

Gênero, manutenção e consolidação da paz: oportunidades para o Brasil

Grupo de Trabalho 4

1. INTRODUÇÃO:

Desde o ano 2000, com a aprovação da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 (Res1325), a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveram importantes avanços de cunho normativo e estrutural para que a igualdade de gênero se tornasse uma prioridade no âmbito da paz e da segurança internacional. Dentre os avanços, encontram-se uma série de resoluções¹ que buscam aumentar quantitativa e qualitativamente a participação de mulheres, em especial em posições de liderança, além da transversalização de gênero, em todas as suas ações.

Estas normativas foram acompanhadas também da criação de unidades de gênero, combate à violência sexual e proteção, além de manuais de treinamento, guias sobre abordagens de gênero, além da designação de postos de alto nível, como a Representante Especial do Secretário Geral para a Violência Sexual. Os avanços no âmbito normativo e a criação de estruturas e processos de apoio foram exitosos em elevar a prioridade e o conhecimento sobre a temática, inclusive o entendimento de que a igualdade de gênero é, de fato, um dos principais ingredientes para a paz verdadeiramente sustentável. No entanto, permanecem lacunas para que essas normativas sejam postas em práticas, em especial, em contextos de operações de manutenção e consolidação da paz.

A mudança na natureza dos conflitos, o surgimento de movimentos extremistas e a dificuldade de promoção do Estado de Direito em jovens nações também trazem novos desafios. O retorno à "normalidade" enfrenta dificuldades de cunho operacional e traz novas preocupações no que diz respeito ao impacto específico que têm em mulheres e meninas. Neste contexto, em 2015, culminam, no âmbito das Nações Unidas, três processos que visam fortalecer a atuação da organização em ações dedicadas à promoção da paz e segurança internacional. São eles o Painel de Alto Nível em Operações de Paz,² o Estudo Global para a Implementação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança,³ e a Revisão da Arquitetura de Consolidação da Paz de 2015.⁴

¹As seguintes resoluções fazem parte da agenda sobre mulheres, paz e segurança: Res1325 (2000); Res1820 (2008); Res1888 (2009); Res1889 (2009); Res1960 (2010); Res2106 (2013); Res2122(2013); Res2272 (2016).

² Organização das Nações Unidas (2015). *Uniting our Strengths for Peace-Politics, Partnership and People. Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*. Disponível em: http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf. Acesso em: 25/05/2017.

³ Organização das Nações Unidas (2015). *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing Peace. A Global Study on the Implementation of the United Nations Resolution 1325*. Disponível em: <http://wps.unwomen.org>. Acesso em: 25/05/2017.

⁴ Organização das Nações Unidas (2015). *The Challenge of Sustaining Peace. Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/150630%20Report%20of%20the%20AGE%20on%20the%202015%20Peacebuilding>

Este *PolicyBrief* focou nas recomendações presentes nestes três documentos em prol da igualdade de gênero. Buscou-se abordar os temas relevantes nos três processos, bem como as oportunidades e desafios para o Brasil. Encontramos que:

- Os três processos reconheceram a importância fundamental de promover a participação de mulheres em todas as fases de processos de paz, pré e pós conflito, além de garantir que seus direitos sejam respeitados e necessidades específicas atendidas;
- Ao se colocar a população civil e sua proteção no centro das preocupações de qualquer processo de resolução de conflitos, cresceu também a importância dada à proteção de mulheres e meninas, particularmente no que tange à violência sexual em conflitos;
- A prevenção de conflitos e/ou a sua recorrência foi destacada pelos três processos como essencial. Além disso, reconheceu-se que mulheres têm um papel fundamental a desempenhar neste âmbito e que a igualdade de gênero é necessária para alcançar uma paz que seja verdadeiramente sustentável;
- Apesar disso, bastante ênfase é colocada no papel das mulheres enquanto vítimas dos mais variados tipos de violência, desde o deslocamento forçado, ao tráfico de pessoas e a violência sexual, o que contribui para o aprofundamento das desigualdades de gênero.

