

DESENVOLVIMENTO E SEGURANÇA

DESAFIOS E (IN)COERÊNCIAS

Policy Paper

Novembro de 2020



#COERÊNCIANA
PRESIDÊNCIA

FICHA TÉCNICA

Título

Desenvolvimento e Segurança: desafios e (In)coerências

Colaborações

Coordenação: Patrícia Magalhães Ferreira

Investigação/Redação: Patrícia Magalhães Ferreira

Revisão: Catarina António (FEC) e Mónica Silva (IMVF)

Ilustração e Fotografia:

Escultura “Não-violência”, Sede das Nações Unidas, Nova Iorque. © UN Photo Library
Massawa, cidade bombardeada durante a guerra civil na Eritreia. © Tiago Matos Fernandes

Design gráfico: Diogo Lencastre

Edição

Editor: FEC - Fundação Fé e Cooperação

Local de edição: Lisboa

Data de Edição: Novembro de 2020

Copyright

©FEC- Fundação Fé e Cooperação e IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr

DISCLAIMER

Este paper foi elaborado no âmbito do projeto “#CoerênciaNaPresidência: Advocacia pelo Desenvolvimento Global”, implementado pela FEC - Fundação Fé e Cooperação, o IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr e a CIDSE, sendo cofinanciado pelo Camões, Instituto da Cooperação e Língua, I.P. O projeto consciencializa e promove o pensamento crítico sobre as interdependências locais e reforça o valor da coerência das políticas de desenvolvimento como eixo central das próprias políticas de desenvolvimento.

Esta é uma análise independente e um contributo para a Presidência Portuguesa da União Europeia. As opiniões veiculadas no paper são da responsabilidade exclusiva da autora, não exprimindo posições institucionais nem vinculando qualquer instituição.

Porque defendemos a igualdade de género como um valor intrínseco aos Direitos Humanos, onde se lê “o” deve ler-se também “a” sempre que aplicável, de forma a garantir o respeito pela igualdade de género também na escrita.

Pode copiar, fazer download ou imprimir os conteúdos desta publicação (utilize papel certificado ou reciclado). Pode utilizar trechos desta publicação nos seus documentos, apresentações, blogs e website desde que mencione a fonte.

PROMOVIDO POR



COFINANCIADO POR



Índice

Introdução	1
1. Interligações e Impactos	3
1.1. Impacto da pandemia de COVID-19.	7
2. Desafios, Incoerências e Sinergias	11
2.1. <i>Back to basics</i> : Respeitar os princípios essenciais e integrar as lições aprendidas	11
2.2. Prioridades, incerteza e pressão sobre os recursos financeiros	14
2.3. A securitização do desenvolvimento e o desequilíbrio da equação	18
2.4. Uma questão de prioridades: dar com uma mão, tirar com a outra	23
2.5. A procura de sinergias: as abordagens integradas e onexo triplo	25
Recomendações	31
Bibliografia	35
Anexos	39
Factos e Dados	41
O que diz a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável?	47
Marcos das Políticas: a nível Global, da União Europeia e Portugal	51

Introdução

A natureza multidimensional e interdependente dos desafios de Desenvolvimento alerta-nos para a necessidade de respostas integradas e abrangentes, que abordem as interligações entre vários setores e políticas. Neste sentido, a **Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD)** pretende assegurar que as várias políticas setoriais não prejudicam os esforços de erradicação da pobreza, mas antes contribuem ativamente para a promoção do desenvolvimento a nível global, europeu, nacional e local.

A CPD é **condição essencial para a realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, que a integra como uma questão sistémica fundamental para revitalizar a parceria global para o desenvolvimento (ODS 17¹), incluindo uma meta específica sobre o aumento da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (CPDS) (meta 17.14). Esta coerência é também **um compromisso político e uma obrigação legal na União Europeia e nos seus Estados Membros** desde 1992, reforçado no Tratado de Lisboa (artigo 208.º)² e reiterado em documentos estratégicos como o Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2017)³. Ao entrarmos na última década para a realização da Agenda 2030, é importante reforçar os esforços para aumentar o impacto positivo das políticas e a eficácia dos processos de desenvolvimento.

No entanto, em que medida as várias políticas setoriais, internas e externas, têm em consideração os seus impactos, positivos ou negativos, no desenvolvimento global e na capacidade dos países em desenvolvimento progredirem nos seus processos de desenvolvimento? É efetuada uma análise dos impactos dessas políticas no bem-estar das pessoas, com abordagens integradas e intersectoriais que assegurem um equilíbrio entre as várias dimensões do desenvolvimento sustentável - social, ambiental, económica, de governação? Os custos das incoerências são tidos em conta, ou verifica-se uma priorização de outros assuntos e medidas, considerados mais urgentes ou relevantes, em detrimento das políticas de desenvolvimento? Existe vontade política, mecanismos e meios adequados para implementar políticas mais consentâneas com o desenvolvimento global?

¹ Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 17. Mais informação em www.ods.imvf.org

² Tratado de Maastricht, 1992, artigo 130u; Tratado de Lisboa, 2009, Artigo 208.º (sobre a Cooperação para o Desenvolvimento), n.º2: “O objetivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. Na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento”.

³ “Novo Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento: O Nosso Mundo, a Nossa Dignidade, o Nosso Futuro”, 2017, capítulo 1.2., pontos 10 a 12, e capítulo 4.2, pontos 108 a 112. Disponível em <https://bit.ly/328k7Tz>

Este *paper* analisa **alguns dos principais desafios e (in)coerências na interligação entre segurança e desenvolvimento**⁴. Se é consensual que não existe desenvolvimento sem paz e segurança, nem uma paz sustentada sem que exista um desenvolvimento efetivo, por outro lado os conflitos, a violência, as crises e a fragilidade dos Estados continuam a ter grandes custos humanos, económicos e sociais, agravados pela situação de pandemia de COVID-19. Assim, o *paper* centra-se nos impactos atuais da insegurança e instabilidade no desenvolvimento, na identificação de algumas incoerências das políticas e na formulação de recomendações para uma abordagem mais coerente, em que a segurança e o desenvolvimento **possam contribuir de forma integrada** para um mundo mais justo, sustentável e inclusivo. As constatações e recomendações são, igualmente, embora não se esgotando nesse objetivo, um contributo para a presidência portuguesa do Conselho da União Europeia.

4 O *paper* tem por base o estudo “Segurança e Desenvolvimento”, que é aqui atualizado e adaptado. Publicado em junho de 2018, esse estudo analisa de forma aprofundada as relações entre segurança e desenvolvimento na ótica da coerência das políticas, a nível global, europeu e de Portugal. Este e outros estudos estão disponíveis em www.coerencia.pt

1. Interligações e Impactos

A violência, a criminalidade, a insegurança e os conflitos armados têm um impacto negativo enorme no desenvolvimento, acentuando a pobreza de várias formas, com grandes custos humanos, económicos e sociais, e prejudicando a realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Por sua vez, a marginalização económica, a discriminação e a exclusão, bem como as desigualdades, a falta de acesso à justiça e a ineficácia das instituições minam a paz e o desenvolvimento. A pandemia de COVID-19 tende a agravar estas tendências, representando mais um fator de pressão, fragilização e incerteza em contextos já assolados pela vulnerabilidade e conflitualidade.

A existência de interligações entre segurança, paz e desenvolvimento são uma constatação evidente, embora com características multidimensionais e efeitos complexos. Se a relação entre várias formas de insegurança e violência, por um lado, e o crescimento dos níveis de pobreza, por outro, não seja totalmente linear ou causal, as guerras e conflitos violentos têm impactos claros e comprovados nos processos de desenvolvimento, englobando enormes custos humanos, económicos e sociais. Entre os impactos humanos mais imediatos e diretos estão a perda de vidas (uma vez que a população civil constitui mais de 90% das vítimas mortais de conflitos violentos), o deslocamento forçado de grandes massas populacionais (sendo a guerra a principal causa desses deslocamentos no mundo)⁵, ou a agudização de crises humanitárias, as quais têm vindo a constituir uma realidade cada vez mais preocupante e persistente⁶.

Os conflitos têm outros efeitos humanos indiretos, incluindo o agravamento de situações de fome e insegurança alimentar⁷, a impossibilidade de assegurar meios de subsistência, a deterioração do acesso à educação, saúde e justiça para muitos, a desproteção social de grupos vulneráveis, o enfraquecimento do tecido social e a fragilização das instituições e

⁵ Segundo o ACNUR (2020), o número de pessoas deslocadas no mundo atingiu, em 2019, o número mais elevado de sempre (79,5 milhões de pessoas), sendo a grande maioria gerada por conflitos violentos; 68% das pessoas que se viram obrigadas a deixar as suas casas em 2019 é proveniente de apenas 5 países frágeis e/ou afetados por conflitos: Síria, Venezuela, Afeganistão, Sudão do Sul e Myanmar.

⁶ De acordo com as Nações Unidas, os conflitos estão na origem de mais de 80% das crises humanitárias.

⁷ Segundo a OCDE (2020a), 128 milhões de pessoas - 95% do total - que vivem em situação de insegurança alimentar aguda residem em países frágeis e afetados por conflitos.

dos Estados, entre outros. Os impactos **sobre as crianças e sobre as mulheres** tendem a ser especialmente fortes e perniciosos, alguns dos quais tendendo a prolongar-se no tempo, uma vez que estão ligados também a questões estruturais⁸. Não é de admirar, por isso, que os países afetados por conflitos apresentem, na generalidade, indicadores sociais e económicos mais negativos e uma dificuldade acrescida na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – mesmo se comparados com a média dos outros países em desenvolvimento⁹. O **impacto desproporcional quer em grupos sociais mais vulneráveis quer nos países mais pobres** significa, portanto, que aqueles que “já eram deixados para trás” estão “a ficar ainda mais para trás”, comprometendo o princípio proclamado pela Agenda 2030¹⁰.

Indo para além das guerras ou conflitos violentos, a **insegurança e as várias formas de violência** são uma parte fundamental deste puzzle complexo de nexos e interligações. Se os conflitos violentos “clássicos”, de confronto bélico generalizado, com predominância intraestatal ou com identificação clara dos oponentes, estão em decréscimo no mundo, quer em número de conflitos e de vítimas mortais, a realidade aponta para uma **deterioração das condições de paz e segurança globais** ao longo da última década (SIPRI, 2020a e Institute for Economics and Peace, 2020a). Fenómenos como o extremismo, a radicalização e o terrorismo, a criminalidade violenta e a insegurança urbana, a violência de género e outras formas de violência têm atualmente um enorme impacto na segurança das pessoas e no desenvolvimento das sociedades em várias partes do mundo.

Além disso, o **impacto económico de conter ou gerir as consequências da violência** em termos globais tem vindo a aumentar, exigindo a alocação de recursos financeiros que, assim, não podem ser utilizados noutros setores essenciais ao desenvolvimento. Segundo o Índice Global da Paz de 2020, a gestão da violência representa 41% do PIB nos dez países menos pacíficos do mundo, enquanto esta percentagem não chega a 4% nos dez países considerados mais pacíficos, o que aponta para custos enormes da violência na economia e no desenvolvimento¹¹. Um clima de incerteza e de insegurança é também um obstáculo ao desenvolvimento económico porque afeta a confiança, prejudicando os fluxos financeiros externos e as perspetivas de investimento do setor privado. A melhoria da resiliência, a

⁸ Estima-se que, a cada 5 minutos, morra uma criança devido à violência e que, anualmente, pelo menos mil milhões de crianças, ou seja, cerca de metade das crianças em todo o mundo, são afetadas por vários tipos de violência (ver <https://violenceagainstchildren.un.org/> e NU, 2020c). Em situações de crise e conflito, existe maior mortalidade infantil, maior dificuldade no acesso à educação, maior vulnerabilidade à criminalidade organizada ou a serem exploradas por razões económicas. Também a mortalidade materna é especialmente elevada em contextos humanitários, em situações de conflito e de fragilidade. Nas situações de crise e conflito, as mulheres e raparigas estão muito mais expostas a infeções sexualmente transmissíveis, a gravidezes indesejadas e a doenças maternas, além da violência sexual e de género. Nas últimas décadas, o uso da violência contra meninas e mulheres em situação de conflito, incluindo a violência sexual como arma de guerra, tem-se tornado mais visível, sendo um crime de guerra e um crime contra a Humanidade. Para estes e outros dados ver www.unwomen.org/ e NU, 2020b.

⁹ Os países mais frágeis e afetados por conflitos apresentam uma trajetória divergente dos outros países no progresso relativamente aos ODS, o que alerta para o facto de estarem a ser deixados ainda mais para trás (OCDE, 2020a). Antes da pandemia de COVID-19, nenhum país em situação de fragilidade estava no bom caminho para atingir o ODS 2 (erradicação da fome), ODS 3 (saúde e bem-estar) e ODS 5 (igualdade de género), entre outros, sendo que estes ODS, em particular, sublinham as fragilidades de desenvolvimento humano e são particularmente atingidos pela pandemia (Sachs et al., 2020).

¹⁰ “Ao embarcarmos nesta grande jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém será deixado para trás. Reconhecendo a dignidade da pessoa humana como fundamental, queremos ver os Objetivos e metas cumpridos para todas as nações e povos e para todos os segmentos da sociedade. E faremos o possível para alcançar, em primeiro lugar, aqueles que ficaram mais para trás” (NU, 2015).

¹¹ O impacto global da violência atingiu \$14,5 biliões de USD em 2019, o que representa mais de 10% do produto bruto mundial (Institute for Economics and Peace, 2020a).

manutenção da paz e a prevenção de conflitos têm, assim, vantagens claras (também) para a economia mundial.

A isto acresce a atual **pressão sobre o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais**, com a deterioração da liberdade de imprensa e outras liberdades civis, as restrições ao espaço de atuação da sociedade civil em vários países, bem como uma diminuição da tolerância e aceitação dos direitos de outros grupos sociais (como os migrantes), a propagação de posições xenófobas e discriminatórias, ou o crescimento de tendências autocráticas ou autoritárias - mesmo em regimes formalmente democráticos e até em regiões de desenvolvimento elevado como a Europa¹². A erosão de mecanismos democráticos, ou o alastramento de práticas antidemocráticas no mundo, não é apenas um contratempo para as liberdades fundamentais, coloca também riscos enormes para o desenvolvimento, para a economia e para a segurança das pessoas. Países com maior garantia de respeito pelas liberdades fundamentais tendem a ser países mais seguros e prósperos, mais abertos a novas ideias e oportunidades, enquanto países mais autocráticos e repressivos geram mais instabilidade e conflitos, fenómenos de violência e corrupção e maior espaço para a radicalização e movimentos extremistas.

A grande maioria dos países afetados por conflitos e/ou pela insegurança e violência estão em **situação de fragilidade**, ou seja, onde a exposição a vários riscos - económico, ambiental, político, social e de segurança - se combina com uma fraca capacidade de resposta do Estado para gerir, absorver ou mitigar esses riscos¹³. Estes países são especialmente importantes para a análise do nexo segurança-desenvolvimento e para a formulação de respostas e políticas nestas áreas, uma vez que neles reside, atualmente, a maioria das pessoas em situação de pobreza extrema - sendo que a população total que vive em países frágeis deverá aumentar nos próximos anos, quer em termos absolutos, quer em proporção da população mundial (OCDE, 2020a)¹⁴. Além disso, num mundo interdependente e globalizado, **não é exequível existirem “ilhas” de desenvolvimento e paz**, sendo inevitável a existência de efeitos de propagação e de interação entre situações de conflito, pobreza e fragilidade.

Por outro lado, a marginalização económica, a discriminação e a exclusão de grupos sociais - exclusão política, económica e social -, bem como o crescimento das desigualdades de rendimentos, dentro e entre países, também contribuem para um agravamento da conflitualidade e da violência. Nomeadamente, fatores como uma distribuição desequilibrada das despesas públicas ou inexistência de políticas adequadas de redistribuição dos rendimentos; a existência de leis discriminatórias (p. ex. a discriminação nos direitos de propriedade e no acesso à água); altas taxas de desemprego ou fracas perspetivas de melhoria da situação económica; bem como a exclusão dos mais pobres dos recursos, oportunidades e informação necessários para melhorar a sua situação de pobreza são alguns dos fatores de risco, que tendem a prejudicar a coesão social e a favorecer atividades criminais e

¹² Segundo a Freedom House (2020), 2019 foi o 14º ano consecutivo de deterioração das liberdades a nível global. Para uma análise do aumento das tendências autocráticas e as ameaças à democracia, ver também V-DEM, 2020.

¹³ Adaptação da definição da OCDE.

¹⁴ A OCDE (2020a) estima que, atualmente, 23% da população mundial vive em países em situação de fragilidade, com tendência a aumentar. Mas, se olharmos para as pessoas em situação de pobreza extrema no mundo, 76,5% destas (460 milhões) vive em países em situações de fragilidade.

a instabilidade em geral. O desemprego e as desigualdades têm um papel evidente, por exemplo, na crescente penetração de ideias extremistas, nomeadamente junto da população jovem, permitindo engrossar as fileiras de movimentos ou grupos radicalizados. Também uma gestão danosa ou ineficiente dos recursos naturais, especialmente quando coincide com outras desigualdades estruturais ao nível socioeconómico, cultural ou étnico, podem ser um catalisador de conflitos, como comprovado por inúmeros exemplos, nomeadamente no continente africano¹⁵. Crescentemente, as alterações climáticas são outro fator a ter em conta, uma vez contribuem para situações de carência económica, para o deslocamento de populações e para o agravamento de tensões sociais (veja-se o exemplo dos países na faixa do Sahel).

A combinação da pobreza e do declínio económico, por um lado, com a presença de **instituições estatais fracas** que não conseguem gerir as tensões causadas, por exemplo, pela distribuição desigual de recursos ou pelo acesso desigual a instituições formais, por outro lado, parece ser determinante na inexistência de condições para garantir a segurança e o desenvolvimento (Ferreira, 2014). Verifica-se a existência de um **círculo vicioso**, em que os conflitos violentos agravam as condições económicas e as perspetivas de uma vida digna, enfraquecendo as economias e as instituições, o que por sua vez aumenta as probabilidades de conflito. Tal significa também que é extremamente difícil terminar um conflito armado e que as probabilidades de reacendimento dos conflitos são bastante elevadas.

As questões ligadas à má governação e à ineficácia das instituições têm impacto no desenvolvimento das sociedades e economias, desde logo por minarem a confiança dos cidadãos e representarem uma quebra do contrato social. Se as disputas e tensões sociais ficam por resolver e os cidadãos se sentem desprotegidos nos seus direitos e necessidades, se existe uma cultura de impunidade ou de favorecimento de certos grupos sociais, e/ou se o funcionamento das instituições está sujeito a arbitrariedades e abusos de poder, há um processo de degradação e enfraquecimento do Estado, com reflexos negativos na segurança e no desenvolvimento. Em sentido contrário, verifica-se uma clara ligação entre as sociedades mais inclusivas e participativas - com instituições responsáveis, mais transparentes e democráticas - e a capacidade de resiliência na adaptação e recuperação de choques, no desenvolvimento sustentável e na prevenção de conflitos violentos.

Isto acaba por estar expresso no **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes**, o qual tem grande enfoque no reforço do Estado de direito, no desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, e na construção de uma tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis. Importa, assim, investir na criação e consolidação de uma **paz positiva**, ou seja, na remoção ou reformulação progressiva sejam das práticas e formas de atuação, instituições e outros fatores que criam ou perpetuam a violência numa sociedade¹⁶.

Além disso, a necessidade de segurança inclui não apenas a ausência direta e estrutural da violência, mas também as possibilidades de bem-estar económico. Não só dentro das áreas tradicionalmente ligadas à paz e segurança existem novos desafios - de que é exemplo a

¹⁵ Ver p. ex. Ferreira, P.M. ed. (2019) e as investigações de Paul Collier sobre a “maldição dos recursos”.

¹⁶ Para uma análise dos fatores que sustentam a paz (paz positiva), ver Institute for Economics and Peace, 2019.

cibersegurança – como as ameaças à paz e segurança mundial incluem hoje um leque alargado questões como a pobreza, as pandemias que assolam o planeta ou a degradação ambiental, as quais estão interligadas ao nível global e afetam, cada vez mais, todos os países em todas as latitudes. A **segurança humana**¹⁷ parece, neste contexto, adquirir nova relevância e centralidade, perante tendências adversas à solidariedade internacional. Isto assenta na ideia de que as **pessoas devem estar no centro das preocupações e das políticas**, assumindo a defesa da dignidade e dos direitos humanos como essencial a essas políticas e a existência de uma responsabilidade global perante os indivíduos, em todos os lugares.

1.1. IMPACTO DA PANDEMIA DE COVID-19

Se existiam dúvidas sobre a interdependência mundial, estas foram dissipadas com a propagação e impactos globais do novo coronavírus. Neste âmbito, a pandemia veio principalmente agravar e acelerar tendências existentes, **contribuindo para fatores internos e internacionais de instabilidade, exacerbando crises humanitárias, atuando como um fator adicional de pressão e como força multiplicadora da fragilidade.**

Nos casos em que este desafio de saúde global se intersecciona com conflitos violentos ou condições políticas específicas – como instituições fracas, tensões entre grupos sociais, falta de confiança nos governos ou tensões entre Estados – poderá contribuir para novas crises ou para o agravamento das já existentes (NU, 2020a). Isto porque a crise sanitária se vem juntar a uma crise económica (contribuindo para esta) e a uma crise securitária, gerando efeitos multidirecionais e interligados.

