

CCOPAB E OPERAÇÕES DE PAZ

Departamento de Educação
e Cultura do Exército

Diretoria de Educação Técnica Militar

V.1 - N.3 - 2020 - ISSN: 2525-5282



PERSPECTIVAS, REFLEXÕES E LIÇÕES APRENDIDAS



CCOPAB

Centro Conjunto de
Operações de Paz do Brasil
SERGIO VIEIRA DE MELLO

CCOPAB

E OPERAÇÕES DE PAZ

Departamento de Educação
e Cultura do Exército

Diretoria de Educação Técnica Militar

V.1 - N.3 - 2020 - ISSN: 2525-5282



PERSPECTIVAS, REFLEXÕES E LIÇÕES APRENDIDAS



CCOPAB

Centro Conjunto de
Operações de Paz do Brasil
SÉRGIO VIEIRA DE MELLO

Expediente

- **REVISTA:** CCOPAB E OPERAÇÕES DE PAZ: PERSPECTIVAS, REFLEXÕES E LIÇÕES APRENDIDAS
- **PRODUÇÃO:** Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)
- **DIRETOR GERAL:** Coronel Márcio Carneiro Barbosa
- **EDITOR:** Tenente Coronel R1 Carlos Alberto de Moraes Cavalcanti
- **DESIGNER GRÁFICO:** Agência 2A Comunicação
- **FOTOGRAFIA:** Cabo Lopes
- **COLABORADORES:** Alice Castelani de Oliveira
Angela Nogueira Neves
Anderson Félix Geraldo
Christiane Alves de Lima
Danilo Marcondes de Souza Neto
Daniel Vidal Pérez
Gabriel Victor Silva Paes
Karla Pinhel Ribeiro
Larissa Anacleto do Nascimento
Luiza Storino Cavalcanti
Julia de Souza Lucena Nishio
Nicole Marie Trevisan

CCOPAB E OPERAÇÕES DE PAZ: perspectivas, reflexões e lições Aprendidas é uma revista anual do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. Esta publicação não se responsabiliza por ideias e conceitos emitidos em artigos científicos, que expressam apenas o pensamento dos autores, não representando necessariamente a opinião do Conselho Editorial da revista. A publicação se reserva o direito, por motivos de espaço e clareza, de resumir os artigos.

Departamento de Educação e Cultura do Exército
Diretoria de Educação Técnica Militar
Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)
Av Duque de Caxias, 700 - Vila Militar - Rio de Janeiro - RJ
Cep: 21615-220 - Tel.: +55 (21) 2457-0515 / +55 (21) 2457-0787
Fax: +55 (21) 2457-4950 - comsoc@ccopab.eb.mil.br

- **ANO:** 2020

Sumário

▪ Prefácio	5
▪ Reflexões sobre o preparo para missões de paz de caráter individual a partir do nível micro dinâmico	7
<i>Angela Nogueira Neves</i>	
<i>Julia de Souza Lucena Nishio</i>	
<i>Danilo Marcondes de Souza Neto</i>	
▪ Implementação de Veículos Aéreos Não Tripulados na MONUSCO: Capacitações e Implicações	37
<i>Luiza Storino Cavalcanti</i>	
▪ Mulheres e Mediação Internacional: Um estudo sobre a participação das mulheres no processo de paz da Líbia	53
<i>Larissa Anacleto do Nascimento</i>	
<i>Karla Pinhel Ribeiro</i>	
▪ Garantia da segurança humana no contexto das operações de paz: examinando a agenda de segurança alimentar com base no estudo de caso da MINUSTAH (2004-2017)	85
<i>Gabriel Victor Silva Paes</i>	
<i>Alice Castelani de Oliveira</i>	
<i>Daniel Vidal Pérez</i>	
▪ A sustentabilidade e as mulheres na Manutenção da Paz	115
<i>Nicole Marie Trevisan</i>	
▪ As abordagens azul e verde na preparação dos <i>peacekeepers</i> brasileiros	143
<i>Anderson Félix Geraldo</i>	
▪ Gender e Ação Contra Minas: contribuindo para a construção da paz	163
<i>Anderson Félix Geraldo</i>	
<i>Christiane Alves de Lima</i>	





Prefácio

Esta quinta edição da Revista CCOPAB e Operações de Paz: perspectivas, reflexões e lições aprendidas se coloca como mensageira de reflexões e boas práticas que possam somar ao trabalho de nossos capacetes azuis. Os autores ainda possuem o desafio de apresentar novos dados das operações de paz correntes. Os artigos abrangem temas como:

- Reflexões sobre o preparo para missões de paz de caráter individual a partir do nível micro dinâmico
- Implementação de Veículos Aéreos Não Tripulados na MONUSCO: Capacitações e Implicações
- Mulheres e Mediação Internacional: Um estudo sobre a participação das mulheres no processo de paz da Líbia
- Garantia da segurança humana no contexto das operações de paz: examinando a agenda de segurança alimentar com base no estudo de caso da MINUSTAH (2004-2017)
- A sustentabilidade e as mulheres na Manutenção da Paz
- As abordagens azul e verde na preparação dos *peacekeepers* brasileiros
- Gender e Ação Contra Minas: contribuindo para a construção da paz

O CCOPAB espera que os artigos selecionados possam auxiliar pesquisadores e profissionais que lidam com a realidade das Operações de Paz. E continuaremos buscando a excelência nas futuras publicações.

■ ■ ■ Angela Nogueira Neves

Professora do Magistério Superior na Escola de Educação Física do Exército. PhD em Educação Física (UNICAMP) e mestranda em Segurança Internacional e Defesa na Escola Superior de Guerra (ESG-Rio de Janeiro).

■ ■ ■ Julia de Souza Lucena Nishio

Mestranda em Segurança Internacional e Defesa na Escola Superior de Guerra (ESG-Rio de Janeiro). Bacharel em Relações Internacionais (UNIPAMPA).

■ ■ ■ Danilo Marcondes de Souza Neto

Professor do Magistério Superior na Escola Superior de Guerra (ESG-Rio de Janeiro). PhD em Politics and International Studies pela Universidade de Cambridge e Bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado (JCNE) da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).



Reflexões sobre o preparo para missões de paz de caráter individual a partir do nível micro dinâmico

Reflections about training for individual peacekeeping missions from the micro-dynamic level

- Angela Nogueira Neves
- Julia de Souza Lucena Nishio
- Danilo Marcondes de Souza Neto

RESUMO: Os estudos sobre o nível micro-dinâmico nas missões de paz são relativamente recentes, especialmente no que diz respeito ao preparo do militar, foco deste artigo. Partindo de uma revisão sistemática acerca das demandas no nível micro-dinâmico em missões de paz, seguiu-se o método descrito pela *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses*. A partir dessas evidências da literatura e do planejamento atual do estágio de preparação para missão de paz (EPMP) oferecido pelo CCOPAB, sob as diretivas de treinamento das Nações Unidas, identifica-se como lacuna no treinamento pré-desdobramento a apropriação mais sistemática do histórico da missão à qual o militar é designado, incluindo aspectos relacionados à cultura local. As demandas identificadas na literatura apontam a lacuna desse conhecimento e das habilidades de trabalhar com os atores locais como um elemento de dificuldade basilar no terreno. Conclui-se apontando as limitações do estudo e perspectivas para futuras pesquisas.

PALAVRAS-CHAVES: treinamento pré-desdobramento; missão de paz; *peacekeepers*.

ABSTRACT: *Studies on the micro-dynamic level in peacekeeping missions are relatively recent, particularly regarding the training of the military, which is the focus of the present article. Starting from a systematic review*



of the demands at the micro-dynamic level in peacekeeping missions, the analysis is based on the method described as Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses. From these evidences of the literature and the current planning of the stage of preparation for peacekeeping mission (EPMP) offered by the CCOPAB, under the United Nations training directives, a gap was identified in pre-training deployment, related to the lack of a more systematic appropriation of the history of the mission to which the military is assigned, including the local culture. The demands identified in the literature point to the lack of this specific knowledge and the skills of working with local actors as an element of basic difficulty in the field. We conclude by pointing out the study's limitations as well as the perspectives for future research.

KEYWORDS: *pre-deployment training; peacekeeping mission; peacekeepers*

Introdução

Uma das principais ferramentas da Organização das Nações Unidas (ONU) para manter a paz e a segurança internacionais envolve o desdobramento de militares, policiais e civis em missões de paz. Como membro fundador da ONU, o Brasil contribui com recursos humanos e financeiros para essas missões, principalmente no que diz respeito ao envio de militares. Ao longo das décadas, as missões de paz registram alterações não apenas em seu conceito e sistemática, mas também nas relações sociais e políticas que cercam os conflitos (MALLAN, 1997; RAM, 2016; BRASIL, 2017).

Ao longo dessas mudanças, um elemento perene é a participação de militares nestas ações, sob a égide da ONU, utilizando a boina azul. A eficiência e efetividade no cumprimento das funções para as quais foram designados contribuem com as missões onde estão destacados, e também espelham a capacidade do país de treinar e enviar profissionais adequadamente preparados para atuar sob mandato da ONU. Por isso, o presente estudo adota um foco *bottom-up* - do nível tático ao nível estratégico - para refletir acerca da presença do Brasil em missões de



paz. Para isso, faz-se uma revisão sistemática da literatura com o propósito de identificar as habilidades requeridas ao militar e as demandas de uma missão de paz no nível micro-dinâmico, a fim de fundamentar uma reflexão acerca do preparo dos militares para emprego individual nas missões de paz.

A importância dessa reflexão em nosso cenário nacional é evidenciada pelo destaque que as missões de paz receberam na Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2020) recém-publicadas. Ademais, as missões de paz tomaram caráter estratégico, do ponto de vista da soberania do Brasil e da defesa nacional, e em especial à luz das experiências recentes no Haiti- Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti-MINUSTAH (2004-2017) e no Líbano-Força Interina das Nações Unidas no Líbano-UNIFIL (2011-2020). No âmbito da Força Terrestre configuram-se como demanda crescente inscrita entre suas atividades, relacionadas não só ao apoio, como também na gestão destes eventos (BRASIL, 2020).

A Participação do Brasil em Missões de Paz e a atual Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END)

O Brasil está presente em missões da paz da ONU desde 1947, tendo participado em mais de 50 operações relacionadas — com um período de ausência entre 1967 e 1985. Apesar de ter enviado tropas em outras missões de paz — como em Angola (1995), Moçambique (1993) e Timor Leste (1999) — nenhuma participação recente se compara ao engajamento brasileiro no Haiti (MINUSTAH), no período compreendido entre 2004 a 2017, principalmente devido ao quantitativo de militares desdobrados e a responsabilidade pelo comando do componente militar da missão. Além disso, após a retirada do navio brasileiro participante da Força Tarefa Marítima da UNIFIL, em dezembro de 2020, missões de paz de caráter individual caracterizavam a atuação do Brasil em missões de paz. Em 31 de janeiro de 2021 a contribuição brasileira para as missões de paz se dava pela presença no terreno de oficiais de



Estado-Maior na MONUSCO¹, UNMISS, MINUSCA, UNAMID, UNIFIL e UNFICYP, especialistas em missões (*experts on mission*) na MONUSCO, UNMISS, MINUSCA, MINURSO e UNISFA e policiais militares na UNMISS, UNAMID e MINUSCA participando de 2/3 das missões de paz em curso com um total de 68 profissionais militares empregados no terreno (ONU, 2021). Além disso, na MONUSCO o comandante militar (*Force Commanders*) era um Oficial General brasileiro.

Em âmbito nacional, o emprego de militares em missões de paz encontra amparo na Constituição Federal de 1988, acrescida do disposto na Lei Complementar n° 97 de 1999, a qual regula as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Os referidos princípios e diretrizes podem ser verificados entre os que estruturam a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2020).

Esses documentos tanto definem o planejamento das ações voltadas à Defesa Nacional quanto estabelecem o planejamento para o preparo em emprego do Poder Militar. Nos fundamentos da PND, ao apontar as características do cenário internacional que o país está imerso, o documento chama a atenção que a “demanda por ajuda humanitária e por operações de paz tende a acentuar-se, de sorte que o País poderá ser estimulado a incrementar sua participação nesses tipos de missão” (BRASIL, 2020, p. 17).

Participar de missões de paz, especialmente sob a égide da ONU é, por um lado, a reafirmação no cenário internacional da predileção pela paz e pelas negociações e pela solução pacífica de controvérsias entre Esta-

¹MONUSCO: *United Nations Organization Stabilization Mission in The Democratic Republic of the Congo*; UNMISS: *United Nations Mission in the Republic of South Sudan*; MINUSCA: *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic*; UNAMID: *African Union - United Nations Hybrid Operation in Darfur*; UNIFIL: *United Nations Interim Force In Lebanon*; UNFICYP: *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*; MINURSO: *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara*; UNISFA: *United Nations Interim Security Force for Abyei*.

dos. Por outro, é uma forma de projeção de *soft power*, em sua definição original, como um poder comportamental cooptivo, estabelecendo preferências e influenciando outros países a fazer algo, a partir de recursos intangíveis (NYE, 1990). Por isso, o direcionamento de recursos e objetivos às ações internacionais constituem ações de Defesa Nacional, uma vez que os mesmos podem ser compreendidos como “conjunto de medidas e ações do Estado (...) para a defesa (...) dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” (BRASIL, 2020, p. 15).

A articulação entre a PND e a END se dá por meio do alinhamento dos Fundamentos da PND, com os Objetivos Nacionais de Defesa (OND) e com as Ações Estratégicas de Defesa (AED), que norteiam a confecção dos documentos e diretrizes do Ministério da Defesa e de cada uma das forças singulares. Dos quinze itens que constituem os atuais Fundamentos da Política Nacional de Defesa, dois são dedicados especificamente à participação das Forças Armadas sob a égide de organismos internacionais e um terceiro, também alinhado, aponta para contribuição da estabilidade e bem-estar dos povos, conforme podemos ler:

IX. atuar sob a égide de organismos internacionais, visando à legitimidade e ao respaldo jurídico internacional, conforme os compromissos assumidos em convenções, tratados e acordos internacionais e sempre respeitando os princípios constitucionais;

X. participar de organismos internacionais, projetando cada vez mais o País no concerto das Nações;

XI. participar de operações internacionais, visando a contribuir para a estabilidade mundial e o bem-estar dos povos (BRASIL, 2020, p. 21).

A estes fundamentos se articulam diretamente dois Objetivos Nacionais de Defesa (OND), que determinam as condições para que estas políticas sejam alcançadas e mantidas no âmbito da Defesa Nacional. Essencial-

mente, estabelecem justamente o alcance do efeito do *soft power* projetado pelo país. São eles:

VII. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais. Refere-se à participação do Brasil nos mecanismos de resolução de controvérsias no âmbito dos organismos internacionais, complementada pelas relações com toda a comunidade mundial, na busca de confiança mútua, pela colaboração nos interesses comuns e pela cooperação em assuntos de Segurança e Defesa.

VIII. Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais. Caracteriza-se pelas ações no sentido de incrementar a participação do Brasil em organismos e fóruns internacionais, em operações internacionais e na cooperação com outros países, visando a auferir maior influência nas decisões em questões globais (BRASIL, 2020, p. 25).

Pode-se perceber que desde os fundamentos iniciais até os Objetivos Nacionais de Defesa existe o destaque para a participação brasileira no cenário externo sob a égide de organismos internacionais ou em ações de cooperação com demais países, especialmente em operações de paz ou de ajuda humanitária. As Forças Armadas brasileiras devem estar envolvidas nessas ações, de forma combinada ou singular (BRASIL, 2020).

Para orientar que medidas devem ser implementadas para que se alcancem os Objetivos Nacionais de Defesa, e que atendam aos Fundamentos da PND, são apresentadas diversas Ações Estratégicas de Defesa. Destacam-se três em particular, diretamente relacionadas com os Fundamentos objetivos anteriormente focados:

ED-16 PROMOÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

AED-81 Intensificar a realização de operações internacionais, uni-



lateralmente ou em arranjos multilaterais, e de iniciativas de cooperação em áreas de interesse de defesa.

ED-17 ATUAÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS

AED-84 Desenvolver capacidades das Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais, sob mandato de organismos multilaterais.

AED-85 Aperfeiçoar o adestramento de civis e militares para participação em operações internacionais (BRASIL, 2020, grifo nosso, pp.71-72).

A partir destes itens destacados podemos perceber que existe uma atenção relacionada não somente ao emprego das Forças Armadas em missões de paz, mas também ao preparo (capacitação, adestramento) dos militares e civis que serão envolvidos em tais operações.

Atuais diretivas de preparo de militares do Exército Brasileiro para missão de paz de caráter individual

A sistemática de preparo e emprego de militares para missões de paz foi historicamente vinculada ao Estado-Maior das Forças Armadas evoluindo para ações conjuntas entre as Forças Singulares. Em se tratando do Exército Brasileiro, as ações de planejamento, seleção, preparo e emprego de militares para missões de paz foram historicamente direcionadas pelo Estado-Maior do Exército, geridas administrativamente por seu Departamento de Pessoal e operacionalmente administradas pelo Comando de Operações Terrestres (COTER), criado em 1990.

A atividade específica de preparo para operações de paz no Exército Brasileiro foi direcionada ao Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOPaz), criado por meio da portaria do Comandante do Exército Nr 090 (Cmt Ex, 2005), o qual no ano de 2010 teve sua nomenclatura alterada para Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), passando a ser integrado por militares das três Forças Armadas (Mari-

nha, Exército e Aeronáutica). O CCOPAB é uma instituição de ensino do Exército Brasileiro, subordinada ao Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX) por meio da Diretoria de Educação Técnica Militar (DETMil), mas com vinculação direta ao Ministério da Defesa.

No contexto da Força Terrestre, ao longo dos anos 2000, pode-se verificar a estruturação de uma sistemática, com vistas à padronização dos procedimentos voltados às missões de paz relacionando ações específicas de operacionalidade, logística e apoio (Quadro 1).

Quadro 1: Respaldo Normativo de Operações de Paz no Exército Brasileiro.

Ano	Legislação	Objetivo
2004	Portaria nº 481	Cria o Grupo de Acompanhamento e Apoio às Missões de Paz no âmbito da Força Terrestre.
2005	Portaria nº 090	Cria o Centro de Operações de Paz.
2009	Portaria nº 181-EME	Aprova as diretrizes para as atividades relacionadas ao preparo, ao emprego e à desmobilização de militares do Exército Brasileiro, empregados em missões de paz de caráter individual.
2009	Portaria nº 182-EME	Aprova as diretrizes para as atividades relacionadas à seleção, ao preparo, ao emprego, à desmobilização e aos recursos financeiros de tropas do Exército Brasileiro em missões de paz.
2010	Portaria nº 182 Cmt Ex	Altera as condições de funcionamento do Grupo de Acompanhamento e Apoio às Missões de Paz no âmbito do Exército Brasileiro.
2014	Portaria nº 046 EME	Aprova a diretriz para atividades relacionadas ao preparo, ao emprego e a desmobilização de militares do Exército Brasileiro empregados em missões de paz de caráter individual.
2016	Portaria nº 238 DGP	Aprova as Instruções Reguladoras para o Programa de Atendimento Social à Família dos Militares e Servidores Civis Participantes de Missões Especiais (PASFME) no âmbito do Comando do Exército.
2017	Portaria nº 335 EME	Cria o Estágio de Preparação para Missões de Paz (EPMP).
2017	Portaria nº 336 EME	Estabelece as condições de funcionamento do EPMP.

A Portaria nº 336 de 2017 (EME, 2017), ao estabelecer as condições de funcionamento do Estágio de Preparação para Missões de Paz (EPMP) no Exército, destaca que este deve preparar militares, para exercerem as funções de Observadores Militares e Oficiais de Estado-Maior, e também os policiais militares para atuarem como policiais das Nações Unidas. Ainda segundo o documento, o mesmo deve ter periodicidade de dois estágios por ano possibilitando a matrícula de até trinta alunos por estágio, inclusive para militares de outras Forças Armadas, de Forças Auxiliares e de Forças Armadas das Nações Amigas (EME, 2017). Considerando a atenção dada na PND à capacitação e adestramento militar para a atuação em missões de paz, e que a presença do Brasil nas missões atuais ocorre quase exclusivamente pelo envio de militares para estas funções, o EPMP se reveste de especial importância.

Após um ano da entrada em vigor da Portaria n. 336, a DETMil publicou um aditamento à portaria, onde foram descritos o quadro geral de atividades escolares (exercícios integradores e disciplinas), as unidades de competência e elementos de competência para cada conteúdo/disciplina ministrados (DETMil, 2018) (Quadro 2). Além das disciplinas, há, para as três funções, um exercício integrador para o emprego das competências adquiridas no treinamento (DETMil, 2018).

O EPMP é dividido em quatro fases - estudos de línguas, estudos à distância, preparação operacional e preparação psicológica. As três primeiras fases são conduzidas pelo CCOPAB e a última conta com a participação do Centro de Psicologia Aplicada do Exército (CPAEx), tendo orientação técnico-pedagógica a cargo do DECEEx. Além das normativas apresentadas pelo EB, merece destaque o trabalho executado pelo CCOPAB, principalmente no que diz respeito ao processo de implementação da padronização internacional de treinamento estabelecida pela ONU.

Seguindo as instruções do DECEEx (EB60-IR-05.008; DECEEx, 2013) para o ensino por competência, há a descrição de atitudes, capacidades cognitivas, capacidades física e motora, capacidades morais e valores que devem ser mobilizados para que o militar tenha a competência para atuar na função à qual o curso se destina. No caso específico do



EPMP destacam-se: (1) atitudes de autoconfiança, comunicabilidade, equilíbrio emocional, imparcialidade, flexibilidade, coerência, imparcialidade, decisão; (2) capacidades cognitivas de análise, compreensão, raciocínios dedutivo e indutivo, planejamento; (3) capacidades morais de empatia e julgamento moral; e (4) valores como diversidade, colaboração (cooperação), espírito de corpo, fé² integridade, excelência.

Esse treinamento pré-desdobramento é essencial para oferecer ao militar conhecimentos para uma atuação segura e eficaz. No entanto, é necessário olhar para os eventos no terreno para melhor compreender se o que a ONU concebe como adequado para o programa de treinamento é o que é reproduzido em suas instituições parcerias. Os estudos sobre o nível micro-dinâmico nas missões de paz são relativamente recentes (AUTESSERRE, 2014). O nível micro-dinâmico versa sobre as relações, impactos e respostas locais, refletindo interesses e a cultura daqueles que implementam mandatos de manutenção da paz e permitindo a detecção de possíveis desajustes (PINGEOT, 2019). Tanto as missões de manutenção da paz quanto as de consolidação da paz lidam com questões culturais da sociedade em que estão implementadas e, por isso, compreender essas questões é importante para a execução do mandato, mas também por favorecer a consciência situacional e a segurança de seu pessoal (SCHIA; GJELSVIK; KARLSRUD, 2013).

Essa visão *bottom-up* de uma missão de paz pode ajudar a compreender os acontecimentos no nível macro – a progressão e efetividade da missão em si – possibilitando ajustes no nível operacional e até no mandato (AUTESSERRE, 2014). Ainda, compreender essas dinâmicas pode levar a um aperfeiçoamento do processo de preparo, uma vez que, identi-

²No contexto do Exército Brasileiro, a ideia de “fé” está associada à “fé na missão do Exército”, identificada como um dos valores militares: “Advém da crença inabalável na missão do Exército Brasileiro, e das Forças Armadas, em defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil e participar de operações internacionais”. Ver: Ministério da Defesa, Exército Brasileiro, Estado-Maior do Exército, “O Exército Brasileiro”, EB20-MF-10.101. Disponível em <http://www.eb.mil.br/documents/10138/6563889/Manual+-+O+Ex%C3%A9rcito+Brasileiro/09a8b0d2-81d0-4a69-a6ea-0af9a53eaf45>

Quadro 2: Visão geral da organização do Plano Integrado de Disciplinas do EPMP – CCOPAB.