Este *PolicyBrief* está dividido em quatro seções principais. A primeira abordará as recomendações específicas sobre a temática no âmbito das operações de paz. A segunda abordará as principais conclusões e recomendações do Estudo Global. A terceira focará nos pontos destacados à igualdade de gênero em processos de construção e consolidação da paz. Finalmente, a quarta e última seção identificará as principais oportunidades e desafios para o Brasil.

Seção 1: O Painel de Alto Nível para Operações de Paz e a igualdade de gênero

Em outubro de 2014, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, nomeou o Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz para examinar o estado atual das operações de paz da ONU. O Painel presidido pelo ex-Presidente de Timor-Leste e Prêmio Nobel José Ramos-Horta constitui continuação do Relatório Brahimi de 2000, que apelou a um renovado compromisso político por parte dos Estados-Membros, a importantes mudanças institucionais e a um maior apoio financeiro.

O Relatório Nyakhat de 2015, como foi apelidado, é centrado nas pessoas e retomou a ideia de que são as condições específicas no terreno e os desafios confrontados pela população civil que devem guiar os esforços da organização. Reconheceu-se que as mudanças no cenário internacional, em especial no que diz respeito à natureza dos conflitos e desafios inerentes a eles, estão ocorrendo rapidamente e que a capacidade das Nações Unidas de atuar não progrediu no mesmo passo. Para

mudar este cenário, o Relatório recomenda quatro mudanças fundamentais.

Em primeiro lugar, deve-se retomar o papel central das ações relacionadas à prevenção e mediação de conflitos, pois não só os recursos tornaram-se escassos, mas a velocidade da organização em engajar com estas atividades é ainda lenta. Mandatos devem, portanto, estar alinhados com as capacidades e os déficits locais, e não o contrário. Um segundo aspecto ressaltado é a necessidade de definir os tipos de missões de acordo com a situação local específica, utilizando-se de todo o espectro de ações à disposição da ONU. Em terceiro lugar, deve-se fortalecer parcerias para garantir uma paz inclusiva e um ambiente seguro. Parcerias devem ser buscadas com base em resoluções e responsabilidades compartilhadas. Em quarto, fortalecer o foco nas pessoas e na proteção de seus direitos de forma que as operações de paz sejam planejadas de acordo com as necessidades do campo.

Neste contexto, prevê-se uma série de estratégias que elevam a centralidade da população local, inclusive sua inclusão em processos de tomada de decisão e atuação no terreno; focam nas medidas de prevenção e na necessidade de engajamento político para a resolução de conflitos; e no tratamento adequado das sérias violações aos direitos humanos que ocorrem no terreno.

A centralidade da população civil contribuiu também para a crescente preocupação com as mulheres e a agenda sobre mulheres, paz e segurança é destacada no relatório como componente primordial para a paz sustentável. O relatório apresenta a necessidade de fortalecer o papel desempenhado por mulheres em ações relacionadas à prevenção de conflitos, manutenção da paz e construção e consolidação da paz. Dentre as principais recomendações, destacam-se: (1) maior participação de mulheres em posição de liderança; (2) melhor integração de mulheres desde o planejamento até a execução de mandatos de missões de paz; (3) inclusão de mecanismos de resposta e monitoramento a violência baseada no gênero, inclusive, sequestros, casamentos forçados, escravidão sexual, entre outros; (4) fortalecimento do papel de mulheres na prevenção e mediação de conflitos; e (5) integração da dimensão de gênero em todas as políticas e estratégias, como nas áreas de assistência eleitoral e proteção de civis.

