artigo escrito, organizada por ordem alfabética. A lista de referências contém uma relação detalhada dos livros, revistas e fontes eletrónicas citadas.

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

Ao submeter um manuscrito à revista, o(s) autor(es) declara(m) que autoriza(m), a título gracioso, a digitalização, o carregamento e a divulgação do referido artigo nas plataformas de conteúdos digitais do IDN e em repositórios e bases de dados bibliográficos. Os casos não especificados nestas normas de colaboração deverão ser apresentados ao Editor.

COLLABORATION RULES

The article submitted for publication, in Portuguese or English, must be sent by email to [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:publicacoes@defesa.pt) observing the following rules:

- Length between 5,000 and 8,000 words (spaces included) in a Word format;
- Abstract in Portuguese and English (up to 150 words each);
- Title and keywords in Portuguese and English;
- Adoption of the Harvard reference system.

Submitted texts must be unpublished, unedited or presented in any other publications.

The article, without the author name and accompanied by the Identification Form available in https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author_form.pdf duly completed, will be evaluated anonymously (*blind peer review*).

Nation and Defense adopts the Harvard bibliographic reference system - <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. This system uses the author and date in the text body and a list of references at the end of the article, organized in alphabetical order. The reference list contains a detailed list of cited books, journals and electronic sources.

Published articles are the sole responsibility of the author.

Each author will receive two copies of the journal.

By submitting a manuscript to the journal, the author (s) declare that they gracefully allow the digitization, upload, and dissemination of the article on IDN digital content platforms, repositories and bibliographic databases. Cases not specified in these collaboration rules should be submitted to the Editor.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription _____

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Caíada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

- Instituições/Institutions 40,00 €
 Individuais/Individuals 25,00 €
 Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/ Previous Issues – 8,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

- Numerário**
 Cheque nº _____ Banco _____ à ordem do IDN
 Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)
 Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)
IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20
BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
ids.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

idn nação e defesa



idn Instituto
da Defesa Nacional