Disciplinas	Unidade de Competência	Elementos de Competência	Unidades Didáticas
Fundamentos doutrinários para operações de manutenção da paz (EAD).	Atuar integrado à estrutura das Nações Unidas.	Agir conforme a documentação básica de treinamento da ONU.	- UD 1 - Visão Geral dos documentos e relatórios relativos as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas-EAD. - UD 2 - Segurança nas Operações de Manutenção de Paz da ONU-EAD. - UD 3 - Lições aprendidas das Operações de Manutenção de Paz da ONU-EAD.
Idioma Técnico para Operações de Paz.	Comunicar-se, utilizando o inglês técnico, no padrão mínimo exigido pelas Nações Unidas.	- Participar de reuniões e atividades cotidianas do observador/oficial de estado-maior (compreensão auditiva e expressão oral). - Interpretar textos técnicos e gerais no idioma Inglês (compreensão leitora). - Participar de reuniões e atividades cotidianas do observador (compreensão auditiva e expressão oral). - Produzir relatórios e documentos diversos que tramitam no sistema ONU (expressão escrita).	- UD 4 - Start Point - UD 5 - To be a soldier - UD 6 - A visitor to the base - UD 7 - Maps and terrain - UD 8 - Peacekeeping Operations - UD 9 - Military Observer - UD 10 - Patrol - UD 11 - UN Police - UD 12 - Convoy - UD 13 - First Aid - UD 14 - Humanitarian Assistance - UD 15 - Media Relations - UD 16 - Cultural Awareness
- Core Pre deployment Training - Materials	Atuar integrado à estrutura das Nações Unidas.	- Executar a missão de acordo com as tarefas do mandato para proteção de vulneráveis, conforme os preceitos da ONU. - Agir de acordo com os valores e normas de conduta e disciplina da ONU, protegendo o seu pessoal e instalações.	- UD 1 - Visão Geral das Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. - UD 2 - Tarefas do mandato das Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. - UD 3 - Pessoal Individual de Manutenção da Paz.
Exercício no Terreno: Operação de Paz fictícia: (UNAC-United Nations Assistance to Camer)			
Mobilização psicológica - CPAFx			

Disciplinas	Unidade de Competência	Elementos de Competência	Unidades Didáticas
• <i>Specialized Training Materials for Military Staff Officer (STM)</i>	• Assessorar as decisões de um QG em uma Operação de Paz. • Assessorar as decisões de um QG em uma Operação de Paz.	• Realizar o planejamento do componente militar. • Trabalhar dentro de uma estrutura de Quartel General. • Trabalhar de acordo com a estrutura logística de uma Operação de Paz. • Produzir informações para o sistema das Nações Unidas.	• UD 1 - Estrutura das Operações de Manutenção da Paz. • UD 2 - Enquadramento Jurídico. • UD 3 - Estrutura Operacional. • UD 4 - <i>(Driving Skills)</i> Habilidades e Prática de Direção. • UD 5 - Radio communication (Exploração das Comunicações). • UD 6 - Negociação e Mediação. • UD 7 - Desarmamento, Desmobilização e Reintegração.
	• Atuar dentro de um <i>Team Sire</i>, conforme as <i>Guidelines</i> (diretrizes) das Nações Unidas.	• Observar, monitorar e reportar o cumprimento de um acordo de paz. • Negociar e mediar acordos com as partes envolvidas no conflito. • Executar a ligação e coordenação com as partes envolvidas em uma operação de paz. • Realizar a verificação de informações sobre grupos e tropas armadas em sua área de missão. • Produzir informações para o sistema das Nações Unidas.	• UD 1 - Investigação, verificação e Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). • UD 2 - Mediação, negociação e uso de assistentes de linguagem. • UD 3 - Ligação e relações com a mídia • UD 4 - Procedimentos Operacionais Padrão (SOP) das Nações Unidas para relatórios, elaboração de correspondência e técnicas de <i>briefing</i>. • UD 5 - Navegação Terrestre. • UD 6 - <i>(Driving Skills)</i> Habilidades e Prática de Direção. • UD 7 - Radio communication. • UD 8 - <i>UN Civil - Military Coordination</i> (CIMIC). • UD 9 - Posto de Observação. • UD 10 - Tarefas do Observador Militar. • UD 11 - Conduta como capturado.
• <i>Specialized Training Materials for UN Police Officers</i>	• Atuar em auxílio a reestruturação do sistema policial e jurídico da área da missão em uma Operação de Paz.	• Prestar suporte de segurança à polícia nacional e aos órgãos responsáveis pela aplicação da lei. • Treinar a polícia nacional e os demais órgãos responsáveis pela aplicação da lei, visando sua reforma, reestruturação e reconstrução. • Aplicar a lei na área de missão, usando seus poderes de polícia, de acordo com o mandato.	• UD 1 - Suporte de segurança à Polícia nacional. • UD 2 - Treinamento da Polícia Nacional. • UD 3 - Leis na área da missão. • UD 4 - Comunicação Rádio. • UD 5 - Negociação, Mediação e o Uso de Assistentes de Linguagem. • UD 6 - Desarmamento, Desmobilização e Reintegração. • UD 7 - Elaboração de Relatórios.

Fonte: Diretoria de Educação Técnica Militar - DETMil. Aditamento do Boletim Interno s/nr ao BI 91, de 6 de Dezembro de 2018. Documento de ensino do Estágio de Preparação para Missão de Paz. Brasília: Ministério da Defesa, 2018.

cados os desafios, fricções, características e habilidades relevantes, o treinamento pré-desdobramento torna-se alinhado com os desafios da missão, o que pode refletir na efetividade da mesma (HELMÜLLER, 2013; DAHO; DUCLOS; JOUHANNEAU, 2019). Tendo isso em vista, o objetivo desse estudo é refletir acerca do preparo dos militares para emprego nas missões de paz de caráter individual a partir das demandas de uma missão de paz no nível micro-dinâmico, identificadas em uma revisão sistemática da literatura.

Métodos

Seguiu-se o método descrito pela *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (PRISMA, 2018). Este método de revisão sistemática garante maior validade interna à seleção de fontes que a revisão analítica. O método possui etapas descritas de forma pormenorizada, o que faz com que o mesmo seja passível de reprodução e conferência, o que garante confiabilidade aos resultados.

Bases de busca e palavras chaves

As bases de consulta selecionadas são a *Scopus* e *Web of Science*, por serem bases multidisciplinares e abrangentes. A combinação de palavras-chaves de busca utilizado foi *ALL “microlevel” AND (peacekeeping OR “peace enforcement” OR peacebuilding OR peacemaking) AND PUB YEAR>1999*.

Critérios de inclusão e exclusão

Da busca inicial, os artigos foram selecionados aplicando-se os critérios de inclusão e exclusão. Foram incluídos: (1) estudos etnográficos, relatos de caso, relatos de experiência e estudos observacionais; (2) estudos publicados entre 2000-2020; (3) estudos que tem entre seus resultados identificação de elementos, habilidades, demandas, características dos *peacekeepers*, estando estas relacionadas a desfechos específicos na missão; e (4) estudos em língua inglesa, portuguesa, espanhola e francesa.



Foram excluídos: (1) os editoriais, artigos teóricos, livros e capítulos de livros dedicados apenas à discussão conceitual do nível micro-dinâmico; (2) artigos que discutiam em uma perspectiva política a questão local; e (3) artigos que traziam dados sobre o nível micro-dinâmico a respeito de violência, crescimento econômico, tecnologia, entre outros, mas não sobre o *peacekeeper per se*.

Sistemática de seleção dos artigos

A partir dos resultados da busca nas bases de dados, os pesquisadores selecionaram os estudos elegíveis, identificando-os pelo título e eliminando aqueles que claramente não se relacionam com o tema central da revisão. Em um segundo momento, todos os resumos dos artigos selecionados foram analisados, de acordo com os critérios de inclusão previamente estabelecidos para este estudo. Na terceira etapa de identificação dos trabalhos relevantes, textos completos dos artigos selecionados foram lidos e analisados, também de acordo com os critérios de inclusão. Nesta etapa, as referências dos artigos selecionados para leitura completa foram também analisadas, de forma a identificar algum trabalho relevante que poderia não ter sido identificado na busca eletrônica.

Análise do viés dos artigos

Para verificar a qualidade das publicações selecionadas para a revisão sistemática e, assim, o possível viés dessas pesquisas, foi utilizada a ferramenta *Critical Appraisal Skills Programme* (CASP, 2018). Essa ferramenta dirige a avaliação de um trabalho qualitativo, com 10 itens para consideração de sua qualidade. Os parâmetros de avaliação versam sobre o estabelecimento dos objetivos, método utilizado, design da pesquisa, recrutamento amostral, coleta de dados, relação pesquisador-participante, ética em pesquisa, rigor da análise dos dados, redação dos achados da pesquisa a contribuição da pesquisa à área. A cada item atendido integralmente, atribui-se um ponto; se for parcialmente atendido, meio ponto; e se não for atendido, zero ponto. Escores finais próximos de 10 indicam baixa possibilidade de viés.

Organização dos Resultados

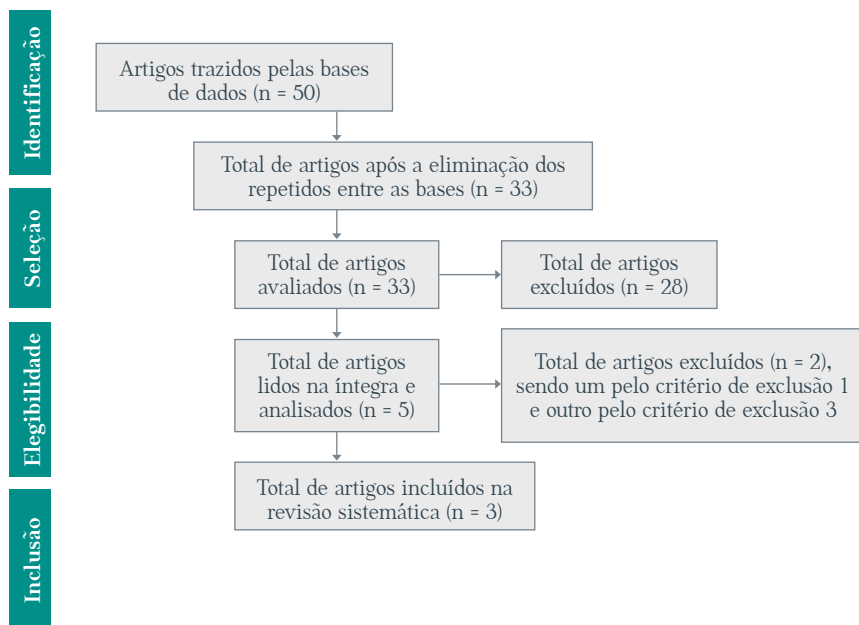
Os artigos selecionados foram lidos na íntegra e um fichamento individual destacando tipo de estudo, missão de paz à qual se refere; demandas no nível micro-dinâmico foram confeccionados. Esse material foi a base para a elaboração de uma tabela para apresentação resumida das informações, na ordem de sua publicação, da mais antiga para a mais recente. Além disso, as principais evidências dos artigos identificados foram destacadas em texto.

Resultados da revisão sistemática

Seleção dos artigos

As bases de dados retornaram um total de 50 referências (incluindo repetidas). Aplicando-se os critérios de inclusão e exclusão a partir da leitura do título e resumos dos artigos, foram selecionados cinco artigos

Figura 1: Diagrama de fluxo da revisão sistemática.





para o estudo. Após a leitura sistemática dos artigos, tendo em vista os critérios de seleção dos artigos adotados para o presente estudo, três artigos permaneceram e compuseram o material de análise da revisão sistemática (Figura 1).

Nos artigos, é possível identificar quais são as demandas e também identificar quais “habilidades” ou competências os *peacekeepers* deveriam apresentar para operar considerando estabelecer sua máxima efetividade nessa visão micro. Foi observado como o tema é pouco explorado dentro da literatura sobre missões de paz, dado o número limitado de referências, mesmo utilizando na busca uma combinação ampla de palavras-chave.

Avaliação do viés dos artigos

Dois dos artigos (RUFFA, 2013; RIETJENS; RUFFA, 2019) obtiveram nota média (5/10) e o terceiro artigo (AUTESSERRE, 2017) obteve nota 5,5/10 na ferramenta CASP. As maiores fragilidades dos trabalhos se concentraram na descrição dos métodos utilizados (não descrição do delineamento metodológico, não descrição dos participantes, dos procedimentos de entrevista, dos protocolos utilizados, da validade do roteiro de entrevista, do envolvimento do pesquisador com a amostra) e do rigor na análise dos resultados (com a não declaração de qual ferramenta ou abordagem foi utilizada para tratar os dados coletados em campo). Por isso, pode-se considerar algum risco de viés nos dados aqui apresentados.

As micro-dinâmicas

Os artigos trouxeram três abordagens das demandas micro-dinâmicas relacionadas à efetividade da missão: do *peacekeeper* com a população local (AUTESSERRE, 2017), do *peacekeeper* com outros *peacekeepers* (RIETJENS, RUFFA, 2019), do *peacekeeper* com as necessidades específicas de execução da missão (RUFFA, 2013) (Tabela 1).

Os artigos identificados nessa revisão assumem em certa medida que as atividades cotidianas, a ação tática, acabam por dar forma ao quadro geral de execução do mandato. Assumem então que a partir da

efetividade *bottom-up* é possível inferir efetividade macro. Todavia, nenhum artigo trouxe evidências para suportar essa hipótese. De forma mais conciliadora, Ruffa (2013) argumenta que a dicotomia sucesso/falha de uma missão é falsa, pois na mesma missão há variabilidade de efetividade e, então, há uma variabilidade da chance de sucesso talvez em algumas partes do mandato, e não em outras. Há o argumento de que a ação no local, com os locais e entre os componentes da tropa deve ser acompanhada, pois a mesma dá forma à intervenção, à prática profissional e sua representação, à organização da missão e sua doutrina (AUTESSERRE, 2017). Os dados dos artigos apontam que as relações estabelecidas impactam não apenas a população que recebe a missão, mas os militares e civis que trabalham na missão também (RUFFA, 2013; RIETJENS; RUFFA, 2019). Para missão de paz especificamente, Ruffa (2003) introduz o conceito de “efetividade da unidade de operação de paz”, adaptado do conceito de *military effectiveness*, com cinco indicadores – responsividade, integração, habilidades, qualidade, interoperabilidade – que variam de intensidade e importância de acordo com o tipo de missão – se humanitária ou de combate – e o papel que o militar desenvolve na missão. Essa perspectiva oferece um parâmetro para especializar partes do treinamento – em atividades de combate ou em atividades humanitárias. O artigo ressalta que o treinamento não seria específico para o país que envia *staff* para a operação, mas antes, específico para o país que a recebe.

Os três artigos dessa análise (RUFFA, 2013; AUTESSERRE, 2017; RIETJENS; RUFFA, 2019) destacam como o pouco conhecimento cultural, tanto em relação ao país que recebe a missão quanto em relação aos militares e civis que compõem o efetivo da missão podem dificultar sua execução. Desentendimentos a respeito da forma de operar e da lógica hierárquica geram frustração e mecanismos de tensão e exclusão entre militares de diferentes países e entre militares e civis (RIETJENS; RUFFA, 2019). Pré-conceitos a respeito do conhecimento e necessidades locais em uma suposta posição de hierarquia de conhecimentos – tanto de valores, de mecanismos locais de contenção e pre-

Quadro 3: Resumo dos achados principais nos artigos da revisão.

Artigo	Método	Missão	Unidades Didáticas
Ruffa, 2013*	Qualitativo (Não especificado)	Afeganistão (OTAN)	Foco: Missão Habilidades requeridas: - Habilidades para reconstrução e trabalho humanitário, incluindo habilidades logísticas; - Responsividade tanto para a questão e segurança, quanto para as questões da população local; - Integração estratégica, tática e operacional, tanto para as atividades militares quanto para as humanitárias; e - Interoperabilidade: responder a um QG multinacional. Demandas em relação à missão: - Estar preparado para entrar em ação a qualquer momento, mesmo que não seja em sua especialidade; - Achar o equilíbrio relacional de acordo com seu papel na missão: se estiver mais empregada nas questões humanitárias, mais próximo aos locais; se estiver no componente de combate, mais distante; e - Ser flexível e se ajustar à missão.
AUTESSERRE, 2017**	Etnográfico	- Bósnia, Afeganistão (OTAN) - MINUSCA; MONUSCO; UNFICYP; UNIFIL; UNMISS; UNMIK; UNMISET; ONUB; (ONU)	Foco: Locais Habilidades requeridas: - Realizar mais de uma tarefa por vez (cognitive overload); - Tomar decisões em curto espaço de tempo; - Sistemas e habilidades para prevenir violência Demandas em relação aos locais: - Necessidade de dar mais ouvidos à população local incluindo lideranças femininas; - Falta de conhecimento local: “bom” e “ruim” são conceitos culturalmente determinados; e - Reconhecer que esforços nem sempre são necessários: às vezes as coisas se arranjam com o tempo: saber onde intervir e quando esperar. Reconhecer os valores locais.

Artigo	Método	Missão	Unidades Didáticas
Riejiens, Ruffa, 2019***	Qualitativo (Não especificado)	MINUSMA (ONU)	Foco: Integrantes da missão Habilidades requeridas: - Ajuste estratégico e organizacional: ajustar as dependências e compatibilidades entre os integrantes da missão; - Ajuste cultural e humano: atenção à cultura (incluindo língua) dos integrantes da missão para melhor compreendê-los e trabalhar juntos - Ajuste operacional: como trabalhar juntos: os procedimentos, sistemas e padrões operacionais Demandas em relação aos demais componentes da missão (tanto staff militar quanto civil): - Desentendimentos entre as unidades criam fricção e ameaçam sua interação. Esse desentendimento tem fonte nas diferentes interpretações do mandato, nas diferentes formas de operar; - O choque entre expectativa e realidade da missão (tanto pelo mandato quanto pelas condições de trabalho) geram frustrações, que desencadeiam várias tensões e mecanismos de exclusão; e - Choque entre militares e civis, especialmente quanto ao trabalho humanitário; e - Dificuldade de integração das diferentes tecnologias e formas e padrões de operações entre os militares de diferentes países.

LEGENDA:

- * Publicado na revista *Defenseand Security Analysis*.
- ** Publicado na revista *International Studies Review*.
- *** Publicado na revista *International Peacekeeping*.



venção de violência – impedem que população e *peacekeepers* locais e estrangeiros possam combinar esforços (AUTESSERREE, 2017). Há de se ter a capacidade de não apenas adaptar a resposta à situação específica de segurança, mas à dinâmica e aos valores locais, para que haja apoio populacional e maior chance de perpetuação do controle do conflito, a habilidade de equilibrar operacionalmente as atividades de imposição da paz (combate) nas dinâmicas das necessidades locais e reconstrução da paz (humanitária) e de responder a um quartel general multinacional são habilidades transculturais para a efetividade de uma unidade de operação de paz (RUFFA, 2013).

Percebe-se, na literatura analisada, a existência de um tom de crítica ao preparo do militar que segue à missão, que não reconhece esse dinamismo local, que altera e faz alterar as missões, incluindo o fato de que a ação individual possa passar despercebida, e por isso, há a potencial chance de negligência.

“(...) treinamentos internos baseiam-se em um conjunto comum de ideias e incentivam uma mentalidade comum, que os participantes levam a várias organizações ou teatros de implantação. Além disso, os *peacebuilders* internacionais mudam de agência e de país regularmente ao longo de suas carreiras, geralmente transportando as premissas adquiridas em seus cargos anteriores para seus novos cargos [...] Tal como acontece com a adoção de hábitos, ... os novatos adotam premissas dominantes por causa dos cálculos de custo-benefício, imitação de *peacebuilders* ao redor ou socialização com as normas de seu novo ambiente. Infelizmente, mesmo quando alguns indivíduos são inicialmente céticos, a falta de conhecimento local, o foco em resultados de curto prazo e quantificáveis e o fato de que os *peacebuilders* não prestam contas a seus beneficiários.” (AUTESSERREE, 2017, p. 122)

Apesar da crítica apresentada, a possibilidade de alguma estratégia de preparo a fim de atingir as habilidades necessárias é citada apenas em um artigo (RIETJENS; RUFFA, 2019). Com o propósito de mitigar



possíveis desentendimentos entre os militares vindos de diferentes países, os autores relatam ter havido a experiência da condução de um treinamento centralizado antes da chegada na missão, sendo reportado sucesso, no sentido de redução da exclusão, desentendimentos e diferenças operacionais.

Reflexões acerca das diretivas atuais de preparo do observador militar, oficiais de Estado-Maior e *UN Police* a partir das demandas e habilidades requeridas nas missões de paz

O CCOPAB é uma instituição de ensino especializada em preparação para missões especiais, sendo parceira do *Peace Operations Training Institute* (POTI), seguindo suas recomendações e diretrizes para o treinamento dos militares. O CCOPAB então tem em sua perspectiva seguir as diretivas dessa organização internacional no oferecimento de seus cursos.

O Plano Integrado de Disciplinas (PLANID) é o documento de planejamento pedagógico que enfoca as atividades de ensino-aprendizagem (DECEX, 2013). O PLANID do EPMP tem o foco de preparar adequadamente observadores militares, oficiais de Estado-Maior e *UN Police* para atuar nas missões de paz da ONU. Em essência, o EPMP reflete o esforço nacional de incorporação do treinamento esperado pela ONU.

A atual concepção de preparo tem suas origens na Doutrina *Capstone* (ONU, 2008), que se encarregou de fornecer “(...) uma clara articulação das bases doutrinárias das operações de paz das Nações Unidas, à luz dos novos desafios impostos pela natureza cambiante do conflito, de interestatal para intraestatal” (p. 8). O documento considera que, frente à multiplicidade de atores envolvidos – tropas, militares, policiais, organizações não governamentais e intergovernamentais, agências humanitárias - de diferentes países e do local, era preciso preparar para atuar em um sistema de capacidades interligadas. Para isso, é necessário desenvolver estratégias comuns, reuniões de compartilhamento de

informações e harmonização das ações. Todavia, o próprio documento reconhece que, frente às características e agendas dos diversos atores, nem sempre isso seria alcançado. Salienta, ainda, a necessidade de trabalhar com a força local:

As operações de paz multidimensionais das Nações Unidas raramente possuem mandato para desempenhar um papel direto na promoção da recuperação e desenvolvimento socioeconômico, nem possuem pronto acesso à expertise requerida e ao financiamento programático. Não obstante, as operações de paz das Nações Unidas podem auxiliar o trabalho dos parceiros [da área] de desenvolvimento ao utilizar sua influência com as autoridades nacionais para encorajar reformas essenciais, ou utilizar os bons ofícios do Representante Especial do Secretário-Geral e/ou do Representante Especial Adjunto do Secretário-Geral/ Coordenador Residente/Coordenador Humanitário para ajudar na mobilização de fundos (doações) e de atenção para as principais atividades de desenvolvimento (ONU, 2008, p. 29-30).

Considerando estas diretrizes, as demandas e habilidades identificadas na literatura e o PLANID do EPMP (DETMIL, 2018), o policial militar preparado para a função de *UN Police* parece ser o mais especificamente preparado para atuar com forças locais, pois é previsto que o mesmo adquira a capacidade de reestruturar a ordem e oferecer suporte para que a agência local possa assumir suas funções, mediante capacitação por treinamento. Há então a clara necessidade de compreender as características culturais e operacionais de força policial local para evitar atrito e possibilitar um trabalho mais harmonioso (RIETJENS; RUFFA, 2019). Todavia, foi observado que não é claramente descrito nos conteúdos programáticos do curso pré-desdobramento um momento no processo de ensino aprendizagem no qual o *UN Police* desenvolve essa capacidade de compreender a singularidade da força local.

O observador militar, por sua vez, parece ser mais especificamente preparado para exercer um contato com os locais de forma hierarquicamente superior, negociando e mediando acordos, observando e monitorando cumprimentos dos acordos, e executando ligação e coordenação com as partes envolvidas. Nesse sentido, há a chance de que seu preparo esteja coerente com o que a ONU espera profissionalmente do militar. Todavia, considerando o quanto essa posição hierárquica frente aos locais pode prejudicar a condução das ações de construção da paz (AUTESSERRE, 2017), desenvolver a sensibilidade para identificação de lideranças e potenciais locais poderia facilitar a execução do mandato no nível local.

Já o oficial de Estado-Maior, que exerce uma função mais interna ao quartel general (QG) – atuando na logística, na inteligência no QG, por exemplo – tem maior ênfase na preparação para seguir a estrutura de comando da ONU, sem especificidade clara à construção da capacidade de harmonizar as diferentes formas operacionais dos diferentes atores envolvidos no QG e que a ele reportam. Em suma, o que essas observações apontam é que o preparo em uma perspectiva transcultural é, potencialmente, uma oportunidade de melhoria a ser integrada ao PLANID do CCOPAB (DETMIL, 2018), trazendo um diferencial ao treinamento pré-desdobramento dos militares brasileiros.

Identificamos, ainda, haver uma distinção no preparo do militar designado a ter uma atuação mais combativa (*UN Police*), uma atuação mais diplomática e mediadora (observador) e uma atuação no Estado-Maior da missão condizente com seu perfil profissiográfico (DECEX, 2018). Vale mencionar que há a realização de um exercício no terreno “CARANA *Scenario*”, criado pelo *United Nations Department of Peace Operations* (ONU, 2020a). O exercício consta de um material com conteúdo técnico – com a descrição do conflito, do país e de seu povo; com um documento base para *Peace Agreement*; um plano diretor e de avaliação; a declaração do conselho de segurança para a referida missão; regras de engajamento e uma matriz de planejamento – a qual descreve



os objetivos do exercício. Esse pode ser o recurso pedagógico a auxiliar na construção da habilidade da integração estratégica, tática e operacional, tanto para as atividades militares quanto para as humanitárias. Todavia, não são especificadas as competências a serem atingidas com esse exercício, ficando apenas o apontamento especulativo dessa possibilidade pela presente análise.

Nossa reflexão aponta que o grande ponto de necessidade é a instauração de um processo de apropriação mais sistemática do histórico da missão à qual o militar foi designado, da cultura local e das lideranças locais. As demandas identificadas na literatura convergem para a lacuna desse conhecimento e das habilidades para trabalhar com os locais – seja a população, seja a força militar ou policial – e com militares de outros países como um elemento de dificuldade basilar. A perspectiva de treinamento da ONU não contempla de forma específica estas questões.

Apesar dessa observação, ressaltamos que militares recentemente enviados para missões de caráter individual relataram se sentir bem-preparados, utilizando de conhecimento de outros cursos do Exército Brasileiro e de suas características pessoais de empatia, simpatia e flexibilidade para contornar eventuais dificuldades (CELESTINO; NEVES, 2020). Salienta-se que há a descrição no PLANID da aquisição de valores e atitudes junto às competências adquiridas no EPMP – como flexibilidade, comunicabilidade, empatia, julgamento moral, diversidade e colaboração (DETMIL, 2018) – que podem ajudar o militar a exercer suas funções no terreno. Esses valores não são constituídos pelos conteúdos, mas a partir da experiência vivenciada no EPMP, algo que não é descrito no PLANID, pois depende essencialmente da tríade instrutor-aluno-colegas. Por fim, há o relato de haver a experiência de receber treinamento complementar em outro país, o que, de certa forma, os prepararam para lidar com a diversidade operacional (CELESTINO et al., 2019). A importância de treinamento complementar parece ser um elemento importante no contexto da participação de oficiais e praças do EB no contingente espanhol atuando na UNIFIL, já que os militares

brasileiros passam por um período de treinamento na Espanha antes do desdobramento no Líbano. O mesmo pode ser observado também no que diz respeito à participação de militares brasileiros no contingente português da Missão de Treinamento Militar da União Europeia na República Centro-Africana (EUTM-RCA), já que os militares brasileiros também passam por período de treinamento em Portugal³.