A maior participação de mulheres também promove uma melhor proteção à população local para garantir seus direitos. Neste âmbito, o relatório destaca a necessidade de monitorar, investigar e reportar os mais variados tipos de violações dos direitos humanos, inclusive melhor proteger mulheres locais de todos os tipos de violência, inclusive da violência sexual. Para tanto, além de um trabalho intersetorial com o componente civil, faz-se necessário o contato com autoridades estatais, grupos armados não estatais e a comunidade, inclusive organizações de mulheres locais, como forma de dissuadir o uso da violência contra civis e melhor compreender as necessidades específicas das mulheres naquele local em particular. Garantir a participação destas mulheres na busca de soluções aos conflitos e promover seu status político, econômico e social, é também destacado como fundamental para a paz sustentável.

Recomenda-se também que Estados membros e as Nações Unidas como um todo, atendem para casos de Exploração e Abuso Sexual envolvendo pessoal da organização. Além de prejudicar os esforços levados a cabo pela organização, atestam a incapacidade da mesma de melhor proteger a população civil e as mulheres locais, em particular.

O relatório destaca a necessidade de fortalecer a capacidade das Nações Unidas de evitar que estes ocorram, seja através de mecanismos de pronto alerta, seja através do fortalecimento das ações de negociação e mediação. Neste contexto, missões políticas especiais receberam especial atenção e participação de mulheres locais foi repetidamente destacado como condição necessária para que estes

processos sejam representativos, inclusivos, e portanto, eficazes.

Finalmente, o relatório destaca ainda a necessidade de distanciar-se de noções de que a agenda sobre mulheres, paz e segurança ou a integração de uma perspectiva de gênero é uma tarefa exclusivamente de mulheres ou de unidades de gênero e proteção. A desigualdade de gênero e a violência baseada em gênero têm profundas consequências ao bem-estar de uma nação e precisam ser tratadas para a promoção da paz sustentável.

Seção 2: Avanços e retrocessos na implementação da Res1325

O Estudo Global reforçou vários pontos destacados pelo Painel de Alto nível, e destacou que a despeito da crescente importância conferida aos civis, e particularmente a sua proteção, foi somente com o advento da agenda sobre mulheres, paz e segurança que a agenda de direitos de mulheres e meninas ganhou espaço na arena da paz e segurança internacional. Avanços concretos em prol de uma maior participação e mulheres, seja em ações humanitárias, seja em operações de paz ou em processos de paz continuam baixos, e o que é pior, a agenda enfrenta sérios desafios de financiamento.

Neste contexto, passados 15 anos da adoção da Res1325, um estudo sobre a implementação desta agenda foi encomendado a RadhikaCoomaraswamy com o objetivo de destacar os avanços e traçar recomendações concretas para que seja posta em prática. A principal conclusão do estudo destacou que a transformação dos conflitos, a chegada do extremismo violento e outras ameaças têm impactado a capacidade da ONU e dos Estados membros de responder adequadamente. E não é à toa. Como já previamente notado, nestes 15 anos, o cenário internacional mudou drasticamente e as ferramentas para responder às novas ameaças não acompanharam o mesmo ritmo. O significado profundo de conceitos como a paz, a segurança e até mesmo a justiça se transformou.

Neste contexto, o relatório pôs em evidência alguns importantes avanços. A adoção do Estatuto de Roma e a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI - ou International Criminal Court - ICC) constituem um passo concreto na busca da justiça para milhares de mulheres cujos direitos foram violados e seus corpos sujeitos aos mais diversos tipos de violências. Apesar de pequeno, houve um aumento no número de referências às necessidades específicas de mulheres e meninas em acordos de paz, e até mesmo o número de mulheres em posições sênior aumentou no âmbito da ONU. Destaca-se, também, o aumento da ajuda bilateral em questões relacionadas à igualdade de gênero que quase quadruplicou, ainda que esta estivesse próxima a zero quando da inauguração desta agenda.