Os países frágeis e/ou afetados por conflitos estão, neste contexto, sob uma “tempestade perfeita”, já que o impacto da pandemia se sente **de forma especialmente aguda e desproporcional**, por várias razões. Desde logo, o acesso a serviços públicos e sociais básicos tornou-se ainda mais difícil, uma vez que a pandemia veio colocar pressão acrescida sobre sistemas sanitários e de saúde - já de si com fracas capacidades institucionais e capacidades de resposta -, as restrições de circulação impostas em muitos contextos impediram mais crianças de ir à escola, as desigualdades na educação agravaram-se (p. ex. com a desigualdade digital e dificuldades de acesso a novas tecnologias), e a afetação de recursos financeiros e humanos para o combate à pandemia influenciou também a disponibilidade de recursos para outros setores. Os desafios da discriminação com base no género e da violência contra as mulheres, já profundos nos países frágeis e afetados por conflitos, tendem a agravar-se com a pandemia. Por exemplo, os confinamentos ou restrições à circulação favoreceram um aumento da violência doméstica e contra as mulheres em geral, combinada com uma maior dificuldade de denúncia, o que é particularmente evidente em muitos contextos de fragilidade, de conflito e de deslocamento forçado¹⁸. Na educação, o facto de muitas meninas e raparigas terem sido impedidas de ir à escola, em virtude das restrições temporárias, pode significar que nunca mais voltarão à escola, aumentando também os

¹⁷ O conceito de segurança humana foi introduzido pelas Nações Unidas nos anos 1990 como uma combinação de (i) a proteção contra a violência e ameaças físicas (freedom from fear) e (ii) a segurança que emerge do desenvolvimento, do direito a viver com dignidade, mantendo as pessoas a salvo de ameaças crónicas como a fome, as doenças e a repressão (freedom from want) (PNUD, 1994).

¹⁸ O FNUAP (2020) estima que três meses de confinamento geram 15 milhões de casos adicionais de violência com base no género. Sobre o impacto da COVID-19 na discriminação e violência sobre as mulheres, ver também Yayboke, E. e Abdullah, H (2020) e NU (2020b).

casamentos forçados e precoces (FNUAP, 2020). Para a generalidade das crianças que vivem nestes países, a pandemia pode implicar um retrocesso em termos de trabalho infantil, uma vez que o impacto na dificuldade de assegurar meios de subsistência, na subida do desemprego e das taxas de pobreza pode resultar num aumento do número de crianças a serem obrigadas a trabalhar para apoiar as suas famílias (OIT e UNICEF, 2020). Assim, as desigualdades em termos de desenvolvimento humano irão certamente aumentar em várias vertentes.

Ao exacerbar **crises humanitárias**, a pandemia contribui, igualmente, para agravar a vulnerabilidade das pessoas deslocadas, uma vez que é frequentemente impossível manter as regras sanitárias que impedem a propagação do vírus (como acontece em vários campos de refugiados) ou ter acesso a cuidados de saúde (por exemplo em zonas de conflito onde os cuidados de saúde são utilizados como arma de guerra). Além disso, as restrições impostas pela pandemia limitam as perspetivas das pessoas poderem sair da situação em que se encontram, ou conduzem a uma maior contenção forçada das pessoas em campos sobrelotados, com potencial de escalada das tensões.



Massawa, cidade bombardeada durante a guerra civil na Eritreia. © Tiago Matos Fernandes

As respostas ao coronavírus também poderão agravar duas tendências já em curso: a **erosão pelo respeito das normas internacionais e a restrição do espaço de atuação da sociedade civil**. Particularmente em governos autoritários ou ditatoriais, a pandemia pode ser pretexto para a imposição de medidas mais restritivas da liberdade dos cidadãos ou violadoras dos seus direitos, nomeadamente para consolidação do poder através da neutralização das oposições ou vozes dissonantes (Oxfam, 2020). Medidas de supressão de direitos cívicos – p. ex. do direito à manifestação ou à liberdade de expressão - e seu possível prolongamento após a pandemia, aplicação de novas tecnologias e instrumentos de vigilância em massa, adiamento de eleições, repressão política, discurso de ódio e desinformação, detenções e relatos de especial agressividade por parte das forças de segurança são exemplos de abusos de poder por parte do Estados, das quais já existem exemplos concretos em vários países. Nesse sentido, algumas medidas tomadas em contexto de pandemia contribuem para agravar situações já voláteis e acabam por poder ter efeitos que reforçam as causas profundas das tensões e da fragilidade.

Por outro lado, em países onde a confiança dos cidadãos no Estado e na governação é fraca, como é o caso em vários países frágeis, a dificuldade de resposta à pandemia deriva não só da fraqueza dos sistemas de saúde e da coordenação da resposta, mas também pelo facto de as pessoas estarem cétricas quanto ao cumprimento de diretivas ou recomendações dos governos, potencialmente agravando o impacto da pandemia¹⁹. Além disso, os efeitos económicos da pandemia, combinados com uma perceção de má gestão por parte dos governos, gerará descontentamento, manifestações e distúrbios (Mehri e Turner, 2020), para além dos riscos de crescimento da intolerância face a determinados grupos sociais. Em contextos de conflito, se é um facto que em alguns casos os oponentes concordaram com cessares-fogo temporários face à urgência de lutar contra o vírus, noutros locais verifica-se que grupos violentos não estatais tentam explorar o descontentamento e a desordem para reforçarem o seu poder (nomeadamente em contextos de vazio do Estado), para impedirem a prestação de ajuda humanitária ou para recrutarem mais jovens para as suas fileiras. Em 2020, isto tem sido reportado em vários contextos de conflito, nomeadamente no Sahel, no Iémen e na Somália²⁰.

No plano da **cooperação internacional**, a pandemia teve efeitos práticos imediatos, desde logo na capacidade da sociedade civil, de organizações multilaterais e humanitárias operarem em contextos de fragilidade (OCDE, 2020a e NU, 2020d). Esta foi, aliás, uma das razões para o apelo do Secretário-geral das Nações Unidas, reforçado por uma Resolução do Conselho de Segurança, a um cessar-fogo global²¹. A interrupção do apoio humanitário (com a dificuldade de acesso por parte de ajuda e trabalhadores humanitários), ou a suspensão e paragem temporária de muitos projetos de cooperação devido às restrições de circulação, contribuíram de forma quase imediata para aumentar a vulnerabilidade de largos setores da população em países frágeis ou afetados por conflito, aumentando em simultâneo a sensação de impunidade por parte de grupos violentos. A pandemia trouxe, assim, não apenas

¹⁹ Tal aconteceu, por exemplo, durante a crise de Ébola na República da Guiné, Libéria e Serra Leoa, em 2014 (International Crisis Group, 2020).

²⁰ Ver Mehri e Turner (2020), Watson, Abigail (2020); International Crisis Group (2020) e Columbo, E. e Harris, M. (2020). As Nações Unidas também alertam para este aproveitamento no Sahel (NU, 2020d).

²¹ Resolução 2532 (2000), de 1 de julho, reforçando o apelo do Secretário-geral a 23 de março, disponível em <https://news.un.org/en/story/2020/07/1067552>

novos desafios de direitos humanos, como aumentou a dificuldade em defender e proteger os direitos humanos. O cancelamento ou adiamento dos diálogos e reuniões internacionais, a diminuição do financiamento a operações multilaterais, uma maior dificuldade no reporte da violência e violações dos direitos humanos, bem como a suspensão de iniciativas diplomáticas e de negociações de paz podem ainda ter repercussões nos padrões de violência e conflito.

A pandemia tem, igualmente, outros impactos indiretos mais gerais. O desvio das atenções internacionais e o (re)centramento dos países no combate à pandemia nos seus contextos internos, particularmente nos países mais desenvolvidos, sendo compreensível, significa também **menos tempo, disponibilidade e recursos** para dedicar ao apoio a processos de paz, à cooperação internacional nas áreas da segurança e do desenvolvimento, ou simplesmente às respostas humanitárias internacionais²². A tentação para ignorar situações de fragilidade e conflito nesta fase, por serem geograficamente distantes, de complexa resolução ou simplesmente por não serem prioritários, pode comprometer posteriormente as perspectivas de paz e desenvolvimento globais, pelo que é importante que os países e instituições multilaterais tomem medidas preventivas e de mitigação que limitem os impactos negativos da pandemia. Por outro lado, o investimento na **prevenção de conflitos** pode estar ainda mais ameaçado, pelo reforço (ainda maior) da atenção internacional nas respostas a emergências ou situações urgentes que não podem ser adiadas, quando a prevenção se afigura mais importante do que nunca, para contrariar os efeitos da pandemia a longo prazo e que ainda estamos longe de compreender²³. Na interseção entre paz e desenvolvimento, a médio e longo prazo, é assim fundamental que se reforcem **as capacidades e a resiliência para absorver, adaptar e recuperar de choques** – principalmente choques externos e transnacionais, que certamente não se esgotarão na pandemia.

²² Com a pandemia, é mais provável que mais países reduzam as contribuições para as operações de manutenção da paz, para fundos multilaterais nesta área, ou para a ajuda humanitária (Institute for Economics and Peace, 2020b). No âmbito da ajuda ao desenvolvimento em geral, a OCDE estima que a ajuda financeira aos países em desenvolvimento possa sofrer uma quebra sem precedentes de 700 milhões de euros em 2020, um valor 60% superior ao sucedido após a crise financeira de 2008/2009.

²³ Para uma análise dos impactos de um maior investimento e eficácia na prevenção de conflitos entre 2020 e 2030, ver Milante, G. et al., 2020.

2. Desafios, Incoerências e Sinergias

O nexos entre segurança e desenvolvimento é mais fácil de conceptualizar do que de operacionalizar e muitas das dificuldades e incoerências nas políticas ou abordagens prosseguidas pela comunidade internacional persistem há bastante tempo. Em parte, tal é resultante da complexidade dos desafios, pois enfrentam-se crises cada vez mais complexas e persistentes, agravadas pela pandemia. Uma perspetiva ampla e interligada da segurança e do desenvolvimento implica articular, na prática, as missões de segurança, a prevenção de conflitos, a consolidação da paz e a ajuda humanitária com as medidas de redução da pobreza e de promoção do desenvolvimento, através de uma utilização coerente e concertada de instrumentos políticos, económicos e sociais.

Apesar dos grandes progressos em termos conceptuais, institucionais e de instrumentos, nomeadamente no âmbito das Nações Unidas e da União Europeia, no plano concreto persistem incoerências e *gaps* importantes. Por outro lado, há ligações e sinergias que, sendo exploradas e implementadas de forma mais eficaz, poderiam maximizar os impactos das intervenções. Alguns destes desafios são aqui abordados, na ótica da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento.

2.1. **BACK TO BASICS: RESPEITAR OS PRINCÍPIOS ESSENCIAIS E INTEGRAR AS LIÇÕES APRENDIDAS**

Décadas de lições aprendidas pela comunidade internacional na gestão de crises, na resposta a conflitos e emergências complexas, e na promoção do desenvolvimento em contextos de fragilidade e insegurança têm gerado um capital de conhecimento muito relevante, que deve ser integrado na definição e implementação destas ações. As grandes evoluções no plano conceptual e estratégico, expressas quer no reconhecimento da interligação entre segurança e desenvolvimento como condição necessária para o sucesso do apoio prestado nestes contextos, quer na conceptualização das abordagens que devem ser prosseguidas – patente em inúmeros documentos e compromissos das Nações Unidas, do Banco Mundial e da União Europeia – devem ser traduzidas numa **aplicação sistemática dessas lições**

aprendidas, por parte de todos os atores, da área da segurança e do desenvolvimento. Por inação, desconhecimento, dificuldades burocráticas ou falta de vontade política, alguns destes princípios básicos tendem a ser esquecidos em muitas das ações prosseguidas, comprometendo a sua eficácia, coerência e impacto.

É importante relativizar a importância do papel de atores externos na criação de condições para uma estabilidade e paz duradouras, pois se a sua ação e influência pode ser importante para o fim de um conflito violento, para impulsionar a consolidação da paz e a reconstrução pós-conflito, dificilmente poderão sustentar um esforço continuado e de longo prazo na ausência de interesse e mobilização de atores locais e sem apropriação por parte da sociedade em questão. Os atores externos, como as organizações internacionais e regionais, podem (e devem) acompanhar estes processos e facilitá-los, mas a paz não é passível de ser imposta. No entanto, apesar de formalmente a generalidade dos documentos estratégicos e políticos reafirmarem a importância da **apropriação e liderança dos processos por parte dos intervenientes locais e nacionais**, na prática continua a verificar-se uma tendência para aplicar modelos padronizados e/ou concebidos externamente, no apoio à segurança e ao desenvolvimento²⁴. Frequentemente, isto resulta numa necessidade da realidade se adaptar aos modelos de financiamento e instrumentos de atuação dos países doadores, quando o contrário deveria ser a regra.

Nesses casos, a deficiente participação dos intervenientes diretos tende a resultar numa fraca apropriação e numa eventual resistência às ações de apoio externo. Além disso, as opções intervencionistas em alguns casos, para combater o terrorismo, salvar civis e/ou remover líderes de regimes opressivos, cujas intervenções militares ou alteração de regime não trouxeram estabilidade e segurança humana, têm gerado uma desconfiança relativamente a esse intervencionismo. Assim, as abordagens de apoio a uma paz sustentável devem estar imbuídas, em todas as suas fases – definição, implementação, conclusão, avaliação – de um forte compromisso com a inclusão e participação dos intervenientes relevantes para o processo e de uma aposta nos intervenientes locais com um potencial transformador. O *New Deal* para o Envolvimento em Estados Frágeis (2011) salienta, a este propósito, que o envolvimento dos atores internacionais deve ser centrado no apoio a processos de transição definidos e liderados pelos países em situação de fragilidade, utilizando e reforçando o mais possível os sistemas nacionais, criando parcerias fortes, conduzindo avaliações e gestão conjunta dos riscos, reforçando as capacidades das instituições e atores locais ao longo do processo.

Por outro lado, os ciclos de programação e a disponibilidade financeira resultam, frequentemente, numa pressão para **obtenção de resultados rápidos**, quando os processos de transformação social, de construção do Estado e a paz são claramente não lineares e lentos, muitas vezes sem resultados facilmente identificáveis no período de implementação dos projetos ou missões. Devido à necessidade de conter rapidamente a violência, os esforços de consolidação da paz tendem a seguir um modelo que pode incluir a assinatura de um acordo de paz, um acordo de transição por um breve período, a realização de eleições o mais depressa possível e uma conseqüente retirada de fundos, de presença ou de apoio

²⁴ Esta constatação está na base, por exemplo, da criação do g7+, o grupo de países frágeis e afetados por conflitos, que advoga ações internacionais menos padronizadas, mais adaptadas aos contextos específicos e com enfoque nas capacidades locais.

em geral, particularmente em contextos com pouca importância geopolítica para os atores externos. Esses esforços focam-se também, maioritariamente, na reação a crises ou conflitos, quando o investimento na **prevenção de conflitos** se revela menos caro e muito mais eficaz²⁵. Os processos de mudança sistêmica requerem, portanto, um acompanhamento e envolvimento muito mais sustentado ao longo do tempo e mais adaptado aos contextos locais. A comunidade internacional deve estar preparada para assumir uma **presença sustentada ao longo do tempo, combinando medidas e instrumentos de curto e de longo prazo**, no apoio a processos de construção da paz e do desenvolvimento.

Da análise das intervenções da comunidade internacional em países afetados por conflitos, emerge a constatação de que estas ações encerram o risco de poder introduzir fatores desestabilizadores ou contraproducentes e contrários aos objetivos que prosseguem. Os doadores e atores externos deverão, portanto, ter consciência de que **a sua ação não é neutra, cumprindo o princípio de “do no harm”** e incluindo-o na definição e implementação de toda e qualquer intervenção (na área humanitária, de desenvolvimento, de segurança). Isso não é fácil em contextos de grande complexidade e volatilidade onde os riscos operacionais são elevados e o surgimento de imprevistos é frequente, mas é indispensável para não adicionar mais fatores de instabilidade.

Para que isso seja uma realidade, as análises multidimensionais sobre a paz e os conflitos devem ter em consideração quer as causas profundas da fragilidade quer os fatores que, no momento atual, agravam a fragilidade para perpetuar crises e conflitos. Tal implica um **conhecimento profundo e dinâmico do contexto** em causa, ou seja, das suas dinâmicas políticas, económicas e sociais, dos fatores de conflito, dos atores envolvidos, das relações de poder e da economia política do conflito. Mais uma vez, a participação de atores locais nestas análises é uma mais-valia fundamental. É também essencial que sejam **equacionados os impactos das intervenções** no contexto local, nas dinâmicas de conflito, ao nível político, etc., não restringindo a análise aos resultados limitados de segurança e/ou de desenvolvimento que se pretendem obter. Por exemplo, nas missões da Política Comum da Segurança e Defesa (PCSD) da UE, a discussão centra-se normalmente nas questões financeiras e operacionais da missão, verificando-se a falta de debate aprofundado das **dimensões políticas destas missões**, de que forma é que a contribuição militar e securitária contribui para o processo político mais abrangente, que efeitos negativos nas tensões e conflitualidade devem ser antecipados, em que medida afeta dinâmicas internas e externas, entre outros aspetos mais políticos e qualitativos.

A própria ajuda ao desenvolvimento, quando disponibilizada em países com défices democráticos e com fenómenos de corrupção e clientelismo, pode contribuir para a perpetuação no poder de regimes pouco propícios ao respeito pelos direitos humanos, à promoção da segurança humana e do desenvolvimento inclusivo. A ajuda ao desenvolvimento pode agravar tensões e divisões sociais, ter efeitos de distorção nos mercados locais e de agravamento das desigualdades, contribuir para desresponsabilizar os intervenientes locais

²⁵ Apesar de os doadores afirmarem que o investimento na prevenção de conflitos é pouco visível e difícil de justificar perante as opiniões públicas, vários estudos apontam não só para uma poupança enorme de recursos como para impactos muito positivos na violência. Nomeadamente, Milante, G. et al. (2020) compara a continuação da situação atual com um cenário de maior investimento e eficácia da comunidade internacional na prevenção de conflitos, no período 2020-2030, concluindo que uma melhoria de apenas 25% resultaria em menos 100.000 vítimas mortais de conflitos e uma poupança de mais de \$3 bilhões de USD.

(particularmente os decisores políticos) nos casos em que se substitui a estes atores, e pode até legitimar grupos armados (com quem as agências de ajuda têm de negociar para poderem aceder às populações) (PE, 2016). É fundamental, portanto, que as políticas de ajuda ao desenvolvimento tenham em consideração as dinâmicas sociais locais, o contexto político e as questões de segurança, aplicando **abordagens que sejam sensíveis às várias dimensões dos conflitos (*conflict-sensitive*)** (Banco Mundial e Nações Unidas, 2018).

A isto acresce, ainda, a necessidade de **coordenação e complementaridade entre intervenientes**. Frequentemente, a fragmentação do apoio prestado é evidente, sendo mais um **fardo e fator de pressão sobre a fraca capacidade dos sistemas e instituições dos países parceiros**. Nos casos em que existe uma profusão de atores externos no terreno – organizações internacionais e doadores multilaterais, países/doadores bilaterais, atores regionais, organizações da sociedade civil internacionais e dos países doadores, diversos atores de segurança, vários intervenientes de ajuda humanitária, etc. –, com interesses e agendas diversificadas, formas diversas de atuação e até requisitos formais ou burocráticos muito variáveis, torna-se particularmente difícil para os países frágeis ou afetados por crises gerir eficazmente esses apoios (ou até recusar apoios que não se enquadram nas suas prioridades). Instrumentos como análises de risco conjuntas, avaliações conjuntas das necessidades, programação conjunta da ajuda ao desenvolvimento ou quadros comuns de resultados, por exemplo, cada vez mais aplicados no âmbito da ONU e da União Europeia, são assim fundamentais para avançar no sentido de maior coerência, embora devam ser alargados às várias áreas setoriais e aplicados de forma mais sistemática. Nomeadamente, será necessário dar maior atenção ao reforço das capacidades dos próprios países parceiros gerirem e liderarem plataformas de coordenação e decisão conjunta, para assegurarem respostas mais integradas aos seus desafios (OCDE, 2020a).