Conclusão

O Brasil, após seu engajamento na MINUSTAH, com a criação do CI O Paz e, mais tarde do CCOPAB, muito evoluiu no preparo do militar. Mas não se deve perder de vista que este é um processo de aperfeiçoamento contínuo e a verificação no terreno das demandas e habilidades requeridas é um dos recursos para esse processo.

As conclusões dessa pesquisa apontam para a necessidade de incluir de forma mais sistemática uma abordagem transcultural no treinamento pré-desdobramento para missões de paz, com momentos específicos para o militar se apropriar da missão à qual foi designado e da cultural local, incluindo ser sensibilizado para as lideranças locais, valores, concepções sobre gênero e condutas de violência e da dimensão local de “bom” e “ruim”. Adquirir essa habilidade de sensibilidade étnica/histórica poderá poupar o militar de muitas dificuldades em suprir as demandas apontadas na literatura analisada.

As limitações da presente pesquisa que levam a essas conclusões não devem ser ignoradas. Apoia-se não em dados originais de militares brasileiros, mas em dados publicados nos quais foram identificados algum

³Para maiores informações a respeito do desdobramento, ver: ‘2º Contingente Brasileiro é desdobrado na Missão de Treinamento Militar da União Europeia na República Centro-Africana’, *Ministério da Defesa*, 12 de janeiro de 2020.

Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/2-contingente-brasileiro-e-desdobrado-na-missao-de-treinamento-militar-da-uniao-europeia-na-republica-centro-africana>.

risco de viés. Limita-se a poucas evidências, pois apesar de ter sido usado uma combinação mais ampla de palavras-chave, há uma lacuna a essa abordagem micro-dinâmica no que diz respeito ao treinamento dos militares e sua atuação no terreno.

Por outro lado, se isso agora é um fator limitante – pois há poucas evidências para suportar conclusões – por outro se mostra como um campo aberto à pesquisa. Pesquisas futuras devem se dirigir ao terreno, investigando *in loco* e especificamente as demandas para os militares brasileiros que atualmente estão designados para missões de paz de caráter individual. Considerando o que alguns analistas identificam um contínuo desinvestimento em missões de paz sob a égide da ONU desde 2010 (CALL, 2018), o engajamento em missões de paz de caráter individual é, possivelmente, o que restará ao país em um futuro próximo. Tal mudança de perfil de engajamento também aponta para a necessidade de que as pesquisas futuras se foquem nesse tipo de missão para compreender a expressão de *soft power* do Brasil por essa ação, diversificando o escopo do estudo nacional, que predominantemente é dirigido a contribuições que envolvem o desdobramento de contingentes nacionais em períodos longos de tempo (DARÓZ, 2020).





Referências

AUTESSERRE, Séverine. Going micro: Emerging and future peacekeeping research. *International Peacekeeping*, v. 21, n. 4, p. 492-500, 2014.

*AUTESSERRE, Severine. International peacebuilding and local success: Assumptions and effectiveness. *International Studies Review*, v. 19, n. 1, p. 114-132, 2017.

BRASIL. Comando do Exército. Portaria nº 83-COTER, de 10 de outubro de 2017. Aprova o Manual de Campanha Operações de Paz (EB70-MC-10.219). 3. ed. Brasília, DF, n. 48, 1º de dezembro de 2017.

_____. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa - Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2020.

CALL, Charles T. Interests or ideas? Explaining Brazil's surge in peacekeeping and peacebuilding. *Third World Quarterly*, v. 39, n. 12, p. 2272-2290, 2018.

CELESTINO, Sabrina; NEVES, Angela. *Missões de paz: teoria e dimensão humana*. Curitiba: Appris, 2020.

CELESTINO, Sabrina; NEVES, Angela; COTIAN, Michela; GOMES, Érica; LOBATO, Cláudio; CARNEIRO, Luana; SILVA, Bruno. *Análise das ações voltadas aos militares empregados em missões de paz no Exército Brasileiro*. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias, 2019.

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DO EXÉRCITO - DECEX. Portaria Nr 80 - DECEX, DE 07 de agosto de 2013. Aprova as Instruções Reguladoras do Ensino por Competências: Currículo e Avaliação (IREC-EB60-IR-05.008). Boletim do Exército nº 33, de 16 de agosto de 2013, p. 60-77.

_____. Aditamento da ADAE Nr 07/2018 ao Boletim DECEX Nr 53. Perfis Profissiográficos. Brasília: Ministério da Defesa, 2018.

COMANDANTE DO EXÉRCITO BRASILEIRO - Cmt Ex. Portaria Nr 090, de 23 de fevereiro de 2005. Cria o Centro de Instrução de Operações de Paz e dá outras providências. Boletim do Exército, Nr 08/2005. Brasília - DF, 25 de fevereiro de 2005, p.35.

_____. Portaria Nr 182, de 23 de março de 2010. Altera as condições de funcionamento do Grupo de Acompanhamento e apoio às missões de paz no âmbito do Exército Brasileiro e dá outras providências. Boletim do Exército Nr 12, de 26 de março de 2010, p.10-11.

CRITICAL APPRAISAL SKILLS PROGRAMME. CASP Qualitative Checklist. 2018. Disponível em <https://casp-uk.net/wp-content/uploads/2018/01/CASP-Qualitative-Checklist-2018.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2020.



DAHO, Grégory; DUCLOS, Nathalie; JOUHANNEAU, Cécile. Political Sociology of International Interventions: Peacebuilders and the Ground. *Journal of Intervention and Statebuilding*, v. 13, n. 3, p. 249-262, 2019.

DARÓZ, Carlos Roberto. A pesquisa científica sobre missões de paz: panorama atual e possibilidades epistemológicas na história. In: CELESTINO, Sabrina; NEVES, Angela. *Missões de paz: teoria e dimensão humana*. Curitiba: Appris, 2020, p. 43-64.

DEPARTAMENTO GERAL DO PESSOAL - DGP. Portaria nº 238-DGP de 9 de novembro de 2016. Aprova as Instruções Reguladoras para o Programa de Atendimento Social à Família dos Militares e Servidores Civis Participantes de Missões Especiais (PASFME) no âmbito do Comando do Exército (EB30-IR-50.013). Boletim do Exército nº 46, de 18 de novembro de 2016, p. 43-56.

DIRETORIA DE EDUCAÇÃO TÉCNICA MILITAR - DETMIL. Aditamento do Boletim Interno s/nr ao BI 91, de 6 de Dezembro de 2018. Documento de ensino do estágio de preparação para missão de paz. Brasília: Ministério da Defesa, 2018.

ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO – EME. Portaria nº 181-EME, de 23 dezembro de 2009. Aprova a diretriz para as atividades relacionadas ao preparo, ao emprego e à desmobilização de militares do Exército Brasileiro, empregados em missões de paz de caráter individual. Boletim do Exército nº 52, de 31 de dezembro de 2009, p. 30-35.

_____. Portaria nº 182-EME, de 23 de dezembro de 2009. Aprova a diretriz para as atividades relacionadas à seleção, ao preparo, ao emprego, à desmobilização e aos recursos financeiros de tropas do Exército Brasileiro em missões de paz. Boletim do Exército nº 52, de 31 de dezembro de 2009, p. 36-43.

_____. Portaria nº 46-EME, de 19 de março de 2014. Aprova a diretriz para as atividades relacionadas ao preparo, ao emprego e à desmobilização de militares do Exército Brasileiro empregados em missões de paz de caráter individual (EB20-D-05.001), e dá outras providências. Boletim do Exército nº 13, de 28 de março de 2014, p.30-41;

_____. Portaria nº 335-EME, de 28 de agosto de 2017. Cria o Estágio de Preparação para Missão de Paz. Boletim do Exército, 35/2017, p.69-70;

_____. Portaria nº 336-EME, de 28 de agosto de 2017. Estabelece as condições de funcionamento do Estágio de Preparação para Missão de Paz. Boletim do Exército, 35/2017, p.70-71.

HELLMÜLLER, Sara. The power of perceptions: Localizing international peacebuilding approaches. *International Peacekeeping*, v. 20, n. 2, p. 219-232, 2013.



MALAN, Mark. A concise conceptual history of UN peace operations. *African Security Studies*, v. 6, n. 1, p. 16-27, 1997.

PINGEOT, Lou. International peacebuilding as a case of structural injustice. *International Peacekeeping*, v. 27, n. 2, p. 263-288, 2020.

PRISMA. *Transparent reporting of systematic reviews and meta-analyses*. 2018. Disponível em: <http://www.prisma-statement.org/>. Acesso em 23 jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008. Disponível em <http://pbpu.unlb.org/pbpu/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf> Acesso em 08 ago. 2020.

_____. *Dag Repository*. 2020a. Disponível em: <http://dag.un.org/bitstream/id/4686209/3%20-%20SBE%20Annexes.pdf>. Acesso em 08 ago. 2020.

_____. *Summary of Contribution to UN Peacekeeping by Country, Mission and Post: Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops, 31/01/2021*. 2021. Disponível em: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/03_country_an_mission_34_jan2021.pdf. Acessado em 24 mar. 2021.

RAM, Sunil. History of United Nations Peacekeeping Operations During the Cold War: 1945 to 1987. Williamsburg, VA: *Peace Operations Training Institute*, 2006.

*RIETJENS, Sebastiaan; RUFFA, Chiara. Understanding coherence in UN peacekeeping: A conceptual framework. *International Peacekeeping*, v. 26, n. 4, p. 383-407, 2019.

*RUFFA, Chiara. The long and winding road... to success? Unit peace operation effectiveness and its effect on mission success. *Defense & Security analysis*, v. 29, n. 2, p. 128-140, 2013.

SCHIA, Niels Nagelhus; GJELSVIK, IngvildMagnæs; KARLSRUD, John. What people think does matter: Understanding and integrating local perceptions into UN peacekeeping. *NUPI Policy Brief*, v. 13, p. 1-4, 2013.

NYE, Joseph. *Bound To Lead: The Changing Nature of American Power*. Nova Iorque: Basic Books, 1990.

* Artigos que compõem a revisão sistemática

Luiza Storino Cavalcanti

Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Pesquisadora do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) em 2019. E-mail: luizastorino@hotmail.com



Implementação de Veículos Aéreos Não Tripulados na MONUSCO: capacitações e implicações

▪ *Luiza Storino Cavalcanti*

RESUMO: A utilização de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs) pelas Operações de Paz da ONU, com contratação de drones de vigilância para MONUSCO na República Democrática do Congo, será objeto de análise. O estudo examina as capacidades para as missões, uma vez que possibilitam melhor acesso, coleta, análise de informações e consciência situacional para níveis estratégicos, operacionais e táticos em sua composição multidimensional. Os avanços tecnológicos trazem oportunidades e desafios. Com isso, as implicações provenientes tangem os princípios orientadores da ONU, a extensão de tarefas e sua possibilidade de execução, responsabilidade institucional e, por fim, as obrigações legais. Amplia-se a compreensão da realidade para contribuições no avanço do debate e na formulação de diretrizes concisas e transparentes.

PALAVRAS-CHAVE: MONUSCO; VANTs ou Drones; Capacitações; Implicações.

ABSTRACT: *The use of Unmanned Aerial Vehicles (UAVs) by UN Peacekeeping Operations, with the contracting of surveillance drones for MONUSCO in the Democratic Republic of Congo, will be analyzed. The study examines the capabilities for missions, since they enable better access, collection, analysis of information and situational awareness for strategic, operational and tactical levels in its multidimensional composition. Technological advances bring opportunities and challenges. Therefore, the implications arising touch the UN guiding principles, the extension of tasks and their possibility of execution, institutional responsibility and, finally, legal obligations. The understanding of reality is broadened to contribute to the advancement of the debate and the formulation of concise and transparent guidelines.*

KEYWORDS: MONUSCO; UAVs or Drones; Capacity and Implications.



Introdução

A progressão tecnológica é constante e capaz de transformar a realidade, e assim, áreas como comunicação, comércio, saúde, política, guerra e paz são penetradas. Nesse sentido, pode-se pensar na inserção desses novos aparatos no plano das Nações Unidas, especificamente em sua dimensão de Operações de Paz.

A pesquisa visa proporcionar maior familiaridade com as condições atuais das operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) frente ao fenômeno de introdução de veículos aéreos não tripulados, como novas ferramentas tecnológicas. A explanação envolve o levantamento bibliográfico e documental como técnica qualitativa para examinar a questão, incluindo o estudo de caso da República Democrática do Congo (RDC), em específico com a Missão das Nações Unidas para a Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO)¹. A relevância da investigação se dá pela notoriedade da ONU como instituição responsável pela manutenção da paz e segurança internacional por meio de operações de paz, às quais são somados constantes avanços tecnológicos capazes de trazer debates sobre oportunidades e desafios. Objetiva-se, então, examinar as implicações legais provenientes uma vez identificado o aumento da responsabilidade institucional. A pesquisa propicia a ampliação da compreensão da realidade para contribuições no avanço do debate e na formulação de diretrizes concisas e transparentes sobre o uso de veículos aéreos não tripulados pela ONU.

VANTs na República Democrática do Congo

There is no doubt that the ‘MONUSCO drones’ represent a defining moment in the history of UN peacekeeping and aerial surveillance (KARLSRUD; ROSÉN, 2013, p. 2).

¹Este artigo pressupõe familiaridade com o arcabouço normativo das Operações de Paz da ONU e a progressão histórica das operações de paz na República Democrática do Congo.

O emprego de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs) pela MONUSCO foi dado em 2013 pela escolha de contratação da empresa privada italiana Selex para o fornecimento de tal capacidade de vigilância com o sistema *Falco UAVs*, composto por drones habilitados para alcance altitudinal médio, com sustentação de longa resistência e possibilidade de voo noturna, além da incorporação de câmeras de alta resolução, de resistência térmica e infravermelha (Selex ES, 2013 apud KARLSRUD; ROSÉN, 2017, p. 48).

Haja vista tais qualificações, o General Santos Cruz aponta para a importância deste advento tecnológico frente à renovação e extensão da missão na RDC, com a inclusão e a criação da *Force Intervention Brigade* pela Resolução 2098 do Conselho de Segurança:

Esse recurso certamente nos ajudará a abordar algumas das principais tarefas definidas em nosso mandato mais recente sob a resolução 2098 (2013). Como vamos usar esses ativos? Usaremos os VANTs para identificar sedes de grupos armados, centros de logística, movimentos de tropas, comboios, pistas de pouso clandestinas e bloqueios de estradas; obter aviso prévio dos movimentos e intenções de grupos armados; e monitorar os campos de deslocados internos. A capacidade de sobrevoar áreas sensíveis por longos períodos de horas e dias fornecerá informações oportunas. Esses VANTs ajudarão a impedir ações hostis dos grupos armados e desencadear o uso de forças de reação rápida (UNITED NATIONS, 2013b, tradução nossa).

Deste modo, este fato se configura como estratégia de lidar com desafios encontrados por meio de vigilância e monitoramento associada a condução de tarefas já existentes, e assim, contemplando o aumento da conscientização situacional no terreno e, consequentemente, da capacidade de proteger civis e as próprias tropas de manutenção da paz; do monitoramento de grupos armados e do tráfico de armas, concebidos como *spoilers*; da avaliação dos movimentos de refugiados deslocados para melhor atender às suas necessidades; e por fim, a avaliação dos desafios ambientais (MONUSCO, 2016; BETTER WORLD CAMPAIGN, 2013).



Os recursos tecnológicos beneficiam o alcance dos objetivos amplos das missões estendidas constatados em algumas situações experienciadas. Ao atingir a capacidade operacional em conjunto com a utilização de radares, imagens de uma embarcação de passageiros afundando foi interpretada por membros da operação, que mobilizaram o resgate dos indivíduos (FOREIGN POLICY, 2015). Em outra circunstância, a utilização foi feita com finalidade de reconhecimento local para desempenho de agências humanitárias e o monitoramento de suas atividades de projeto, o que gera preocupação sobre o espaço humanitário e a vinculação com o aspecto militarizado (ANDREWS, 2017, p. 6).

Por fim, os VANTs foram usados para tarefas robustas de proteção, inclusive relacionados a Brigada da Força de Intervenção (FIB, do inglês *Force Intervention Brigade*), que possui operações ofensivas de neutralização de *spoilers* previstos nos mandatos emitidos pelo Conselho de Segurança. Foi promovida a capacidade de detecção de campos de grupos rebeldes, postos ilegais de mineração e armamento, e destruição de povoados, por exemplo (DORN, 2016, p. 7).

Ajudando, assim, no nível operacional e tático de forma a possibilitar a neutralização.

VANTs, Brigada de Intervenção e Proteção de Civis

Pôde-se, então, observar a instrumentalização dos VANTs em algumas situações pontuais para exemplificação de certas possibilidades de atuação. A partir disso, é possível concentrar no debate a perspectiva específica do paralelo entre a inovação tecnológica, a transição robusta e os mandatos de proteção de civis.

Nesse sentido, é destacada a correlação entre a aplicação de drones de vigilância na MONUSCO em momento particular de aprovação e exercício do mandato que prevê a criação da *Force Intervention Brigade* e autoriza “tomar todas as medidas necessárias” para alcance de objetivos descritos no documento através de tarefas como a proteção de civis e neutralização de grupos armados (UNITED NATIONS, 2013a).

As operações de paz atuais majoritariamente apresentam a Proteção de Civis (PoC) como parte central de seus mandatos, envolvendo a prevenção de ataques, denúncias de violações, fornecimento de proteção física aos civis sob seu controle, incluindo também provisão de segurança para deslocados e trabalho humanitário, criação de espaços seguros para reformas (LIDÉN; SANDVIK, 2017, p. 73). É reconhecido e justificado o suporte oferecido pelos drones aos esforços de proteção de civis, uma vez que capacidade de vigilância, coleção e análise de informações sejam cruciais para exercício das atividades.

Dada a robustização das missões de paz com o envolvimento ativo em contextos de guerra, percebe-se a funcionalidade da aplicação de drones em um viés de “PoC combatente”, ou seja, ao serem observadas vantagens pontuais para o PoC, a aplicação de drones pode ser incumbida indiretamente da função de combate ao possibilitar a recorrência de forças para execução da tarefa uma vez tida informação por meio de vigilância (LIDÉN; SANDVIK, 2017, p. 69).

Os veículos aéreos não tripulados parecem surgir como promessa de mitigação de situações complexas. Todavia, o equipamento traz tonicidade à definição dos mandatos ambiciosos e complexos ao acentuar a noção de parcialidade da ONU no engajamento belicoso contra grupos armados especificados e a capacidade de neutralização, além de exacerbar uma expectativa ficta sobre a possibilidade de proteção generalizada de civis em operações de manutenção de paz (LIDÉN; SANDVIK, 2017, p. 83).

Significa, então, que a tríade tratada direciona a missão para aplicação da paz com expectativas ampliadas sobre a proeza militar e capacidades de proteção, mesmo que haja restrição dos drones enquanto instrumentos para aquisição de informação, e assim, trazendo o risco de tentativa de solucionar questões sociopolíticas a partir de militarização e tecnificação (KARLSRUD; ROSÉN, 2017, p. 58). Por isso, deve haver esclarecimento sobre funcionalidades da instrumentalização e suas condições de alcance de objetivos a fim evitar expectativas inalcançáveis e negação da reputação institucional.



As operações de paz da ONU na sua atuação na RDC, em específico com o mais recente caso da MONUSCO, adotaram uma postura mais robusta associada a melhores equipamentos e formação de instrumentos organizacionais proativos de uso da força, os quais geram questionamentos relacionados às implicações práticas e legais, a serem consideradas na próxima seção.

Entre capacitações e implicações

O progresso em termos tecnológicos tem sido feito no âmbito da ONU. O emprego de veículos aéreos não tripulados às operações de paz traz vantagens pelas suas características materiais em termos de tamanho e peso, sendo menores e mais leves, além da sua performatividade e impactos práticos, anteriormente discutidos (DORN, 2011, p. 68-71). A percepção do aprimoramento na capacidade de observação e conhecimento pela gama de opções de vigilância habilitadas impulsiona sua instrumentalização para inclusão em conflitos armados por militares e mais recentemente pelas operações onusianas (KARLSRUD; ROSÉN, 2017, p. 51).

O exercício de efetividade está atrelado ao enfrentamento de questões emergentes dessa inovação, deste modo, faz-se necessário considerar pontos específicos para que haja consistência no debate acerca da positividade e contrapesos para superação de desafios. O uso desta tecnologia nas missões origina implicações em diversos níveis, trazendo dúvidas e controvérsias em questões de coleta, processamento e acesso aos dados obtidos, as relações com população e o setor humanitário, e implicações de base legal no Direito Internacional, conteúdo selecionado com particularidade, entre diversos outros, para análise.

Por fim, dentre as questões emergidas da utilização de veículos aéreos não tripulados, surge um desafio importante em instância estratégica e operacional a ser tratado na próxima seção, atentando a detalhes para compreensão da questão, dos impactos e necessidades para di-



retrizes transparentes. A tecnologia possibilita conhecimento sobre as circunstâncias locais e, assim, é viabilizado um amplo escopo para decisões e atuações, que, por sua vez, aumentam a responsabilidade e implicam no encargo de cumprimento de obrigações.

Tecnologia, uso da Força e as implicações do Direito Internacional a partir do Caso Congolês

Neste tópico, discute-se sobre a aplicabilidade do Direito Internacional como aparato legal nas operações de paz da ONU dada a importância e complexidade do debate frente às mudanças cruciais no cenário de engajamento e nas possibilidades de atividades exercidas, especialmente com o desenvolvimento e emprego de nova tecnologia de VANTs vista nos tópicos anteriores.

a) Direito Internacional Humanitário

O Direito Internacional Humanitário é o conjunto normativo regente da conduta de partes beligerantes durante conflitos armados, o qual busca limitar os efeitos negativos. Essas normas incluem restrições de meios e métodos de combate durante as hostilidades, bem como o tratamento de não-combatentes, entendido por aqueles que não participam da dinâmica direta (civis) ou os não mais participantes (feridos, doentes, náufragos e prisioneiros de guerra). Além disso, lida com o status de certas pessoas qualificadas (por exemplo, jornalistas, membros da Cruz Vermelha) e com a proteção de determinados bens (por exemplo, locais históricos e religiosos) (CICV, 1998).

b) ONU e o Direito Internacional Humanitário

O estabelecimento da aplicabilidade dos princípios e regras do Direito Internacional Humanitário às forças da ONU se dá pela publicação do *Bulletin* elaborado pelo Secretário Geral da organização em 1999, por-



tanto, coincidindo com o primeiro mandato de PoC autorizado pelo Conselho de Segurança da organização (FOLEY, 2017, p. 3). A observância às forças das Nações Unidas se dá em situações de conflito armado, em que haja engajamento ativo como combatentes, bem como em ações de aplicação e manutenção de paz em que o uso da força em autodefesa seja permitido (UNITED NATIONS, 1999). A partir disso, é admitido que deve haver clara distinção entre civis e combatentes, tal qual aos seus objetos, logo, as operações devem se voltar apenas aos últimos citados de modo a ser proibido o ataque à civis², os quais gozam de proteção (UNITED NATIONS, 1999). Outrossim, as forças da ONU devem tomar todas as precauções possíveis para evitar ou minimizar perda incidental de vida de civis, ferimentos a civis ou danos à propriedade civil (UNITED NATIONS, 1999; BRASIL, 1993).

c) Distinção e Proporcionalidade

Os VANTs são passíveis de discussões éticas e legais. A inclusão da tecnologia nas condições específicas de operações de paz com mandatos permitindo o uso da força implica na expansão da discussão sobre o Direito Internacional. Especificamente em termos de distinção e proporcionalidade para as condições de “guerra justa” capaz de balancear entre humanitarismo e militarismo.

O princípio de distinção está expresso no Artigo 48 do Protocolo Adicional I das Convenções de Genebra, sendo posto que “as Partes em conflito deverão *sempre fazer distinção* entre a população civil e os combatentes, entre os bens de caráter civil e os objetivos militares”, assim “dirigirão suas operações unicamente contra os objetivos militares” (BRASIL, 1993, grifo nosso). Sendo acrescido no Artigo 57 no mesmo

²Ver CICV. Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à proteção das vítimas de conflitos armados internacionais (Protocolo I). 8 jun 1977. Artigo 57. Disponível em: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/470> Acesso em: 18 de jun. de 2020.)

documento que se deve *“fazer tudo que seja possível para verificar* que os objetivos que se planeja atacar não são pessoas civis nem bens de caráter civil” (BRASIL, 1993, grifo nosso).

A proporcionalidade, por sua vez, pode ser encontrada no Artigo 51 sobre “proteção de civis”, exprimindo que os ataques serão considerados indiscriminados

quando se pode prever que causarão incidentalmente mortos e ferimentos entre a população civil, ou danos a bens de caráter civil, ou ambas as coisas, e que seriam excessivos em relação à vantagem militar concreta e diretamente prevista (BRASIL, 1993, grifo nosso).

d) VANTs e Direito Internacional Humanitário

A disponibilidade e ubiquidade relativa aos drones traz consigo consequências para o entendimento do Direito Internacional na dinâmica de operações de paz modernas, tendo em vista o aumento do conhecimento diretamente relacionado ao requerimento de medidas de proteção e uso da força. A capacidade de vigilância da tecnologia de drones tem efeitos nos termos do Direito Internacional Humanitário na melhoria do acesso às informações leva a “requisitos mais elevados” para atuação no que diz respeito à demanda pelo uso da força e a qualidade do desempenho (KARLS-RUD; ROSÉN, 2013. p. 5, tradução nossa). Existe, assim, uma conveniência estratégica e operacional, que resulta em questionamentos legais.