Apesar destes avanços o Estudo Global destacou que os níveis sempre crescentes de militarização e de conflito armado reforçam as desigualdades e aumentam a vulnerabilidade de mulheres aos mais diversos tipos de violências. Assim, a prevenção, acima de qualquer outra ação, deve ser priorizada. Neste âmbito, o enfoque de gênero é uma pedra fundamental. Além da ativa participação de mulheres atuantes na consolidação da paz, deve-se priorizar ações de empoderamentopolítico e econômico.

Na área da justiça, apesar dos avanços obtidos com o Estatuto de Roma, são ainda poucos os casos que processados, em especial no nível local. Os perpetradores de violência contra meninas e mulheres devem ser identificados, julgados e responsabilizados por seus atos de maneira rápida e transparente. A impunidade é sintoma da desigualdade de gênero e dificulta o processo de cura e superação. Além disso, deve-se atentar para que a justiça em contextos instáveis não foque somente

em casos individuais, mas também nas condições que perpetuam relações de gênero desiguais e aumentam a vulnerabilidade de mulheres. Deve-se atentar, por exemplo, para legislações costumeiras que não garantem às mulheres o direito à propriedade, à herança, ao registro de filhos e até mesmo à nacionalidade. Neste contexto, deve-se privilegiar a participação de mulheres na vida política do Estado, ainda que seja através de cotas, como forma de garantir que o mínimo de representatividade contribua para que questões relacionadas ao gênero sejam consideradas.

No âmbito da assistência humanitária e reconstrução pós conflito, deve-se maximizar a experiência de mulheres locais e atentar para sua realidade específica. Em contexto de crescente extremismo, mulheres acabam, com frequência, em meio ao fogo cruzado. A falta de atenção para seus anseios, pode contribuir, inclusive para que se juntem a esses movimentos.

Como agentes da paz, sua presença permanece pequena, em especial considerando-se as mulheres uniformizadas. Somente 3% dos contingentes militares é composto por mulheres, e sua atuação tende a ser de apoio, e logística, e não na ponta.

Para finalizar, ainda há falhas no financiamento da implementação da WPS Agenda. O estudo propõe que uma porcentagem mínima de 15% de todo o fundo seja voltada para a implementação desta agenda como forma de garantir que seja efetivamente priorizada nos níveis nacional e internacional.

3. A construção e consolidação da paz, a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres

Os crescentes desafios enfrentados pelas Nações Unidas e comunidade internacional como um todo no âmbito da paz e da segurança internacional contribuíram para o surgimento de conceitos e práticas focados na construção e consolidação da paz, sendo essa uma paz sustentável (*sustainingpeace*) e com apropriação ou pertencimento nacional inclusivo (*inclusive nationalownership*). A internalização dos conflitos, o colapso e o enfraquecimento da autoridade estatal, aliados às graves violações dos direitos humanos e ao extremismo tornaram obrigatórias ações que visassem a institucionalização do Estado, seu desenvolvimento econômico e o fortalecimento do Estado de Direito como condições fundamentais para a paz.

A revisão da arquitetura onusiana dedicada à consolidação da paz buscou identificar estes fatores centrais para a paz sustentável e seus principais desafios. Em primeiro lugar, o entendimento de que a arquitetura de consolidação da paz refere-se exclusivamente à Comissão de Consolidação da Paz (PBC), seu Escritório de Apoio (PBSO) e Fundo (PBF) é errôneo e dificulta o tratamento integral e transversal dos diversos desafios. Neste contexto, destacou-se que a garantia de apropriação pelos atores locais - de todas as vertentes e facções - do processo de paz é condição *sinequa non* para a paz. Aos países apoiadores, é preciso atentar, que sustentar a paz é um processo caro e de longo prazo, cujos resultados nem sempre são palpáveis e visíveis em pouco tempo. Neste processo, ressaltam-se as relações de gênero e poder que regem a sociedade e que devem ser devidamente consideradas durante todo o processo, desde a cessação das hostilidades até a construção da paz.