Qualquer ação ou intervenção – na área humanitária, de desenvolvimento, de segurança – deverá, portanto, cumprir vários critérios-base essenciais para assegurar a coerência com os objetivos de desenvolvimento e ter um impacto positivo no contexto onde intervém. Entre as questões básicas essenciais estão: *Esta ação assegura o envolvimento concreto, apropriação e compromisso por parte de intervenientes locais e nacionais? A ação contribui para a sua capacitação e reforço da resiliência? A ação faz parte de um envolvimento estruturado de longo-prazo e/ou inclui estratégias de saída sustentadas? A intervenção está totalmente adaptada ao contexto em causa e tem por base uma compreensão profunda e atualizada desse contexto? Estão equacionados os potenciais efeitos negativos da intervenção e quais as respostas para os minimizar, seguindo o princípio de “do no harm”? A abordagem prosseguida integra as questões relacionadas com tensões e conflitualidade?*

2.2. PRIORIDADES, INCERTEZA E PRESSÃO SOBRE OS RECURSOS FINANCEIROS

O aumento das necessidades mundiais de âmbito humanitário e de gestão de crises, nos últimos anos, contrasta com uma dificuldade de mobilização de fundos e uma **estagnação dos recursos financeiros disponibilizados para a consolidação da paz**, agravada em 2020 pela situação de pandemia. O orçamento de manutenção da paz das Nações Unidas diminuiu quase 30% nos últimos cinco anos e é provável que continue a decrescer, tendo em conta a crise económica e os constrangimentos financeiros provocados pela pandemia (De Coning, 2020). Os Estados Unidos, que são o maior contribuinte para o orçamento de

manutenção da paz das NU, têm estado atrasados nas suas contribuições e os países que mais têm contribuído com efetivos para estas missões – a Etiópia, Ruanda, Bangladesh, Índia e Nepal - poderão sofrer pressões internas para reduzir o número de recursos humanos, devido a motivos financeiros e/ou relacionados com a gestão da pandemia²⁶. No terreno, se por um lado, a complexidade das missões e as pressões para melhorar a eficiência das operações de paz aumentam, dado o crescimento de fatores de risco e instabilidade, por outro lado estas estão sob grande pressão em termos de financiamento e capacidade de atuação²⁷. Em 2018, as Nações Unidas avançaram com propostas para aumentar, reestruturar e priorizar o financiamento das atividades de consolidação da paz, as quais registaram poucos progressos desde então (NU, 2020a).

Nos países mais frágeis e afetados por conflitos, a **ajuda ao desenvolvimento é especialmente importante face a outros fluxos de financiamento do desenvolvimento**²⁸. Os níveis de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) têm registado um aumento lento ao longo das últimas décadas, continuando muito abaixo dos compromissos internacionais existentes desde a década de 1970²⁹. Na última década, no que respeita aos doadores do CAD-OCDE, o aumento da APD entre 2013 e 2016, ano em que atingiu um pico, deveu-se maioritariamente aos custos com refugiados nos países doadores, e a descida a partir de 2017 está relacionada com a diminuição desses custos, pelo que se conclui por uma relativa estagnação dos fundos que efetivamente chegam aos países parceiros. Com a crise económica resultante da pandemia em muitos países mais desenvolvidos, existe o risco de diminuição da ajuda ao desenvolvimento - como aliás já se tinha verificado em 2011 e 2012, em resultado da crise financeira e instabilidade na zona euro (OCDE, 2020c). No caso de Portugal, a tendência de diminuição da APD é anterior à pandemia, registando-se nos últimos anos um decréscimo que é particularmente acentuado nos programas de ajuda bilateral, o que suscita preocupação exatamente pelo facto de uma das mais-valias dessa cooperação bilateral ser, historicamente, o apoio à capacitação institucional, governação e resiliência dos países parceiros em vários setores, na sua maioria países de rendimento baixo e vários dos quais países frágeis.³⁰

Se é verdade que a percentagem de **APD global direcionada para países afetados por conflitos** tem aumentado (representando 31,2% do total em 2018), uma análise mais cuidada dessa ajuda revela que está concentrada em alguns – poucos – países frágeis considerados prioritários em termos de importância geopolítica e geoestratégica, enquanto outros países

²⁶ Para consultar os dados atualizados sobre as operações de paz das NU, ver: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>

²⁷ Estima-se que, num prazo de 12-18 meses, as operações de paz das NU poderão ter 30% a 50% menos capacidade do que atualmente (De Coning, 2020).

²⁸ A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) bilateral a países frágeis ultrapassou em 2.5 vezes o IDE nesses países; nos países considerados extremamente frágeis, a APD representou 11.5 vezes o nível de IDE (OCDE, 2020a).

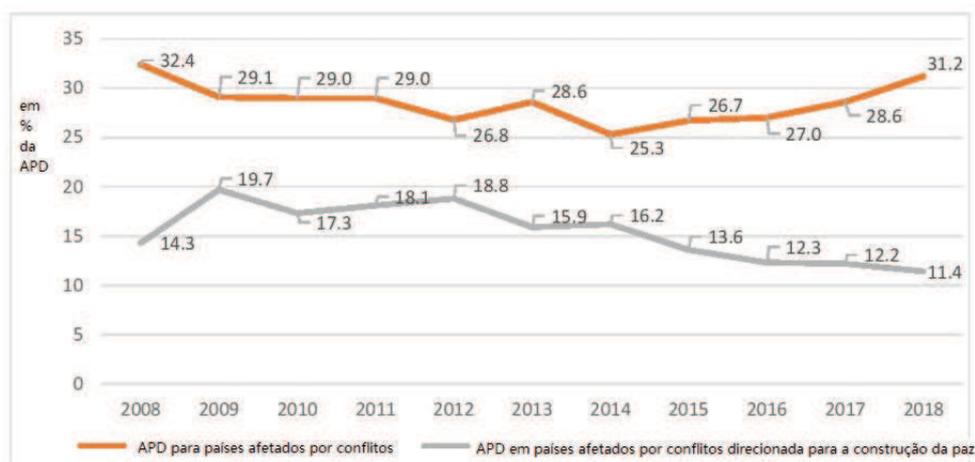
²⁹ No anos 70, nas Nações Unidas, afirmou-se pela primeira vez o compromisso de disponibilizar 0,7% do Rendimento Nacional Bruto em APD, meta que tem sido reafirmada desde então pela generalidade dos doadores e organizações internacionais (sendo a nova meta o ano de 2030, alinhando-se com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável).

³⁰ Em 2019, a APD portuguesa decresceu 5,4% em termos reais, comparativamente a 2018, atingindo \$373 milhões de USD (dados preliminares da OCDE), o que representa apenas 0,16% do Rendimento Nacional Bruto em 2019. Em 2011, ano em que registou um pico, o montante da APD foi de 659 milhões de USD, com a ajuda bilateral a representar 66,8% do total. A queda da APD bilateral tem sido especialmente acentuada ao longo dos últimos anos, representando em 2019 apenas \$116 milhões de USD, ou seja, 31% do total (OCDE, 2020c). No orçamento de Estado para 2021 está previsto um novo corte na ajuda bilateral, de cerca de 37% face a 2020. O perfil da APD portuguesa pode ser consultado em <https://www.oecd.org/dac/development-cooperation-report/#profiles>

com elevados níveis de conflitualidade e fragilidade interna sofrem de grande escassez de fundos ou de uma inação generalizada da comunidade internacional³¹. O mesmo se passa com outros fluxos como o Investimento Direto Estrangeiro (IDE), o que acrescenta à maior dificuldade e capacidade destes países em situação de fragilidade e/ou conflito mobilizarem recursos internos (OCDE, 2020a). Isto significa que não só estes países estão muito mais dependentes dos fluxos externos para o seu desenvolvimento, como estão mais vulneráveis a cortes nesses fluxos – como é previsível verificar-se com a pandemia.

Em termos setoriais, da ajuda ao desenvolvimento afetada a países frágeis/em conflito, **apenas 11,4% é direcionada para a consolidação da paz** (*peacebuilding*). No entanto, as Nações Unidas recomendam que pelo menos 20% da ajuda seja alocada a prioridades de construção da paz nestes contextos (NU,2020a).

FIGURA 1: APD EM PAÍSES AFETADOS POR CONFLITOS E APD PARA A CONSOLIDAÇÃO DA PAZ (%)



Fonte: Nações Unidas (2020a), com base nos dados CAD-OCDE.

A **ajuda humanitária global** tem aumentado nos últimos anos³², embora refletindo principalmente **preocupações emergência, de curto prazo e de reação em vez de prevenção**. Os fundos disponibilizados estão centrados nas respostas de emergência, que representam a grande maioria, por contraste com a preparação para desastres e com a reabilitação e reconstrução, o que revela um enfoque desproporcionado na reação face à necessidade de

³¹ Países como a Turquia, a Síria, o Iraque e o Afeganistão figuram consecutivamente nos principais destinos da ajuda ao desenvolvimento europeia, devido a preocupações securitárias e geopolíticas, o que indica que o critério “baseado nas necessidades” não se aplica normalmente aos critérios de atribuição da ajuda. Além disso, os critérios de interesse geopolítico podem não coincidir com as prioridades dos parceiros: em África, nomeadamente, existem grandes preocupações com as crises e conflitos na região dos Grandes Lagos ou do Golfo da Guiné, enquanto a UE foca-se no Sahel e no Corno de África, ligados aos interesses europeus sobre migrações e segurança (Hauck e Tadesse, 2020). A violência no Norte de Moçambique é também um exemplo de como o que é considerado pouco importante para o contexto internacional se traduz na falta de apoio.

³² Em 2019, a ajuda humanitária global decresceu pela primeira vez desde 2012, atingindo \$29,6 mil milhões de USD (por comparação a 31,2 mil milhões em 2018) (Development Initiatives, 2020). A ajuda humanitária representa já 25% da ajuda pública ao desenvolvimento dos países membros da OCDE (OCDE, 2020a) – por comparação com 12% em 2007 - o que revela o maior enfoque no curto-prazo e na reação em vez da prevenção.

investir na prevenção e na resiliência³³. O financiamento direto a atores locais ou nacionais representa apenas 2,1% da ajuda humanitária total (Development Initiatives, 2020).

A COVID-19 veio colocar ainda mais pressão sobre os recursos da ajuda humanitária, pelo aumento quase imediato das necessidades. Em dezembro de 2019, as Nações Unidas estimavam que os recursos financeiros necessários para fazer face às necessidades humanitárias em 2020 seria de \$28 mil milhões de USD; devido ao impacto da pandemia, essa estimativa subiu para \$40 mil milhões de USD em julho de 2020, o valor mais elevado de sempre³⁴. As necessidades de ajuda estão, portanto, a aumentar a um ritmo muito maior do que o aumento da ajuda em si. Importa referir que mais de metade dos países em situação de fragilidade e afetados pela pandemia enfrentam também outras crises humanitárias, particularmente derivadas de conflitos que originam deslocamentos em massa e insegurança alimentar, e que boa parte desses países vive em contexto de crise prolongada (ou seja, integrando a lista de apelos humanitários das Nações Unidas há mais de 5 anos³⁵), o que alerta para a urgência de interligação entre o apoio humanitário, apoio ao desenvolvimento e a construção da paz (Development Initiatives, 2020). Muitos dos apelos humanitários lançados pelas Nações Unidas ficam longe do financiamento necessário – particularmente em países com menor importância geopolítica - e o financiamento do Plano Global de Resposta Humanitária à COVID-19, lançado pelas Nações Unidas em março 2020, chegava a apenas 28% das necessidades identificadas, no final de setembro de 2020³⁶. Em média, as crises humanitárias no mundo têm registado um défice de financiamento na ordem dos 40% e o financiamento tende a diminuir com o prolongamento das crises no tempo (IRC, 2020).

A União Europeia parece reconhecer a inevitabilidade da persistência de crises humanitárias nos próximos anos, ao reforçar o orçamento para a ajuda humanitária na proposta do próximo Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 (com €9,76 mil milhões previstos e mantendo um instrumento financeiro independente de ajuda humanitária). Apesar da ação externa da UE ter prevista uma dotação orçamental maior do que no período 2014-2020, os valores para o novo Instrumento para a Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (NDICI) aprovados pelo Conselho Europeu de julho de 2020 são bastante inferiores à proposta ambiciosa da Comissão Europeia (de 2018): o NDICI terá €70,8 mil milhões, por comparação a 79,2 mil milhões na proposta de 2018, com particular decréscimo dos fundos para os programas temáticos (de apoio aos direitos humanos e democracia, resiliência, sociedade civil e desafios globais). A reorientação de fundos da ação externa para o Fundo de Recuperação dos países europeus é evidente, pelo que a UE parece ter optado por reduzir o nível de apoio à recuperação dos países parceiros e a solidariedade internacional nesta fase crítica³⁷.

³³ Estima-se que cada dólar investido na prevenção de conflitos pode gerar até \$16 USD de poupança da resposta a conflitos (Banco Mundial e Nações Unidas, 2018).

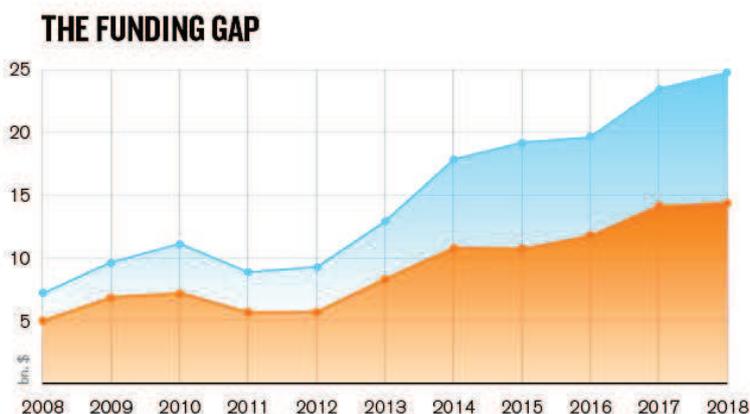
³⁴ A atualização das necessidades humanitárias está disponível em <https://hum-insight.info/>

³⁵ Mil milhões de pessoas vivem em países afetados por crises humanitárias de longo prazo, em resultados de conflitos e desastres naturais (ACNUR, 2020). Atualmente, 31 países vivem situações de crise humanitária prolongada (mais de 5 anos), em comparação com 13 países em 2005 (Development Initiatives, 2020).

³⁶ O Plano Global e o ponto de situação podem ser consultados em www.unocha.org/covid19

³⁷ Para uma análise dos fundos do próximo QFP 2021-2027 e implicações na ação externa da UE, ver Kapelli e Gavas, 2020. Várias organizações e redes europeias da sociedade civil assinaram, em outubro de 2020, um manifesto contra a redução dos fundos europeus de apoio aos países mais vulneráveis, disponível em: <https://hrdn.eu/global-crises-demand-strengthened-cooperation-and-solidarity/>

FIGURA 2: DISPARIDADE ENTRE NECESSIDADES E FINANCIAMENTO DA AJUDA HUMANITÁRIA



Diferença entre o financiamento humanitário (a laranja) e as necessidades humanitárias globais (a azul).

Fonte: OCHA, Nações Unidas, 2019.

Assim, no geral, é um desafio assegurar **financiamento adequado, previsível e sustentado** para a construção da resiliência e da paz (NU, 2020a). Com os custos da pandemia e a pressão acrescida sobre os recursos dos doadores para a ação externa, o mais provável é que mais países reduzam as contribuições para as operações de manutenção da paz, para fundos multilaterais nesta área, ou para a ajuda humanitária (Institute for Economics and Peace, 2020b). É, assim, importante que os doadores protejam os seus orçamentos de ajuda ao desenvolvimento e, particularmente, o apoio aos países mais vulneráveis e frágeis.

2.3. A SECURITIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E O DESEQUILÍBRIO DA EQUAÇÃO

As preocupações de segurança na Europa e a crescente tensão e aumento dos conflitos no plano internacional têm resultado numa atenção e investimento crescentes na cooperação em matéria de segurança e defesa quer no seio da UE - patente por exemplo na Cooperação Estruturada Permanente ou na criação do Fundo Europeu para a Defesa -, mas também na cooperação com regiões e países terceiros, em várias dimensões.

A crescente interligação entre prioridades internas e política externa verifica-se, desde logo, **na atribuição dos fundos e no conteúdo substantivo dos programas de ajuda ao desenvolvimento e nas parcerias com os países parceiros**. Em termos quantitativos, para além da UE dar maior prioridade à questões de segurança do que à consolidação da paz (*peacebuilding*), verifica-se que uma grande proporção da ajuda ao desenvolvimento é direcionada para países e regiões que representam ameaças aos interesses de segurança da UE e seus Estados Membros, com países como a Turquia, Marrocos, Iraque ou Paquistão a figurarem consistentemente nos principais beneficiários da ajuda europeia para o

desenvolvimento (CONCORD, 2019)³⁸. Regista-se, igualmente, um grande crescimento de programas de cooperação em questões como a luta contra o terrorismo, migração irregular e controlo ou gestão de fronteiras, pirataria e segurança marítima, tráficos ilícitos e outras preocupações de pendor marcadamente securitário. Quer na negociação dos programas de ajuda (como os programas indicativos regionais e nacionais no quadro do Fundo Europeu para o Desenvolvimento) quer na atribuição de financiamentos (linhas de financiamento, fundos fiduciários, etc.), a UE tem introduzido estas prioridades, em alguns casos com uma dimensão prioritária tal, que acaba por colidir com aquilo que são os valores e objetivos fundamentais da política de cooperação para o desenvolvimento – que se centram na erradicação da pobreza³⁹.

Um exemplo claro é a política migratória, em que o apoio a projetos de desenvolvimento em alguns países parceiros tem como objetivo assumido a prevenção de fluxos migratórios para a Europa (como acontece, por exemplo, com o *Trust Fund* para África, criado em 2015) e em que a ajuda ao desenvolvimento é, cada vez mais, utilizada como fator de influência para pressionar os países africanos a responderem às exigências europeias para combater as migrações e atenderem a outras questões securitárias⁴⁰. As questões migratórias, na sua vertente securitária, impuseram-se, assim, como uma prioridade central de vários programas de desenvolvimento no âmbito do Acordo de Cotonou (entre a UE e os países de África, Caraíbas e Pacífico) e do relacionamento UE-África, determinando muito daquilo que são as políticas e instrumentos definidos a nível europeu para este continente.

A União Europeia e alguns Estados Membros utilizam a ajuda, o comércio e a política de vistos como “isco” para facilitar o retorno e repatriamento, apoiar forças de segurança e reforçar o controlo de fronteiras nos países parceiros, em vez de centrar a ajuda no apoio às prioridades de desenvolvimento desses países e aos mais pobres e vulneráveis, pelo que as **necessidades locais e os desafios de longo-prazo ligados à erradicação da pobreza acabam por ser secundarizados e subordinados a outras questões**. Por outro lado, o apoio a forças de segurança nacionais para controlo da migração irregular pode ter efeitos desestabilizadores nos países em situação de fragilidade e/ou conflito, se esse apoio não tem em conta os impactos nas dinâmicas de conflito (“*conflict-sensitive*”) e se não for acompanhado de medidas reforçadas de transparência e prestação de contas, de proteção dos direitos humanos e de uma melhoria na perceção de segurança por parte das comunidades locais (segurança humana). Assim, a abordagem da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento requer uma melhor articulação entre as políticas de migração, desenvolvimento e segurança, de acordo com uma **abordagem baseada nos direitos humanos e não apenas em interesses de segurança**.

³⁸ Segundo a metodologia de medição do princípio de “não deixar ninguém para trás”, desenvolvida pela CONCORD, apenas 8% da ajuda europeia para o desenvolvimento é destinada aos países com maior necessidade e vulnerabilidade, e apenas 2 países, dos 10 principais recetores da ajuda europeia, se enquadram nessa categoria (CONCORD, 2019).

³⁹ Artigo 208 do Tratado de Funcionamento da UE, transcrito na nota de rodapé 2. O Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2017) afirma que “a primeira prioridade da cooperação para o desenvolvimento continua a ser a erradicação da pobreza e não serão desviados esforços desse objetivo”.

⁴⁰ Ver, por exemplo, a publicação da Oxfam (2020), [The EU Trust Fund for Africa: Trapped between aid policy and migration politics](#), ou a Brief do Parlamento Europeu (2016), [Growing impact of EU migration policy on development cooperation](#). Estas questões são abordadas com maior detalhe no estudo “Migrações e Desenvolvimento”.

O **enquadramento estratégico e das políticas da União Europeia tem favorecido esta securitização** do desenvolvimento, nos últimos anos. Em 2016, a Estratégia Global para a política externa e de segurança da União Europeia veio estabelecer a visão e prioridades para todas as áreas da ação externa da União num contexto cada vez mais variável de desafios e riscos globais (UE, 2016) e nela se afirma claramente que a política de cooperação para o desenvolvimento se deve tornar mais flexível e alinhada com os interesses da UE em termos de segurança e política externa. Esta visão estratégica está, naturalmente, muito marcada pela necessidade de resposta àquelas que se consideram ser as principais ameaças à segurança europeia. Por outro lado, a ligação da ajuda ao desenvolvimento às prioridades políticas internas da UE é também propiciada pela **organização interna e dinâmicas institucionais** na União Europeia, nomeadamente pelas diferentes abordagens preconizadas pela Direção Geral de Desenvolvimento (DEVCO) - privilegiando a ação da UE como ator de desenvolvimento e defendendo o seu espaço na definição e implementação da política de desenvolvimento - e o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), que lidera o processo numa abordagem mais de política externa, pressionando para a priorização desses imperativos nos enquadramentos e instrumentos gerais de cooperação com países parceiros (p. ex. no quadro das estratégias regionais para o Sahel e outras). Não existe, na maioria dos casos, **um alinhamento coerente entre os objetivos políticos, securitários e de desenvolvimento** em Bruxelas, acabando esse alinhamento por estar dependente, em muitos casos, da iniciativa e boa colaboração entre os responsáveis no terreno das diferentes vertentes da presença da UE.