Nessa perspectiva, os drones aumentam significativamente as *obrigações de precaução* das forças de manutenção da paz, afinal, o maior acesso a informação e conhecimento requer a utilização da força de maneira direcionada e proporcional, tomando todas as medidas para evitar baixas de civis, os quais são sujeitos a serem protegidos nas operações (ROSÉN, 2013, p. 13-17).

A noção de que avanços tecnológicos ajudam na tomada de melhores decisões leva a premissas equivocadas sobre a capacidade de proteção,



bem como sobre a erradicação do “mal”, no sentido de neutralização de grupos armados identificados em mandato expedido pelo Conselho de Segurança (KREPS; KAAG, 2012, p. 284). Portanto, a tecnologia é inábil para a solução de dilemas encontrados, elevando as expectativas sobre as ações institucionais e o perfeito cumprimento da idoneidade distintiva e proporcional.

Ainda que haja gradação na noção de proteção pela presença da organização em campo e a simples inclusão de uma tecnologia, a sua execução depende de fatores para além de mais acesso à informação. A adição de equipamentos não leva automaticamente a ações diretas, afinal é necessário uma compilação de esforços e capacidades para tanto. Não obstante, é criado um maior senso de responsabilidade da ONU. Significa dizer que o aumento da consciência situacional não conduz necessariamente a respostas, e ainda dificulta a escusa de inação pela falta de conhecimento (ROSÉN; KARLSRUD, 2014, p. 44). Por isso, ocorre o “efeito de ativação” para esforços de resposta suficientes (Ibid., p. 44).

Proatividade. A palavra é recorrente nos mandatos atuais, sendo ressaltada ainda mais pela implementação de VANTs. Em relação a MONUSCO, houve justamente a confluência de tal “pro-ativação” com a Brigada de Intervenção pela postura agressiva e da aquisição da ferramenta. Assim, ocorre maior conscientização e, por consequência, maior dificuldade na tomada de decisão e necessidade de ação de acordo com regras internacionais previstas (Ibid., p. 43). Isto é, os drones juntamente com o uso robusto da força acarretam em maior rigor para o cumprimento das obrigações quanto a precaução, afinal, haverá mais informações sobre os grupos armados e sobre a própria missão (KARLSRUD; ROSÉN, 2013. p. 7).

Portanto, uma vez que haja engajamento, a inserção de drones impacta na compreensão, mais uma vez, da responsabilidade e obrigações concernentes à organização. A vigilância propicia a aquisição de informação, facultando tomadas de decisão mais precisas e precavidas, reduzindo o espaço para danos colaterais.

Diante do exposto, é possível afirmar que a atribuição de responsabilidade às Nações Unidas, tendo em vista a extensa abrangência mandatária reforçada pelo otimismo tecnológico, possibilita a recorrência de falhas que culminam na baixa credibilidade da organização e instauração de um senso de crise capaz de justificar a adesão à novos mecanismos, a força e dependência tecnológica (Ibid., p. 84.), que não são fins, mas meios. E assim, pode-se refletir para concebíveis saídas opostas para tal situação: diante da tendência de uso da força e condição estrutural do aparelho, uma saída seria armá-los?³ Ou, por outro lado, fazer com que as operações voltem às bases tradicionais?

Por isso, a adaptação à nova dinâmica passa pela elaboração de políticas e diretrizes claras a serem amplamente divulgadas tanto sobre os benefícios, quanto sobre os desafios a serem enfrentados a partir da inclusão de veículos aéreos não tripulados (ROSÉN; KARLSRUD, 2014, p. 43). A revisão e atualização de padrões existentes relacionados a execução de tarefas previstas nos mandatos é igualmente necessária para alinhamento tecnológico e legal. A superação com guias transparentes e o estabelecimento de métricas de sucesso são essenciais para a condução e posterior reflexão sobre a reputação operacional e institucional.

Conclusão

O presente estudo buscou a explanação sobre a introdução de veículos aéreos não tripulados no âmbito das Operações de Paz da ONU no caso da MONUSCO. Para tanto, foram apresentadas as qualidades materiais e possibilidades de aplicação do instrumento tecnológico.

Nota-se que a ferramenta é capaz de vigilância, monitoramento e reconhecimento, que levam a um melhor entendimento de desafios. Entretanto, é necessário expor a sua exiguidade enquanto fim, solução para questões políticas e sociais, podendo inferir em tecnificação de problemas. Porém, de fato, existem benefícios significativos pela cria-

³Ver Kennedy, Caroline; Rogers, James I. Virtuous drones? The International Journal of Human Rights, 19:2, 2019, p.211-227.



ção de oportunidades. A nova tecnologia é fundamental na capacidade de construção e execução de tarefas, haja em vista a pluralidade de atuação dos drones em diferentes contextos e propósitos.

A partir disso, foi argumentado que apesar da auspiciosidade do aumento de consciência situacional, a introdução de VANTs traz impasses a serem superados pela ONU em suas missões, que por sua vez, deve adotar posturas e doutrinas adaptadas.

No que tange a MONUSCO, o mandato que prevê a Brigada de Intervenção em uma postura agressiva juntamente com a aplicação de drones leva a desafios ainda mais complexos. A composição impõe obrigações e encargos mais árduos à ONU. As informações demandam respostas, isto é, ocorre imposição de agência reativa ao cenário encontrado, até mesmo pela impossibilidade e privação de negação de conhecimento. Em sequência, o envolvimento no conflito em combate armado passa pelo processo decisório sobre como, onde e quando haverá aplicação de força, a qual deve ser constantemente documentada.

Nesse sentido, a elaboração de planos e sua execução devem estar paudados nas responsabilidades morais e legais. Dentro do aspecto estritamente militar, os drones aumentem as obrigações de precaução das forças de manutenção da paz, a qual deve ser utilizada de maneira direcionada e proporcional, tomando todas as medidas para evitar baixas de civis, os quais são sujeitos a serem protegidos nas operações. A fim, então, de evitar riscos à reputação e controvérsias.

A introdução de veículos aéreos não tripulados transforma a realidade nas Organização das Nações Unidas em suas operações de paz. A partir disso, deverá ser amadurecido o debate acerca da utilização da tecnologia para que haja concretização documental em termos de diretrizes, especialmente no caso da instância de uso da força.

Portanto, transparência, supervisão e prestação de contas no uso de VANTs aplicados a operações de paz faz-se essencial, e assim, compactua com as obrigações previstas no Direito Internacional, especialmente ao lançar atualizações sobre diretrizes, procedimentos e métricas comparativas de sucesso que rompem com os dilemas oriundos da introdução dos VANTs às missões da ONU.



Referências

ANDREWS, Sandra M. Drones in the DRC: A Case Study for Future Deployment in United Nations Peacekeeping. *Intersect*, v. 10, n. 2, p. 1-10, 2017.

BETTER WORLD CAMPAIGN. *The UN's use of unmanned aerial vehicles in the Democratic Republic of the Congo: U.S. support and potential foreign policy advantages*. Washington, DC: Better World Campaign, 2013.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). *O que é Direito Internacional Humanitário?*. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/misc/5tndf7.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993. Promulga os Protocolos I e II de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos Armados. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0849.htm>. Acesso em 22 ago. 2018.

DORN, A. Walter. *Keeping watch: Monitoring, technology and innovation in UN peace operations*. Tokyo: United Nations University, 2011.

DORN, A. Walter. *Smart Peacekeeping: Toward Tech-Enabled UN Operations*. New York: International Peace Institute, July 2016.

FOLEY, Conor. *United Nations Operations and the Protection of Civilians*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

KARLSRUD, John; ROSÉN, Frederik. In the Eye of the Beholder? The UN and the Use of Drones to Protect Civilians. *Stability: International Journal of Security & Development*, v. 2, n. 2. Art. 27, p. 1-10, 2013.

KARLSRUD, John; ROSÉN, Frederik. Lifting the fog of war? Opportunities and challenges of drones in UN peace operations. In: SANDVIK, Kristin Bergtora; JUMBERT, Maria Gabrielsen (Orgs.). *The Good Drone*. London; New York: Routledge, 2017. p. 58.

KERBEY, A. J. *MONUSCO'S edge: Unmanned Aerial Systems*. MONUSCO, 2016. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org/en/monuscos-edge-unmanned-aerial-systems>>. Acesso em: 20 maio 2020.

KREPS, Sarah; KAAG, John. The Use of Unmanned Aerial Vehicles in Contemporary Conflict: A Legal and Ethical Analysis. *Northeastern Political Science Association*, v. 44, n 2, 2012, p. 260-285.



LIDÉN, Kristoffer; SANDVIK, B. Kirstin. Poison pill or cure-all? Drones and the protection of civilians. In: SANDVIK, Kristin Bergtora; JUMBERT, Maria Gabrielsen (Orgs.). *The Good Drone*. London; New York: Routledge, 2017. p. 73.

O'GRADY, SIOBHÁN. How a U.N. Drone Crashed in Congo and was Promptly Forgotten. *Foreign Policy*, 2015. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2015/09/10/how-a-u-n-drone-crashed-in-congo-and-was-promptly-forgo-tten/>>. Acesso em: 31 maio 2020.

ROSÉN, Frederik. Extremely Stealthy and Incredibly Close: Drones, Control, and Legal Responsibility. Copenhagen: DIIS Working Paper. *Danish Institute for International Studies*. v. 4, 2013, p. 13-17.

ROSÉN, Frederik; KARLSRUD, John. The MONUSCO Unmanned Aerial Vehicles: Opportunities And Challenges. *Conflict Trends*, v. 2014, n. 4, 2014, p. 44-136.

UNITED NATIONS. Secretary *General's Bulletin, Observance by UN Forces of International Humanitarian Law*. ST/ SGB/ 1999/ 13, 6 August 1999. Disponível em:<<https://conduct.unmissions.org/secretary-general%E2%80%99s-bulletin-observance-united-nations-forces-international-humanitarian-law>>. Acesso em: 16 de maio de 2020.

_____. *Security Council. Resolution 2098*. S/RES/2098 28 March 2013a. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/doc/2098>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

_____. *Security Council. 6987th meeting*. S/PV.6987. June 2013b. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_6987.pdf>. Acesso: 31 maio 2020.

WHAT'S IN BLUE. *Open VTC on Protection of Civilians in Armed Conflicts*. 26 May 2020. Disponível em: <<https://www.whatsinblue.org/2020/05/open-vtc-on-protection-of-civilians-in-armed-conflict.php>>. Acesso em: 30 jun. 2020.



Larissa Anacleto do Nascimento

Pós-Graduanda (especialização) em Ética e Direitos humanos pela Faculdade Vicentina (FAVI). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Integrante do Núcleo de Estudos em Sistemas de Direitos Humanos da UFPR (NESIDH-UFPR), coordenado pela Prof. Dra. Melina Fachin, desde 2020. Integrante do Projeto de Extensão Unicuritiba Sem Muros, coordenado pela Prof. Dra. Violeta Caldeira Sarti, desde 2019. Integrante do Grupo de Pesquisa em Iniciação Científica e Extensão OpPaz, pesquisa sobre Operações de Paz das Nações Unidas, coordenado pela Prof. Dra. Karla Pinhel Ribeiro, desde 2018. Membro e pesquisadora do GT4 - Mulheres, Paz e Segurança da Rede Brasileira em Pesquisa sobre Operações de Paz - REBRAPAZ, coordenado pela Prof. Dra. Karla Pinhel Ribeiro, desde 2018. Profissional no escritório YAMAMOTO ADVOGADOS desde 2018. E-mail para contato: larissaic4480@hotmail.com.

Karla Pinhel Ribeiro

Pesquisadora de Pós-doutorado em Filosofia na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Tem publicações nacionais e internacionais nas áreas de Direito, Filosofia, Ética, Política, Direitos Humanos, Paz e Segurança das Nações Unidas. Trabalhou em vários segmentos governamentais, não governamentais e organismos internacionais. Foi consultora do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD). Foi selecionada entre as 40 melhores profissionais do Brasil na área de Assuntos Sociais pelo United Nations Young Professionals Programme (YPP). Foi pesquisadora visitante na Academia de Artes de Berlim, Arquivo Walter Benjamin, Alemanha. Possui capacitação na área de Operações de Paz pelo Center for International Peace Operations (ZIF), Hochschule für Polizei Baden-Württemberg (HfPolBW), Alemanha e Core-Diplomatic Training na área de Paz, Segurança e Diplomacia pelo United Nations Institute of Training and Research (UNITAR), Genebra, Suíça. Pesquisadora e coordenadora do GT4 - Mulheres, Paz e Segurança da Rede Brasileira de Pesquisa em Operações de Paz (REBRAPAZ). Docente convidada da Academia Policial Militar do Guatupê (APMG) das disciplinas de Direitos Humanos e Políticas Públicas de Direitos Humanos e Cidadania, e da Escola da Magistratura Federal (ESMAFE) das disciplinas de Ética e Administração Judiciária. Professora do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), coordenadora do Projeto Operações de Paz das Nações Unidas (OpPAZ) do UNICURITIBA, coordenadora da Clínica de Direitos Humanos (CDH) do UNICURITIBA, do Grupo de Pesquisa em Direitos Humanos (GEDIH) do UNICURITIBA e Técnica da Equipe UNICURITIB Ano INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS MOOT COURT COMPETITION da Washington College of Law, American University, USA. E-mail para contato: karlapinhelribeiro@gmail.com.



Mulheres e mediação internacional: um estudo sobre a participação das mulheres no processo de paz da Líbia

Women and international mediation: a study on the participation of women in the Libya peace process

- Larissa Anacleto do Nascimento
- Karla Pinhel Ribeiro

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo realizar um estudo sobre a participação das mulheres na mediação internacional, a partir de um estudo de caso sobre o processo de paz Líbia de 2015, tendo sido dividido em três seções. Na primeira seção, buscou-se contextualizar a Agenda Mulheres, Paz e Segurança dentro do sistema ONU, as resoluções que compõem a agenda e os Planos Nacionais de Ação como instrumentos de implementação da agenda. Na segunda seção, buscou-se conceituar o que é mediação internacional, sua relação com noções de gênero e a participação das mulheres na mediação internacional em um cenário global. Na terceira seção, buscou-se, a partir de uma análise do conflito líbio e o papel das mulheres na sociedade líbia, analisar como se deu a participação das mulheres na elaboração do Acordo Político Líbio de 2015. Como resultado, tem-se que a participação se deu de maneira informal, a partir de organização de mulheres. O procedimento metodológico adotado foi a pesquisa bibliográfica em bibliotecas físicas e/ou digitais de livros, e a técnica utilizada para sintetizar o conteúdo pesquisado foi o fichamento.

PALAVRAS-CHAVE: Mulheres, Paz e Segurança; Mediação Internacional; Líbia.

ABSTRACT: *The present project aims to conduct a study on the participation of women in international mediation, based on a case study in the 2015*



Libya peace process, having been divided within three sections. First, we sought to contextualize the Women, Peace and Security agenda within the UN system, the agenda's resolutions and the National Action Plans as instruments for implementing the agenda. In the second section, we sought to conceptualize what international mediation is, its relationship with gender notions and the participation of women in international mediation in a global scenario. The third section, based on an analysis of the Libyan conflict and the role of women in Libyan society, we sought to analyze how women participated in the 2015 Libyan Political Agreement elaboration. As a result, it is seen that participation took place informally, based on the organization of women. The methodology used was bibliographic research in physical and/or digital libraries, using the file technique to synthesize the researched content.

KEYWORDS: *Women, Peace and Security; International Mediation; Libya.*

Introdução

No ano de 2018, o atual Secretário-Geral da Organizações das Nações Unidas (ONU), António Guterres, lançou a iniciativa *Action for Peacekeeping*, no intuito de reorientar as operações de manutenção da paz com mandatos mais específicos, que conseguissem alcançar uma paz sustentável e duradoura. A “Declaração de Compromissos Compartilhados em Operações de Manutenção da Paz da ONU” trouxe em seu bojo, especificamente em seu item 8º, a necessidade de garantir a participação significativa e igualitária de mulheres, e a integração de perspectivas de gênero em todas as etapas dos processos de paz.

Mesmo após os quase 20 anos da adoção da Resolução 1.325, de 2000, do Conselho de Segurança, que instituiu a agenda Mulheres, Paz e Segurança no sistema ONU, ainda não se conseguiu implementar a agenda de um modo pleno e eficaz em todos os Estados Membros. Essa situação acaba por impactar diretamente na mediação internacional, um dos instrumentos de resolução pacífica de controvérsias descritos no Capítulo VI da Carta de São Francisco ou Carta da ONU e que cons-



titui etapa importante nos processos de paz, porque são através destes mecanismos que se chega aos acordos de paz.

Por estes motivos é que se faz necessário analisar a participação das mulheres em processos políticos e na elaboração de acordos de paz, com a finalidade de se identificar quais os óbices que impedem ou dificultam que haja a inclusão das mulheres nesta etapa dos processos de paz. Neste diapasão, optou-se por realizar uma análise da participação das mulheres no processo de paz da Líbia, que deu origem ao Acordo Político Líbio de 2015. O procedimento metodológico adotado incluiu a pesquisa bibliográfica em bibliotecas físicas e/ou digitais de livros, manuais, artigos científicos, teses, dissertações e documentos oficiais das Nações Unidas, e a técnica utilizada para sintetizar o conteúdo pesquisado foi o fichamento.

Até o presente momento, o que se sabe é que nas mulheres líbias é depositada a honra da família, de forma que suas ações não representem vontades individuais, e sim a vontade de toda a família. Sabe-se também que mulheres líbias defensoras de direitos humanos são alvos de calúnias, agressões, ameaças, ataques violentos, podendo até mesmo serem assassinadas (OLOFSSON, 2018, p. 22). Assim, seria possível afirmar que foi o papel socialmente estabelecido à mulher líbia que impediu que elas participassem dos processos formais de mediação? E, se sim, seria possível afirmar que o mesmo ocorre nos demais Estados-Membros da ONU, onde se verifica uma deficiência no número de mulheres indicadas para exercer um papel formal na mediação internacional? Ademais, como as Nações Unidas têm agido para superar estes obstáculos? Existem formas eficientes de quebrar estes paradigmas? São essas as questões que o presente trabalho busca responder.

A Agenda “Mulheres, Paz e Segurança” no Sistema ONU

Os direitos das mulheres passaram a ganhar força e visibilidade perante a comunidade internacional principalmente após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945. Desde então, diversos eventos



para discutir os direitos das mulheres foram realizados, bem como a criação de documentos com a finalidade de se garantir estes direitos. Um dos documentos mais importantes foi a “Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres”, popularmente conhecida como “CEDAW” (sigla em inglês), de 1979, que constitui importante tratado de direitos humanos, considerado por muitos como uma declaração internacional dos direitos das mulheres (GUARNIERI, 2010, p. 10).

Contudo, foi apenas em meados da década de 1990 e no início dos anos 2000 que as mulheres foram de fato reconhecidas como agentes promotoras da paz, imprescindíveis para se chegar a resoluções de conflitos mais sustentáveis. Assim sendo, em 31 de outubro do ano 2000, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou a Resolução 1.325, que veio introduzir a agenda “Mulheres, Paz e Segurança” (MPS) no sistema ONU.

O objetivo da agenda MPS é o de promover a igualdade de gênero na consolidação da paz e segurança internacionais, que pode ser traduzida no equilíbrio de gênero e na transversalização de gênero. O primeiro seria a participação igualitária, tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos, e o segundo trata da observância das necessidades específicas de gênero e os impactos distintos a que as mulheres e meninas estão sujeitas na promoção da paz (RIBEIRO; NASCIMENTO, 2019, p. 145).

Os principais pilares da Resolução 1.325/2000 são: a promoção da participação e da liderança feminina; o empoderamento feminino; a transversalização de gênero; a proteção e a prevenção; e o monitoramento e a avaliação. Atualmente, a agenda MPS da ONU é composta por dez resoluções, sendo a mais recente delas a Resolução 2.493/19, adotada em razão do aniversário de 20 anos da agenda Mulheres, Paz e Segurança no ano de 2020.

Também compõem a agenda MPS as Resoluções 1.820/2008, 1.888/2009, 1.889/2009, 1.960/2010, 2.106/2013, 2.122/2013, 2.242/2015 e 2.467/2019, as quais podem ser divididas em dois grupos

principais: primeiro, as resoluções que têm como objeto a promoção da participação das mulheres nos processos de paz; e, segundo, as resoluções que têm como objeto a violência sexual sofrida por mulheres e meninas, precipuamente nos conflitos armados e, mais recentemente, também reconhecidas como possíveis vítimas, crianças frutos de abuso sexual, pessoas deslocadas, homens e meninos (ONU, 2019).

Uma discussão existente em relação à agenda MPS é se ela é vinculante, ou seja, se obriga todos os Estados-Membros da ONU. Segundo a redação do Artigo 25 da Carta de São Francisco, os Estados-Membros concordam em “aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança”, o que confere caráter vinculante às Resoluções adotadas por este órgão, inclusive as da agenda MPS. Há ainda quem alegue que poderia ser considerada costume internacional. Contudo, esta afirmação ainda é muito insipiente, uma vez que apenas 83 dos 193 Estados-Membros chegaram a assumir compromissos explícitos com a agenda, criando planos específicos para sua implementação¹. Fato é, que qualquer Estado, estando ou não em conflito armado, pode se comprometer com os objetivos da agenda Mulheres, Paz e Segurança.

Como mencionado, é possível criar planos de implementação para a agenda MPS. Estes são os chamados de Planos Nacionais de Ação (PNAs), que podem ser de nível local, nacional ou regional e têm como objetivo fomentar políticas públicas de promoção da igualdade de gênero e empoderamento feminino. Ainda que não sejam imprescindíveis para a implementação da agenda, os PNAs podem contribuir para alcançar seus objetivos, uma vez que permitem a criação de políticas públicas a partir de um contexto específico. Não obstante, a qualidade desses documentos se revela de exímia importância, já que PNAs “muito amplos e superficiais podem encontrar dificuldades na efetivação de suas estratégias” (RIBEIRO; NASCIMENTO, 2019, p. 148).

¹Ver PEACE WOMEN (2020).



Mulheres e Mediação Internacional

A participação das mulheres nas etapas dos processos de paz é um dos principais pilares da agenda Mulheres, Paz e Segurança, motivo pelo qual se faz necessário analisar esta participação também nos processos de resolução pacífica de controvérsias, como a mediação internacional. A mediação internacional pode ser compreendida como “um processo por meio do qual uma terceira parte, com consentimento, auxilia duas ou mais partes a prevenir, gerir e resolver um conflito, ajudando-as a desenvolver acordos mutuamente aceitáveis” (ONU, 2012, p. 04).

Não obstante, a mediação não deve ser confundida com outros dois instrumentos bastante parecidos de resolução pacífica de controvérsias, que são a negociação e a arbitragem. A negociação, por assim dizer, constitui no diálogo entre as partes em conflito, com a finalidade de se chegar a um acordo comum, sem que haja a necessidade de intervenção de um terceiro. A arbitragem, por sua vez, apesar de contar com a participação de um terceiro, o árbitro, se difere da mediação no sentido de que a decisão final é de competência do árbitro e que esta decisão possui caráter vinculante (BERCOVITCH, 2016, p. 29).

No âmbito da ONU, a mediação internacional é um dos instrumentos mais antigos de resolução pacífica de controvérsias, prevista no capítulo VI da Carta de São Francisco. Todavia, foi apenas recentemente que a Organização das Nações Unidas passou a dar maior atenção a este instrumento, adotando sua primeira resolução sobre o tema no ano de 2011, chamada de “Fortalecendo o papel da mediação na solução pacífica de controvérsias, prevenção e resolução de conflitos” e lançando, no ano seguinte, um guia prático para uma mediação efetiva.

Com vistas a facilitar o estudo deste instrumento de resolução pacífica de controvérsias, uma vez que ainda hoje tenta-se chegar a um conceito do que seria a mediação internacional, a Organização das Nações Unidas buscou encontrar fundamentos que pudessem ser comuns a todos os processos de mediação, sendo eles o da preparação, consentimento, imparcialidade, inclusividade, apropriação nacional, direito internacio-

nal e marcos normativos, coerência, complementação e complementaridade dos esforços de mediação, e qualidade do documento produzido (ONU, 2012, p. 03).

O fundamento da inclusividade está relacionado à representação e à integração das visões e necessidades das partes do conflito no processo e no resultado da mediação (RIBEIRO; NASCIMENTO, 2019, p. 151). Neste sentido, a inclusão de mulheres nos processos de mediação tem-se demonstrado mais eficiente, por contribuir na elaboração de acordos de paz mais abrangentes e sustentáveis.

Apesar disso, as questões de gênero ainda são vistas, muitas vezes, apenas como um complemento aos processos tradicionais de mediação (RIBEIRO; NASCIMENTO, 2019, p. 151), como ocorreu durante a elaboração do Acordo Político Líbio de 2015, onde a participação das mulheres se deu indiretamente. Durante a elaboração deste acordo, diversas vezes foram realizadas reuniões separadas entre homens e mulheres, de modo que as estratégias compartilhadas pelas mulheres nestas reuniões, pudessem ser utilizadas para influenciar no processo principal de mediação (OLOFSSON, 2018, p. 21).

Feitas estas considerações sobre o que seria a mediação internacional, é preciso também falar sobre qual seria o conceito de gênero adotado em relação à mediação internacional. As autoras Federer e Gasser (2016), ao se debruçarem sobre o tema, dividiram seus estudos em três literaturas feministas principais: a primeira, que distingue sexo (biológico) de gênero (social) e discute os papéis de gênero preestabelecidos às mulheres nos conflitos armados e processos de pacificação; a segunda, que entende que as mulheres tendem a ser mais pacíficas que os homens e, por este motivo, desempenhariam um melhor papel na mediação internacional; e a terceira como aquela que reconhece as mulheres como agentes promotoras da paz. Todas as teorias mencionadas seriam passíveis de críticas, já que, ou se concentram em apenas um ponto específico, ou desconsideram outros aspectos, como discutir masculinidades. Para Federer e Gasser (2016), estas teorias



não são mutuamente excludentes, de modo que seria possível conversarem entre si, na busca de um melhor conceito para o que é gênero relacionado à mediação internacional.

