

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

Jennifer Feller

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

Resumo

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

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

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

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

Abstract

The Future of European Union Cooperation for Gender Equity in Africa

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

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

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

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

Artigo recebido: 03.10.2020

Aprovado: 26.03.2021

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I. Desenvolvimento e participação das mulheres em África

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Lições aprendidas e recomendações

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

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

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

Quais seriam as possíveis vias para reverter este efeito?

Ficam aqui algumas ideias:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusões

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

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

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

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

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

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