Estas dificuldades favorecem, também, uma **preponderância da vertente militar e de segurança** no apoio a países afetados por conflitos, instabilidade e fragilidade, quer face às questões de desenvolvimento, quer a outras essenciais como a reconciliação ou os processos de consolidação da paz (*peacebuilding*). Por exemplo, não só na atuação da UE, mas da comunidade internacional em geral, os processos de Reforma do Setor de Segurança (RSS) ou de Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR), sendo frequentemente implementados no quadro de missões de paz e/ou por atores do setor da segurança, tenderam a priorizar os aspetos ligados a essa área, em detrimento das ações necessárias no setor do desenvolvimento (nomeadamente a componente de reintegração social e económica, nos programas de DDR, que tende a ficar esquecida). Assim, em intervenções multidimensionais e multi-atores, a parte relativa ao desenvolvimento acaba por ser, normalmente, “o elo mais fraco”.

O **apoio a processos regionais ou nacionais** de gestão de conflitos e de combate ao terrorismo também tende a dar prioridade a soluções militares para problemas multidimensionais e crises complexas, em detrimento de outras áreas. Em África, nomeadamente, o apoio da UE e Estados Membros ao G5 Sahel assenta, primordialmente, na vertente militar e de segurança (apesar do G5 ter sido criado como canal para reforçar o lado entre desenvolvimento económico e segurança⁴¹), preconizando uma solução de aumento da presença militar na região não apenas para conter a ameaça terrorista, mas também num esforço para conter a

⁴¹ O mandato do G5 Sahel – que envolve o Níger, o Burkina Faso, o Chade, o Mali e a Mauritânia - inclui quatro objetivos: luta contra o terrorismo, tráfico ilícito de droga e tráfico humano; contribuir para a reinstalação de autoridades estatais quando estas estão ausentes; contribuir para a ajuda humanitária; e contribuir para ações de desenvolvimento na região. O apoio externo tem-se centrado de forma desproporcional na primeira destas prioridades.

fronteira sul da UE. Vários especialistas na região têm criticado a solução primordialmente militar que tem sido prosseguida – com a presença de tropas das Nações Unidas, francesas e do G5 – numa região fortemente afetada pela pobreza e o desemprego (Venturi, 2017). As medidas de segurança são, naturalmente, fundamentais, mas são também uma solução temporária, que aborda principalmente os sintomas e não as causas profundas dos problemas (p. ex. do terrorismo), pelo que um reforço do apoio a processos locais de *peacebuilding*, direitos humanos, facilitação e reconciliação no Sahel poderiam representar um maior valor acrescentado para a atuação da UE. Por outro lado, há também de ter em conta a complexidade em que as missões PCSD na região operam (EUCAP Sahel Níger, EUCAP Sahel Mali e EUTM Mali), pois apesar das evidentes necessidades de formação dos atores locais, corre-se o risco de apoiar forças militares que contribuem depois para o agravamento da instabilidade e para violações dos direitos humanos, não favorecendo a segurança humana⁴².

Em termos financeiros, as perspetivas sobre o **Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027** apontam para um aumento dos fundos para segurança, defesa e migrações. A fusão dos vários instrumentos num único instrumento de ação externa da UE – o NDICI - pode levantar questões sobre a sua gestão, uma vez que se pode tornar menos clara a distribuição dos recursos e mais difícil assegurar que os fundos contribuem para a realização dos objetivos globais de desenvolvimento. Nomeadamente, não fica claro de que forma se vai avaliar e assegurar que a ação externa da UE é sensível às questões da segurança humana, dos conflitos e da igualdade de género nesses contextos, e como é que a prevenção e consolidação da paz será reforçada (em comparação com a reação e a abordagem securitária), numa perspetiva de “não causar danos”⁴³. No quadro financeiro anterior (2014-2020), verificava-se já uma tendência de grande parte do Instrumento para a Estabilidade e Paz ser afetado a prioridades de resposta imediata a crises - como mediação, desmobilização, cooperação no setor de segurança, etc. - e não para ações de desenvolvimento a longo prazo, o que só reforça estas preocupações sobre o futuro quadro financeiro.

Uma novidade relevante é a criação do **Mecanismo Europeu para a Paz**, que permite o financiamento das ações operacionais da Política Externa e de Segurança Comum com implicações militares ou de defesa que não possam ser financiadas pelo orçamento europeu. Este mecanismo vem substituir o Mecanismo de Apoio à Paz em África e o Mecanismo Athena, mas também alargar o âmbito de ação, financiando os custos das missões PCSD, o apoio a operações militares de paz dos países e regiões parceiras e as atividades de capacitação de atores militares. Se um dos objetivos deste instrumento é aumentar a flexibilidade e rapidez de implementação, por outro lado, ao estar fora do orçamento europeu, suscita preocupações de responsabilização, controlo e prestação de contas⁴⁴. Com efeito, a criação

⁴² Sobre as acusações de violações dos direitos humanos por parte do G5 Sahel e das forças militares e de segurança destes países, ver por exemplo: “Military cooperation in the Sahel: Much to do to protect civilians”, Peace Research Institute Frankfurt, 07.03.2019, e “Watching the watchers: the G5 Sahel Force has a human rights problem”, Open Democracy, 02.12.2017.

⁴³ Ver a posição do EPLO – European Peace Liason Office em “How will the EU support peacebuilding after 2020? EPLO’s position on the next EU Multiannual Financial Framework”, Fevereiro de 2018.

⁴⁴ Estas preocupações têm sido suscitadas pelo Parlamento Europeu, nomeadamente na sua recomendação sobre este Mecanismo, de 28.03.2019 (PE, 2019).

de um *trust fund* não exige aprovação pelo Parlamento Europeu e é um desafio em termos de supervisão orçamental (Hauck, 2020).

Por outro lado, e apesar das decisões no quadro do Mecanismo Europeu para a Paz serem fundamentais para o apoio às missões de paz em África (nomeadamente as geridas e implementadas pela União Africana), a abordagem definida pela União Europeia não confere à União Africana nenhum papel formal na supervisão ou nas decisões sobre os fundos deste novo Mecanismo. Em comparação, a UE e as Nações Unidas têm assento no conselho de administradores do Fundo para a Paz gerido pela União Africana. A **falta de reciprocidade na tomada de decisões** tem sido um impedimento à implementação de uma “parceria entre iguais” no diálogo EU-África (Hauck e Tadesse, 2020). Também não está previsto que a UE canalize fundos deste novo Mecanismo para o Fundo para a Paz da União Africana, de forma a reforçar a apropriação das operações de *peacebuilding* no continente. Com efeito, a União Africana continua, e continuará, altamente dependente do financiamento europeu nesta área, o que representa um fator extra de imprevisibilidade dos apoios e de dependência face às prioridades europeias⁴⁵.

Existem ainda outros instrumentos financeiros da UE em modalidade de fundos fiduciários (*trust funds*), cuja finalidade é combinar fundos provenientes de várias fontes comunitárias e dos Estados Membros em prol de um objetivo concreto comum, com uma administração simplificada e mais flexível⁴⁶. Nesse sentido, são um exemplo de abordagem mais abrangente e coerente. No entanto, os *trust funds* não evitam uma instrumentalização da ajuda ao desenvolvimento para fins securitários, como comprova o Fundo de Emergência para África, definido com um enfoque de gestão das migrações numa perspetiva securitária, e tendo mais de 90% dos seus fundos provenientes do desenvolvimento (Concord, 2018). No geral, este tipo de instrumentos, sendo definidos de forma mais flexível e não programada, afetam também a **previsibilidade da ajuda ao desenvolvimento para os países parceiros**, que é um fator importante da eficácia da ajuda e uma questão fulcral em países frágeis e afetados por crises, onde os fluxos de ajuda tendem a ser muito voláteis, tornando difícil um planeamento do desenvolvimento nestes países.

Outra preocupação diz respeito à **ajuda humanitária**, que tende a ser sugada para a deriva securitária e **utilizada cada vez mais como instrumento de gestão de crises** (estando sobre responsabilidade do Comissário Europeu para a Ajuda Humanitária e Gestão de Crises), quando o Consenso da UE em matéria de ajuda humanitária, de 2007, afirma explicitamente que esta não é um instrumento de gestão de crises. Com o objetivo de prosseguir ações que integrem, cada vez mais, as várias dimensões - ajuda humanitária, desenvolvimento, paz e segurança (o chamado “nexo triplo”) -, o dilema está em garantir que a ajuda humanitária da UE não compromete a integridade e valor operacional dos princípios internacionais da ação humanitária: humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência – este

⁴⁵ Entre 2004 e 2019, a UE forneceu €2,9 mil milhões de apoio financeiro aos esforços de paz e segurança em África através do Mecanismo de Apoio à Paz em África, dos quais 93% foram para as operações de paz (e dentro destes, a maioria para a AMISOM, a missão na Somália). Em 2017, a UE definiu um corte de 20% nas remunerações da AMISOM, referindo a necessidade de diminuir a dependência dos fundos europeus, o que suscitou forte oposição por parte dos países africanos, com a argumentação de que estes contribuem substancialmente (nomeadamente com os efetivos das missões) para responder ao desafio do terrorismo, que é uma ameaça e responsabilidade global.

⁴⁶ O Fundo de Emergência da UE para África é o de maior dimensão, embora existam outros com fundos mais pequenos, como é o caso do *trust fund* a estabilização e reconstrução na República Centro-Africana, ou do *trust fund* para apoio ao processo de paz na Colômbia

último relativo à independência dos objetivos humanitários em relação aos objetivos políticos, económicos, militares ou outros que qualquer ator possa ter (Friesen, Veron e Mazzara, 2020; Pedersen, 2020).

2.4. UMA QUESTÃO DE PRIORIDADES: DAR COM UMA MÃO, TIRAR COM A OUTRA

As **despesas militares mundiais** registam um crescimento anual continuado desde 2014, exprimindo a perceção de aumento das ameaças globais, bem como uma priorização da segurança face a outros desafios. Enquanto muitos países lutam para conseguir fornecer serviços básicos que garantam a segurança humana, em 2019, verificou-se o maior aumento das despesas alimentares numa década, atingindo \$1,92 biliões de USD, o que representa 2,2% do PIB mundial e uma média de \$249 USD por pessoa (SIPRI, 2020b). Isto encerra grandes “custos de oportunidade”, ou seja, o potencial destes recursos para usos civis, que são perdidos e que poderiam ser usados na promoção do desenvolvimento e na resposta a desafios globais urgentes, como a reconversão das economias para fazer face às alterações climáticas ou para reduzir significativamente a insegurança alimentar no mundo. Nomeadamente, a realização de vários ODS até 2030 implicaria uma pequena parte destes recursos⁴⁷. A diferença entre os orçamentos de defesa e o orçamento para setores sociais ou para a ajuda ao desenvolvimento é considerável em vários países, apesar de tal opção não gerar grande compreensão por parte da opinião pública, nem existirem evidências de impactos positivos na diminuição da instabilidade ou insegurança⁴⁸. Além disso, a gestão da violência representa uma grande proporção do PIB nos países menos pacíficos do mundo (Institute for Economics and Peace, 2020a) e, em muitos países na África Subsariana, os custos militares têm aumentado nos últimos anos, devido a situações de insegurança e conflito, como é o caso de vários países do Sahel ou da África Central, comprometendo os recursos disponíveis para o desenvolvimento.

Na Europa, a perceção sobre o aumento das ameaças e o objetivo de aumentar a competitividade europeia no setor da defesa tem conduzido a políticas que preconizam um aumento dos investimentos e reforço da capacidade própria em termos militares (particularmente face à incerteza do aliado principal, os Estados Unidos)⁴⁹, que se exprime também na ação externa da UE. Em termos formais e estratégicos, a formulação parece isenta de críticas: a Estratégia Europeia de Segurança, de 2003 (atualizada em 2008) define uma abordagem abrangente e coerente deste setor, e a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE, de 2016, refere a defesa dos valores e direitos humanos, o alinhamento com a Agenda 2030, o aumento da coerência entre a UE e os Estados Membros e o compromisso de afetar 0,7% do RNB à ajuda pública ao desenvolvimento. No entanto, é evidente a ausência de reflexão e autorresponsabilização, pois nada é dito sobre o papel desempenhado em conflitos nos países a Sul (p. ex. na Líbia), ou o papel das exportações de armamento e do

⁴⁷ Uma redução de apenas 10% nas despesas militares seria suficiente para realizar alguns dos principais ODS, se fossem afetadas ao desenvolvimento. Ver “The opportunity cost of world military spending”, SIPRI blog, 05.04.2016.

⁴⁸ Ver, por exemplo, a campanha global <https://demilitarize.org/>

⁴⁹ O maior enfoque nas capacidades de defesa, na indústria e na cooperação militar tende a contribuir para o aumento das despesas nesta área. A participação dos Estados Membros na Cooperação Estruturada Permanente (PESCO, criada em 2017) requer que os países participantes aumentem regularmente os seus orçamentos de defesa. Além disso, programas de investigação como o Horizonte 2020, que não incluíam investigação ligada ao setor militar, passaram a poder fazê-lo.

apoio a regimes autoritários no crescimento da instabilidade em várias zonas (De Brabander, 2019).

A questão do **controlo de armamento** merece alguma reflexão adicional. Apesar de a Estratégia Global afirmar que a UE apoia fortemente a universalização e total implementação dos tratados e acordos de desarmamento, não proliferação e controlo de armamento, os países europeus não adotaram o Tratado das Nações Unidas para a Proibição de Armas Nucleares (assinado em julho de 2017 e que deverá entrar em vigor em janeiro de 2021, com as ratificações essencialmente de países em desenvolvimento)⁵⁰. A Estratégia Global afirma ainda que a UE participará ativamente nos sistemas de controlo de exportação de armamento e reforçará as regras comuns que regem as exportações militares dos Estados Membros. No entanto, as regras existentes - incluindo o Código de Conduta com os critérios de exportação de armamento, que uma Posição Comum aprovada em 2008 tornou vinculativos⁵¹ - não têm impedido os países europeus de exportar armas para zonas em conflito.

Com efeito, a venda de armamento por parte dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, e nomeadamente em países em situação de crise, fragilidade e conflito, tem vindo a crescer, resultando num financiamento dos conflitos (SIPRI, 2020b). Esta é uma incoerência muito relevante, porque o apoio à resolução pacífica de conflitos e a ajuda ao desenvolvimento é contraposta por fluxos de armamento que **tendem a contribuir para o próprio agravamento dos conflitos, insegurança humana e crises humanitárias**. A Arábia Saudita continua a ser o maior importador de armas a nível mundial e o principal destino das armas exportadas pela Europa, apesar do papel desempenhado no agravamento do conflito no Iémen e das numerosas violações de direitos humanos reportadas nesse contexto, sendo o Iémen uma das maiores crises humanitária no mundo⁵². Outros países que figuram entre os principais destinatários das armas provenientes de países europeus, como a Turquia, os Emirados Árabes Unidos ou o Egito, são também intervenientes ativos (diretamente ou através do fornecimento de armamento) noutras situações de conflito, como a Líbia ou a Síria. As exportações de armas podem, igualmente, alterar de forma imprevisível as dinâmicas regionais, como se verificou com a opção de fornecer grandes quantidades de armas à Arábia Saudita para deter o Irão e estabilizar a região – tendo o efeito contrário (Oppenheim, 2020).

A União Europeia no seu todo é o segundo maior fornecedor de armamento do mundo, depois dos Estados Unidos, estando as regiões do Médio Oriente e o Norte de África entre os principais destinatários (SIPRI, 2020b)⁵³. Os países europeus exportam armamento para várias zonas de conflito com elevado número de deslocados internos e refugiados,

⁵⁰ Refira-se que o Parlamento Europeu apoiou a negociação do Tratado e que foram os Estados Membros da UE (nomeadamente os membros da NATO) a não quererem participar nas negociações nem assinar o Tratado. Só em outubro de 2020 foi possível atingir, a nível mundial, as 50 ratificações necessárias para a entrada em vigor deste Tratado, que é legalmente vinculativo. Ver “UN treaty banning nuclear weapons set to enter into force in January”, UN News, 25.10.2020.

⁵¹ Os relatórios de implementação do Código de Conduta podem ser consultados em <https://bit.ly/2Ky86AX>

⁵² Vários relatórios alertam para o uso no Iémen, por parte da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos, de armas exportadas por países europeus, como a França, Alemanha e Reino Unido. Ver por exemplo “Germany exporting weapons to Saudi Arabia and UAE reports”, Deutsche Welle, 12.04.2019; “Yemen: UAE recklessly supplying militias with windfall of Western arms”, Amnistia Internacional, 06.02.2019.

⁵³ A França, a Alemanha, a Espanha e a Itália estão entre os 10 maiores exportadores mundiais de armamento, no período 2015-2019, sendo que, à exceção da Itália, todos registam um grande aumento nessas exportações face ao período 2010-2014 (SIPRI, 2020b). Só as exportações provenientes da França, por exemplo, aumentaram 72% entre os dois períodos.

contribuindo também para o agravamento dessas situações (Rufanges et al., 2017). Algumas das empresas que conseguiram contratos com a UE no âmbito da segurança de fronteiras, nomeadamente para apoiar na contenção dos fluxos migratórios, estão entre as principais empresas de exportação de armamento (Akkerman, 2016; De Brabander, 2019).

Estes factos só são possíveis porque a defesa é considerada matéria de soberania nacional, existindo portanto uma interpretação pouco restritiva da legislação europeia sobre controlo de armas, que na prática acaba por permitir o licenciamento da exportação de armas para destinos problemáticos e uma ausência de controlo sobre qual o destino final para utilização dessas armas e componentes (Besch e Oppenheim, 2019). Frequentemente, os Estados Membros ignoram os controlos comuns e tomam decisões sobre exportação de armamento devido a pressões comerciais ou políticas, o que não tem consequências práticas a nível europeu, porque a Posição Comum já referida é vinculativa, mas não tem qualquer mecanismo da UE que controle ou obrigue ao seu cumprimento.

Na prática, os **interesses da indústria de armamento e as prioridades comerciais** são, assim, consideradas mais importantes do que o contributo desse comércio para o agravamento das condições de instabilidade e insegurança fora das fronteiras da UE, comprometendo igualmente a posição negocial da UE, os esforços diplomáticos de resolução pacífica dos conflitos, as outras ações/missões implementadas no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e, em última análise, os efeitos da ajuda ao desenvolvimento. Assim, alguns impactos das políticas poderão estar a ser contrários ao objetivo expresso da PCSD de “contribuir para a prevenção de conflitos e reforço da segurança internacional”, ou a prejudicar a aspiração de, no quadro da Agenda 2030, “promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estejam livres do medo e da violência”.

2.5. A PROCURA DE SINERGIAS: AS ABORDAGENS INTEGRADAS E O NEXO TRIPLO

A definição e implementação de abordagens mais integradas, coordenadas e coerentes em situações de fragilidade, crise ou conflito é um desafio antigo e recorrente no âmbito da ação externa da UE. Na União Europeia, assistimos a um aumento de esforços para que existam, cada vez mais, **entendimentos e visões estratégicas partilhadas**, que se traduzam depois numa ação mais coerente e integrada. A transição da “Abordagem Abrangente” (definida em 2013) para uma “Abordagem Integrada” a crises e conflitos externos (no âmbito da Estratégia Global de 2016) traduziu-se, nos últimos anos, em várias reformas institucionais e na forma de trabalhar. No que respeita a mecanismos de trabalho conjunto, já é corrente existir “a preparação conjunta de comunicações sobre políticas, planos de ação e orientações estratégicas e operacionais por parte da Comissão Europeia e da Alta Representante sobre matérias de política externa comum; a realização de missões conjuntas a países terceiros; a programação conjunta com os Estados Membros; a utilização de forma mais sistemática de instrumentos de análise e alerta precoce (análises de risco, análises de contexto e de conflito) realizadas e partilhadas também com os Estados Membros e outros parceiros; melhorias no intercâmbio e gestão da informação no seio da UE, incluindo a racionalização e interligação de estruturas no âmbito da ajuda humanitária e proteção civil e de gestão de crises das instituições europeias e Estados Membros (no âmbito da resposta a emergências internas como externas)” (Ferreira, 2018).

Por outro lado, contudo, a **transição entre a estratégia e a aplicação prática** continua a ser complexa e difícil. Não existe uma implementação sistemática de muitas das medidas aprovadas: por exemplo, as análises de conflito não são realizadas de forma sistemática, na altura adequada (por vezes acontecem depois da programação feita, para cumprimento de formal do requisito), ou não são revistas e atualizadas regularmente, ou não são feitas em conjunto com os Estados Membros. Além disso, estas análises não significam, necessariamente, uma transposição para a programação e políticas prosseguidas, pois uma análise partilhada não significa necessariamente acordo sobre as prioridades e estratégia a adotar (p. ex. devido a interesses e perspetivas nacionais dos Estados Membros) e, mesmo quando a estratégia é acordada, os detalhes de “como”, “quando”, “com que meios”, “com quem”, ou “por quem” são muitas vezes um processo difícil. Por vezes, a divergência de interesses ou objetivos faz com que a ação externa se limite ao menor denominador comum. Assim, mesmo ultrapassados eventuais obstáculos de natureza processual e financeira, há outros fatores a ter em conta nos processos de tomada de decisão, e que têm a ver com **vontade política, com a liderança e visão no seio da UE** - incluindo na coordenação entre os Estados Membros e entre estes e as instituições europeias.