As noções de gênero em relação a mediação internacional se entrelaçam com a participação das mulheres nestes processos, sendo de onde se deriva sua importância em estudar este conceito. A agenda MPS trouxe à tona a problemática da sub-representação das mulheres em todas as etapas dos processos de paz, motivo pelo qual passou-se a tentar compreender em que sentido esta inclusão implicaria na elaboração de melhores acordos de paz, tendo em vista que a mera presença de mulheres nos processos de mediação, não implica necessariamente em uma abordagem mais sensível às questões de gênero (RIBEIRO; NASCIMENTO, 2019, p. 151).

Isto porque costumava-se acreditar que a participação das mulheres nos processos de mediação seria mais benéfica por elas serem naturalmente mais pacíficas, com tendências a adotar procedimentos mais colaborativos, que facilitassem a elaboração de acordos de paz. Não obstante, ainda que se possa observar esta tendência de comportamento, é preciso considerar que estas características não são inerentes às mulheres. Ao contrário, advêm do modo pelo qual foram socializadas, o que significaria dizer que homens também podem reproduzir estes comportamentos.

Neste ponto do trabalho ainda resta o questionamento do porquê as mulheres se mantêm sub-representadas nas mesas formais de mediação, uma vez que sua participação tem se demonstrado benéfica a esses processos. A partir deste momento serão abordados alguns dos obstáculos que contribuem na manutenção desse cenário.

Em primeiro lugar, poder-se-ia mencionar o fato de que, ainda hoje, as mesas formais de mediação são consideradas um ambiente masculino, relacionando um melhor desempenho na função de mediador às características que socialmente pertenceriam aos homens. Entretanto, esse pensamento é equivocado, uma vez que o exercício da função de mediador é um desafio tanto para os homens, quanto para as mulheres, já que

constitui um trabalho “essencialmente político e diplomático, que necessita de poder e influência que podem ser expandidos de acordo com as capacidades pessoais e carisma do mediador” (HENRIQUE, 2016, p. 09).

Dessa forma, é possível compreender que não se trata de quem exerce o papel de mediador e sim que habilidades são necessárias para o exercício da função, as quais podem, inclusive, ser desenvolvidas por meio da capacitação de pessoal.

Um segundo motivo estaria relacionado à escolha do mediador e a sub-representação das mulheres na política nacional. Considerando que na maioria das vezes a escolha do mediador se constitui uma decisão de caráter político, geralmente as escolhas remetem-se aos cargos de ministro ou primeiro ministro. A problemática aqui está no fato de que mulheres, comumente, não desempenham estas funções nos seus países de origem. Isto evidencia-se ao se analisar o cenário político mundial atual. Por exemplo, em 2016, a porcentagem de mulheres nos parlamentos era de 38% na Finlândia, 15% nos Estados Unidos, 12% na França, 9% no Japão, 6% na Nigéria e 3% no Quirguistão (POTTER, 2005, p. 08), sendo possível observar que mesmo em países onde se considera que haja maior igualdade de gênero, a participação das mulheres na política ainda é escassa.

Além disso, mesmo quando elas conseguem ingressar nas mesas formais de mediação, também conhecidos como *Track-I-Diplomacy*, há uma falha na integração destas mulheres nesses processos. Um exemplo é a experiência de Luz Méndez no processo de paz da Guatemala, em que se verificou que, para que ela pudesse ser ouvida, era preciso constantemente aumentar seu tom de voz, além de ser diversas vezes ignorada pelos membros presentes (HENRIQUE, 2016, p. 10), o que demonstra que a inclusão meramente numérica não implica necessariamente que as mulheres estejam incorporadas nestes processos.

Ainda, mulheres que se envolvem nos processos de mediação podem vir a receber ameaças e, em casos mais graves, serem violentadas ou assassinadas, tendo em vista que os grupos beligerantes podem considerar um insulto que as mulheres estejam envolvidas em assuntos de



guerra, sendo que nomear uma mulher para ser mediadora poderia até mesmo simbolizar que o Estado não estaria levando a sério a busca pela paz (HENRIQUE, 2016, p. 10). Mais do que isto, para alguns grupos beligerantes, incluir mulheres nos processos de mediação poderia “[...] simbolizar a preferência por um caminho de partilha de poder e de seus espólios com outras mulheres. De fato, é possível que uma dinâmica de poder semelhante esteja presente nas organizações e instituições que lideram a mediação” (O'REILLY; Ô SÚILLEABHÁIN, 2016, p. 347).

Esses obstáculos acabam por influenciar na baixa participação das mulheres como mediadoras formais, como se pode observar na pesquisa realizada pela ONU MULHERES, onde foram analisadas a participação de mulheres em 31 processos de paz, entre os anos de 1992 e 2011, e verificou-se que as mulheres atuaram como signatárias e negociadoras na maioria dos processos, mas não como mediadoras. Esses dados se alteram apenas no ano de 2008, quando se verifica a presença de 20% das mulheres como mediadoras no processo de paz da República Democrática do Congo (Goma – North Kivu/South Kivu) e de 33% no processo de paz do Quênia².

É importante mencionar que o processo de paz do Quênia foi mediado pelo então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan. Sua presença neste processo possibilitou que, desde o início, fossem observadas as políticas onusianas, como as da agenda MPS. Assim, este processo contou com um número expressivo de mulheres mediadoras, inclusive com a presença da ex-política moçambicana Graça Machel (RIBEIRO; NASCIMENTO, 2019, p. 152).

Isso nos leva a perceber que mulheres estão envolvidas nos processos de mediação, atuando ativamente para a resolução de conflitos, porém de maneiras diversas, na maioria das vezes, longe da esfera jurídica e da relação com o Estado (RIBEIRO; NASCIMENTO, 2019, p. 151). Este tipo de envolvimento é chamado pelas teorias de resolução de conflitos de meios informais de participação, que são aqueles que acontecem to-

²Ver ONU MULHERES, 2012.

talmente fora das instituições governamentais ou intergovernamentais, geralmente realizados por Organizações Não-Governamentais ou pessoas do âmbito privado. Os meios formais, por sua vez, seriam aqueles que possuem interações entre Estados ou grupos políticos, que buscam a condição de Estado e que elaboram acordos dentro da esfera jurídica (SHEPHERD, 2015, p. 58).

Os dados apresentados demonstram que, na maioria das vezes, a participação das mulheres se dá de maneira informal. Segundo Henrique (2016, p. 04), “[...] onde elas se envolvem sem quaisquer seguranças, com o objetivo de impedir o início de uma guerra ou trabalhar nas consequências que essa tenha causado”. Outras formas de participação informais estão relacionadas às marchas na busca pela paz, discussões em rádio, ou ainda encontros com grupos rebeldes, na tentativa de se chegar a um acordo de cessar-fogo (HENRIQUE, 2016, p. 06), sendo a forma que as mulheres líbias encontraram para participar da elaboração do Acordo Político Líbio de 2015.

Não se desconsidera aqui a relevância da participação informal das mulheres nesses processos, já que muitas vezes esse pode ser o único meio de se ter a presença de mulheres nos processos de paz. No entanto, deixá-las apenas no âmbito informal pode, segundo Henrique (2016, p. 04), “ser contraproducente para os interesses de longo prazo das mulheres, já que as principais decisões acerca da gestão do conflito armado são tomadas nas estruturas jurídicas e formais, onde as mulheres ainda possuem uma participação escassa”.

Nesse sentido, para que haja mudanças de fato, seria necessário que as mulheres estivessem envolvidas nos processos formais de mediação, participando em paridade com homens na tomada de decisões dentro do escopo jurídico. Ademais, não se trata apenas de ser uma questão democrática ou de gênero. A inclusão de mulheres nestes processos já se demonstrou benéfica e capaz de trazer resultados positivos aos processos de mediação: quando as mulheres participam dos acordos de paz, as experiências e perspectivas trazidas à mesa de negociação



aumentam, o que implica em acordos mais abrangentes, com maior qualidade e alcance, facilitando a apropriação nacional do documento (HENRIQUE, 2016, p. 04).

Estudo de caso: mulheres e o acordo político Líbio de 2015

Esta seção tem como objetivo o estudo de caso em relação à participação das mulheres na elaboração do Acordo Político Líbio de 2015. Antes de se analisar sobre como se deu a participação das mulheres e a transversalização de gênero no Acordo, é preciso entender o contexto no qual o documento foi produzido, a partir do contexto histórico da Líbia. Afinal, por que se precisou firmar um Acordo Político na Líbia em 2015?

Contexto Histórico da Líbia

A Líbia é um país localizado no norte da África, passando a adotar este nome, definitivamente, em 1930. A era de Mu'ammar al-Qaddafi³ iniciou-se em 1969, quando ele assumiu integralmente o poder, estabelecendo uma aliança entre as tribos que compunham o país, já que tinha como principais ideais criar uma forma especial e árabe de socialismo, além de procurar desenvolver o pan-arabismo. Nessa mesma época, a Líbia era o segundo maior produtor de petróleo do mundo (RIBEIRO, 2012, p. 118).

Os protestos do povo líbio contra Qaddafi se iniciaram em fevereiro de 2011, especificamente após a prisão do advogado Fathi Terbil, que serviu como estopim para o início dos protestos nas principais cidades líbias após 15 de fevereiro de 2011 (BRASIL, 2017, p. 75).

O conflito na Líbia costuma ser associado com as revoluções da Primavera Árabe, com influência principalmente do Egito e da Tunísia (FARHAT, 2017, p. 06), na busca de intensas reformas democráticas

³Existem diversas grafias para se referir à Mu'ammar al-Qaddafi. A grafia escolhida pela autora deste trabalho é "Qaddafi". Nos trechos em que constar outras grafias, como "Khadafi" ou "Gaddafi", é porque se trata de citação direta retirada da bibliografia utilizada.

e oportunidades socioeconômicas (VIOTTI; DUNLOP; FERNANDES, 2014, p. 95). Contudo, para Ribeiro (2012, p. 117), o conflito na Líbia possuía um cunho diferente dessas revoluções, uma vez que não tinha natureza político e social, e sim se traduzia numa guerra interna entre grupos independentes pelo controle dos poços de petróleo, caracterizando-se mais como uma rebelião⁴ (RIBEIRO, 2012, p. 116). Isso porque, para ele, não havia uma identidade nacional que compunha a Líbia, já que era formada por 140 tribos, que não compreendiam exatamente como se dava a divisão artificial do território (RIBEIRO, 2012, p. 116).

Na Líbia, os protestos ganhavam forças, ao mesmo tempo em que eram violentamente reprimidos, o que chamou a atenção do Conselho de Segurança da ONU, principalmente por ferirem os direitos humanos e o direito internacional humanitário. Nesta época, o CSNU, que estava sob a presidência do Brasil, emitiu declarações no sentido de condenar os ataques aos civis e pedir para que as autoridades líbias respeitassem os direitos humanos e o direito internacional (VIOTTI; DUNLOP; FERNANDES, 2014, p. 95).

Em vista do agravamento da situação no país, em 26 de fevereiro de 2011, foi adotada a Resolução 1.970, de 2011, que “visava estabelecer regime de sanções contra Khadafi e indivíduos de seu círculo mais próximo. O texto também previa o encaminhamento da situação na Líbia ao Tribunal Penal Internacional” (VIOTTI; DUNLOP; FERNANDES, 2014, pp. 95-96).

Entretanto, os conflitos não cessaram após a adoção da Resolução 1.970/2011, o que levou o CSNU a adotar uma nova resolução em 17 de março de 2011, a qual autorizava o uso da força no conflito líbio. A

⁴⁴A revolução é a tentativa, acompanhada do uso de violência, de derrubar as autoridades existentes e de substituir, a fim de efetuar profundas mudanças nas relações políticas, no ordenamento jurídico-constitucional e na esfera socioeconômica. Enquanto rebelião é isenta de motivações ideológicas, não propugna subversão da ordem constituída, mas a reforma aos princípios originários que regulavam as relações entre as autoridades políticas e os cidadãos, e visa à satisfação imediata das reivindicações políticas e econômicas” (RIBEIRO, 2012, p. 116).



Resolução 1.973, de 2011, contou com um parágrafo de autoria estadunidense, em que havia a autorização para o uso da força. Por mais que se tenha discutido sobre a sua eficácia perante o conflito líbio ou como sendo uma “opção precipitada”, a resolução foi aprovada por dez votos favoráveis, contando com a abstenção de voto do Brasil, Alemanha, China, Índia e Rússia (VIOTTI; DUNLOP; FERNANDES, 2014, p. 95 e 96). Assim sendo, sob o mandato da Resolução 1.973/2011, Estados Unidos, Canadá, França e Reino Unido iniciaram campanhas de bombardeio aéreo contra as defesas aéreas e centros de comunicação e controle da Líbia (BRASIL, 2017, p. 80).

Por mais que houvesse esforços no sentido de mediar o conflito, as tratativas entre os representantes do Conselho Nacional de Transição (NTC – sigla em inglês)⁵ e Qaddafi encontravam resistência de ambas as partes (BRASIL, 2017, p. 79 e 88). De um lado, entendia-se como pressuposto imprescindível a renúncia de Qaddafi; do outro, a rejeição da ideia de deixar o poder (BRASIL, 2017, p. 85). Em 27 de junho de 2011, o Tribunal Penal Internacional expediu decreto de prisão contra Qaddafi, o que tornou insustentável que se prosseguissem os esforços de mediação (BRASIL, 2017, p. 86).

Em 20 de agosto, uma das últimas grandes ofensivas foi lançada, o que acarretou na tomada do complexo de Bab al-Aziziya, com a conquista de Trípoli e a consequente queda de Qaddafi (BRASIL, 2017, p. 88 e 89). Ainda assim, as forças pró-Qaddafi resistiram até outubro, na cidade de Sirte, tendo sido “desalojadas por ofensiva que culminaria na tomada completa da cidade em 20 de outubro e a posterior localização e morte de Khadafi” (VIOTTI; DUNLOP; FERNANDES, 2014, p. 97).

⁵O Conselho Nacional de Transição (*National Transitional Council*, ou simplesmente NTC – sigla em inglês) se estabeleceu como único representante de toda a Líbia perante a comunidade internacional em 02 de março de 2011. Desde então, passou a ser reconhecido por outros Estados como representante legítimo da Líbia perante a comunidade internacional. O governo Barack Obama reconheceu oficialmente o NTC como legítimo representante internacional da Líbia em 16 de julho de 2011.

Com a queda de Qaddafi, era necessário pensar na reestruturação institucional da Líbia, o que levou o CSNU, em 16 setembro de 2011, a aprovar, por unanimidade, a Resolução 2.009, de 2011, que tinha como principal objetivo o estabelecimento da missão de apoio ao país, a *United Nations Support Mission in Libya* (UNSMIL – sigla em inglês) (BRASIL, 2017, p. 89), com mandato inicial de três meses.

Em 27 de outubro, foi aprovada a Resolução 2.016, de 2011, que “extinguiu a autorização para uso da força, bem como a zona de exclusão aérea” (VIOTTI; DUNLOP; FERNANDES, 2014, p. 97). Em 31 de outubro, foi aprovada a Resolução 2.017, de 2011, que tinha como principal objetivo evitar a proliferação de armas, como mísseis terra-ar e material químico nuclear (VIOTTI; DUNLOP; FERNANDES, 2014, p. 98). Em 02 de dezembro, foi aprovada a Resolução 2.022, de 2011, que prorrogou o mandato da UNSMIL por mais três meses (BRASIL, 2017, p. 91).

O cenário após a queda de Qaddafi revela que podem ser consideradas verdadeiras as proposições de Ribeiro (2012) sobre a natureza dos levantes populares da Líbia, que se caracterizariam mais como uma rebelião do que como uma revolução, uma vez que o que se sucedeu foi uma constante guerra entre diversos grupos armados na tentativa de tomada de poder e controle do país, assim como dos recursos naturais. O país ainda foi tomado pela ascensão do extremismo religioso, com forte presença do Estado Islâmico e milícias jurando lealdade ao grupo, o qual cometeu diversas violações de direitos humanos na Líbia, como a imposição de seu governo, de acordo com suas próprias interpretações islâmicas, o confinamento de mulheres em suas casas, forçadas a cobrirem seus rostos e aterrorizando-as na esfera pública, e capturando e matando estrangeiros, forças de oposição e homossexuais (FARHAT, 2017, p. 09).

Entre os anos de 2012 e 2013, a Líbia pode ter um vislumbre de reconstrução do país, uma vez que a economia estava se recuperando, houve eleições parlamentares, as mídias foram liberadas e a sociedade civil passou a se organizar (BADI et. al., 2019, p. 51). Inclusive, esse período chegou a ser considerado como a “era de ouro” da Líbia, porque



a sociedade civil passou a participar mais ativamente da constituição do Estado, o que acarretou em maior legitimidade do processo constitucional. Com efeito, as organizações da sociedade civil tiveram um papel importante nesse período, já que foi a partir delas que foram realizadas campanhas de conscientização e promoção do diálogo em nível nacional e subnacional sobre os vários aspectos da democracia, com a finalidade de aumentar a participação de civis no processo de transição pacífica (BADI et. al., 2019, p. 53). Ademais, o país, que sempre fora muito dependente do petróleo e teve que interromper sua exportação no ano de 2011 durante a guerra civil, pôde recuperar o setor de óleo e gás no final do ano de 2011 e durante o ano de 2012 (BADI et. al., 2019, p. 51 e 52).

Essa situação, porém, não durou muito. O Congresso Nacional Geral (GNC – sigla em inglês), estabelecido nas primeiras eleições democráticas ocorridas em 2012, não logrou êxito em oferecer serviços básicos para a população, como eletricidade, saúde e educação. Com isso, até o final de 2013, a legitimidade popular do GNC estava arruinada (BADI et. al., 2019, p. 52). Além disso, assim que se iniciaram as competições pelo controle dos recursos naturais do país, houve o aumento da violência criminal e de grupos armados na disputa pelo petróleo (BADI et. al., 2019, p. 52) e entre o final de 2013 e o início de 2014, o cenário líbio foi ainda mais prejudicado quando o país caiu em uma segunda guerra civil (BADI et. al., 2019, p. 51).

Desse modo, menos de três anos após a queda de Qaddafi, a Líbia se viu em um novo conflito armado. Em junho de 2014, foram realizadas novas eleições, tendo a Câmara dos Representantes (HoR – sigla em inglês) assumido como representante do poder legislativo líbio, que incluía membros moderados, liberais e federalistas. Contudo, os membros políticos islâmicos rejeitaram a eleição, tomando o controle de Trípoli em agosto de 2014 e se auto declarando como Governo da Salvação Nacional (GNS – sigla em inglês), obrigando a HoR a se realocar em Tobruk. Com isso, a Líbia passou a ter governos paralelos em uma contínua luta sobre legitimidade e poder (FARHAT, 2017, p. 07).

Em 2015, havia aproximadamente 1.700 grupos armados atuando ativamente na Líbia (FARHAT, 2017, p. 08). O confronto entre o *Operation Dignity* – coalização formada por milícias, o *Libyan National Army* e membros da Câmara dos Representantes da Líbia oriental – e o *Libyan Dawn* – coalizão formada por milícias de cidades e vilas da Líbia ocidental, que possuíam o controle de Trípoli – dois dos principais grupos militares existentes no país, eclodiu no verão de 2014 (FARHAT, 2017, p. 08).

A segunda guerra civil que submergiu na Líbia levou a uma crise ainda maior, com significativa piora das condições de vida, como a falta de alimentos, água e escassez dos combustíveis, além do aumento da violência (BADI et. al., 2019, p. 54). Com a quebra do sistema de justiça junto as demais instituições estatais, as violações de direitos humanos mantiveram-se impunes, assim como a perpetuação do ciclo de violência (FARHAT, 2017, p. 08).

Estima-se que em 2014 houve 2.825 mortes em razão dos conflitos entre os grupos armados, tendo sido considerado o ano mais sangrento do país na época (FARHAT, 2017, p. 07) e que em julho de 2015, o número de pessoas deslocadas internamente chegara a 434.000, com milhares de mortes de migrantes e refugiados tentando cruzar o Mar Mediterrâneo a partir da Líbia (FARHAT, 2017, p. 09). A atuação do Estado Islâmico se mantém forte na região, com a captura de áreas e perpetração da violação de direitos humanos.

Em 17 de dezembro de 2015, firmou-se o Acordo Político Líbio (LPA – sigla em inglês), que levou à formação do Governo do Acordo Nacional (GNA – sigla em inglês), um governo intergovernamental e um conselho presidencial (Chefe do Estado), após quatorze meses de negociação (FARHAT, 2017, p. 09).

A participação das mulheres na elaboração do Acordo Político Líbio de 2015

As negociações para o Acordo Político Líbio tiveram início ainda em 2014, tendo sido mediado pela ONU e contado com o envolvimento



de diversos atores estatais e não estatais, como membros do Conselho Nacional de Transição, do Congresso Nacional Geral, da Câmara dos Representantes, representantes de grupos armados, conselhos municipais, partidos políticos e líderes tribais (LÍBIA, 2015, p. 02). A inclusão de organizações de mulheres, no entanto, se deu apenas no ano de 2015 (FORSTER, 2019, p. 03).

Em 17 de dezembro de 2015 o acordo viria a ser assinado; adotado pela Câmara dos Representantes em janeiro de 2016, mas não ratificado, já que a Câmara se recusava a “endossar o governo proposto pelo Conselho da Presidência, que incluía representantes dos principais grupos políticos da Líbia (FORSTER, 2019, p. 04, tradução nossa)⁶. Desse modo, o Governo do Acordo Nacional, o *High State Council*, composto por ex-membros do Congresso Nacional Geral, em sua maioria, e a Câmara dos Representantes nunca chegaram a se transformar totalmente nos órgãos consultivos e legislativos que previa o Acordo, ainda que houvesse esforços nesse sentido (FORSTER, 2019, p. 04).

O Acordo Político Líbio constitui um dos mais longos e abrangentes documentos de transição política na Líbia. Contudo, as mulheres, além da introdução e do preâmbulo, somente são citadas expressamente em outros quatro momentos do documento. O Acordo inicia-se destacando a importância do papel que as mulheres desempenham nas etapas dos processos de paz em seu preâmbulo, como a prevenção, a resolução de conflitos e a construção da paz, além da necessidade de aumentar sua participação na tomada de decisões (LÍBIA, 2015, p. 03).

Na constituição do Governo do Acordo Nacional, as mulheres são mencionadas nos Artigos 2 (2) e 9 (11), destacando-se a necessidade de se ter uma representação justa de mulheres entre seus membros e formar uma “Unidade de Apoio e Empoderamento das Mulheres”, sob a presidência de um Conselho de Ministros (LÍBIA, 2015, pp. 06 e 09). Todavia, até fevereiro de 2016, o Conselho de Ministros incluía apenas três mulhe-

⁶ “The HoR then refused to endorse the government proposed by the Presidency Council which included representatives from Libya’s major political constituencies”.

res, sendo elas Faida Mansour El-Shafi, Ministra dos Assuntos Sociais; Amsa Mustafa Usta, Ministra de Estado dos Assuntos e Desenvolvimento da Mulher; e Iman Ben Younes, Ministra de Estado da Reforma Institucional. Ademais, até 2019, nenhuma mulher havia sido nomeada para o Conselho da Presidência (FORSTER, 2019, p. 13).

Nas disposições sobre segurança, as mulheres são mencionadas no Artigo 37 (1) do Acordo, no sentido de se observar sua representação no “Comitê de Monitoramento da Implementação dos Acordos Provisórios de Segurança” (CMIISA – sigla em inglês) (LÍBIA, 2015, p. 14), mas não menciona meios de se incluir mulheres entre seus membros, nem provisões sobre treinamentos relacionados à inclusão de mulheres e à transversalização de gênero ou outros mecanismos que facilitem a efetivação desta representação, com referência expressa à “CEDAW”, convenção ratificada pela Líbia em 1989, ou à Resolução 1.325/2000 do Conselho de Segurança (FORSTER, 2019, p. 20).

Por fim, no Anexo 2, quando passa a apresentar as políticas prioritárias do Acordo, é destacada no item 8º a necessidade de se estabelecer uma “Unidade de Empoderamento das Mulheres”, com destinação de recursos e com a inclusão das mulheres em todos os órgãos e comitês do Acordo Político (LÍBIA, 2015, p. 24), o que ainda não ocorreu.

O Acordo Político Líbio de 2015, junto com a Declaração Constitucional de 2011, representam os dois documentos mais importantes para o período de transição da Líbia. Mesmo que ele não tenha sido totalmente implementado, o documento ainda fornece uma estrutura viável para várias partes em conflito da Líbia (FORSTER, 2019, p. 09). Não obstante, ainda é um acordo pouco inclusivo ou sensível a uma abordagem de gênero.

Na subseção anterior, discorreu-se sobre o porquê da necessidade de se formar um Acordo Político na Líbia em 2015. Agora, é preciso compreender o que explica a ausência das mulheres líbias nas mesas formais de mediação da reconciliação nacional, já que elas estavam presentes na elaboração do Acordo, no último ano da negociação (2015), através de organizações de mulheres.



Ao trabalhar a participação formal e informal das mulheres na mediação internacional em seção anterior, abordou-se a participação informal como sendo aquela onde as mulheres tentam, de algum modo, influenciar os processos de mediação, mesmo que não estejam presentes nas mesas formais de reconciliação. Essa forma de participação demonstra como se deu o envolvimento das mulheres na elaboração do Acordo Político Líbio de 2015. Por meio de organizações de mulheres, elas tentaram, de diversas formas, influenciar os processos de mediação, conforme passa-se a apresentar.