O relatório faz quatro recomendações: (1) Melhorar as capacidades do Sistema ONU de responder às demandas locais, acelerando transições entre operações e equipes de campo e fortalecendo a integração e colaboração entre todos os atores no local, inclusive na formulação de uma visão compartilhada de sociedade; (2) Estabelecer parcerias, inclusive com instituições financeiras, a fim de

manter ações e estratégias contínuas ao longo do tempo; (3) Garantir o planejamento adequado de recursos para o curto, médio e longo prazo; e, finalmente (4) Fortalecer a liderança nacional e a inclusão.

Como nos demais processos, o foco na prevenção é destacado e o papel que mulheres desempenham ocupa espaço central, inclusive como agentes ativas para a manutenção e construção da paz. No entanto, as vozes das mulheres tendem a ser silenciadas em processos de paz. Ainda que a ONU esteja trabalhando para apontar mulheres como mediadoras e membros dos times de suporte e equipes de negociação, esses esforços ainda são modestos.

Uma das principais inovações deste relatório é o destaque dado às estratégias de recuperação econômica que considerem o trabalho feminino (o pago e o não pago) e a necessidade de fortalecer o empoderamento econômico deste público. Destacou também as reformas sensíveis ao gênero no setor de segurança que garantam espaços públicos seguros para mulheres, além do restabelecimento da infraestrutura e serviços sociais básicos e a credibilidade das instituições.

É importante salientar que a incorporação de uma perspectiva de gênero em processos de construção e consolidação da paz foca tanto na participação de mulheres na administração pública e na estrutura de governança, como na garantia de que as instituições estatais reconstruídas não perpetuem desigualdades. O empoderamento de mulheres surge então como importante estratégia para por fim à violência e diminuir suas vulnerabilidades. É somente a partir do pleno e justo funcionamento destas instituições que se garante o pleno exercício da cidadania, seja por homens, como por mulheres, e a superação dos traumas decorrentes do conflito.

Neste contexto, a dedicação de um orçamento específico para projetos dedicados à promoção da igualdade de gênero é fundamental. Em 2009, o Secretário Geral adotou o “Marcador de Gênero” com o objetivo de garantir que 15% dos gastos em consolidação da paz fossem utilizados em atividades visando as necessidades específicas das mulheres, o avanço da igualdade de gênero e o empoderamento feminino. Contudo, em nenhum país de atuação, a ONU conseguiu atingir essa marca. Da mesma forma, a capacidade da organização de evitar a recorrência de conflitos permanece limitada.

O relatório evidenciou, ainda, diferentes fatores que levam à ocorrência de conflitos, a exemplo da escassez de recursos naturais, a posse de terra e água, a degradação ambiental e o aumento populacional. Neste contexto, mulheres acabam sendo diferente e desproporcionalmente afetadas. O direito à posse de terra e o livre acesso à água e outros recursos naturais é ainda um futuro distante em muitos países.

Por fim, o relatório instou as instituições financeiras a privilegiarem projetos voltados à igualdade de gênero. A PBC recebeu a difícil atribuição de garantir que os líderes nacionais se comprometam com a igualdade de gênero e o empoderamento feminino como elemento fundamental para a construção e consolidação da paz. O Escritório de Apoio deve trabalhar com as partes pertinentes do Sistema ONU para garantir que o *expertise* de gênero possa ser implementado na integração entre o país e a região durante o engajamento por parte do PBC. Por fim, o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral da ONU devem garantir que todas as suas resoluções apresentem uma forte dimensão de gênero, reconhecendo a centralidade da tríade proteção, prevenção e participação como necessários para a consolidação da paz.

4. Considerações finais: oportunidades para o Brasil

Os três estudos realizados pelas Nações Unidas em 2015 se interligam no sentido de estabelecer ações concretas tendo em mente todas as melhores práticas e lições aprendidas desde a publicação do Relatório Brahimi e da Res1325. As mudanças sofridas no cenário mundial, na natureza dos conflitos e nas evoluções das sociedades impõem mudanças na arquitetura das missões de paz e na maneira como os desafios são encarados.