Na **ligação operacional** entre segurança em desenvolvimento, há a considerar as dificuldades das próprias abordagens e diferenças na natureza dos atores envolvidos: discrepância de mandatos destes atores, diferenças nos entendimentos e abordagens (que chegam ao entendimento sobre o que significa a “segurança” ou o “desenvolvimento”); processos de decisão e modos de funcionamento diversos, variações nos horizontes temporais e nos enquadramentos em que as ações são realizadas; falta de tradição de trabalho conjunto e até a suspeição com que algumas partes das comunidades de desenvolvimento e de segurança se encaram mutuamente, entre outras. Tudo isto está relacionado tanto com diferenças de abordagens conceptuais entre atores militares, humanitários, diplomáticos e de desenvolvimento, como com diferenças burocráticas e de culturas organizacionais específicas, que resultam em fricções no terreno, prejudicando a eficácia da ação externa da UE (PE, 2016). Tal acontece quer dentro dos Estados Membros, quer a nível europeu. É necessária, assim, uma forte vontade política para implementar a “abordagem integrada” definida pela UE e para colmatar a **propensão natural dos vários intervenientes institucionais em preservar os seus espaços de atuação, as suas formas de atuar** e as suas prerrogativas.

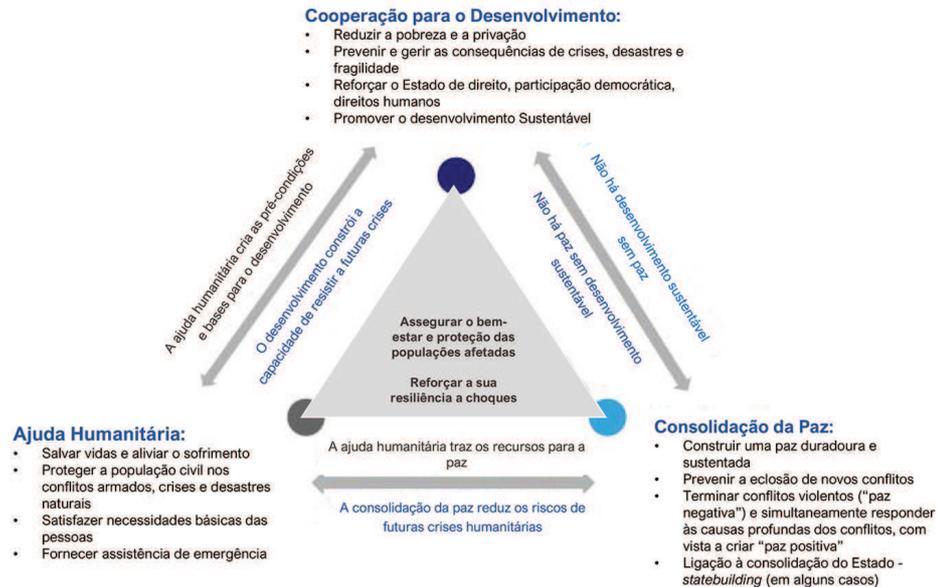
Neste contexto, o **nexo triplo entre ajuda humanitária, ajuda ao desenvolvimento e consolidação da paz** surge como uma “nova” lente a ser aplicada às respostas a situações de crise, conflito e fragilidade.

A necessidade de interligação entre ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento já tem sido amplamente abordada nos últimos anos, nomeadamente ao nível da ONU e da União Europeia, com vista a tentar assegurar maior continuidade da atuação através da combinação mais eficaz de ações de resposta rápida (de curto prazo) com ações de resposta prolongada (mais a longo prazo)⁵⁴. A ligação destes dois vetores com a paz e segurança, não sendo nova a nível conceptual ou nas discussões sobre situações de crise, conflito e fragilidade,

⁵⁴ Para uma análise desta interligação ver, por exemplo, Medinilla, Cangas e Deneckere, 2016. As conclusões do Conselho da UE sobre o nexo ajuda humanitária-desenvolvimento são um reconhecimento político e um contributo para uma maior interligação entre políticas, atores e programas (Conselho da UE, 2017).

traduz-se recentemente numa tentativa objetiva de assegurar, na prática, abordagens mais coordenadas que integrem as várias políticas, atores e instrumentos, para melhorar a ação externa.

FIGURA 3: INTERLIGAÇÃO ENTRE AJUDA HUMANITÁRIA, COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA PAZ



Fonte: Elaboração própria, com base em European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

A introdução da consolidação da paz como a “terceira perna do triângulo” adquiriu maior importância internacional com a agenda de reforma das Nações Unidas. Em 2016, como resultado da Cimeira Humanitária Mundial, várias agências das Nações Unidas, de setores muito diferentes, e o Banco Mundial assinaram um “compromisso para a ação”, onde acordaram em **novas formas de trabalhar em contextos de crise, de forma a apoiar resultados coletivos** que reduzam as necessidades, os riscos e vulnerabilidades destes países e populações ao longo do tempo. Isto enquadra-se na abordagem da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e dos 17 ODS, que vai no sentido da interdependência não só dos desafios, mas também dos vários intervenientes, os quais deverão envidar esforços conjuntos e partilhados para atingir objetivos comuns. Em 2019, o CAD-OCDE emitiu recomendações sobre como os países doadores – incluindo Portugal - deverão apoiar, incentivar e implementar o nexos triplo, em termos de coordenação, programação e financiamento das ações (OCDE, 2020b), várias das quais se baseiam em princípios e lições aprendidas mencionadas no ponto 2.1.

Tal como afirmado na recomendação do CAD-OCDE, a abordagem do nexos triplo implica, necessariamente, mudanças nas formas de financiar as ações, no sentido de tornar o financiamento mais previsível, flexível e adaptado. Na União Europeia, no plano dos financiamentos,

a fusão dos instrumentos financeiros da ação externa num único instrumento, no quadro do orçamento plurianual da UE 2021-2027, pretende responder à necessidade de maior integração das várias dimensões, bem como a criação dos Fundos Fiduciários (*trust funds*), para agregação de recursos no sentido de uma resposta mais abrangente. No entanto, persistem riscos (alguns identificados no ponto 2.2. e 2.3.) e, particularmente, dúvidas sobre como será assegurada a coerência e complementaridade entre os instrumentos financeiros na gestão de crises na prática, principalmente nos contextos em que a UE é simultaneamente um ator humanitário e militar (Friesen, Veron e Mazzara, 2020).

A pandemia representa uma oportunidade de fazer mais e melhor. Por exemplo, poderão ser consolidadas e institucionalizadas formas de coordenação que estão a ser tentadas na gestão da emergência. A abordagem “*Team Europe*”, que foi definida para apoiar os países parceiros mais vulneráveis na luta contra a pandemia e os seus efeitos, pode funcionar como uma experiência piloto para identificar lições aprendidas com vista a uma aplicação mais sistemática desta abordagem noutros contextos. Embora reconhecendo o seu carácter de excecionalidade em situação pandémica⁵⁵, que poderá não se verificar noutros contextos, a sua abordagem de **mobilização e combinação de recursos da UE, dos Estados membros e das instituições financeiras** (em particular o Banco Europeu de Investimentos e o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento) pode dar pistas para uma maior interligação de atores e instrumentos no futuro.

Por outro lado, a aplicação prática do nexu tripla adiciona novas camadas de complexidade e partilha, certamente, de muitas das dificuldades já identificadas no nexu segurança-desenvolvimento. Desde logo, porque **não é uma questão meramente técnica**. A sua implementação exige **ultrapassar constrangimentos estruturais** das instituições que favorecem uma compartimentalização dos assuntos e das medidas, bem como lidar com formas de atuação dos doadores que levam a privilegiar interesses próprios (p. ex. de visibilidade do apoio prestado) em detrimento da ação colaborativa e do objetivo comum. No terreno, tendem a existir poucos incentivos à colaboração: falta de orientações estratégicas coerentes, falta de clareza na liderança e no papel de cada um, duplicação de ações e financiamento fragmentado (Center on International Cooperation, 2020). Implica, igualmente, abordar desconfianças e “pré-conceitos” que impedem uma clara partilha de informação e tomada de decisões coordenada – p. ex. os atores humanitários tendem a encarar a cooperação com atores da segurança como um risco de desrespeito dos princípios humanitários, enquanto alguns atores de segurança atuam de forma isolada de outros intervenientes que também contribuem para a paz (p. ex. tomando decisões com base apenas na *intelligence* militar ou não partilhando informação) (OCDE, 2020a). É necessário, ainda, que esse nexu não se faça apenas num sentido, ou seja, que não apenas as intervenções de ajuda humanitária e de desenvolvimento tenham em conta a dimensão da paz e segurança, como cada

⁵⁵ No curto-prazo, esta abordagem centrou-se numa resposta mais imediata, humanitária e de emergência, que incluiu a criação de uma ponte aérea humanitária (em complemento ao United Nations Global Humanitarian Response Plan), e no âmbito da qual Portugal participou em operações de ajuda a São Tomé e Príncipe, Guiné Bissau, Venezuela, Haiti e Líbano. A abordagem não se centra apenas, porém, na vertente humanitária, prevendo um reforço da resiliência, a melhoria dos sistemas de saúde, água e saneamento, e o apoio à mitigação dos impactos sociais e económicos da pandemia (em termos dos esforços dos países para redução da pobreza, do apoio ao setor privado, etc.).

vez mais acontece, mas que também as abordagens e intervenientes no âmbito da paz e segurança integrem a importância da dimensão de desenvolvimento.

Por último, é preciso não esquecer a forma como tudo se desenrola no terreno. Se os esforços colaborativos dos atores internacionais são importantes e devem ser adaptados e melhorados, a aplicação prática exige também uma adaptação ao contexto local e interações com os intervenientes locais cada vez mais efetivas e sistematizadas. Nos contextos em que tal é possível, os governos, instituições e organizações dos países em situação de fragilidade têm um papel crucial a desempenhar, e as lições aprendidas salientam que os **processos ancorados nos contextos locais**, implementados a partir da base (*bottom-up*) e desenvolvidos com parcerias locais têm gerado resultados mais promissores (Pedersen, 2020).

Uma implementação efetiva de abordagens integradas e do nexu triplo por parte da UE terá, necessariamente, de equacionar várias vertentes: as **questões institucionais** (entre as instituições da UE e entre estas e os Estados Membros), as questões da **coordenação vertical** (entre as instituições centrais de definição de políticas e de financiamento e o terreno, nomeadamente as delegações da UE e outros atores operacionais) e a própria **coordenação horizontal** no terreno (entre os vários intervenientes presentes e destes com os atores locais). Isto para não mencionar os desafios para os **Estados Membros da UE** em assegurar, na sua própria ação externa, uma maior integração e complementaridade destes três eixos, implicando uma melhoria da coerência entre defesa/segurança, diplomacia/política externa e desenvolvimento/cooperação⁵⁶.

De qualquer forma, o nexu triplo não poderá ser encarado como mais um processo ou requisito administrativo que implica um fardo burocrático adicional para os vários intervenientes, mas sim como uma **oportunidade de mudar os processos de tomada de decisão e escolhas operacionais**, ou seja de transformar a forma como as ações humanitárias, de promoção do desenvolvimento e da paz são planeadas, implementadas e financiadas, no sentido de uma maior partilha, coordenação e coerência de atuação em situações de crise, conflito e fragilidade.

⁵⁶ Para uma análise do contexto da ação externa de Portugal na interligação entre estas três vertentes, ver Seixas da Costa e Ferreira, 2019.

Recomendações

Face à análise realizada, **propõe-se que Portugal utilize os meios possíveis e fóruns de decisão em que participa para defender, de forma consistente e sistemática:**

1.

Que a resposta internacional e europeia à crise da pandemia de COVID-19 seja **compatibilizada com a resposta a outras crises simultâneas e pré-existentes incluindo as crises cumulativas humanitárias e resultantes de conflitos e fragilidade dos Estados**, de forma a prosseguir o princípio de “não deixar ninguém para trás”.

Isto implica não utilizar a pandemia como justificação para enfraquecer os esforços para a paz, bem como dar especial atenção aos países mais frágeis e afetados por conflitos, não apenas numa lógica geopolítica e geoestratégica, mas numa abordagem também baseada nas necessidades e direitos (*needs-based / rights-based approaches*).

Implica, também, defender um aumento da ajuda ao desenvolvimento como recurso fundamental para os países frágeis e como contributo imperativo para a paz e o desenvolvimento, especialmente nesta fase.

2.

Que a **coerência da ação externa** em países frágeis e/ou afetados por conflitos, nomeadamente através de abordagens mais integradas e coordenadas, seja colocada no topo das agendas e prosseguida a todos os níveis - no seio dos Estados Membros da UE, entre estes e as instituições da UE, entre a UE e outros atores internacionais, e no terreno (nos países frágeis). Isto implica necessariamente mais **vontade política, mudanças institucionais e nas formas de trabalhar, e mecanismos mais efetivos** de promoção da coerência, incluindo uma **interação mais sistemática** entre atores do setor da segurança e do desenvolvimento.

Nomeadamente, defender que a UE seja dotada de mecanismos para controlo e cumprimento, pelos Estados Membros, da regulamentação existente sobre exportação de armamento, nomeadamente os critérios estabelecidos na Posição Comum adotada em 2008.

A formulação de orientações, a nível europeu, para operacionalização donexo triplo ajuda humanitária-cooperação para o desenvolvimento-paz pode, também, ser um contributo concreto para melhoria da coerência.

3.

Que seja preservada a **integridade dos fundos e objetivos da ajuda ao desenvolvimento** da União Europeia, centrados na erradicação da pobreza e na promoção de um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável, nomeadamente **opondo-se a uma securitização dos programas de ajuda ou ao desvio de fundos para promoção de interesses securitários dos doadores.**

Nomeadamente, deve defender-se que a aplicação do novo Quadro Financeiro Plurianual da UE integre os mecanismos de escrutínio adequados, em todos os instrumentos financeiros relativos à ação externa (incluindo instrumentos como o Mecanismo Europeu para a Paz ou os Fundos Fiduciários). O novo Instrumento para a Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (NDICI) deve ter uma **ligação clara entre a afetação dos fundos e os objetivos globais de desenvolvimento** (os ODS), bem como respeitar as regras internacionais nesta matéria (p. ex. as regras do DAC-OCDE sobre Segurança e sobre reporte de ajuda para promover interesses securitários do doador).

4.

Que o espaço de atuação dos atores humanitários e os **princípios internacionais humanitários** – humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência – **sejam respeitados em todas as abordagens e contextos em que Portugal e a UE intervêm**, tanto no plano formal como operacional, evitando que outros critérios (como interesses políticos, económicos, militares) interfiram na prestação de ajuda humanitária ou que os seus fins sejam comprometidos.

Esta salvaguarda é particularmente importante numa altura em que a ajuda humanitária é utilizada, cada vez mais, como instrumento de gestão de crises e num contexto em que se tentam prosseguir abordagens mais integradas onde a ajuda humanitária é uma entre várias vertentes da ação externa.

5.

Que seja dada **prioridade a programas de reforço de capacidades e resiliência** nos países mais frágeis e vulneráveis, nomeadamente **programas estruturais e de longo prazo** que tenham enfoque na prevenção de conflitos e preparação para futuras crises.

Isto implica:

(i) que a segurança humana (especialmente das pessoas e grupos mais vulneráveis), **o reforço do capital humano, a prevenção de conflitos e as ações de consolidação da paz** (*peacebuilding*) não sejam preteridos a favor de ações focadas numa gestão militar e de curto-prazo das crises.

(ii) que exista um maior enfoque nas **necessidades, prioridades e iniciativas locais, consultando e apoiando mais diretamente** os esforços dos atores locais para a paz e o desenvolvimento (organizações da sociedade civil, iniciativas locais de reconciliação e consolidação da paz, grupos de mulheres e jovens, movimentos comunitários, ativistas, etc.).

6.

Que se incentive a integração de **análises de conflito, análises de risco e de contexto, e análises de impacto**, de forma sistemática, nas políticas, abordagens e ações da UE e dos doadores em geral em países frágeis e/ou afetados por conflitos, quer no campo da segurança quer no do desenvolvimento.

Só com a integração desta dimensão (*conflict-sensitive*) será possível acautelar e mitigar eventuais impactos negativos das intervenções e evitar criar novos fatores de tensão e instabilidade. Além disso, tal deverá ser feito, o mais possível, de forma coordenada e integrada entre doadores, **incentivando a programação conjunta e outras ações comuns**, de forma a evitar a fragmentação da ajuda e consequentes incoerências.

Bibliografia

- ACNUR (2020). [Global Trends: Forced Displacement in 2019](#). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.
- Akkerman, M. (2016). [Border Wars II: An update on the arms industry profiting from Europe's refugee tragedy](#). Policy Briefing, Transnational Institute / Stop Wapenhandel, Amesterdão, dezembro de 2016.
- Banco Mundial e Nações Unidas (2018). [Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict](#).
- Besch, Sophia; Oppenheim, Beth (2019). [Up in arms: Warring over Europe's arms export regime](#). Policy Brief, Centre for European Reform, setembro de 2019.
- CE (2019). [The European Union's Global Strategy: Three Years on, Looking Forward](#). Relatório de implementação da Abordagem Global da União Europeia, Comissão Europeia, Bruxelas.
- Center on International Cooperation (2020). [The Triple Nexus in Practice: Toward a New Way of Working in Protracted and Repeated Crises](#). Sinopse, Nova Iorque, dezembro de 2019.
- Columbo, E.; Harris, M. (2020). [Extremist Groups Stepping Up Operations During the Covid-19 Outbreak in sub-Saharan Africa](#), Center for Strategic and International Studies, Washington, DC.
- CONCORD (2018). [Aidwatch 2018: Security Aid. Fostering development, or serving European donors' national interest?](#) Aidwatch paper.
- CONCORD (2019). [Leaving No one Behind: time for implementation](#). Aidwatch Annual Report 2019.
- Conselho da UE (2017). [Operationalising the Humanitarian-Development Nexus](#). Conclusões do Conselho, 9383/17, Bruxelas, 19 de maio de 2017.
- Conselho da UE (2018). Council Conclusions on the Integrated Approach to External Conflicts and Crises, 5413/18, Bruxelas, 22 de janeiro de 2018.
- De Brabander, Ludo (2019). [EU militarisation and arms trade: endangering global peace and human security](#). In SDG Watch Europe, *Who is paying the bill? (Negative) impacts of EU policies and practices in the world*. Spotlight Report on Sustainability in Europe.
- De Coning, C. (2020), [Examining the longer-term effects of COVID-19 on UN peacekeeping operations](#), *IPI Global Observatory*.
- Development Initiatives (2020). [Global Humanitarian Assistance Report 2020](#). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.
- Ferreira, P.M. (2014). [Estados Frágeis” em África. A Intervenção Externa nos Processos de Construção do Estado \(statebuilding\) e da Paz \(peacebuilding\)](#). Livro de Tese de Doutoramento, ISCTE-IUL.
- Ferreira, P.M. (2018). [Segurança e Desenvolvimento](#). FEC – Fundação Fé e Cooperação e IMVF – Instituto Marquês de Valle Flor, Lisboa, junho de 2018.

Ferreira, P.M. (ed.) (2019). [Conferences on State Fragility: Natural Resources for Resilience and Development](#). Clube de Lisboa e g7+, Lisboa.

FNUAP (2020). [Impact of the COVID-19 pandemic on family planning and ending gender-based violence, female genital mutilation and child marriage](#), *Interim Technical Note*, Fundo das Nações Unidas para a População, Genebra.

Freedom House (2020). [Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy](#). *Annual Report*

Friesen, Ina; Veron, Pauline; Mazzara, Vera (2020). [EU humanitarian aid: Caught between nexus and Independence](#). European Think Tanks Group (ETTG), abril de 2020.

Hauck, Volker (2020). [The latest on the European Peace Facility and what's in it for the African Union](#). ECDPM brief, setembro 2020.

Hauck, Volker; Tadesse, Lidet (2020). [How can we judge the AU-EU partnership on peace and security?](#) ECDPM Great Insights magazine, Volume 9, Issue 3, outubro de 2020.

Institute for Economics and Peace (2019). [Positive Peace Report 2019: Analysing the factors that sustain peace](#). Outubro de 2019.

Institute for Economics and Peace (2020a). [Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World](#), Sidney, junho de 2020.

Institute for Economics and Peace (2020b). [COVID-19 and Peace](#). Junho de 2020.

International Crisis Group (2020). [COVID-19 and Conflict: Seven Trends to Watch](#). 24.03.2020.

IRC (2020), [COVID-19 in Humanitarian Crises: A Double Emergency](#). International Rescue Committee, abril de 2020.

Medinilla, A., Cangas, A., Deneckere, M. (2016). [‘Living Apart Together’: EU Development Cooperation and Humanitarian Aid in Situations of Fragility and Protracted Crisis](#). Discussion Paper 206, ECDPM, Maastricht.

Mehri, M. e P. Thurner (2020), [The effect of the Covid-19 pandemic on global armed conflict: Early evidence](#), *Political Studies Review*.

Milante, G. et al. (2020), [Forecasting the dividends of conflict prevention from 2020-2030](#), in *Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies*, Center on International Cooperation, Universidade de Nova Iorque.

NU (2015). [Transformar o Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável](#).

NU (2020a). [Peacebuilding and sustaining peace](#). Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas, A/74/976-S/2020/773, Nações Unidas, 30 de julho, Nova Iorque.

NU (2020b). [Women and peace and security](#). Report of the Secretary-General S/2020/946, 25 de setembro de 2020, Nações Unidas, Nova Iorque.