De início, é importante ressaltar que na era de Qaddafi, as mulheres eram regularmente incluídas nos serviços de segurança, inclusive como suas guarda-costas particulares, o que acabou influenciando positivamente a percepção popular sobre as mulheres nos serviços de segurança (FORSTER, 2019, p. 20). Elas também estiveram na linha de frente nos levantes populares de 2011 e durante o período de transição. Ainda assim, foi no setor público que as mulheres encontraram mais dificuldades para que suas vozes fossem ouvidas.

A sociedade líbia é marcada por uma forte estrutura de discriminação patriarcal (FARHAT, 2017, p. 11). Por exemplo, a Declaração Constitucional, promulgada em 03 de agosto de 2011 pelo Conselho Nacional de Transição (FORSTER, 2019, p. 03), trouxe em seu bojo a vontade de um Estado mais justo e igualitário, com a inclusão de ideais de direitos humanos e direitos democráticos. Em contrapartida, o documento não possuía uma cláusula específica sobre não discriminação, assim como deixou de observar uma linguagem neutra de gênero, utilizando quase sempre o termo masculino em suas disposições. Para ilustrar, tem-se o uso do termo “*ra’is*”, que possui também uma versão feminina “*ra’isah*”⁷ (FORSTER, 2019, p. 07). A Declaração ainda veio no sentido de fortalecer o papel da família para a sociedade da Líbia, sobretudo em

⁷“*Ra’is*” é um termo masculino que designa posições como “*head*”, “*chair*” e “*president*”. Em português, esses três termos poderiam ser sinônimos de “presidente”, ou à posição mais alta na tomada de decisões.

relação ao papel das mulheres na estrutura familiar, como no Artigo 5º da Declaração Constitucional, que reforçava a ideia de a família ser a base da sociedade, devendo o Estado incentivar o casamento e garantir a maternidade (FORSTER, 2019, p. 07). Nas palavras de Forster (2019, p. 07, tradução nossa)⁸ “essas cláusulas são um reflexo de a família ser a instituição fundamental que socializa os indivíduos com valores, tradições e culturas fundamentais da sociedade [líbia]”.

Nas eleições parlamentares de 2012, imaginou-se que o cenário mudaria, já que o Artigo 15 da Lei de Eleições promulgadas pelo Congresso Nacional Geral previa que as listas de candidatos deveriam, obrigatoriamente, apresentar uma alternância entre candidatos homens e mulheres, sob pena de não serem aceitos. Ademais, no primeiro anteprojeto da Lei de Eleições, havia previsão expressa de assegurar 10% das cadeiras do parlamento às mulheres. O anteprojeto foi alterado e a cláusula que assegurava o número de cadeiras foi cancelada ainda em fevereiro de 2012. De qualquer maneira, após as eleições, das 200 cadeiras que compunham o Congresso Nacional Geral, 33 foram ocupadas por mulheres, o que equivale a 17% (FARHAT, 2017, p. 11).

Assim, até a guerra civil líbia de 2014, as mulheres atuaram ativamente para garantir uma representação mínima nas instituições democráticas, bem como assegurar outros direitos das mulheres líbias. A título de ilustração, em 29 de janeiro de 2013, as mulheres pretendiam ser incluídas no processo de constituição do país, o que gerou diversas críticas dos membros homens do parlamento, no sentido de que as dificuldades encontradas pelo Congresso Nacional Geral se relacionavam à “fúria de Deus sobre ter mulheres na comissão de redação” (FARHAT, 2017, p. 11, tradução nossa)⁹.

⁸“*These clauses are a reflection of the family being “the fundamental institution that socializes the individuals to the core values, traditions, and cultures of [Libyan] society.”*”

⁹“*God’s fury over having women in the drafting committee”.*”



Ainda em 2013, os direitos das mulheres líbias passaram a ser ainda mais deteriorados quando a Suprema Corte permitiu a poligamia sem o consentimento da primeira esposa ou autorização da Corte. Elas também foram proibidas de se casarem com homens não líbios, sendo que, em abril de 2013, o Ministério da Previdência Social deixou de conceder suas licenças para casamentos com estrangeiros e, em 1º de dezembro de 2013, elas passaram a ser proibidas de viajarem sem a presença de um guardião homem (FARHAT, 2017, p. 14).

Durante os levantes populares contra Qaddafi, os discursos eram de que as mulheres precisavam se envolver, porque era importante caso elas quisessem viver com dignidade. Depois, o discurso mudou, no sentido de que as mulheres estavam sendo egoístas e que deveriam se preocupar com o bem maior do país (FARHAT, 2017, p. 16). Inclusive, o *Grand Mufti*, liderança religiosa islâmica da Líbia, declarou que seu *fatwa*, ou seja, entendimento, sobre a “CEDAW”, era o de que:

[a CEDAW] afirma que qualquer distinção, exclusão ou restrição com base no sexo é proibida. Este é o ponto de partida da discordância entre o Alcorão e a CEDAW, como Deus diz: o homem não é como a mulher, mas eles dizem que homens e mulheres são iguais (FARHAT, 2017, p. 14, tradução nossa)¹⁰.

Todavia, muitas mulheres que seguem o Islã entendem que isto se trata de uma interpretação equivocada do Corão. Dentro do Islamismo, homens e mulheres são iguais perante a Deus, apesar de se reconhecer que existem diferenças físicas e psicológicas entre eles (MORETÃO, 2016, p. 30). Além disso, no início deste trabalho, foi mencionada a preocupação da ONU em relação à violência sexual nos conflitos armados, por meio da

¹⁰ “[CEDAW] states that any distinction, exclusion or restriction on the basis of sex is banned. This is the starting point of the disagreement between the Quran and CEDAW, as God says: the male is not like the female, yet say men and women are equal”.

Agenda MPS, sendo uma realidade na Líbia, onde o rapto de mulheres e violências sexuais costumam ser usados para amedrontar e controlar mulheres líbias (FARHAT, 2017, p. 14).

Ainda, por serem vistas como detentoras da honra da família (OLOFSSON, 2018, p. 22), ser vítima de estupro é associado à vergonha, fazendo com que este tipo de violência acabe não sendo notificado. Assim, as mulheres líbias passam a ser isoladas, tornam-se vulneráveis e, às vezes, são até exiladas ou mortas, sendo que existem casos de assassinatos em nome da honra contra as próprias vítimas de estupro. Nesse sentido, o Artigo 375 do Código Penal líbio prevê expressamente que a sentença seja reduzida para homens que matam esposas ou outro parente próximo do sexo feminino que tiverem relações sexuais ilegais (inclusive estupro) (FARHAT, 2017, p. 15).

Desse modo, é perceptível que existe uma forte repressão dos direitos corporais das mulheres líbias. O estupro, como já dito, é visto como um ataque à honra da mulher e de sua família, e não ao seu corpo. Violências de gênero são entendidas como assuntos privados, que não devem ser levados à esfera pública. Existem penas de prisão para mulheres que tenham relações consensuais fora do casamento e, mesmo quando são vítimas de violências sexuais, como o estupro, elas podem vir a ser processadas e presas, por admitirem a “prática” de uma relação sexual considerada ilegal (FARHAT, 2017, p. 15). É necessário ainda dizer que mulheres líbias defensoras de direitos humanos comumente são violentadas ou, ainda, covardemente assassinadas.

Diante desse cenário, as mulheres líbias optaram por vias paralelas e informais para fazerem parte da reconciliação nacional do Estado. O fim da era Qaddafi permitiu que as mulheres pudessem se organizar através de organizações, o que possibilitou que elas, no futuro, participassem das tratativas do Acordo Político Líbio em 2015.

Antes de a Líbia se ver submersa em sua segunda guerra civil, as mulheres líbias, a partir de organizações da sociedade civil, passaram a elaborar campanhas na busca pela consolidação de seus direitos. Uma



dessas organizações foi o *The Voice of Libyan Women*, que lutava pelos direitos políticos e econômicos das mulheres líbias e que iniciou uma campanha chamada *International Purple Hijab Day* ou Dia Internacional do Hijab Roxo¹¹, onde se propunha discutir religião e violência doméstica. Em 2012, 17.000 pessoas fizeram parte da iniciativa, inclusive o Primeiro Ministro Abdurrahim El Keib. Outro trabalho de igual relevância foi o *Noor Campaign*, que tinha como objetivo fazer um apelo para que se mudassem as interpretações das escrituras islâmicas sobre violência doméstica (FARHAT, 2017, p. 12).

Além disso, apesar de ainda não estarem participando das tratativas do Acordo Político Líbio, a organização de mulheres chamada *Libyan Women's Platform for Peace* lançou, em dezembro de 2014, uma Carta de Direitos Constitucionais da Mulher Líbia (FARHAT, 2017, p. 12), que abordava temas como direitos humanos das mulheres de primeira, segunda e terceira gerações, sendo eles os direitos civis e políticos, direitos sociais e direitos relacionados à paz. É interessante destacar que o documento é cunhado nos princípios de igualdade e dignidade enraizados na Sharia, que é a lei islâmica, composta pelo Corão e a *Sunnah*¹². Desse modo, a Carta tentava estabelecer uma relação entre a Sharia e Convenções Internacionais de Direitos Humanos, por meio da conciliação do entendimento de termos presentes em ambos os documentos (LÍBIA, 2015). Outra forma de participação foi a realização de reuniões apartadas entre homens e mulheres, onde as mulheres podiam elaborar suas estratégias nestas reuniões, de modo a influenciar o processo de mediação (OLOFSSON, 2018, p. 21).

¹¹*Hijab* é uma vestimenta típica da religião islâmica. A campanha era para uso de qualquer vestimenta típica da religião islâmica na cor roxa.

¹²A *Sunnah* pode ser compreendida como uma complementariedade ao texto do Corão, que algumas vezes pode apresentar sentido ambíguo ou dúvidas. Há diferença entre a *Sunnah* dos sunitas e dos xiitas. Para os sunitas, a *Sunnah* deve ser composta somente pelos *hadith* (leis, ensinamentos) de Maomé. Já para os xiitas, ela também é composta pelos *hadits* dos Imams, que podem ser sete ou doze, dependendo se for um xiita septímiano ou duodecimano, respectivamente (MORETÃO, 2016, p. 25).

Em nível local, por outro lado, esse cenário variou segundo o grau de conservadorismo de cada comunidade em que as mulheres estivessem inseridas (CIZZA, 2019, p. 50). Por exemplo, em Zintan, ainda que houvesse um entendimento comum de que era inapropriado o envolvimento de mulheres nos processos de reconciliação, alguns anciões revelaram ter convidado mulheres para participar de reuniões na Tunísia (CIZZA, 2019, p. 50). Já em Sebha, as mulheres participavam apenas da mediação entre as tribos locais. No entanto, ainda que houvesse a inclusão de mulheres nesses processos, suas atividades ainda ficavam restritas às de cuidado e assistência (CIZZA, 2019, p. 51).

Cizza (2019) destacou que, embora apenas 29% dos entrevistados considerassem que as mulheres estavam sendo excluídas dos processos de reconciliação nacional, 63% entendiam como necessário aumentar os direitos das mulheres no país (CIZZA, 2019, p. 51). Nesse sentido, dentre os entrevistados que estavam mais propensos a apoiar o aumento dos direitos das mulheres no país, estavam os indivíduos sem educação formal, principalmente homens, bem como de indivíduos que viviam em sociedades matriarcais, como em Tebu e Tuareg (CIZZA, 2019, p. 51). Ainda, para esses entrevistados, se fazia necessário que fossem elaborados outros mecanismos além das campanhas de conscientização e educação pública para/sobre mulheres, com a finalidade de propiciar uma melhor compreensão de como elas poderiam ser envolvidas nos processos formais de mediação (CIZZA, 2019, p. 51).

Nesse sentido, o que se percebe é que a tendência era de que as mulheres líbias estivessem mais envolvidas nas mediações de nível local, do que nas mesas formais de mediação de nível nacional. Essas participações diferem-se muito de mediações que ocorreram em outros conflitos, onde já havia um estabelecimento de políticas clássicas no país sobre a participação das mulheres, como o que aconteceu, por exemplo, na Irlanda do Norte, com o Acordo da Sexta-Feira Santa, de 1998. A já existência de um partido político constituído por mulheres, naquele caso, possibilitou que elas garantissem assentos na mesa de negociações,



facilitando o trabalho de uma equipe intercomunitária composta por mulheres, que podiam negociar, entre outras questões, a reintegração de presos políticos e realizar mediação nas linhas de conflito (RIBEIRO; NASCIMENTO, 2019, p. 152).

Em uma sociedade onde mulheres são vistas como uma ameaça a autoridades e a ideologias de milícias e grupos religiosos extremistas, seus direitos são paulatinamente violados e há uma forte repressão para que se mantenham distantes da esfera pública, é necessário reconhecer a importância da participação dessas mulheres, ainda que indiretamente, na elaboração do Acordo Político Líbio de 2015. Sua participação por meio da atuação das organizações de mulheres possibilitou que fossem firmados compromissos com políticas sensíveis às questões de gênero em um dos documentos mais importantes do período de transição da Líbia, ainda que superficialmente. Para a presidente do *Together We Build It*, Rida Al-Tubuly, “quando a sociedade é administrada por um governo estável, a participação das mulheres é possível, mas essa condição não existe na Líbia, especialmente porque as milícias estão lutando em Trípoli” (WILPF, 2018; tradução nossa)¹³.

É imperioso observar que a participação informal de mulheres pode ser contraproducente para seus interesses a longo prazo (HENRIQUE, 2016, p. 04), uma vez que sua participação direta poderia ter levado a compromissos mais robustos, de modo a facilitar a implementação das políticas de gênero propostas no Acordo Político. Não obstante, sabe-se que o conflito líbio se mantém até hoje, assim como a sub-representação de mulheres nas instituições políticas do país e a falta de compromisso com a agenda Mulheres, Paz e Segurança. Por estes motivos, é imprescindível reconhecer a importância da influência da participação das mulheres líbias na reconciliação nacional do país, ainda que indiretamente, seja em nível local ou nacional.

¹³ “when the Libyan society is run by a stable government women’s participation is made possible, but this condition is not in place in Libya, especially since militias are fighting in Tripoli.” (WILPF, 2018).

Mesmo com tantas dificuldades, elas permanecem ativas na busca de um país mais justo e igualitário, que coadune suas crenças religiosas e seus direitos humanos. Aceitar a existência de um conceito de emancipação que seja diferente do ocidental e que enxerga liberdade dentro do exercício de uma religião é compreender que a luta pelos direitos das mulheres não é uma luta homogênea. É uma luta composta por diversas realidades e compreender isso é também se emancipar de uma ideia ultrapassada da existência de um só feminismo. Nesse sentido, também é imprescindível reconhecer a importância das mulheres para se alcançar uma paz sustentável, devendo haver maior esforço no apoio à inclusão destas mulheres no processo de reconciliação nacional da Líbia.

Conclusão

O presente trabalho iniciou-se buscando analisar a participação das mulheres nos processos de mediação internacional, considerando que havia uma dissonância entre o número de mulheres que se envolviam formalmente nos processos de mediação e o impacto que elas tinham sobre esses processos quando estavam envolvidas, escolhendo a participação das mulheres na elaboração do Acordo Político Líbio de 2015 como estudo de caso.

Diante disso, o presente trabalho analisou, a partir de noções de gênero sobre a mediação internacional, como se tem dado a participação das mulheres nos processos de mediação, especificamente após a adoção da Resolução 1.325/2000 do Conselho de Segurança. Durante o trabalho, verificou-se que ainda existem muitos desafios a serem enfrentados em relação à agenda MPS, principalmente no que diz respeito à representação de mulheres nas mesas formais de mediação, como foi no processo de transição política da Líbia. Além disso, verificou-se que não há como, a partir de uma única perspectiva ocidental de feminismo, analisar como se dá esta participação das mulheres na elaboração de acordos de paz, sobretudo porque a própria luta pelos direitos das mulheres não é homogênea.

Assim, o que se pôde concluir é que não há uma resposta simplista que explique a sub-representação das mulheres nas mesas formais de mediação no processo de transição política da Líbia. Há diversos fatores internos e externos que, entrelaçados ao patriarcado enraizado nas sociedades, influenciam nisso. Conceitos predeterminados culturalmente, a influência da religião nos Estados, a falta de estruturas de instituições estatais importantes, como o judiciário, sobretudo nas sociedades em conflitos armados e a sub-representação na política – todos estes fatores contribuem para que as mulheres se mantenham afastadas dos espaços públicos.

Desse modo, longe de ser resolvida, a problemática demanda um maior envolvimento e compromisso dos Estados-Membros em relação à agenda Mulheres, Paz e Segurança, com a devida apropriação nacional da Resolução 1.325/2000 e a criação de políticas públicas efetivas que fomentem a igualdade de gênero e o empoderamento feminino, de modo a proporcionar que as mulheres ocupem espaços públicos internos e, com isso, consigam também ocupar espaços públicos internacionais.





Referências

- BADI, Emadeddin et. al. German Federal Foreign Office. At A Glance: Libya's Transformation 2011-2018, 2019. *Democracy Reporting International*. Disponível em: <<https://www.democracy-reporting.org/libya-political-transformation-timeline/assets/Libyas-Transformation-2011-2018.pdf>>. Acesso em: 09 abr. 2020.
- BRASIL, Bruno Berrettini Camponês do. *Líbia: Um Estudo de Caso da Intervenção Internacional de 2011 e de Seus Aspectos Jurídicos e Políticos*. 2017. 314 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2017. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-08092017-154630/publico/Bruno_Berrettini_Campones_do_Brasil.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.
- CIZZA, Laurentina. National Reconciliation in Libya: Baseline Survey, 2019. *United Nations Development Programme* (UNDP). Disponível em: <https://www.ly.undp.org/content/libya/en/home/library/democratic_governance/National-Reconciliation-in-Libya-Baseline-survey.html>. Acesso em: 09 abr. 2020.
- FARHAT, Hana. Zahr, Sawssan Abou. The Status of Women Human Rights Defenders In Libya, 2017. *The WHRD Coalition In The Middle East And North Africa*. Disponível em: <<https://whrdmena.org/wp-content/uploads/2017/06/Libya-Eng.pdf>>. Acesso em: 09 abr. 2020.
- FEDERER, J. P.; GASSER, R. *BPC Police Brief: International Peace Mediation And Gender. Brindging The Divide*. 5.ed. Rio de Janeiro: PUC-Brics Policy Center, 2016. Disponível em: <<http://www.bricspolicycenter.org/publicacoes/mediacao-internacional-e-genero-construindo-dialogos/>>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- FORSTER, Robert. *A Gender Analysis of Peace Agreements and Transitional Documents in Libya, 2011-2018*. Edimburgo: Christine Bell, 2019. 44 p. Disponível em: <<http://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2019/10/PA-X-Spotlight-Libya-Digital.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2020.
- GIANNINI, Renata. Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas. *Instituto Igarapé*, 2016, 25 p. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/04/AE-19_Construindo-Planos-Nacionais-de-A%C3%A7%C3%A3o-eficazes-21-03-2-2.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- GUARNIERI, Tathiana Haddad. Os direitos das mulheres no contexto internacional – da criação da ONU (1945) à conferência de Beijing (1995). *Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery*, n. 8, p. 1-28, jan./jun. 2010. Curso de Direito. Disponível em: <<http://re.granbery.edu.br/artigos/MzUx.pdf>>. Acesso em 24/11/2019.



HENRIQUE, Leone. *A Mediação Internacional e a Participação de Mulheres*. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2016/relatorios_pdf/ccs/IRI/IRI-Leone%20Henrique.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

LIBYAN WOMEN'S PLATFORM FOR PEACE (Líbia). *Libyan Women's Platform for Peace launches a Charter of Lybian Women's Constitutional Rights*, 2015. Disponível em: <<https://us2.campaign-archive.com/?u=bcf9d28b94670ba8cd8c578b0&id=1cde66066a&e=dc133b08d4>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

MORETÃO, Amanda Stingen. *Entre a Modernidade e a Tradição: Empoderamento feminino no Irã e na Turquia*. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

OLOFSSON, Linda. *A comparative study of women's participation in the peace processes in Africa and Western Asia*. 2018. 44 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciencias Sociais, Departamento de Ciencias Sociais, Linnaeus University, Smaland, 2018. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/03f5/6427f04af067f54510a97239591be666ade4.pdf>>. Acesso em: 09 abr. 2020.

ONU MULHERES. *UN Women Sourcebook on Women, Peace and Security*, 2012. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2012/10/wpssourcebook-03a-womenpeace negotiations-en.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho de Segurança. Resolução 2467, de 23 de abril de 2019. Disponível em: <<https://undocs.org/S/RES/2467>>. Acesso em: 14 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Libyan Political Agreement*. Disponível em: <<https://unsmil.unmissions.org/sites/default/files/Libyan%20Political%20Agreement%20-%20ENG%20.pdf>>. Acesso em: 09 abr. 2020.

O'REILLY, M.; Ó SÚILLEABHÁIN, A. A relevância da participação das mulheres na mediação de conflitos. In. HERZ, M.; SIMAN, M.; DRUMOND, P. (Orgs.). *Mediação internacional*. Petrópolis: Vozes; Editora PUC-Rio, 2016.

PEACE WOMEN. *Member States*. Disponível em: <<https://www.peacewomen.org/member-states>>. Acesso em: 09 abr. 2020.

POTTER, A. *We the Women: Why Conflict Mediation Is Not Just a Job for Men*. Centre for Humanitarian Dialogue, 2005.

RIBEIRO, Filipe Giuseppe Dal Bo. Líbia, um caso particular: da guerra civil à guerra internacional pelo controle dos poços de petróleo. *Revista Espaço Acadêmico*, v. 12, n. 134, p. 114-123, 2012. Recuperado de <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/14016>>.



RIBEIRO, Karla Pinhel; NASCIMENTO, Larissa Anacleto do. A AGENDA MULHERES, PAZ E SEGURANÇA E A PARTICIPAÇÃO DE MULHERES NA MEDIAÇÃO INTERNACIONAL. *Revista Paranaense de Desenvolvimento: Economia, Estado e Sociedade*, Curitiba, v. 40, n. 137, p. 141-155, mar. 2019. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/1094>>. Acesso em: 09 abr. 2020.

SHEPHERD, C. The Role of Women in International Conflict Resolution. *Hamline University's School of Law's Journal of Public Law and Policy*, v. 36, n. 2, p. 16, 2015.

UNITED NATIONS. *United Nations Guidance for effective mediation*. Disponível em: <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28english%29_0.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2020.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro; DUNLOP, Regina Maria Cordeiro; FERNANDES, Leonardo Luís Gorgulho N. (Orgs.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011*. Brasília: FUNAG, 2014.

WOMEN'S INTERNATIONAL LEAGUE FOR PEACE AND FREEDOM (WILPF). *Libyan Women Break the Silence*, 2018. Disponível em: <<https://www.wilpf.org/libyan-women-break-the-silence/>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

Gabriel Victor Silva Paes

Mestrando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ); Assistente de Pesquisa voluntário no subgrupo de Biodefesa e Segurança Alimentar do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval (LSC/EGN); Pesquisador associado voluntário no Núcleo de Pesquisa Maria Rebello Mendes em Relações Internacionais (NUPREM-IBMR). E-mail: gabrielpaes21@hotmail.com.

Alice Castelani de Oliveira

Mestranda em Segurança Internacional e Defesa pelo Programa de Pós-graduação da Escola Superior de Guerra (PPGSID/ESG), bolsista de demanda social (DS) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Assistente de pesquisa voluntária no Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval (LSC/EGN), nos subgrupos: Biodefesa e Segurança Alimentar e Escassez de Recursos. E-mail: alicecastelani@gmail.com.

Daniel Vidal Pérez

Pesquisador da Embrapa Solos, Docente no curso de Doutorado em Sistemas de Gestão Sustentáveis da Universidade Federal Fluminense; Doutor em Química Analítica pela PUC-RJ; Pesquisador sênior voluntário no subgrupo de Biodefesa e Segurança Alimentar do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval (LSC/EGN). E-mail: daniel.perez@embrapa.br.



Garantia da segurança humana no contexto das operações de paz: examinando a agenda de segurança alimentar com base no estudo de caso da MINUSTAH (2004-2017)

- *Gabriel Victor Silva Paes*
- *Alice Castelani de Oliveira*
- *Daniel Vidal Pérez*

RESUMO: A Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH), encerrada em 2017, é considerada pela literatura uma operação de paz (OP) de quarta geração, marcada pela elevada permissão do uso da força. Neste artigo, será analisada a estratégia de garantia da segurança alimentar no contexto da MINUSTAH, considerando os problemas derivados da extensão da autoridade estatal, estratégia que caracteriza, não exclusivamente, mas principalmente, as operações de paz desta geração. Para tal, foi realizada uma análise de conteúdo das Resoluções do Conselho de Segurança, recorrendo, subsidiariamente, à leitura dos Relatórios do Secretariado. Como resultado deste estudo, observou-se que a segurança alimentar foi, majoritariamente, atrelada a uma ótica de curto prazo e, rotineiramente, foi associada ao princípio de ajuda humanitária, ausentes estratégias que empoderem a sociedade civil.

PALAVRAS-CHAVE: Operações de Paz; MINUSTAH; Segurança alimentar.

ABSTRACT: MINUSTAH, which ended in 2017, is considered by the literature to be a fourth-generation peacekeeping operation, marked by the high allowance of the use of force. This article will analyze the strategy



of guaranteeing food security in the context of MINUSTAH, considering the problems derived from the extension of state authority, strategy that characterizes, not exclusively, but mainly, the peace operations of 4th generation. To accomplish this task, a content analysis of the Security Council Resolutions was carried out, using subsidiary the reading of the Secretariat's Reports. As a result of this study, it was observed that food security was mainly linked to a short-term perspective and routinely associated with the principle of humanitarian aid, with no strategies that empower civil society.