Conforme pudemos observar, há pelo menos três temas recorrentes nos três processos de revisão que culminaram em 2015.

Primeiramente, reforça-se a importância da participação de mulheres, inclusive em posições de liderança, em qualquer esforço relacionado à promoção, manutenção e consolidação da paz, inclusive em emergências humanitárias e desastres ambientais. Ainda que este ponto tenha sido reforçado desde o ano 2000 com a Res1325, ao longo dos anos, cada vez mais, focou-se na proteção de mulheres, reforçando-se mais seu papel de vítima do que de agente da paz.

Apesar disso, o reconhecimento da violência sexual em conflito como um crime contra a humanidade e a necessidade de processar e julgar casos é um importante avanço alcançado na última década. Pode-se dizer que um segundo ponto em comum entre os três relatórios, é o papel central da justiça, em especial a justiça restaurativa e transformadora. Especial atenção é dedicada à superação dos traumas advindos dos conflitos e à reconstrução de um sistema que não permeie a impunidade e desigualdades.

Finalmente, destaca-se o empoderamento econômico, político e social de mulheres, como forma de combater a desigualdade de gênero, conclamando a comunidade internacional a contribuir financeiramente. Estes fatores são vistos como essenciais para a consolidação de uma paz que seja verdadeiramente duradoura.

Neste contexto, o Brasil enfrenta importantes desafios. Apesar do recente lançamento do Plano Nacional de Ação (PNA) e da abertura às mulheres de algumas posições de apoio ao combate no âmbito da Academia Militar de Agulhas Negras (AMAN) e na Escola Naval (EN), ainda temos um longo caminho a percorrer. No âmbito da defesa, as mulheres compõem somente 1% do efetivo brasileiro. Além disso, o Brasil ainda envia poucos policiais a operações de paz, o que dificulta a participação de mulheres. Finalmente, não temos uma unidade de mediação nem diretrizes claras sobre a participação de diplomatas brasileiros ou outros funcionários do governo, ou mesmo da sociedade civil, em processos de mediação e resolução de conflitos. Esta lacuna traz desafios para o planejamento adequado de ações que visem o aumento da participação de mulheres brasileiras nestes processos.

Pensando nestas questões, o grupo recomenda:

- Desenvolver mecanismos para garantir a presença de mulheres da sociedade civil, governo e forças de defesa e segurança em atividades relacionadas à paz e à segurança;
- Contribuir com a agenda de igualdade de gênero e empoderamento da mulher via projetos de cooperação sul-sul, incluindo a possibilidade de financiamento via Banco dos BRICS de projetos sensíveis ao gênero;
- Garantir treinamento específico a civis e militares para que assegurem melhores condições de bem-estar e de segurança de mulheres e meninas em situação de conflito e pós-

conflito;

- Apoiar e criar planos de educação e de acesso à justiça que visem suprimir a violência de gênero e empoderar as mulheres em situação de conflito e pós-conflito;
- Promover uma perspectiva de gênero considerando o papel ativo das mulheres nas atividades de assistência humanitária e de construção e consolidação da paz;
- Expandir a contribuição e colaboração das redes de pesquisa, implementação e organização das Missões de Paz no Brasil, por meio do fortalecimento das ações de redes como a a REBRAPAZ.

Referências Bibliográficas

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2015). *Uniting our Strengths for Peace-Politics, Partnership and People. Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*. Disponível em: http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf. Acesso em: 25/05/2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2015). *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing Peace. A Global Study on the Implementation of the United Nations Resolution 1325*. Disponível em: <http://wps.unwomen.org>. Acesso em: 25/05/2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2015) (2015). *The Challenge of Sustaining Peace. Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture*. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/150630%20Report%20of%20the%20AGE%20on%20the%202015%20Peacebuilding%20Review%20FINAL.pdf>. Acesso em: 25/05/2017.