NU (2020c). [Annual report of the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children](#). A/75/149, 27 de julho de 2020.

NU (2020d). [Weakest, Most Fragile States Will Be Those Worst Affected by COVID-19 in Medium, Long Term, Humanitarian Chief Tells Security Council](#). Press Release, Conselho de Segurança das Nações Unidas, 09.09.2020.

OCDE (2011). [Um New Deal para o envolvimento em Estados frágeis](#). International Dialogue of Peacebuilding and Statebuilding, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, Paris.

OCDE (2020a). [States of Fragility 2020](#). Relatório, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, Paris, setembro de 2020.

- OCDE (2020b). [DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus](#). Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD), OECD/LEGAL/5019.
- OCDE (2020c). [Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries](#). Nota do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento, abril de 2020.
- OIT e UNICEF (2020). [COVID-19 and Child Labour: A Time of Crisis, A Time to Act](#), Organização Internacional do Trabalho e Fundo Internacional das Nações Unidas para as Crianças.
- Oppenheim, Beth (2020). [Europe Is at War Over Arms Exports](#). Foreign Policy, 18.09.2019.
- Oxfam (2020). [Conflict in the time of Coronavirus](#). Why a global ceasefire could offer a window of opportunity for inclusive, locally-led peace. Oxfam International. Oxford, maio de 2020.
- PE (2016). [Interdépendance entre sécurité et développement: l'approche de l'UE](#), European Parliament Research Service, Parlamento Europeu, Estrasburgo, maio de 2016.
- PE (2019). [Financing EU external action in the new MFF, 2021-2027: Heading 6 'Neighbourhood and the World'](#). Briefing, EPRS - European Parliamentary Research Service.
- Pedersen, Finn (2020). [The Triple Nexus - Building resilience. Introduction and Discussions](#). Tana Copenhagen, junho de 2020.
- PNUD (1994). [New Dimensions of Human Security](#). Human Development Report, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Nova Iorque.
- Rufanges, J.C., et al (2017). [European arms that foster armed conflicts. Conflicts that cause refugees to flee. An analysis of arms exports from the European Union to countries with refugees or internally displaced persons 2003-14](#). Report 32, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Barcelona.
- Sachs, J., et al (2020). [The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020](#). Cambridge: Cambridge University Press.
- Seixas da Costa, F.; Ferreira, P.M. (2019). [An EU Survey on Whole-of Government Approaches to External Conflict and Crisis - Portugal Report](#). In Bertelsman Stiftung, *Europe's Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management: Political Rhetoric and Institutional Practices in the EU and Its Member States*.
- SIPRI (2020a), [SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and International Security](#), Stockholm International Peace Research Institute.
- SIPRI (2020b), [Trends in International Arms Transfers 2019](#). Stockholm International Peace Research Institute, março de 2020.
- V-DEM (2020). [Autocratization surges, resistance grows](#). Democracy Report 2020, Varieties of Democracy Institute.
- Venturi, Bernardo (2017). [The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security-Migration-Development Nexus](#). IAI Working Papers 17, dezembro de 2017.
- Watson, A. (2020). [Planning for the World After COVID-19: Assessing the Domestic and International Drivers of Conflict](#). Oxford Research Group, 23.04.2020.
- Weiss, Stefani (ed.) (2019). [Europe's Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management: The EU's Integrated Approach between Political Rhetoric and Institutional Practice](#). Bertelsmann Stiftung, novembro de 2019.
- Yayboke, E.; Abdullah, H (2020), [Elevating Women Peacebuilders amidst Covid-19](#), Center for Strategic and International Studies.

LINKS

NAÇÕES UNIDAS | [Desenvolvimento Sustentável, Paz e Justiça](#)

NAÇÕES UNIDAS | [Cessar fogo global](#)

Nações Unidas - OCHA | [Notícias sobre crises humanitárias](#)

[Diálogo Internacional sobre Consolidação da Paz e do Estado](#)

OCDE | [Conflitos e Fragilidade dos Estados](#)

UE | [Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança](#)

INTERNATIONAL CRISIS GROUP | [Crisiswatch Conflict Tracker](#)

SIPRI – [Stockholm International Peace Research Institute](#)

EPLO – [European Peacebuilding Liaison Office](#)

HRDN - [Human Rights and Democracy Network](#)

Mapa | [Operações Multilaterais de Paz no Mundo, 2020](#)

Cronologia interativa ONU | [Mulheres, Paz e Segurança](#)

Fluxos financeiros | [Países em Situação de Fragilidade](#)

Anexos

Factos e Dados

+ de **20.000** pessoas (civis) foram mortas em 2019 em resultado dos conflitos em apenas 10 países

Todos os dias, em média **100** pessoas (civis) são mortas em resultado de conflitos violentos

+ de **90%** das vítimas dos conflitos são civis



Quase **168 milhões** de pessoas precisam de ajuda humanitária urgente na sua maioria devido a conflitos violentos

Em 2019:

Os conflitos, violência e perseguições forçaram **11 milhões** de pessoas a abandonarem as suas casas

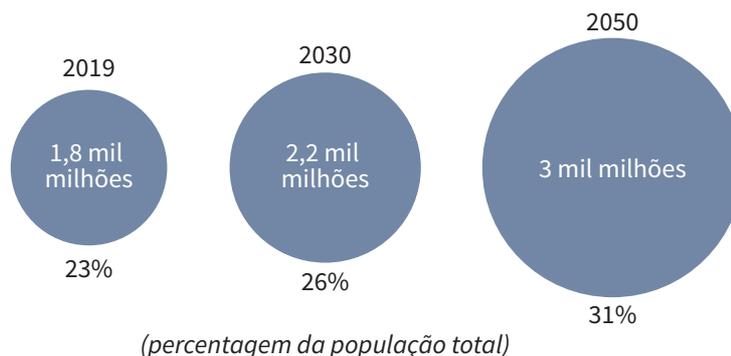
Total:

79,5 milhões de pessoas deslocadas no mundo - o número mais elevado de sempre.



76,5% das pessoas em situação de pobreza extrema (460 milhões) no mundo vive em países em situação de fragilidade

Pessoas a viverem em países em situação de fragilidade



Fontes: *Armed Conflict Survey* (IISS), *Conselho de Segurança das Nações Unidas*, *Global Humanitarian Overview 2020* (Nações Unidas), ACNUR (Nações Unidas); *States of Fragility Report* (OCDE).

MULHERES, PAZ E SEGURANÇA

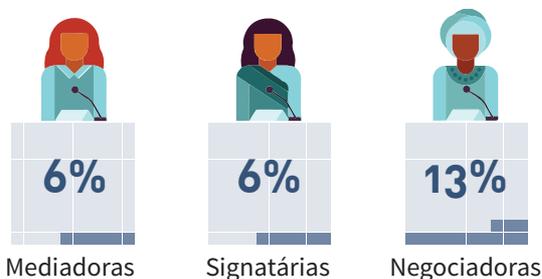
1 em cada 3 mulheres é vítima de violência física e/ou sexual durante a vida.

As mulheres e raparigas representam 72% das vítimas de tráfico humano reportadas globalmente.

Em média, os países afetados por conflitos ou em situação de fragilidade têm uma taxa de mortalidade materna 4X superior.

O custo global da violência sobre as mulheres está estimado em 1,5 bilhões de USD.

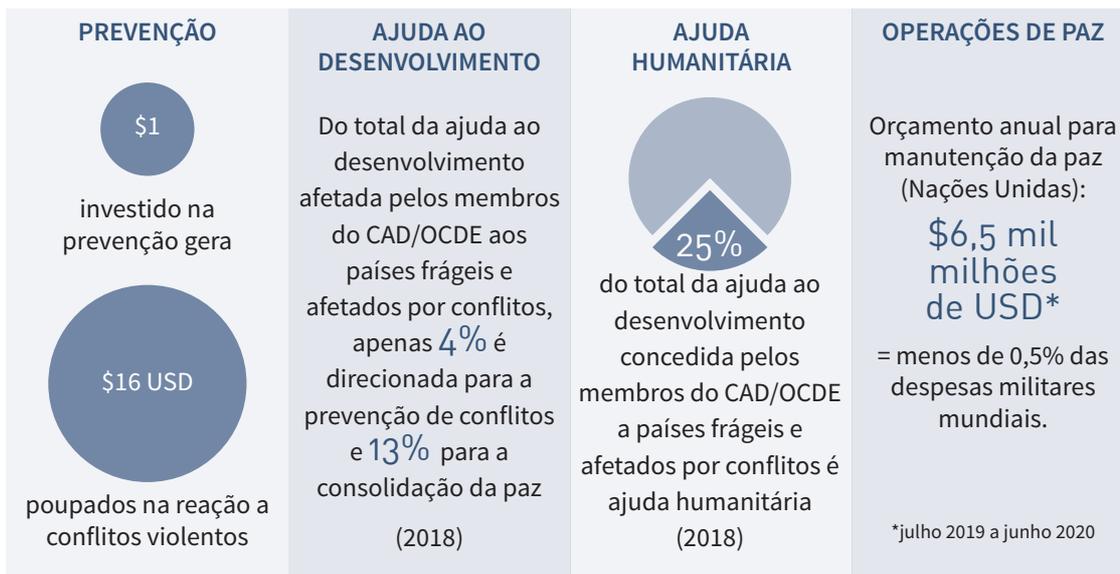
Representação das mulheres nos principais processos de paz no mundo (1992-2019)



Apenas 1 em cada 5 Acordos de Paz assinados entre 2015 e 2019 tinha disposições sensíveis à dimensão de género.

Fontes: UN Women, Relatório do SGNU sobre Mulheres Paz e Segurança.

COOPERAÇÃO PARA A PAZ



Fontes: Pathways to Peace (Banco Mundial e ONU, 2018); States of Fragility 2020 (OCDE); Nações Unidas (<https://peacekeeping.un.org/>)

CUSTO ECONÓMICO DA VIOLÊNCIA

Impacto económico da violência a nível global em 2019:

13,3 biliões de USD



Custos nos países mais e menos pacíficos

41% vs **3,9%**

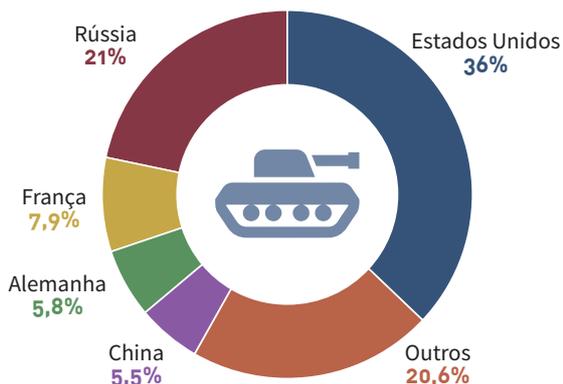
Nos 10 países mais afetados pela violência os custos económicos desta representaram, em média, 41% do PIB. Nos 10 países mais pacíficos, não chegou a 4% do PIB.

Fonte: Institute for Economics and Peace

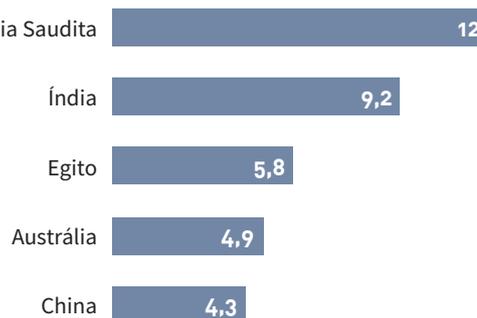
MAS...

As despesas militares no mundo atingiram, em 2019
+ de 1,9 biliões de USD
O valor mais elevado desde 1988

Os 5 principais exportadores de armas (2015-2019), em percentagem das exportações mundiais



Os 5 principais importadores de armas (2015-2019), em percentagem das importações mundiais



Fonte: SIPRI.

DEMOCRACIA E LIBERDADES FUNDAMENTAIS

Democracias liberais no mundo

2010
45
países

2019
37
países

Apenas
46%
da população mundial
vive em regimes democráticos

Em 2019,
pela primeira vez desde 2001,
os regimes autocráticos
tornaram-se a maioria no mundo.

Entre 2015 e 2019, as Nações Unidas registaram
1.940 assassinatos e **106** desaparecimentos
de defensores de direitos humanos e jornalistas, em 81 países.

Fonte: VDEM *Democracy Report 2020*, Freedom House, *Freedom in the World 2020*.

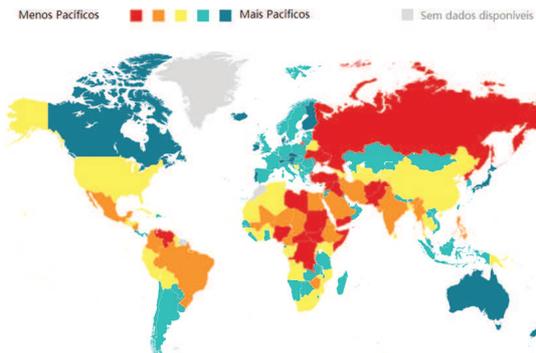
ÍNDICE GLOBAL DA PAZ 2020

Países mais pacíficos

- 1 - Islândia
- 2 - Nova Zelândia
- 3 - Portugal
- 4 - Áustria
- 5 - Dinamarca
- 6 - Canadá
- 7 - Singapura
- 8 - República Checa
- 9 - Japão
- 10 - Suíça

Países menos pacíficos

- 154 - Rússia
- 155 - Rep. Centro-Africana
- 156 - Rep. Dem. Congo
- 157 - Líbia
- 158 - Somália
- 159 - Iémen
- 160 - Sudão do Sul
- 161 - Iraque
- 162 - Síria
- 163 - Afeganistão



(total de países analisados: 163)

Fonte: *Global Peace Index 2020*

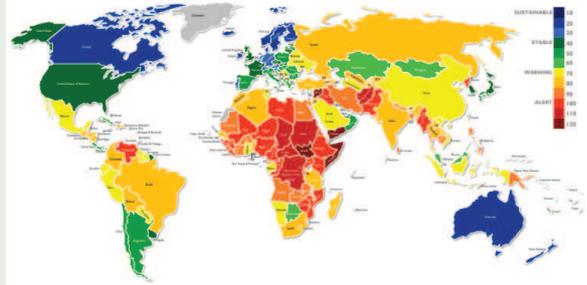
ÍNDICE DE ESTADOS FRÁGEIS 2020

Países com maior fragilidade

- 1 - Iémen
- 2 - Somália
- 3 - Sudão do Sul
- 4 - Síria
- 5 - Rep. Dem. Congo
- 5 - Rep. Centro-Africana
- 7 - Chade
- 8 - Sudão
- 9 - Afeganistão
- 10 - Zimbábwe

Países com menor fragilidade

- 169 - Austrália
- 170 - Luxemburgo
- 171 - Canadá
- 172 - Suécia
- 173 - Nova Zelândia
- 174 - Islândia
- 175 - Dinamarca
- 176 - Suíça
- 177 - Noruega
- 178 - Finlândia



(total de países analisados: 178)

Fonte: *Fragile States Index, Fund for Peace.*

O que diz a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável?

“Estamos determinados a promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz, e não há paz sem desenvolvimento sustentável

Devemos redobrar nossos esforços para resolver ou prevenir conflitos e para apoiar os países em situação de pós-conflito



Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis.

ODS RELACIONADOS:



PAZ, SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DOS ODS POR TEMA

Redução da Violência e segurança das pessoas:	<p>16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade com ela relacionadas, em todos os lugares</p> <p>16.2 Acabar com o abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra as crianças</p> <p>16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos ilegais financeiros e de armas, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado</p> <p>8.7 Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e a eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado e, até 2025, acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas</p>
Inclusão, voz e participação na tomada de decisão:	<p>16.7 Garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis</p> <p>16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governação global</p> <p>16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais</p> <p>10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, económica e política de todos, independentemente da idade, género, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição económica ou outra</p> <p>10.6 Assegurar uma representação e voz mais forte dos países em desenvolvimento em tomadas de decisão nas instituições económicas e financeiras internacionais globais, a fim de produzir instituições mais eficazes, credíveis, responsáveis e legítimas</p>
Acesso à justiça:	<p>16.3 Promover o Estado de Direito, ao nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos</p> <p>16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registo de nascimento</p> <p>16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável</p> <p>5.c Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de género e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis</p> <p>10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive através da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito</p>
Transparência e responsabilização:	<p>16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas</p> <p>16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis</p> <p>16.7 Garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis</p> <p>17.14 Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável</p> <p>17.15 Respeitar o espaço político e a liderança de cada país para estabelecer e implementar políticas para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável</p>

<p>Prevenção e meios pacíficos de resolução de conflitos:</p>	<p>4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e da não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável</p> <p>6.5 Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado</p> <p>16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive através da cooperação internacional, para a construção de melhor capacidade de resposta em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime</p>
<p>Acesso equitativo a recursos e serviços/opportunidades de vida digna:</p>	<p>1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os mais pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais no acesso aos recursos econômicos, bem como no acesso aos serviços básicos, à propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias e serviços financeiros, incluindo microfinanciamento</p> <p>4.2 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira fase da infância</p> <p>8.5 Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor</p> <p>8.6 Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação</p> <p>10.1 Até 2030, progressivamente alcançar, e manter de forma sustentável, o crescimento do rendimento dos 40% da população mais pobre a um ritmo maior do que o da média nacional</p> <p>12.2 Até 2030, alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais</p>
<p>Violência e desigualdade de gênero:</p>	<p>5.1 Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas, em toda parte</p> <p>5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos</p> <p>5.5 Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública</p>

Marcos das Políticas: a nível Global, da União Europeia e Portugal

● Global ● União Europeia ● Portugal

1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos	<p>Artigo 3°. Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.</p> <p>Artigo 4°. Ninguém será mantido em escravatura ou em servidão; a escravatura e o trato dos escravos, sob todas as formas, são proibidos.</p> <p>Artigo 5°. Ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.</p> <p>Artigo 9°. Ninguém pode ser arbitrariamente preso, detido ou exilado.</p> <p>Artigo 26°. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.</p>
1991	Criação do Departamento de Assuntos Humanitários, ONU	Foi criado para reforçar a resposta das Nações Unidas a emergências complexas e desastres naturais, tendo em 1998 sido transformado na OCHA (<i>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>), a qual coordena a ajuda humanitária global a pessoas afetadas por crises e conflitos.
1992	Agenda para a Paz	Lançada pelo Secretário-geral da ONU Boutros Ghali, foi um marco importante para a definição dos instrumentos que permitiriam garantir a paz no mundo, incluindo (1) a Diplomacia Preventiva, cujo objetivo é evitar o surgimento de conflitos; (2) a Promoção da Paz, que busca acordos pacíficos entre as partes; (3) a Manutenção da Paz, que busca pôr em prática os acordos obtidos; (4) a Imposição da Paz, que considera medidas coercitivas e militares para restaurar a paz; e (5) a Construção ou consolidação da Paz, que fortalece as estruturas capazes de promover a paz, ligando este conceito à satisfação de necessidades humanas básicas, como saúde e educação, com vista a permitir o desenvolvimento da plenitude das capacidades humanas. Preconiza uma ligação às dimensões sociais, económicas e culturais da paz, da segurança e do desenvolvimento.
1992	Tratado de Maastricht	Estabelece pela primeira vez os fundamentos da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento na União Europeia e a necessidade dos “3C” – Coordenação, Coerência e Complementaridade – na ação externa.
1992	Criação do Serviço Humanitário da Comunidade Europeia (ECHO)	<p>Foi criado como órgão central de prestação e coordenação da ajuda humanitária europeia. Em 2004, o ECHO passou a constituir uma direção-geral (DG) no seio da Comissão Europeia. A partir de 2010, a proteção civil passou a fazer parte do seu mandato.</p> <p>Financia e implementa a ajuda humanitária da UE, intervindo através de mais de 200 parceiros, como as organizações não-governamentais; os fundos, programas e agências especializadas da ONU; a Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho; e as agências especializadas dos países da UE.</p>

1994	Relatório de Desenvolvimento Humano	Publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, define o conceito de “Segurança Humana” como a libertação das pessoas do medo (“ <i>freedom from fear</i> ”) e da pobreza (“ <i>freedom from want</i> ”), como forma de combater a insegurança mundial.
1997	Orientações sobre Conflito, Paz e Cooperação para o Desenvolvimento, CAD-OCDE	Analisa a interligação entre conflitos e desenvolvimento e estabelece orientações para as intervenções da comunidade internacional em países em crise, nomeadamente nas questões da coordenação, da ligação entre ajuda humanitária e desenvolvimento, das bases para a consolidação da paz e do apoio à reconstrução pós-conflito.
2000	Declaração do Milénio e Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)	A Declaração do Milénio inclui um capítulo dedicado aos objetivos no âmbito da “Paz, Segurança e Desarmamento” e outro sobre “Direitos Humanos, Democracia e Governação”. No entanto, estas questões não se traduziram nos objetivos (ODM).
2000	Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas n.º 1325 sobre mulheres, paz e segurança	<p>O Conselho de Segurança das NU reconhece, pela primeira vez, o impacto diferenciado dos conflitos nas mulheres e o papel que estas devem desempenhar na sua prevenção, gestão e resolução. As exigências centrais da Resolução são a plena participação das mulheres em todos os níveis de tomada de decisões relativas à paz e segurança, a proteção de mulheres, raparigas e meninas contra a violência de género, e a integração da perspetiva de género em todas as estratégias de implementação e construção da paz e nas ações realizadas pelas Nações Unidas e pelos países membros. Esta resolução foi transposta para planos de ação em muitos países, incluindo Portugal.</p> <p>Foi a primeira de várias resoluções do Conselho de Segurança sobre este tema, tendo-se seguido as resoluções 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) e 2242 (2015), 2467 (2019) e 2493 (2019), sobre questões específicas como a violência sexual em situações de conflito, ou a participação plena das mulheres nos processos de paz.</p> <p>Por ocasião do 20º aniversário da Resolução, em 2020, foi publicado um relatório com o ponto de situação global.</p>
2000	Convenção das NU contra a Criminalidade Organizada Transnacional	É uma resposta da comunidade internacional ao crescimento de grupos e operações de criminalidade organizada que ultrapassam as fronteiras nacionais.
2000	Relatório sobre as Operações de Paz das Nações Unidas. “Relatório Brahimi”	Inicia um processo de reforma das operações de paz das Nações Unidas, recomendando a definição de capacidades de destacamento rápidas e eficazes e apontando novas diretrizes para fortalecer este instrumento de gestão de conflitos após os fracassos no Ruanda, na Bósnia-Herzegovina e na Somália, em meados da década de 1990.