KEYWORDS: *Peacekeeping; MINUSTAH; Food security.*

Introdução

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) teve início em 2004 e encerrou-se em 2017. Neste artigo, avalia-se como foi conduzida, no âmbito desta operação, a agenda de garantia da segurança humana na sua dimensão alimentar. A MINUSTAH, marcada pela elevada permissão do uso da força, é descrita por Kai Kenkel (2013) como uma operação de construção da paz, inscrita dentro do que se denomina operação de quarta geração. Aqui, será examinado como a agenda de segurança alimentar foi construída, sobretudo, considerando como esta se relaciona a estratégia de extensão da autoridade estatal, central na condução dessa geração de operação de paz (OP).

As OPs, coordenadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), enfrentam desafios constantes e multiformes desde a sua gênese. Observando esse complexo desenvolvimento, nota-se que a dissonância entre o mandato emitido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e a realidade no terreno destaca-se como obstáculo de difícil superação. A literatura especializada contemporânea tem direcionado grande enfoque à fissura estratégica por parte dos mandatos do CSNU, posta a premente necessidade de promulgação de iniciativas que visem

proteger e garantir as salvaguardas necessárias à população local, pautadas pelo conceito de “resiliência”¹ (DE CONING; PETER, 2019).

É importante ressaltar que o conceito de segurança humana é central para as OPs da ONU. Esse conceito tem como preocupação a dignidade humana e coloca o indivíduo como objeto referente² da segurança, reforçando a necessidade de as instituições, tanto nacionais, quanto internacionais, atuarem com a finalidade de garantir o bem-estar de todas as pessoas. Dentro desse conceito, a segurança alimentar é uma das sete dimensões que constituem a categoria de segurança humana (PNUD, 1994) e preocupação fundamental deste estudo.

Nas últimas décadas, a ONU tem preconizado uma linha de ação que concebe um maior enfoque aos cidadãos dos países que se encontram sob intervenção humanitária, tendo em vista que esses são os atores mais suscetíveis às disrupções advindas de crises políticas, grupos extremistas e conflitos armados. Todavia, esse enfoque contrasta com as demandas de extensão da autoridade estatal no contexto de estabilização do cenário de conflito, estratégia, frequentemente, empregada pelo CSNU, e que, muitas vezes, acaba por empoderar as elites políticas pré-estabelecidas (quando do desdobramento inicial de alguma operação de paz).

Levando isso em conta, esta pesquisa busca consumir a sua relevância através de uma perspectiva voltada para a segurança alimentar, que preconize os anseios e as necessidades da população local. Desta for-

¹Apesar da utilização constante do termo na obra de De Coning e Peter (2019), o conceito “resiliência” no âmbito das Nações Unidas recebe grande enfoque no texto de Kimber (2019). Este autor reafirma a amplitude do termo, mas também aborda referenciais na literatura e que podem ser úteis ao presente texto, em especial a noção de resiliência como “a habilidade de um sistema, comunidade ou sociedade exposta a ameaças, de resistir, absorver, acomodar e se recuperar dos efeitos de tal mazela de uma maneira eficiente e em tempo hábil, inclusive a partir da preservação e restauração de suas estruturas e funções básicas” (SF, 2015 apud Kimber (2019, p. 93, tradução nossa).

²O objeto referente indica quem está sendo considerado objeto de segurança, como por exemplo: Estado-nação, Sociedade Internacional, Indivíduos ou Ecossistemas (MCDONALD, 2016).



ma, pretende-se amplificar as discussões na literatura acerca do papel da ONU em meio à crescente dicotomia entre as percepções políticas, econômicas e sociais, que, por diversas ocasiões, contrastam as elites políticas à população em geral.

Observando esse contexto, o presente artigo conduzirá um estudo de caso sobre a MINUSTAH a fim de analisar como esta intervenção respondeu, sobretudo na dimensão estratégica, aos desafios postos no terreno, através de uma ótica que correlacione sociedade, instituições locais, segurança e alimento. Não obstante, busca-se realizar uma discussão sistêmica acerca dos organismos multilaterais e suas estratégias frente à relação entre insegurança alimentar e conflito. Nesse sentido, questiona-se como foi construída a agenda de segurança alimentar no âmbito do planejamento estratégico da MINUSTAH, tendo por base a dicotomia entre a segurança humana da população e a extensão de autoridade estatal. Partindo dessa problemática, levantam-se quatro hipóteses: (I) no âmbito das operações de paz, a segurança alimentar está diretamente atrelada a uma ótica de curto prazo e é, rotineiramente, associada ao princípio de ajuda humanitária; (II) a segurança alimentar, sobretudo, quando analisada em suas quatro dimensões (disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade), não foi solidificada pelos tomadores de decisão no âmbito da MINUSTAH; (III) as constantes referências a extensão da autoridade estatal apenas reforçam um *status quo* sob um viés estadocêntrico benéfico à elite local; e (IV) a concepção de segurança alimentar, no contexto macro das operações de paz, não corresponde às necessidades da população como um todo, tornando a ressurgência de uma nova crise em um fator de latente iminência.

Para a realização deste estudo, adotou-se como metodologia uma análise de conteúdo conceitual das Resoluções do Conselho de Segurança, publicadas entre 2004 e 2017, analisando, subsidiariamente, os Relatórios do Secretariado. O objetivo desse empreendimento é o de avaliar como a problemática da segurança alimentar foi abordada no âmbito da MINUSTAH, examinando a estratégia traçada pelo CSNU para enfrentar o crescente quadro de insegurança alimentar no Haiti.

Nesse ponto, é necessário sublinhar uma limitação do presente estudo. É de conhecimento que não é da competência do CSNU tratar, especificamente, sobre a questão da segurança alimentar, visto que sua agenda engloba uma concepção de Direitos Humanos mais ampla, envolvendo outros setores/temas. Tendo isso em mente, ressalta-se que, neste artigo, procura-se ter uma perspectiva macro de como a questão alimentar é abordada por esse órgão, considerando seu papel básico e central nas OPs. Com esse empreendimento, espera-se estimular que futuras pesquisas investiguem outros mecanismos/instituições nesse contexto que tratem, particularmente, da problemática de segurança alimentar.

Postas essas questões, aponta-se que este artigo está estruturado em três seções. Na primeira, com propósito de apresentar o conceito central deste estudo, será realizada uma discussão teórica acerca do conceito de segurança no âmbito dos Estudos de Segurança Internacional (ESI) e da evolução da concepção de segurança alimentar, enfatizando a correlação entre alimento e conflito. Em seguida, na segunda seção, será contextualizada a interconexão entre os temas de operações de paz e a segurança alimentar, a partir de experiências anteriores vividas no terreno, contextualizando-as, logo após, ao cenário específico vivenciado no Haiti. Por fim, tendo como foco a MINUSTAH (2004-2017), será discutido a dicotomia entre os enfoques que preconizam o Estado ou a população local e os problemas que emergem da extensão da autoridade estatal, bem como será analisada a dimensão da segurança alimentar tratada nos Relatórios do CSNU.

O conceito de segurança no cenário pós-Guerra Fria e o desenvolvimento da concepção de segurança alimentar

O desmantelamento da União Soviética (URSS) e o consequente fim do conflito bipolar Leste-Oeste teve forte impacto sobre a agenda ESI. Em decorrência desse evento, no cenário pós-Guerra Fria, as mudanças na Ordem Internacional resultantes, sobretudo, da aceleração do processo de globalização e da expansão, em dimensões globais, da democracia



liberal, alimentaram discussões sobre a necessidade de se repensar a noção de segurança. Como efeito disso, esse conceito passou a ser objeto de debates dentro dos ESI, através dos quais se argumentava que o conflito militar direto entre Estados não era a única forma de insegurança, especialmente considerando a baixa probabilidade de ocorrência desse tipo de embate. Nesse contexto, os conflitos regionais e subestatais passaram a ter maior destaque dentro das discussões nesse campo (BUZAN; HANSEN, 2012).

Frente a esse quadro, questões relacionadas à segurança do indivíduo, da sociedade internacional e do ecossistema passam a ser evidenciadas (MCDONALD, 2016). Alimentado por essas discussões, em 1994, foi publicado, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Relatório de Desenvolvimento Humano, no qual foi apresentado o conceito de segurança humana. De acordo com esse documento, o conceito de segurança vinha a muito sendo interpretado de forma restrita, com foco exclusivo na segurança do territorial nacional e na segurança global.

Esse relatório estabeleceu que a segurança humana possui dois aspectos centrais: segurança contra ameaças crônicas, como fome, doenças e repressão, e proteção contra perturbações repentinas nos padrões de vida cotidiana, seja em lares, em empregos ou em comunidades. O conceito foi organizado em torno de sete categorias básicas de segurança: econômica, alimentar, de saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política (PNUD, 1994).³

Note que a questão alimentar aparece como uma das sete categorias que estruturam esse conceito. Todavia, é preciso registrar que o direito à alimentação não é uma concepção nova. Esse direito foi reconhecido pela primeira vez em 1948 pela Declaração dos Direitos Humanos da ONU. Mais tarde, em 1974, o termo segurança alimentar emerge durante a

³Dentro dessa concepção de segurança, o indivíduo é assumido como objeto referente da segurança.

*World Food Conference*⁴. No âmbito desta, a segurança alimentar restringiu-se à dimensão de suprimentos. Em 1986, essa definição foi revisada para passar a abarcar o nível individual e familiar, diferenciando as ideias de insegurança alimentar crônica, e insegurança alimentar transitória (FAO, 2006).

O conceito atual de segurança alimentar, adotado pela *Food and Agriculture Organization* (FAO), foi publicado pela *World Food Summit* no ano de 1996. Nessa esfera, a condição de segurança alimentar é compreendida como cenário no qual “as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida activa e sã” (1996, s/p). Tal definição aponta para quatro dimensões da segurança alimentar: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade (FAO, 2006).

Disponibilidade indica a quantidade suficiente e adequada de alimentos. O acesso aponta para a existência de recursos adequados e seguros para que os indivíduos alcancem uma alimentação nutritiva. A utilização está associada ao acesso a insumos não alimentares que colaboram na garantia da segurança alimentar, como, por exemplo, água potável, saneamento e assistência médica. Por último, a estabilidade refere-se à garantia da segurança alimentar todo o tempo, mesmo em período de crise ou eventos cíclicos.

Através desse arcabouço teórico/conceitual, é possível, hoje, avaliar a condição de segurança alimentar no mundo. A FAO et al. (2020) apontaram que, atualmente, o número de pessoas que passam fome é de, aproximadamente, 690 milhões, desse quadro, cerca de 135 milhões de pessoas enfrentam problemas de fome aguda⁵. Além disso, cerca de

⁴Para saber mais a respeito dessa conferência veja: <http://www.fao.org/3/x2051e/x2051e00.htm>.

⁵Apesar de uma relativa maleabilidade do conceito por parte da FAO, o termo fome aguda é utilizada de maneira recorrente quando atrelado a desastres naturais, conflitos armados e demais eventos disruptivos que possam trazer grande prejuízo à alimentação de determinada população. A fome crônica, por sua vez, é alicerçada a um contexto conjuntural ou estrutural de insegurança alimentar que perdura por um tempo indeterminado (GRFC, 2020).



183 milhões de pessoas, em 47 países, foram classificadas em condição de estresse com risco de cair em crise. Esse cenário deve ser agravado em função da pandemia da COVID-19 que se espalhou pelo mundo em 2020 (GRFC, 2020).⁶

Esse panorama global acende um alerta, haja vista que existe uma relação entre a maior emergência de conflitos e a condição de insegurança alimentar. Nas palavras do diretor executivo da *World Food Programme* (WFP), David Beasley, no contexto em que recebeu o Prêmio Nobel da Paz de 2020 em nome desta instituição: “Sem paz, não podemos alcançar nosso objetivo global de fome zero; e enquanto houver fome, nunca teremos um mundo em paz”.

Na mesma acepção apontada por Beasley, há uma significativa literatura que corrobora e ilustra essa via de mão dupla entre a segurança alimentar e os conflitos mundiais. Diversos autores apontaram que conflitos violentos levaram à fome e, de forma recíproca, a insegurança alimentar também precipitou a violência (COHEN; PINSTRUP-ANDERSEN, 1999; MESSER; COHEN, 2004, 2007; BREISINGER et al., 2014; ZHOU et al., 2020). Além disso, há de se considerar que a fome e a instabilidade política, social e econômica se reforçam mutuamente (WORLD FOOD PROGRAM USA, 2017).

A maneira mais comum de o conflito armado levar à fome é através do uso deliberado da comida como arma (COHEN; PINSTRUP-ANDERSEN, 1999; MESSER; COHEN, 2011; BELLINGER; KATTELMAN, 2020). Destroem-se, deliberadamente, os suprimentos de alimentos e a sua capacidade produtiva, comprometendo a capacidade de garantir a segurança alimentar da população inimiga. O conflito reduz as populações agrícolas por meio de ataques diretos, terror, escravidão, recrutamento forçado, desnutrição, doença e morte. Os grupos em guerra sequestram grande parte da ajuda alimentar destinada a não combatentes, usando o controle de alimentos para recompensar os supostos apoiadores, matar

⁶Ver mais sobre essa questão no relatório da FAO (2020) sobre o impacto da COVID-19 na segurança alimentar na América Latina e Caribe.

de fome os oponentes e manter o conflito vivo. Os conflitos internos em um país também podem afetar a segurança alimentar dos países vizinhos, principalmente porque interrompem o comércio regional e porque os refugiados, em fuga, pressionam, negativamente, a economia dos países fronteiriços.

Por outro lado, a falta de acesso a alimentos economicamente acessíveis, o aumento dos custos dos alimentos e a própria escassez de alimentos provaram seu papel como desencadeadores de revoluções (ALI; LIN, 2010; BARASA, 2017). Além disso, há de se considerar que as mudanças climáticas colocam o mundo em risco de ter conflitos prolongados como “o novo normal”, ameaçando a segurança regional e global. Principalmente porque as mudanças climáticas impactam na produção, estoque e transporte de alimentos, associados a uma população em constante crescimento (DAS, 2015; WORLD FOOD PROGRAM USA, 2017; SOVA; FLOWERS; MAN, 2019; COHEN et al., 2020).

Permeando o debate na contemporaneidade: operações de Paz, segurança alimentar e o cenário do Haiti

Tendo em vista a proposta de estudo de caso, que será realizado mais adiante, iniciaremos esta seção contextualizando a ampliação de funções oriundas da quarta geração das OPs, a fim de compreendermos o arcabouço funcional a partir do qual a MINUSTAH fora estruturada e como esse alargamento das funções também permite que outras operações possam incluir a dimensão alimentar em seus respectivos cenários. Cabe frisar que a MINUSTAH é um caso particular porque, em algum nível, combina mecanismos da quarta e da quinta geração de OPs, as quais são marcadas por permissão elevada de uso da força e são, em geral, descritas na literatura como operações de construção da paz⁷ (KENKEL, 2013).

⁷Kenkel (2013) explica que essa ideia de construção da paz deriva do período pós-Guerra Fria, no qual o estabelecimento da construção da paz assumiu, na prática, características que relacionavam o capitalismo mercantilista ao modelo liberal de democracia.



Diferente das gerações anteriores, que tinham uma lógica de gestão de conflitos, as OPs de quarta geração possuem uma agenda mais ambiciosa, no sentido de que propõem uma postura mais proativa, que vai além do objetivo de administrar uma paz já existente (KENKEL, 2013). Nesse tipo de operação, na qual se prioriza a construção da paz (*Peacebuilding*), pressupõe-se que o exercício da soberania seja efetivamente transferido para uma OP da ONU. Embora essa questão não caracterize formalmente o caso da MINUSTAH, esta operação exhibe características dessa geração.

Segundo Heine e Thompson (2011), uma das principais diferenças em relação às resoluções anteriores é a ênfase na segurança, em especial, a centralidade na segurança do indivíduo. A Resolução 1542 colocou a temática dos Direitos Humanos no centro da atuação das Nações Unidas no Haiti. Além disso, estabeleceu que a MINUSTAH trabalhasse conjuntamente com a Polícia Nacional do Haiti (HNP), nunca sendo autorizado o policiamento independente, fato que foi importante para diminuir abusos.

Outro ponto que deve ser destacado é que, mesmo apresentando iniciativas baseadas na comunidade local, a MINUSTAH tem um foco fundamental na extensão da autoridade do Estado, especificamente centrada na extensão do Estado de Direito e na reconstrução do sistema de justiça (GILDER, 2020). Gilder (2020) frisa que a ONU facilita o diálogo com a sociedade civil em alguns casos, contudo, não está claro se esses diálogos de fato influenciam as escolhas da missão ao aprovar projetos, ou mesmo se chegam às prioridades da missão definidas pelo CSNU.

A MINUSTAH, assim como as OPs contemporâneas, tem como foco central reforçar o Estado de Direito. John Ciorciari (2020) explica que, no contexto de Estados Frágeis, os conflitos estão, na maioria das vezes, relacionados a guerras de gangues e ao crime organizado. Frente a esse cenário, emerge um consenso internacional de que a garantia da paz reclama um policiamento sólido. Nesse sentido, as OPs da ONU começaram a buscar a criação de unidades policiais a fim de treinar e dar apoio aos oficiais

locais. No caso do Haiti, assim como na República Centro-Africana, nas Ilhas Salomão, no Timor-Leste, entre outros, “os atores externos compartilharam os poderes da polícia com oficiais nacionais por meio de acordos formais ou informais” (CIORCIARI, 2020, p. 1, tradução nossa).

Ciorciari (2020) destaca que esse tipo de operação é um exemplo de compartilhamento de soberania, no qual agentes externos trabalham ao lado de nacionais, exercendo uma autoridade doméstica que é reservada ao Estado. Esse tipo de estratégia é comum em operações de paz de quarta geração. Através dessas missões de compartilhamento da aplicação da lei, os mandados esperam fortalecer o policiamento doméstico e a segurança pública paliativa. Nota-se que as OPs têm buscado colocar o indivíduo no centro de sua abordagem, apoiando-se em uma noção de segurança humana, considerando que o indivíduo é o ator mais vulnerável em um contexto de crise generalizada.

Entretanto, essa abordagem entra em choque com a abordagem de estabilização⁸ construída através da extensão da autoridade estatal. Como derivado do princípio fundamental de soberania, o Estado tem o monopólio legítimo e exclusivo sobre o uso da força dentro do seu território. Para criar uma atuação pautada pelo compartilhamento da soberania, as operações necessitam do apoio de autoridades internas e do reconhecimento de legitimidade da população, o que nem sempre ocorre. Outra questão complicada é que em alguns casos essas operações acabam por colaborar para o empoderamento de elites locais, fortalecendo grupos paramilitares.

Recentemente, a *Action for Peacekeeping* (A4P), iniciativa do Secretário-Geral, lançada em 28 de março de 2018, é um esforço sem precedentes para renovar o apoio político às OPs da ONU (UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL, 2018). As metas de implementação estão centradas em oito áreas de compromisso prioritário e uma delas se refere

⁸Gilder (2020) explica que a ONU não expressa uma interpretação clara sobre a estabilização. Entretanto, as operações de estabilização tendem a trabalhar conjuntamente com o Estado anfitrião, através da extensão da autoridade estatal e o uso da força.



à construção da paz (*Peacebuilding*) e à manutenção da paz (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2020).

Se, por um lado, pode se compreender que *Peacekeeping* (PKO) se destina à gestão de um conflito por forças de paz posicionadas entre as partes em um conflito, por outro, *Peacebuilding* teria seu foco na resolução de conflitos, buscando remover as razões pelas quais o conflito ocorreu em primeiro lugar (DE CONING, 2018). Nesse sentido, a segurança alimentar pode apoiar os esforços de construção da paz e a construção da paz pode reforçar a segurança alimentar (FAO, 2016b). Seria relevante que o CSNU fizesse esforços para garantir que as OPs pudessem, de certa forma, ajudar na restauração da segurança alimentar e dos meios de subsistência do país (CLIFFE, 2016).

Estimular a agricultura é uma forma de retomada econômica do país, já que a maioria deles tem na agricultura sua principal área econômica e de geração de emprego, sendo capaz de absorver mão de obra derivada da volta dos refugiados ou, até mesmo, dos grupos desarmados, auxiliando na coesão social (WORLD FOOD PROGRAM USA, 2020). Além disso, há a possibilidade do aumento do comércio interno e transfronteiriço. E, mais ainda, como boa parte dos países afetados por conflitos têm mulheres como líderes comunitárias rurais e principais responsáveis por alimentar suas famílias (FAO, 2016a; UNMISS, 2020), seria uma forma de as PKO reforçarem seu apoio às questões de gênero, uma de suas oito áreas de compromisso prioritário (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2020).

Várias PKOs têm apresentado evidências dos excelentes resultados quando se implementa a questão da segurança alimentar em seu procedimento operacional. Já na década de 1990, existe registro de que uma das principais funções da UNTAC seria, entre outras, a de fornecer segurança alimentar ao povo cambojano (UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 1993). Adelin (2006) cita um relatório, datado de 21 de junho de 2006, que propunha a criação de um Escritório Integrado da ONU no Burundi (BINUB), após o fim do mandato da ONUB,

cujo mandato incluiria dez áreas das quais se destaca a de garantir a proteção ambiental e a prevenção e o gerenciamento de catástrofes naturais, incluindo a segurança alimentar.

De Coning (2007) aponta a importância de a segurança alimentar em várias fases da UNAMSIL, em Sierra Leoa, e que a integração de diversos atores em diversas áreas temáticas foi o que, possivelmente, contribuiu para transformar uma missão fadada a falhar em um caso de sucesso. Na Libéria, o Chefe dos Serviços de Consolidação da Paz da UNMIL, Francis Kai-Kai, afirmou que “a segurança alimentar e a segurança humana são aspectos cruciais para a consolidação geral da paz” (UNMIL, 2018). Caroline Opok, representante da PKO no Sudão do Sul, UNMISS, afirmou que “percebemos que a segurança alimentar doméstica é um dos fatores-chave para que o retorno e a reintegração sejam sustentáveis”. (UNMISS, 2020).

Mais da metade dos conflitos resolvidos no início dos anos 2000 já experimentou um retorno à guerra (DAY, 2020; ZHOU et al., 2020). E muito dessa ressurgência se deve às questões ligadas às mudanças climáticas e ao seu efeito secundário mais devastador, que é o aumento da insegurança alimentar. A tabela 1 nos permite observar que boa parte das nações que são, atualmente, alvos de missões de paz está em países assolados pela insegurança alimentar aguda (WFP; FAO, 2020) e, praticamente, desde o seu início de operações (FAO, 1999). Por isso, a Bélgica vem se esforçando para que as Nações Unidas considerem o papel das mudanças climáticas como um multiplicador de risco de conflitos, principalmente por sua ameaça direta à segurança alimentar (KINGDOM OF BELGIUM, 2020).

Avaliando os possíveis problemas decorrentes dos efeitos das mudanças climáticas, considerando seu impacto, sobretudo, sobre a questão da segurança alimentar, essa discussão aponta que a demanda por PKO pode muito bem crescer nos anos que estão por vir. Postas essas questões, antes de avançar para o estudo de caso, é relevante destacar que desde a sua origem, as OPs passaram por mudanças impulsionadas por eventos como

Tabela 1: O grau de insegurança alimentar nos países alvo de missões de paz.

Operação	Ano Início	Região	Insegurança Alimentar
MINURSO	1991	Saara Ocidental	Não analisada
MINUSCA	2014	Rep. Centro-Africana	Aguda
MINUSMA	2013	Mali	Aguda
MONUSCO	2010	Rep. Dem. do Congo	Aguda
UNAMID	2007	Darfur (Sudão)	Aguda
UNDOF	1974	Golã (Palestina)	Aguda
UNFICYP	1964	Chipre	Não analisada
UNIFIL	1978	Líbano	Aguda
UNISFA	2011	Abyei (Sudão)	Aguda
UNMIK	1999	Kosovo	Não analisada
UNMISS	2011	Sudão do Sul	Aguda
UNMOGIP	1949	Índia e Paquistão	Moderada (Paquistão)
UNTSO	1948	Oriente Médio (Síria, Líbano, Israel, Jordânia)	Aguda (Síria, Líbano)

Fonte: WFP; FAO (2020).

o fim do conflito bipolar, o genocídio de Ruanda, e as mudanças impulsionadas pela globalização e pela midiaticização (KENKEL, 2013). Kenkel (2013, p. 122, tradução nossa) explica que, atualmente, as OPs são “uma consequência natural de medidas como mediação, negociação e conciliação, e têm sua base jurídica implícita nos capítulos da Carta da ONU que tratam da resolução de conflitos (VI, VII e VIII)”. De acordo com esse autor, as OPs podem ser estruturadas analiticamente em cinco gerações.

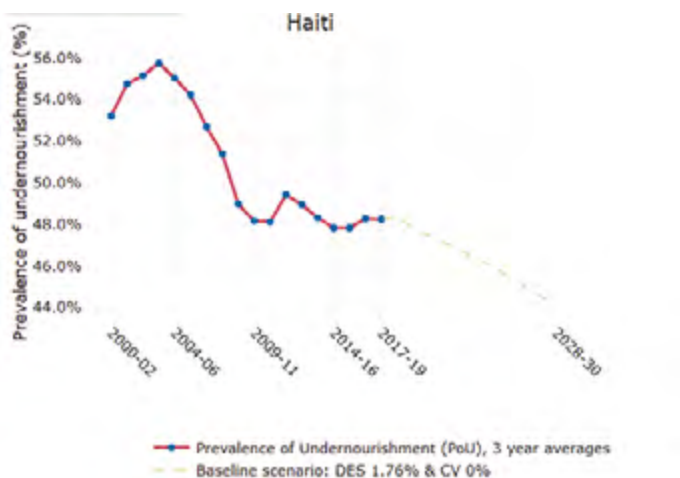
Dadas as conceituações e os debates realizados, cabe uma breve explanação contemporânea empírica da região do Caribe, onde a condição de insegurança alimentar mais severa encontra-se no Haiti. O esgotamento dos recursos naturais, associado aos eventos climáticos extremos (seca, inundações, ondas de calor e terremotos) acarretaram

na deterioração econômica, pobreza generalizada e altos níveis de subnutrição (FAO et al, 2020).