2000-2020	Acordo de Cotonou, entre a UE e os Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP)	<p>Em comparação com os acordos anteriores (Acordos de Lomé), prevê, para além dos programas de ajuda ao desenvolvimento, um diálogo político abrangente sobre questões nacionais, regionais e mundiais; a promoção dos direitos humanos e dos princípios democráticos; o desenvolvimento de políticas de consolidação da paz, prevenção e resolução de conflitos; e a abordagem de questões relacionadas com a migração e a segurança, incluindo combate ao terrorismo e luta contra a proliferação de armas de destruição maciça.</p> <p>O Acordo assenta em 3 pilares: a cooperação para o desenvolvimento, a cooperação económica e comercial, e a vertente política. Os direitos humanos, princípios democráticos e o Estado de direito são considerados ‘elementos essenciais’ da cooperação entre os ACP e a UE, cuja violação pode ocasionar a suspensão da ajuda.</p> <p>O principal instrumento financeiro de implementação é o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Está em negociação um acordo entre a UE e os ACP para o período pós-2020.</p>
2001	Guidelines: helping prevent violent conflict, CAD-OCDE	Define orientações para os países doadores integrarem a prevenção de conflitos nos seus objetivos de redução da pobreza, incluindo questões como a cooperação regional, o apoio a processos de paz, justiça e reconciliação, parcerias para a paz, abordar a economia política dos conflitos, entre outras.
2001	Programa da UE para a Prevenção de Conflitos Violentos	No seguimento da Comunicação da Comissão Europeia sobre Prevenção de conflitos , o Conselho Europeu de Gotemburgo aprova o programa para a prevenção de conflitos, que interliga a segurança e o desenvolvimento.
2002	Relatório do Secretário-geral da ONU sobre a Prevenção dos Conflitos Armados	Afirma que a prevenção de conflitos e o desenvolvimento sustentável são conceitos que se reforçam mutuamente e estabelece os princípios e ações para uma cultura de prevenção de conflitos na atuação das Nações Unidas.
Julho 2002	Tribunal Penal Internacional	Tem sede em Haia e é o primeiro (e único) tribunal permanente com mandato para crimes internacionais de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e agressão.
Julho 2002	Entrada em funcionamento da União Africana	<p>No ato constitutivo da União Africana (2000), os chefes de Estado africanos reconheceram que o flagelo dos conflitos em África constitui um grande impedimento ao desenvolvimento socioeconómico do continente e que a necessidade de promover a paz, a segurança e a estabilidade é um pré-requisito para a implementação da agenda e desenvolvimento e de integração em África.</p> <p>A Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) foi estabelecida em 2002 e tem vindo a ser reforçada. A Agenda 2063, aprovada pela União Africana em 2015, preconiza uma visão de longo prazo que interliga paz e desenvolvimento numa multiplicidade de prioridades.</p>

Junho 2003	Princípios e Boas Práticas do Doador Humanitário, aprovados em Estocolmo	<p>É um conjunto de princípios e boas práticas acordadas por um amplo espectro de doadores e atores humanitários, de forma a terem uma atuação mais harmonizada, atempada, transparente e eficaz. Definem-se como princípios essenciais da atuação humanitária:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Humanidade, que transmite a importância de salvar vidas e aliviar o sofrimento onde quer que este se encontre; - Imparcialidade, que significa que a atuação deve ser baseada unicamente nas necessidades, sem discriminação entre e dentro das populações afetadas; - Neutralidade, entendida como não dever favorecer nenhuma parte envolvida num conflito armado, nem em nenhuma disputa, onde a ajuda humanitária esteja a ser levada a cabo; - Independência, compreendida como a independência dos objetivos humanitários em relação aos objetivos políticos, económicos, militares ou outros que qualquer ator possa ter, nas zonas onde a ação humanitária esteja a ser implementada. <p>Para além dos princípios, estão também definidas boas práticas sobre financiamento, gestão dos fundos e prestação de contas dos doadores no âmbito da ação humanitária.</p>
Dez. 2003	Estratégia Europeia de Segurança	<p>Identifica as 5 principais ameaças com que a UE se defronta: terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, fracasso dos Estados e criminalidade organizada. Pela primeira vez, define objetivos para defender os interesses de segurança da UE no mundo e afirma uma abordagem multilateral.</p> <p>Reconhece que “não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz nem segurança, e que sem desenvolvimento e erradicação da pobreza a paz não será duradoura” (perspetiva reforçada na revisão de 2008).</p>
2003	Declaração conjunta UE-Nações Unidas	<p>Estabelece a cooperação entre as duas organizações no âmbito da gestão de crises, abrindo caminho a reformas na coordenação e a outras declarações posteriores.</p>
Dez. 2004	Painel de Alto Nível das Nações Unidas para as Ameaças, Desafios e Mudanças	<p>O relatório “A More Secure World: Our Shared Responsibility” sublinha que “desenvolvimento e segurança estão intrinsecamente ligados” e que “um mundo mais seguro só é possível se os países mais pobres tiverem uma real oportunidade para se desenvolver”.</p>
2005	Relatório ONU “In Larger Freedom”	<p>Afirma a responsabilidade da comunidade internacional em garantir a segurança, o desenvolvimento e os direitos humanos, numa perspetiva centrada nas pessoas, nas suas necessidades e liberdades fundamentais.</p>
2005	Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda	<p>Define os princípios para melhorar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento e inclui disposições sobre a ajuda em situações complexas e Estados frágeis, onde estes princípios devem ser adaptados, tendo por objetivo de longo prazo o estabelecimento de instituições legítimas, eficazes e sólidas.</p>
Dez. 2005	Consenso Europeu para o Desenvolvimento	<p>Conferiu maior visibilidade às questões de boa governação e direitos humanos na política de desenvolvimento. Pretendia também uma resposta mais integrada da UE aos Estados Frágeis, que combinasse os diversos instrumentos de áreas políticas distintas.</p>
Dez. 2005	Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa	<p>Este documento estratégico apresenta, pela primeira vez, o reforço da segurança humana, particularmente em contextos de fragilidade institucional e em cenários de pós-conflito, como uma prioridade transversal da cooperação portuguesa.</p>

2006	Comissão para a Consolidação da Paz das Nações Unidas	<p>A criação da Comissão de Consolidação da Paz (PBC) representou o reconhecimento de uma abordagem mais abrangente que possa responder aos múltiplos desafios dos países em situação de fragilidade, crise ou conflito. A PBC é um órgão subsidiário de aconselhamento do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral, para propor estratégias integradas para a construção da paz, coordenar os vários atores e mobilizar recursos nesses processos.</p> <p>Juntamente com o Fundo de Construção da Paz e com o Escritório de Apoio, integra a arquitetura de peacebuilding da ONU (em revisão em 2020). As NU criaram também escritórios de peacebuilding em vários países afetados por conflitos.</p>
Abril 2007	Princípios para uma Intervenção Internacional Eficaz em Estados Frágeis (OCDE)	<p>Dez princípios internacionalmente acordados sobre a intervenção externa em países frágeis e afetados por conflitos, incluindo a necessidade de compreender o contexto específico e formular respostas adaptadas, “do no harm” e alinhamento com as prioridades locais, colocar o enfoque na construção do Estado e na não-discriminação, entre outros.</p> <p>Estes princípios evoluíram posteriormente para o New Deal (2011).</p>
Nov. 2007	Conclusões do Conselho sobre Segurança e Desenvolvimento Conclusões do Conselho sobre a resposta europeia às situações de fragilidade	<p>As Conclusões do Conselho sobre Segurança e Desenvolvimento definiam as ações para aumentar a coerência das políticas e a coordenação entre segurança e desenvolvimento, na área do planeamento estratégico, Reforma do Setor de Segurança (RSS), parcerias com organizações regionais e relação entre ajuda humanitária e segurança.</p> <p>As Conclusões do Conselho sobre situações de fragilidade apelavam à implementação de abordagens integradas na UE – “Whole-of-EU”, com a necessidade de uma melhor coordenação e utilização dos instrumentos diplomáticos, de desenvolvimento, de ajuda humanitária e de segurança para prevenir e resolver situações de fragilidade, e mandatavam a Comissão Europeia, em estreita colaboração com os Estados Membros, a elaborar um plano de ação que promova uma maior coerência e conseqüente eficiência e eficácia da ação externa da UE. No entanto, este plano de ação para situações de fragilidade nunca chegou a ser definido.</p> <p>Ambas referem a necessidade da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento e foram aprovadas durante a Presidência Portuguesa da União Europeia.</p>
Dez. 2007	Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária	<p>Tendo por objetivo melhorar a coerência, eficácia e qualidade da resposta humanitária da UE, o Consenso reafirma os princípios e boas práticas da ajuda humanitária e o compromisso com o Direito Internacional Humanitário. Define um quadro comum para a prestação da ajuda humanitária por parte da UE e seus Estados Membros, e a participação na ação humanitária internacional, em cooperação com outros atores.</p> <p>Em 2008, a UE aprovou as Orientações da UE sobre Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário.</p>
Dez. 2007	Estratégia Conjunta África-UE	<p>Aprovada na II Cimeira UE-África (Lisboa), pretende reforçar a parceria política, a fim de dar resposta a questões de interesse comum. Estabeleceu 8 parcerias ou objetivos estratégicos, onde se incluem de forma proeminente as questões da paz, segurança, boa governação e direitos humanos. A cooperação na área da paz e segurança é considerada o vetor com melhor funcionamento no âmbito da parceria UE-África.</p> <p>O apoio da UE à Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) reveste-se de vários instrumentos, que vão desde a capacitação institucional da União Africana e apoio à própria estruturação da arquitetura de paz, à cooperação com as organizações regionais em África, ou ao financiamento e apoio técnico às missões de apoio à paz lideradas pelas instituições africanas. Tal implica apoiar as estruturas e iniciativas de mediação africanas; apoiar o Grupo dos Sábios, o Conselho de Paz e Segurança, o Sistema Continental de Alerta Rápido e a Força Africana de Alerta, bem como reforçar a capacidade da União Africana e das organizações regionais africanas nos domínios da gestão financeira para operações de apoio à paz, planeamento, recursos humanos, partilha de informações e análise. Isto para além das missões europeias efetuadas no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).</p>

Set. 2008	Agenda de Ação de Acra (AAA)	Este acordo aprovado por um conjunto alargado de países desenvolvidos e em desenvolvimento aprofunda e reforça a aplicação da Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda (2005). Em Acra, foi também criado o Diálogo Internacional sobre a Consolidação da Paz e a Construção do Estado , o primeiro fórum de diálogo político que reúne os países afetados por conflitos, os parceiros de desenvolvimento e a sociedade civil.
Dez. 2008	Posição comum para a exportação de armas	Vem substituir o Código de Conduta aprovado pela CE em 2003 e estabelece 8 critérios de avaliação a exportação de armas convencionais em países terceiros, com o objetivo de a tornar mais responsável e mais transparente.
2008	Relatório sobre a Estratégia Europeia de Segurança	Revê e reforça a Estratégia de 2003, atualizando os desafios de segurança e as abordagens europeias.
2009	Entrada em vigor do Tratado de Lisboa	No seu art.º21, alínea 2, estabelece um requisito de coerência para a realização dos objetivos da ação externa, afirmando que “a União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas”. O Tratado cria o duplo cargo de Alto Representante e Vice-Presidente da Comissão Europeia, bem como o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), trazendo o desenvolvimento e a política de segurança para um enquadramento conjunto. Define que “a União tomará em consideração os objetivos da cooperação para o desenvolvimento nas políticas que são implementadas que podem afetar os países em desenvolvimento” (art.º 188D). Mais especificamente, afirma que “a política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento e as políticas dos Estados Membros no mesmo domínio completam-se e reforçam-se mutuamente”, e que “na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento” (art.º 208, alíneas 1 e 2). Nesse quadro, a segurança foi uma das 5 prioridades setoriais definidas pela UE para minimizar incoerências e fomentar sinergias em prol de um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo.
2009	Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento	Assumia-se como um instrumento para que Portugal pudesse prosseguir “uma intervenção internacional com base em políticas mais coerentes, integradas e coordenadas”. O documento previa vários instrumentos de implementação, como um mecanismo de coordenação política e interministerial a reunir mensalmente, ou um grupo de trabalho sobre segurança e desenvolvimento coordenado pela agência de cooperação portuguesa e constituído pelas direções políticas e operacionais dos restantes ministérios envolvidos. A Estratégia não foi operacionalizada.
2009-2013	I Plano Nacional de Ação para Implementação da Res. do Conselho de Segurança das NU n.º 1325	Estabeleceu os objetivos principais, as atividades e indicadores para implementação, por Portugal, da Resolução das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança (de 2000).
Nov. 2010	Resolução do Conselho de Ministros sobre Coerência das Políticas para o Desenvolvimento	Reconhece o compromisso de assegurar a coerência das políticas nacionais que afetem os países em desenvolvimento com a política de cooperação para o desenvolvimento - particularmente a política de comércio e finanças, alterações climáticas, segurança alimentar, migrações e segurança (em correspondência com as prioridades da UE). Estabelece mecanismos formais de coordenação e de acompanhamento, incluindo um grupo de trabalho interministerial a nível político e uma rede de pontos focais.

2010	Criação do g7+	<p>O g7+ é uma organização intergovernamental voluntária, com 20 países membros, criada para dar voz às perspetivas e posições dos países afetados por situações de fragilidade e conflitos, para defender processos liderados pelos países no seu caminho para a paz e a resiliência, bem como para partilhar experiências sobre processos de consolidação da paz e do Estado.</p> <p>A organização atua também como interlocutor dos países em situação de fragilidade junto de várias organizações internacionais, nomeadamente a ONU e a OCDE. Apoia a implementação do New Deal para um Envolvimento Eficaz em Estados Frágeis (2011).</p>
Dez. 2011	Um New Deal para o envolvimento em Estados Frágeis	<p>Assinado em 2011 em Busan, pretende servir de base às intervenções da comunidade internacional no apoio à consolidação da paz e do Estado nos países frágeis, incluindo as abordagens, compromissos e formas de atuação para implementar os 5 objetivos: (i) apoio a processos políticos inclusivos e resolução de conflitos, (ii) reforço da segurança das populações; (iii) reforço do acesso à justiça; (iv) criação de emprego e oportunidades económicas; e (v) reforço da capacidade de mobilização de recursos internos para permitir ao Estado financiar serviços públicos. Tudo isto apostando em soluções lideradas pelos próprios países e construídas com base em relações de confiança entre os parceiros.</p> <p>No seguimento do New Deal, o CAD-OCDE aprovou os Objetivos de Consolidação da Paz e do Estado, que devem guiar o apoio internacional nestes países:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Legitimidade política - Promover acordos políticos inclusivos e a resolução de conflitos; - Segurança - Criar e reforçar condições para a segurança das pessoas; - Justiça - Remediar as injustiças e aumentar o acesso à justiça; - Bases económicas - Criar emprego e melhorar os meios de subsistência; - Receitas e serviços - Gerir as receitas e desenvolver capacidades para uma prestação de serviços mais justa e responsável. <p>Em 2016, o New Deal foi revisto para se articular com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, contribuindo para implementar os ODS em países frágeis.</p>
2011	<p>Estratégia da União Europeia para a Segurança e o Desenvolvimento na região do Sahel</p> <p>Quadro Estratégico da UE para o Corno de África</p>	<p>A UE adotou várias estratégias regionais que pretendem integrar as várias dimensões da segurança e do desenvolvimento na ação externa da UE nestas regiões.</p> <p>No Sahel, o documento centra-se em quatro vertentes de ação: desenvolvimento; boa governação e resolução de conflitos internos; segurança política e diplomática e Estado de direito; luta contra o extremismo violento.</p> <p>No Corno de África, o quadro estratégico levou, entre outras coisas, à elaboração: da iniciativa de apoio à resiliência no Corno de África (SHARE) (2012) e do Plano de Ação de Luta contra o Terrorismo para o Corno de África e o Iémen (2013).</p>
2012	Quadro Estratégico da UE para os Direitos Humanos e a Democracia e I Plano de Ação	<p>Define os princípios, abordagens e instrumentos para promover os direitos humanos em todos os domínios da ação externa da UE.</p>
2013-2020	Plano de Ação em matéria de Resiliência 2013-2020	<p>Este Plano de Ação dirige-se aos países mais sujeitos a situações de crise e afirma a questão da resiliência estatal e societal como uma das principais prioridades estratégicas da UE. Pretende integrar a ação humanitária, a cooperação para o desenvolvimento a longo prazo e o envolvimento político contínuo.</p>

2014	Roteiro UE-África 2014-2017	<p>Aprovado na IV Cimeira UE-África, o Roteiro define as ações para implementação das prioridades conjuntas (paz e segurança; democracia, boa governação e direitos humanos; desenvolvimento humano; crescimento e desenvolvimento sustentável e integração continental; e questões globais e emergentes).</p> <p>Em 2014, foi criado o envelope financeiro pan-africano, para apoiar a execução da parceria estratégica UE-África.</p>
Maio 2014	Abordagem global da UE em relação às crises e aos conflitos externos	<p>É um marco no processo de interligação entre diversas abordagens e instrumentos. A ambição é promover uma abordagem mais holística, “europeizada”, conjunta e abrangente na resposta a crises externas ao território europeu.</p> <p>No plano formal, a abordagem engloba todas as fases do ciclo do conflito ou crise externa, desde a prevenção de conflitos, o alerta precoce, a gestão da estabilização imediata e o processo de consolidação da paz, “para ajudar os países a retomarem o rumo do desenvolvimento sustentável de longo prazo”. Para tal, define várias ações em 8 medidas para melhorar a coerência da ação externa: i) desenvolver uma análise partilhada; ii) definir uma visão estratégica comum; iii) privilegiar a prevenção; iv) mobilizar os diferentes pontos fortes e capacidades da UE; v) empenhar-se a longo prazo; vi) ligar as políticas e a ação interna e externa; vii) tirar mais partido das Delegações da UE; viii) trabalhar em parceria com outros atores regionais e internacionais. Foi atualizada em 2016 com a nova Estratégia Global da UE.</p>
2014-2020	Quadro Financeiro Plurianual da UE (QFP)	<p>Os instrumentos financeiros pertinentes para a ação externa na interligação entre segurança e desenvolvimento incluem: o Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IEP); o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA); o Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV); o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD), e o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH); bem como o orçamento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).</p> <p>O Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IEP) desempenha o papel principal nas ações em matéria de paz e segurança e foi criado em substituição do Instrumento para a Estabilidade (ativo desde 2006) e de um conjunto de outros instrumentos financeiros centrados no combate ao tráfico de droga, minas, pessoas deslocadas, gestão de crises, reabilitação e reconstrução pós-conflito. Centra-se na preparação e resposta a crises, na prevenção de conflitos e na consolidação da paz. O IEP é programado pelo Serviço Europeu de Ação Externa, mas gerido pela Comissão Europeia.</p> <p>O Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED) – não integrado no orçamento da UE – implementa a cooperação entre a UE e os Estados ACP. A UE e os países e regiões parceiros identificaram a paz e segurança ou a reforma do setor da segurança como um setor prioritário em diversos programas indicativos regionais e nacionais no âmbito do FED.</p> <p>Para o período 2014-2020, mais de 10% da ajuda programada através do ICD (do orçamento da UE) e do FED (fora do orçamento) é para ações de apoio à prevenção/resolução de conflitos e promoção da paz e segurança.</p> <p>A UE definiu ainda Fundos Fiduciários para uma resposta rápida, conjunta, complementar e flexível a situações de emergência, agregando recursos financeiros de vários doadores, dos quais o maior é o Fundo Fiduciário para África (criado em 2015).</p>

2014-2020	<p>Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa</p>	<p>A política de cooperação portuguesa assenta em 3 áreas de atuação: Cooperação para o Desenvolvimento, Educação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária e de Emergência. No âmbito da primeira área, o eixo “Governança, Estado de direito e direitos humanos” engloba as ações de Capacitação Institucional e a Ligação Paz, Segurança e Desenvolvimento no contexto dos Estados frágeis, ambas com grande relevância para a ligação entre segurança e desenvolvimento.</p> <p>Na cooperação bilateral neste âmbito, define-se que a cooperação portuguesa utilizará uma abordagem gradual e adaptada, de forma a equilibrar as necessidades de desenvolvimento a longo prazo com as pressões de curto prazo, e que será prosseguido o reforço da articulação entre os instrumentos e atores dos diferentes domínios da ação externa portuguesa (3D - Diplomacia, Defesa e Desenvolvimento). As prioridades são:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) a execução da Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento, fundamental na promoção de uma maior coerência, coordenação e complementaridade (3C) da intervenção do Estado na resposta a estes desafios; (ii) a aplicação do Novo Acordo para o Envolvimento Internacional em Estados Frágeis, enquanto enquadramento fundamental para o relacionamento bilateral com os países parceiros que subscreveram o Novo Acordo, nos diferentes domínios da ação externa; (iii) a promoção do conceito de segurança humana, procurando-se proteger o indivíduo contra ameaças como a pobreza, a fome, a doença, a violação dos direitos humanos, a violência sexual ou tráfico de pessoas; (iv) a promoção de grupos de trabalho entre as entidades estatais com competência ou intervenção nesta área, com o objetivo de se alcançar uma atuação mais eficaz. <p>Na cooperação multilateral, refere-se também que Portugal tem como uma das prioridades a “melhoria da abordagem internacional em matéria de segurança e desenvolvimento, com particular atenção para os Estados frágeis”.</p>
2014-2018	<p>II Plano Nacional de Ação para a Implementação da Res. do Conselho de Segurança das NU n.º 1325</p>	<p>No âmbito da temática “Mulheres, Paz e Segurança”, mantém as 5 áreas estratégicas do I Plano Nacional e define as medidas, ações, indicadores e responsabilidades de implementação, para o período 2014-2018.</p>
Março 2015	<p>Declaração de Sendai e Quadro para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030</p>	<p>É um roteiro para a construção de sociedades mais resilientes, prevenindo e reduzindo o risco de desastres. Substitui o Quadro de Ação de Hyogo (2005-2015) e complementa a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, definindo metas concretas até 2030.</p>
Março 2015	<p>Plano de Ação da UE para o Golfo da Guiné 2015-2020</p>	<p>Com a crescente instabilidade nos países do Golfo da Guiné devido à falta de controlo sobre as águas costeiras e a própria costa, originando um aumento das atividades criminosas (nomeadamente o tráfico de droga, pirataria, roubo de petróleo e pesca ilegal), a UE adotou, em março de 2014, a Estratégia regional para o Golfo da Guiné. Um ano mais tarde, seguiu-se a aprovação do Plano de Ação para o Golfo da Guiné 2015-2020, que define o apoio da UE no sentido de dar resposta aos desafios no domínio da segurança marítima e da criminalidade organizada na região.</p>

Abril 2015	<p>Plano de Ação Regional para o Sahel 2015-2020</p> <p>Plano de Ação Regional para o Corno de África 2015-2020</p>	<p>Estes planos de ação operacionalizam as estratégias regionais aprovadas pela UE em 2011.</p> <p>No caso do Corno de África, o Plano visa dar uma resposta mais integrada a desafios que se agudizaram nos últimos anos, como a radicalização, a influência de vários países na região e a dimensão regional dos conflitos, e os fenómenos de migração e deslocação forçada.</p> <p>No caso do Sahel, apresenta ações em domínios considerados fundamentais para a estabilização e segurança da região, nomeadamente a prevenção e combate à radicalização, a criação de adequadas condições para a juventude, a migração e gestão de fronteiras, e luta contra o tráfico e a criminalidade organizada transnacional.</p>
Abril 2015	<p>Plano de Ação para implementação da Abordagem Global da UE em relação às crises e conflitos externos</p>	<p>Este plano de ação tem um grande enfoque na realização de visões estratégicas comuns (UE + Estados Membros) para os países afetados por crises e conflitos, através de documentos-quadro conjuntos; na criação de capacidades nos países parceiros para reforço da segurança e desenvolvimento; na transição das missões da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) para outros instrumentos como a ajuda ao desenvolvimento; em novos métodos para um destacamento rápido de missões conjuntas no terreno; e em mecanismos de coordenação do trabalho entre serviços e atores (salientando, por exemplo, o papel fundamental das Delegações da UE nos países terceiros).</p>
Abril 2015	<p>Comunicação Conjunta da CE: “Desenvolver as capacidades para promover a segurança e o desenvolvimento”</p>	<p>O objetivo é reforçar as capacidades dos parceiros na prevenção e gestão de crises. Estabelecem-se 3 áreas a melhorar: (i) a coordenação no seio da UE, incluindo entre os Estados Membros, ao nível estratégico e operacional, (ii) os quadros de definição e implementação de políticas, partilhados entre os atores europeus, e (iii) a avaliação da exequibilidade de ações para a adaptação dos instrumentos da ação externa.</p> <p>Dá-se especial atenção à coordenação e complementaridade entre as missões da PCSD e os programas de desenvolvimento, por exemplo em prioridades como a reforma do setor de segurança nos países parceiros. Reconhece-se também que é necessário tornar mais flexível a disponibilidade de verbas limitadas para as atividades no terreno, nomeadamente para a prevenção de conflitos e o apoio à sociedade civil.</p>
Julho 2015	<p>Agenda de Adis Abeba sobre o Financiamento do Desenvolvimento</p>	<p>É o principal documento acordado nas NU sobre financiamento do desenvolvimento, definindo um quadro global para alinhamento das políticas e fluxos financeiros. Refere-se uma atenção especial aos países em situação de conflito e pós-conflito, bem como o gap existente no financiamento da consolidação da paz (<i>peacebuilding</i>).</p>
Agosto 2015	<p>Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência</p>	<p>Pretende “promover a coerência e a coordenação entre os organismos e departamentos do Estado português intervenientes na ação humanitária, bem como garantir a necessária articulação com as demais entidades e atores da cooperação, nomeadamente as organizações da sociedade civil”.</p> <p>Em termos institucionais e de coordenação, foi constituída uma Unidade de Coordenação, presidida e coordenada pelo Camões I.P., com a participação de vários Ministérios setoriais – Defesa Nacional, Administração Interna, Saúde, Segurança Social – para além da sociedade civil (através da participação da Plataforma Portuguesa das ONGD).</p> <p>Em 2018, foi lançada a Linha de cofinanciamento de projetos de ação humanitária de ONGD e em 2019 um Instrumento de Resposta Rápida para financiamento de Ações de Emergência por ONGD.</p>

Set. 2015	<p>Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)</p>	<p>Na declaração da Agenda 2030, “Transformando o nosso mundo”, a PAZ figura como um dos cinco princípios “5P” prioritários – Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz, Parcerias – afirmando-se: “estamos determinados a promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência; não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz, e não há paz sem desenvolvimento sustentável”. Nesse sentido, alguns fatores que dão origem à violência, insegurança e injustiça, como a desigualdade, a corrupção, a má governação e os fluxos financeiros e de armas ilegais são abordados na Agenda, tornando-se necessário “redobrar os nossos esforços para resolver ou prevenir conflitos e para apoiar os países em situação de pós-conflito, incluindo por meio da garantia de que as mulheres tenham um papel na construção da paz e do Estado”.</p> <p>O ODS 16 é especificamente dedicado à paz e segurança, mas outros ODS incluem metas essenciais para a promoção da paz.</p>
Nov. 2015	<p>Plano de Execução do Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária</p>	<p>No seguimento da avaliação efetuada em 2014 ao Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária, de 2008, este plano de implementação centra-se num conjunto restrito de ações que podem melhorar a eficácia e coordenação da ação humanitária da UE, sendo destinado à Comissão Europeia e aos Estados Membros da UE.</p>
Dez. 2015	<p>Resolução 2250 do Conselho de Segurança das NU sobre Juventude, Paz e Segurança</p>	<p>Reconhece pela primeira vez, a nível global, o papel específico dos jovens na promoção da paz. Estabelece um quadro político global sobre a participação dos jovens nas questões da paz e segurança, nomeadamente nas negociações e processos de paz, na resolução de disputas, na reabilitação, reintegração e reconstrução pós-conflito.</p> <p>Define que as necessidades específicas e as perspetivas dos jovens devem ser tidas em conta nas políticas, nos programas e na distribuição dos fundos.</p> <p>Assume como objetivo aumentar a representação dos jovens na tomada de decisões a todos os níveis, nas instituições e mecanismos para a prevenção e resolução de conflitos.</p>
Fev. 2016	<p>Revisão da contabilização da APD, CAD-OCDE</p>	<p>Em 2016, os países acordaram no CAD-OCDE a extensão do conceito de Ajuda Pública ao desenvolvimento (APD) de forma a incluir as despesas com cooperação técnica que apoie a boa governação no setor da segurança, desde que não contribua para a capacidade militar do país beneficiário.</p>
Maio 2016	<p>Cimeira Humanitária Mundial, Istambul</p>	<p>A “Agenda para a Humanidade”, aprovada na Cimeira Humanitária Mundial, pretende responder de forma mais integrada às necessidades das pessoas afetadas por crises e conflitos, estabelecendo ligações entre as intervenções e os atores da ação humanitária e da cooperação para o desenvolvimento, para que seja possível alcançar objetivos de desenvolvimento também nesses contextos difíceis.</p> <p>Afirma também o nexo tripla ajuda humanitária-desenvolvimento-paz.</p>
Junho 2016	<p>Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia, “Visão Partilhada, Ação Comum: Uma Europa mais Forte”</p>	<p>Veio estabelecer a visão e prioridades para todas as áreas da ação externa da União num contexto cada vez mais variável de desafios e riscos globais. É marcada pela necessidade de resposta às principais ameaças à segurança europeia, que são, pelo menos ao nível das perceções, o terrorismo, a segurança energética e a questão das migrações.</p> <p>Nela se afirma que a política de cooperação para o desenvolvimento se deve tornar mais flexível e alinhada com os interesses da UE em termos de segurança e política externa. Reconhece que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é uma oportunidade para uma ação externa mais coerente e conjunta e para estender a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) a todas as políticas.</p> <p>Procura cimentar a implementação das várias políticas, estabelecendo modalidades e mecanismos de trabalho conjunto para uma abordagem mais coerente, coordenada e tanto quanto possível integrada da ação externa europeia. Estes esforços enquadram-se também numa lógica de maior eficácia e eficiência no uso de recursos financeiros e humanos. São publicados relatórios anuais de implementação da Estratégia.</p>

Nov. 2016	Quadro Estratégico da UE para apoio à Reforma do Setor de Segurança	<p>Guia a definição e implementação dos programas de Reforma do Setor de Segurança (RSS), envolvendo todos os atores e instrumentos que, ao nível europeu, concorrem para estes processos.</p> <p>Reconhece-se que estes são processos que exigem um envolvimento e apoio da UE a longo prazo nos países parceiros, em termos políticos, financeiros e técnicos, interligando a política e a segurança, a justiça, a resposta humanitária e de desenvolvimento.</p>
Dez. 2016	Declaração sobre o Direito à Paz	<p>Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, define o direito à paz como um direito humano. Concebe a paz como um processo dinâmico e positivo que não se limita à ausência de conflito, mas ligado também ao desenvolvimento humano e socioeconómico.</p>
Maio 2017	Conclusões do Conselho sobre a operacionalização do nexa ação humanitária-desenvolvimento	<p>Com as emergências humanitárias a serem mais frequentes, mais complexas e mais persistentes no tempo, o nexa entre ação humanitária e ajuda ao desenvolvimento a médio longo prazo torna-se cada vez mais relevante. As conclusões definem as abordagens para aumentar a coerência e complementaridade destas intervenções.</p>
Junho 2017	Consenso Europeu para o Desenvolvimento	<p>É o documento enquadrador da política de desenvolvimento da UE.</p> <p>A interligação e coerência entre as várias áreas da ação externa da UE está patente, de forma mais integrada e complexa, na perspetiva de reforçar a credibilidade, o valor acrescentado, a influência e o impacto positivo da ação europeia no mundo.</p> <p>Reforça a resposta aos contextos de fragilidade, com enfoque na resiliência, sustentabilidade, luta contra a pobreza e a situações de crise.</p> <p>O Consenso aborda diretamente a paz e segurança no capítulo específico dedicado à “Paz – sociedades pacíficas e inclusivas, democracia, instituições eficazes e responsáveis, Estado de direito e direitos humanos para todos”.</p>
Junho 2017	Uma abordagem estratégica em matéria de resiliência na ação externa da UE	<p>Esta abordagem assenta num apoio mais coerente da UE aos esforços nacionais dos países parceiros, continuando a aplicar o Plano de Ação em matéria de Resiliência 2013-2020 e em consonância com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.</p> <p>Coloca-se uma maior ênfase na resiliência como fator de prevenção de conflitos e nas necessidades decorrentes de fragilidades e crises prolongadas. Nesse sentido, recomenda-se que a UE deveria, entre outras recomendações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dar prioridade e reforçar a estreita cooperação dos intervenientes políticos, humanitários e do desenvolvimento da UE em crises e situações de deslocação prolongadas, respeitando os diferentes mandatos estabelecidos pelos Tratados e os princípios humanitários; - Incentivar os governos, através do diálogo político, com o apoio dos parceiros para o desenvolvimento, a assumir mais responsabilidades na vulnerabilidade crónica e a reforçar as capacidades locais de gestão de riscos e uma resposta local mais rápida; - Mobilizar a sua capacidade de ação diplomática, diálogo sobre políticas setoriais e programação da assistência de uma forma coerente em torno de uma melhor análise partilhada de todos os fatores – nomeadamente dos riscos socioeconómicos, políticos e ambientais, que constituem fontes de vulnerabilidade face aos perigos existentes.
Julho 2017	Relatório Nacional Voluntário de Implementação da Agenda 2030	<p>Em relação ao ODS 16 e à ação externa de Portugal neste âmbito, destaca-se, por um lado, a participação portuguesa no quadro das organizações internacionais (ONU, UE, NATO e OSCE), nomeadamente nas missões multilaterais de paz e de formação/apoio técnico em países em desenvolvimento e, por outro lado, a cooperação bilateral com países parceiros, no âmbito da cooperação técnico policial e técnico-militar.</p>

2019-2022	<p>III Plano Nacional de Ação para a Implementação da Res. do Conselho de Segurança das NU n.º 1325 sobre Mulheres, Paz e Segurança</p>	<p>Tem 4 objetivos estratégicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Reforçar a integração da agenda Mulheres, Paz e Segurança, bem como da perspetiva da igualdade entre mulheres e homens, na intervenção do Estado Português nos âmbitos nacional, regional e internacional; Proteger os direitos humanos das mulheres e raparigas e punir todas as formas de violência contra as mulheres e raparigas, incluindo a violência sexual; Promover a participação das mulheres e dos/as jovens na prevenção dos conflitos e nos processos de construção de paz; Promover a integração da agenda Mulheres, Paz e Segurança no trabalho das organizações da sociedade civil. <p>A coordenação do III PNA compete a uma Comissão Técnica de Acompanhamento composta por representantes das áreas governativas dos negócios estrangeiros, da cidadania e da igualdade e da defesa nacional, e a implementação das medidas previstas deve ser articulada com outras políticas setoriais que se revelem pertinentes.</p>
Março 2020	<p><u>Proposta da UE para uma nova Estratégia com África</u></p>	<p>A proposta recomenda a intensificação da cooperação em 5 áreas transição “verde”; transformação digital; emprego e crescimento sustentável; paz e governação; migrações e mobilidade. Propõe-se concentrar a cooperação para a paz em regiões com maior vulnerabilidade e reforçar a resiliência, interligando as intervenções humanitárias, de desenvolvimento, de paz e segurança em todas as fases dos conflitos e crises.</p>
Março 2020	<p>Apelo a Cessar-Fogo global (ONU)</p>	<p>A 23 de março de 2020, o Secretário-geral das NU fez um apelo a um cessar-fogo global (reforçado por resolução do Conselho de Segurança, em julho), com vista a: proteger os trabalhadores humanitários e de saúde e assegurar a preparação das comunidades locais na resposta ao coronavírus; permitir a ajuda humanitária para responder ao crescimento das necessidades dos mais vulneráveis; usar este momento sem precedentes da história mundial para dar passos concretos para a paz em todos os conflitos no mundo.</p> <p>No entanto, o apelo teve poucos efeitos práticos, uma vez que, nos poucos casos em que foi declarado, representou apenas uma breve pausa no conflito violento (com o ressurgimento posterior da violência) ou não teve uma abrangência real na prossecução da paz (foi declarado de forma unilateral por uma das partes em conflito).</p>
Março 2020	<p>Plano Global de Resposta Humanitária (ONU)</p>	<p>Para dar resposta à pandemia de COVID-19, a ONU lançou o plano global de resposta humanitária, que, embora se centre mais na resposta sanitária de curto-prazo, pretende também ser um fator estabilizador em países com maior fragilidade e abordar os efeitos colaterais da pandemia ao nível socioeconómico (incluindo em países em crise e pós-crise).</p>
2020	<p>Agenda Estratégica da UE 2019-2024</p>	<p>Grande enfoque na promoção dos interesses e valores europeus no mundo, dando uma “prioridade mais clara aos interesses económicos, políticos e de segurança europeus” e “mobilizando todas as políticas para o efeito”. Afirma que “a UE continuará a trabalhar em prol da paz e da estabilidade mundiais e a promover a democracia e os direitos humanos”.</p>
2020	<p>Plano de Ação para os Direitos Humanos e Democracia 2020-2024</p>	<p>Sucede aos dois Planos de Ação anteriores (2012-2014 e 2015-2019).</p> <p>Afirma que os crescentes desafios aos direitos humanos e à democracia – com a redução do espaço da sociedade civil, o enfraquecimento do Estado de direito, a impunidade generalizada das violações dos direitos humanos, as violações do direito internacional humanitário em conflitos armados - são um apelo à liderança da UE nesta área, pelo que os direitos humanos e a democracia devem estar na vanguarda dos esforços desenvolvidos pela UE para prevenir e resolver as crises, e em todos os domínios da ação externa.</p> <p>Define as prioridades para que as delegações da UE, juntamente com as embaixadas dos Estados Membros, determinem as medidas operacionais específicas a nível nacional, regional e multilateral.</p>

Abril 2020	<p>Abordagem “Team Europe”</p>	<p>O objetivo da Team Europe é o apoio aos países parceiros na luta contra a pandemia e os seus efeitos, centrando a abordagem numa mobilização e combinação de recursos da UE, dos Estados membros e das instituições financeiras (em particular o Banco Europeu de Investimentos e o Bando Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento).</p> <p>Uma das principais ações sob esta modalidade foi o estabelecimento de uma ponte aérea humanitária para responder a situações de emergência humanitária e vulnerabilidade em países parceiros afetados pela pandemia, em complemento ao <i>United Nations Global Humanitarian Response Plan</i>.</p> <p>Neste quadro, Portugal participou, em 2020, nas operações de ajuda a São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Venezuela, Haiti e Líbano.</p>
Jun. 2020	<p>Plano de Ação na Resposta Sanitária à Pandemia COVID-19 entre Portugal e os PALOP e Timor-Leste</p>	<p>Foi elaborado com o objetivo de contribuir para a mitigação dos efeitos da pandemia COVID-19 nos Países Africanos de Língua Portuguesa e em Timor-Leste. Apoia os países parceiros com recursos fundamentais (financeiros, humanos e materiais) à resposta à pandemia, e apoia a formação em saúde pública, com vista a reforçar capacidades.</p> <p>Tem uma abordagem “whole-of-government”, sendo coordenado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, através do Camões I.P., e com participação de várias entidades, entre as quais estão os Ministérios da Defesa Nacional e da Administração Interna.</p>
Nov. 2020	<p>Acordo provisório sobre o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027</p>	<p>No âmbito do capítulo VI (Vizinhança e o Mundo), a maioria dos instrumentos da ação externa são fundidos no Instrumento para a Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (NDICI, na sigla inglesa).</p> <p>Dos 98,4 mil milhões de euros previstos no capítulo VI, 71,8 mil milhões são para o NDICI.</p> <p>O NDICI organiza-se em 3 pilares: geográfico (envelopes regionais), temático (de apoio aos direitos humanos e democracia, sociedade civil e paz e estabilidade) e de resposta rápida (responder a situações de crise, resiliência e ligação entre ajuda humanitária e desenvolvimento e resposta a necessidades e prioridades da política externa).</p> <p>Pelo menos 92% dos apoios devem cumprir os critérios da Ajuda Pública ao Desenvolvimento.</p> <p>O Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED), que implementa a cooperação UE-ACP é, pela primeira vez, integrado no orçamento comunitário.</p> <p>É criado um instrumento fora do orçamento – o Mecanismo Europeu para a Paz – para financiar ações de segurança e defesa decididas pelo Conselho.</p> <p>Foi ainda acordado o programa suplementar “<i>Next Generation EU</i>”, um instrumento temporário para a recuperação económica e resposta à pandemia de COVID-19, a implementar entre 2021 e 2023.</p>
↓		
2021	<p>Novo acordo UE-ACP Cimeira UE-África e Estratégia Conjunta Entrada em vigor do Quadro Financeiro Plurianual da UE 2021-2027 Novo Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia</p>	

#COERÊNCIA NA PRESIDÊNCIA

PROMOVIDO POR



COFINANCIADO POR