A MINUSTAH não foi a primeira operação no Haiti. A primeira operação da ONU no país ocorreu em 1990, com o objetivo de auxiliar na organização das eleições presidenciais. Em 1993, após um golpe militar, a ONU retornou ao país em uma missão civil, denominada *Mission Civile Internationale en Haïti* (MICIVIH), que também contava com o apoio da Organização dos Estados Americanos (OEA). Depois de encerrada a MICIVIH em 2000, a ONU voltou ao Haiti em 2004. A Resolução 1542 do CSNU foi aprovada em 30 de abril de 2004 e autorizou a criação da MINUSTAH.

Apesar de um amortecimento da deterioração aguda presenciada entre os anos de 2000 a 2004, o nível de subnutrição no país permaneceu relativamente estável acima dos 40%, o que configura um estado de

Figura 1: Dados de desnutrição da população haitiana desde 2000 até 2030.



Fonte: Dados obtidos da ferramenta online *Prevalence of Undernourishment (PoU) projection tool*. Disponível em: <http://www.fao.org/publications/sofi/2020/en/>. Acessado em: 20 dez. 2020.



privação aguda. A FAO (1999) considera que acima de 35% é o maior grau de desnutrição de uma nação, então, na figura 1 pode-se observar que, nos últimos vinte anos, o Haiti esteve classificado no mais elevado grau de desnutrição de sua população e não há expectativas de mudança desse quadro até 2030 (GRFC, 2020).

Em 2019, 3,7 milhões de pessoas, cerca 35% da população do país, experimentavam um quadro de insegurança alimentar aguda (GRFC, 2020). Os fatores que contribuíram para esse cenário foram: os choques econômicos, os extremos climáticos e os conflitos sociais. Em setembro de 2019, os haitianos foram às ruas para protestar contra a falta de combustível. Segundo o GRFC (2020, p. 104) os “altos preços dos combustíveis dificultavam a circulação de pessoas e mercadorias, o que reduzia a oferta do mercado e aumentava os preços dos alimentos”.

De acordo com José Fernández, representante das Nações Unidas na FAO, cerca de 40% da população do Haiti (4 milhões) sofre com o agravamento da insegurança alimentar no ano de 2020. Fernández ainda enfatiza que esse quadro deve piorar a partir de março de 2021, tendo em conta a crise humanitária, as mudanças climáticas, as epidemias e os deslocamentos populacionais (MONITOR MERCANTIL, 2020).

Uma análise da garantia da segurança humana na sua dimensão alimentar através do estudo de caso da MINUSTAH (2004-2017)

A partir da contextualização realizada anteriormente passaremos agora ao estudo de caso proposto. Não obstante, é fundamental explicar que, na esfera desta última seção, foi realizada uma análise de conteúdo das Resoluções do Conselho de Segurança, e, subsidiariamente, foi feita uma leitura dos Relatórios do Secretariado a fim de complementar a análise principal. Para conduzir esse estudo das resoluções, foram estabelecidas, com base no referencial teórico/conceitual discutido nas seções anteriores, as seguintes categorias para guiar a análise: (i) *food*;

(ii) *feed*; (iii) *food security*; (iv) *hunger*; (v) *starvation*; (vi) *nutrition*; (vii) *resilience*; (viii) *nourishment* e (ix) *undernourishment*.

Os resultados encontrados a partir dessa abordagem evidenciaram que a preocupação com a temática alimentar foi apontada nas resoluções de 2008 (nº 1840) e 2009 (nº 1892)⁹. As Resoluções analisadas referente aos anos de 2010 (nº 1908; 1927; 1944), 2011 (2012), 2012 (2070), 2013 (2019) e 2017 (2350) não mencionavam nenhuma das categorias estabelecidas, ou seja, ao longo do exame desses documentos a questão da segurança alimentar não foi abordada. As resoluções referentes aos anos de 2014 (2180), de 2015 (2243) e de 2016 (2313) mencionavam as categorias *malnutrition* e *food insecurity*, mas sem a formulação de medidas impositivas nas cláusulas do mandato.

Foi observando a constante deterioração social, econômica e política do Haiti, que o CSNU, por meio da Resolução 1529 (2004), instaurou a criação de uma força interina multinacional a fim de, entre outros objetivos, contribuir para a estabilização do cenário doméstico e, também, na salvaguarda dos fluxos de assistência humanitária ao país. Neste contexto, dois meses depois, a Resolução 1542 (2004) confirmaria a instrumentalização da MINUSTAH, cujo enfoque residiria em três níveis principais de atuação: (I) a promoção de um ambiente seguro e estável; (II) o auxílio ao processo político; e (III) a observância do respeito aos direitos humanos.

Outrossim, o desdobramento da MINUSTAH fora consolidado através do Relatório do Secretário-Geral (SG) da ONU para o Haiti, datado de 16 de abril de 2004, 14 dias antes da Resolução 1542 (UN, S/2004/300). Neste relatório, o SG afirmou que o contexto de segurança alimentar no país sofreria uma deterioração por conta das disrupções nos mecanismos de distribuição, provocadas pelas ebulições observadas no Haiti. Não obstante, também afirma que existia a necessidade de prover alimento às parcelas mais vulneráveis da população, sobretudo por conta da

⁹A temática do combate à pobreza, interligada ao tema do alimento no país, recebe enfoque no decorrer dos mandatos da Operação, todavia, com resultados pouco expressivos para a temática alimentar no país.



falta de comida em estoques e lojas, seja esta ocasionada pela escassez quanto por atos de furto e vandalismo. Além disso, a *disponibilidade* de alimentos foi inserida no âmbito das “principais prioridades” para a estabilização do país (UN, S/2004/300, p. 15, tradução nossa).

Segundo o Programa Mundial de Alimentos (WFP¹⁰), esse cenário presenciado no Haiti foi exacerbado pela grande parcela da população vivendo em situação de extrema pobreza que, quando contextualizada junto à necessidade estrutural do país pela importação de alimentos, subseqüentemente vulnerável aos preços internacionais, exponenciaria o seu acesso variável (normalmente deficitário) a uma alimentação básica (MOBEKK, 2017). Todavia, tanto o relatório do Secretário-Geral quanto a Resolução 1542 do Conselho de Segurança tendem a direcionar a dimensão alimentar para a perspectiva generalista de “assistência humanitária”, termo este que é utilizado no documento de criação da MINUSTAH, sem qualquer referência específica ao nexo alimento-segurança.

O relatório, apesar de pontuar com mais detalhes a conjuntura de insegurança alimentar no Haiti, focaliza a dimensão de disponibilidade em detrimento das outras três que compõem o conceito de segurança alimentar. Neste primeiro momento de criação, em reflexo das próprias limitações de atribuição de tarefas do CSNU, a MINUSTAH não possuía um planejamento de médio ou longo prazo quanto à perspectiva alimentar, denotando uma mentalidade de assistência imediata em itens de subsistência enquanto promovia uma arena propícia à consolidação do processo político.

Lemay-Hébert (2015) divide o curso inicial da operação em dois momentos distintos: 2004-2006 e 2006-2010. Segundo o autor, este primeiro marco temporal corresponderia ao período de transição política instrumentalizado pelas Nações Unidas logo após o exílio do antigo Presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide, em 2004. Neste momento, havia sido conclamada a formação de um governo interino composto por peritos e técnicos, a fim de permitir a efetivação de eleições no período de até dois anos.

¹⁰Do inglês, *World Food Program*.

Nesse contexto, as dinâmicas de estabilização ganharam proeminência face à necessidade de arrefecimento de articulações criminosas e insurgentes contra as frágeis instituições do Estado. Desta forma, o acesso da população aos alimentos enviados por entidades humanitárias coordenadas, sobretudo, pela FAO, foi, relativamente, estabelecido. Todavia, o Relatório S/2005/124 chama atenção para o fato de que: “A maior parte dos serviços básicos fora restaurada, mas problemas *estruturais*, que já se faziam presentes *antes* de o desastre acontecer [tempestades tropicais que assolaram o país em setembro de 2004], precisarão ser enfrentadas através de uma programação mais complexa e de longo prazo” (UN, S/2005/124, p. 10, tradução nossa, ênfases e observações dos autores).

O período subsequente, 2006-2010, denotaria a confirmação dos resultados eleitorais, apesar de alegações de fraude, assim como uma ampliação nas reformas do setor de segurança, especialmente relacionadas com a polícia, as penitenciárias e o Judiciário, assim como no combate ao tráfico de drogas, ebulições políticas e a atuação de gangues, por exemplo, temáticas estas que já estavam postas quando de mandatos anteriores. Não obstante, apesar de resultados mistos nas agendas referidas anteriormente, o alimento surgiria, novamente, como um tópico disruptivo para a segurança humana do Haiti durante a MINUSTAH. A crise dos preços de alimentos de 2008-2009 fez com que o preço do arroz, por exemplo, duplicasse, possibilitando assim que “distúrbios se espalhassem por todo o país, findando apenas quando o Senado demitiu o Primeiro-Ministro” (BELLO, 2009, p. 3).

A tônica do alimento, como ponto-chave no cenário doméstico haitiano, se fez presente em ambos os Relatórios S/2008/202, datado do final de março, e S/2008/586, publicado ao fim de agosto. O primeiro documento pautou-se por uma revisão das principais iniciativas e propostas junto à FAO e o WFP a fim de arrefecer algumas das raízes da insegurança alimentar no país.

Neste sentido, foram delineadas ações como a implementação de obras para melhoramento da infraestrutura, projetos de melhoramento e plan-



tio de sementes mais resistentes ao clima instável da região, assim como a distribuição de mais de 15 toneladas de alimentos para mulheres grávidas e crianças subnutridas, totalizando 670 mil beneficiários (UN, S/2008/202, pp. 13-14). O Relatório também ressaltou a necessidade de comprometimento do governo haitiano a fim de consolidar uma estratégia nacional de mitigação destes “problemas estruturais”, no âmbito de uma cooperação aproximada aos órgãos humanitários que atuam no Haiti (UN, S/2008/202, p. 13), evidenciando mais uma vez a primazia da figura estatal dentro o Sistema ONU.

Todavia, o segundo Relatório, confeccionado durante o auge da elevação dos preços em 2008, possuía uma tônica menos otimista. Referia-se ao fato de que a produção local de alimentos e o auxílio externo não foram capazes de atender sequer metade das necessidades domésticas, evidenciando a grande necessidade de importação, sobretudo de arroz (UN, S/2008/586, p.11). Chama a atenção, também, que, aproximadamente 2 milhões e meio de haitianos encontravam-se em situação de insegurança alimentar em 2008, face à parcela de 500 mil a 1 milhão do ano anterior.

O texto denota, ainda, algumas iniciativas de diálogo entre instituições internacionais, ONGs e o governo haitiano a fim de promover estratégias de aumento na produção local de alimentos e coordenação logística. Contudo, fica evidente o fato de que a doação de insumos para subsistência teria de ser mantida e, até mesmo, acrescidas, nos períodos subsequentes, em razão da dificuldade do Estado em dar continuidade às políticas economicamente onerosas como as de subsídio, por exemplo. A Resolução 1840 (2008) trouxe, pela primeira vez, menção direta à questão do alimento como uma variável de monitoramento, porém, em suas cláusulas preambulares¹¹, fato que se repetiria na Resolução subsequente (1892 [2009]).

Em 2010, o Haiti atravessou um momento difícil após o terremoto ocorrido em 12 de janeiro daquele ano, um dos mais devastadores da histó-

¹¹i. e. sem caráter impositivo.

ria do país. Esse evento aprofundou ainda mais a crise humanitária vivenciada pela população haitiana, comprometendo todas as dimensões da segurança humana. Todavia, essa questão não aparece nas resoluções do CSNU referentes aos anos de 2010 a 2013. Em 2012, o Relatório do Secretariado (S/2012/534) apontou para o problema da escassez de água e de alimentos, e são as resoluções do CSNU referente aos anos de 2014, 2015 e 2016 que apontam para a preocupação com os níveis de insegurança alimentar.

No ano de 2014 e 2015, as resoluções abordavam a preocupação com insegurança alimentar, destacando as condições de vida dos deslocados internos¹², que enfrentavam um quadro de desnutrição e acesso desigual a água e saneamento. Contudo, cabe frisar que não há parágrafos impositivos. As resoluções de 2015 (2243) e 2016 (2313) enfatizavam o agravamento deste cenário de insegurança como resultado da seca que afetou a safra nesses anos. A resolução de 2016 (2313) merece destaque pois indicou que, naquele ano, 3,6 milhões de pessoas sofriam de insegurança alimentar, dos quais 1,5 milhão de insegurança alimentar aguda, reconhecendo que esse ambiente poderia impactar a situação humanitária e a estabilidade, questão importante considerando que é a primeira vez que isso aparece explicitamente nos relatórios.

A questão alimentar mencionada nos documentos desses anos pode ser explicada pelos impactos da seca prolongada vivida pelo país, sobretudo a partir de 2014. A crise humanitária associada às consequências das mudanças climáticas levou a um aprofundamento da insegurança alimentar no Haiti nesse período. De toda forma, em nenhum desses documentos é construída uma estratégia de enfrentamento da crise alimentar que buscasse alternativas de longo prazo para além do assistencialismo. Nesse ponto, é importante sublinhar que essa abordagem vai

¹²“Deslocados internos” é uma categoria que designa “pessoas forçadas a fugir ou abandonar suas casas em consequência dos efeitos de conflitos armados, violência generalizada, violação dos direitos humanos ou calamidades naturais ou humanas” (NOGUEIRA, 2012 *apud* GÓES; GAMA, 2019, p. 144).



de encontro com a competência do CSNU, todavia, é relevante destacar que essa perspectiva assistencialista pode influenciar políticas específicas desenvolvidas por outros órgãos, por isso, seria fundamental que esses documentos indicassem abordagens voltadas para o empoderamento das sociedades locais.

Considerando a discussão acima realizada, nota-se que a garantia da segurança alimentar, no âmbito de suas quatro dimensões, não foi estruturada durante o período da MINUSTAH no Haiti. Não se vislumbra uma clara estratégia que buscasse transcender políticas assistencialistas e que almejasse a criação de fundamentos para garantia da segurança alimentar de longo prazo para a sociedade. Apesar de buscar colocar o indivíduo no centro da elaboração de suas políticas, a estabilização via a extensão de autoridade estatal limita a atuação da operação de paz a uma concepção ainda muito estadocêntrica. Nesse sentido, servem como exemplo as ações coordenadas que focavam na atuação em parceria com a polícia local, o que levaria ao empoderamento de elites paramilitares, mas sem criar estratégias de longo prazo, ao lado da sociedade, que corroborassem para a garantia da segurança humana.

Portanto, observa-se que todas as hipóteses apresentadas, inicialmente, na introdução se confirmam. O tema da segurança alimentar é, majoritariamente, atrelado a uma ótica de curto prazo e, rotineiramente, associado ao princípio de ajuda humanitária. O foco na garantia da estabilidade, via extensão da autoridade estatal, acabou por fortalecer elites locais e não levou a construção de políticas que atendessem, de fato, às necessidades da população, afirmação esta que pode ser constatada pela própria conjuntura atual vivida no Estado.

Conclusões

O presente artigo buscou ressignificar algumas interposições de temas como segurança alimentar, autoridade estatal e operações de paz, atra-

vés de uma ótica multifacetada capaz de prover diálogos e interlocuções, apesar de ainda, certamente, se configurar como um movimento inicial perante a literatura especializada nestas áreas. Partindo das hipóteses levantadas e da metodologia proposta, o texto foi estruturado a fim de promover uma perspectiva cumulativa e crítica para que então pudéssemos traçar algumas reflexões quanto ao estudo de caso proposto sobre a MINUSTAH.

As discussões enfatizadas sobre a correlação da temática alimentar frente ao arcabouço da segurança humana permitiram uma perspectiva mais estruturada sobre as diferentes funções do alimento para o bem-estar de uma sociedade. Não obstante, quando este mesmo princípio não é atendido, denota-se a corriqueira causalidade desta conjuntura para a exacerbação de distúrbios sociopolíticos, inclusive conflitos abertos, nos quais o alimento pode receber um caráter estratégico por parte dos opositores ou beligerantes.

Em seguida, pudemos delinear questões referentes à interseccionalidade do debate entre as temáticas de operações de paz, segurança alimentar e o contexto específico do Haiti. Evidenciamos algumas das potencialidades capazes de serem exploradas no âmbito de uma operação a partir da salvaguarda de sistemas alimentares estáveis. Não obstante, referenciamos iniciativas outrora operacionalizadas em situações de beligerância nas quais o Sistema ONU se fez presente e teve na dimensão alimentar uma de suas principais agendas.

Realizados tais debates, traçamos algumas perspectivas sobre o estudo de caso em questão. Uma investigação pautada nos principais documentos imperativos estratégicos das operações de paz, as resoluções do Conselho de Segurança, mostrou-se insuficiente e deveras genérica face ao contexto que se apresentava no terreno, onde mais de 55% dos haitianos possuíam algum grau de subnutrição quando do início da missão. A preocupação com a temática alimentar passou a receber maior enfoque a partir da crise mundial de 2008 e, sobretudo, após a prolongada seca enfrentada pelo país em 2014. Contudo, ainda sim, foram escassas as

iniciativas de maior vulto para arrefecer tal conjuntura no país em comparação a outras iniciativas incorporadas na estabilização.

Desta forma, optamos por uma leitura acessória dos relatórios do secretariado, mesmo que sem caráter imperativo, para que pudéssemos compreender melhor a atuação da missão e dos órgãos internacionais frente ao tema da insegurança alimentar no país. Todavia, apesar da instrumentalização de programas para arrefecer este cenário, fica evidente a deficiência estrutural do Estado haitiano na salvaguarda da segurança alimentar de seus cidadãos, asserção que pode ser atestada pelo cenário atual do país, assim como pelos próprios documentos mais recentes do secretariado que foram elencados neste artigo.



Referências

- ABABSA, M. Syria's Food Security: From Self-Sufficiency to Hunger as a Weapon. *In: MATAR, L.; KADRI, A (eds.). Syria: From National Independence to Proxy War*. Londres: Palgrave Mcmillan, 2019.
- ADELIN, H. Situation Report: Burundi. *Conflict Trends*, [S. l]: v. 3, p. 24-25, 2006.
- ALI, H.E.; L. E.S. Wars, food cost and countervailing policies: A panel data approach. *Food Policy*, [S. l]: v. 35, p. 378-390, 2010.
- BARASA, B.M.O. Food insecurity and political instability: insights from assessment of geopolitical upheavals. *Indian Journal of Research*, [S. l]: v. 6, n. 7, p. 440-443, 2017.
- BELLINGER, N.; KATTELMAN, K. T. Domestic terrorism in the developing world: role of food security. *Journal of International Relations and Development*, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41268-020-00191-y>. Acesso em: 17 dez. 2020.
- BELLO, W. *The Food Wars*. Londres: Verso, 2009.

BREISINGER, C.; ECKER, O.; MAYSTADT, J. F.; TAN, J. F. T.; AL-RIFFAI, P.; BOUZAR, K.; SMA, A.; ABDELGADIR, M. *How to Build Resilience to Conflict: The Role of Food Security*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2014.

BRINKMAN, H. J.; HENDRIX, C. S. Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges. *World Food Programme*, Occasional Paper n. 24, jul. 2011.

BUZAN, B.; HANSEN, L. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. Tradução: Flávia Lira. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

CIORCIARI, J. Sharing Sovereignty in the Streets: International Policing in Fragile States. *International Peacekeeping*, [S. l.]: v. 27, n. 5, p. 732-759, 2020.

CLIFFE, S. *Food security, nutrition, and peace*: Global Peace Operations Review, April 3, 2016. Disponível em: <https://peaceoperationsreview.org/commentary/food-security-nutrition-and-peace/>. Acesso em: 17 dez. 2020.

COHEN, M. J.; PINSTRUP-ANDERSEN, P. Food security and conflict. *Social Research*, [S. l.]: v. 66, n. 1, p. 375-416, 1999.

COHEN, M. J.; MESSER, E. Understanding and Responding to the Links between Conflict and Hunger. *Development in Practice*, [S. l.]: v. 21, n. 4-5, p. 481-487, 2011.

COHEN, R. S.; CHANDLER, N.; EFRON, S.; FREDERICK, B.; HAN, E.; KLEIN, K.; MORGAN, F. E.; RHOADES, A. L.; SHATZ, H. J.; SHOKH, Y. *The future of warfare in 2030*. Santa Monica: Rand Corporation, 2020.

DAS, O. *Climate change, the environment and armed conflict*. Bristol: University of the West of England, 2015. Disponível em: <http://eprints.uwe.ac.uk/27142>. Acesso em: 20 out. 2020.

DAY, A. *The Future of Multidimensional Peacekeeping*. [S. l.]: The International Peace Institute Global Observatory. September 15, 2020. Disponível em: <https://theglobalobservatory.org/2020/09/future-multidimensional-peacekeeping/>. Acesso em: 18 dez. 2020.

DE CONING, C. *Civil-Military Coordination in United Nations and African Peace Operations*. Umhlanga Rocks: African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), 2007.

DE CONING, C.; PETER, M. (eds). *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*. Palgrave Mcmillan, 2019.



DE CONING, C. What Peacekeeping Can Learn from Peacebuilding. *The New Humanitarian*, July, 5, 2018. Disponível em: <https://deeply.thenewhumanitarian.org/peacebuilding/community/2018/07/05/what-peacekeeping-can-learn-from-peacebuilding>. Acesso em: 17 dez. 2020.

FAO et al. *The state of food security and nutrition in the world: Transforming food systems for affordable healthy diets*. FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, Roma, 2020. Disponível em: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9699en>. Acesso em: 14 jul. 2020.

FAO. *Policy Brief: Food Security – Issue 2*. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Roma, jun. de 2006. Disponível em: http://www.fao.org/fileadmin/templates/faotaly/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf. Acesso em: 14 jul. 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *Food Security and Peace: Discussion Note*. Rome: FAO, 2016a. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i5649e.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO).. *Food security, Nutrition and Peace*. New York: FAO, 2016b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO).. *The state of food insecurity in the world 1999*. Rome: FAO, 1999.

FOOD Security Information Network. *2020 Global Report on Food Crisis: Joint Analysis for Better Decisions*. Disponível em: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000114546/download/?_ga=2.157164347.1488057873.1601000415-1129059856.1600637834. Acesso em: 22 set.2020.

GILDER, A. Human Security and the Stabilization Mandate of MINUSCA. *International Peacekeeping*, [S. l.]: v.27, n. 3, p. 1- 32, mar. 2020.

GÓES, L.; GAMA, A. L. Deslocados internos e destruição material: Segurança e responsabilidade para além do Estado nacional. *REPATS*, Brasília: v. 6, n. 2, p. 136-149, jul-dez, 2019.

HEINE, J.; THOMPSON, A. Introduction: Haiti's governance challenges and the international community. *In*: HEINE, J.; THOMPSON, A. *Fixing Haiti*: MINUSTAH and beyond. New York: United Nations University Press, 2011, p. 1-23.

JETT, D. C. *Why Peacekeeping Fails*. 2. ed., Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

KARLSRUD, J. *The UN at War: Peace Operations in a New Era*. Palgrave Mcmillan, 2018.

KENKEL, K. M. Five Generations of Peace Operations: From the “thin blue line” to “painting a country blue”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [S. l.]: v. 56, n.1, p. 122-143, 2013.

KIMBER, L. R. Resilience from the United Nations Standpoint: The Challenges of “Vagueness”. In: WIIG, Siri; FAHLBRUCH, Babette (eds.). *Exploring Resilience: A Scientific Journey from Practice to Theory*. Cham: Springer, 2019.

KINGDOM OF BELGIUM. *Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation. Climate and security, a clear priority for Belgium*, 23 June 2020. Disponível em: https://diplomatie.belgium.be/en/policy/policy_areas/highlighted/peace_and_security/clclim_and_security_clear_priority_belgium. Acesso em: 17 dez. 2020.

KRZYMOWSKI, A. Water as a Weapon of War in the Tigris-Euphrates Basin. *Przegłd Strategiczny*, [S. l.]: v.12, p. 319-334, 2019.

LEMAY-HÉBERT, N. United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). In: KOOPS, J. A. et al (orgs.). *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2015.

MARTIN-SHIELDS, C. P.; STOJETZ, W. Food Security and Conflict: Empirical Challenges and Future Opportunities for Research and Policy Making on Food Security and Conflict. *World Development*, 2019.

MATIJASCIC, V.; BRAGA, C. United Nations Peace Operations: Evolution, challenges, and new dynamics. *NUPRI Working Paper*, [S. l.]: n. 2, dez. 2019.

MCDONALD, M. Whose Security? Ethics and the referent. In: BURKE, A.; NYMAN, J. *Ethical security studies: A new research agenda*. Nova Iorque: Routledge Taylor & Francis Group, p. 32-45, 2016.

MESSER, E.; COHEN, M. J. Understanding and responding to the links between conflict and hunger. *Development in Practice*, [S. l.]: v. 21, n. 4-5, p. 481-7, 2011.

MESSER, E.; COHEN, M. J. *Breaking the Links Between Conflict and Hunger in Africa*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute. 2020 Africa Conference Brief 10, 2004.

MESSER, E.; COHEN, M. J. Conflict, Food Insecurity and Globalization. *Food, Culture & Society*, [S. l.]: v. 10, n. 2, p. 297-315, 2007.

MOBEKK, E. *UN Peace Operations: Lessons from Haiti, 1994-2016*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2017.



MONITOR mercantil. *Fome atinge 40% da população do Haiti*: Até março cerca de 11,2 milhões de pessoas precisarão de assistência humanitária. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/fome-atinge-40-da-populacao-do-haiti>. Acesso em: 9 dez. 2020.

PNUD. *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>. Acesso em 14 jul. 2020.

SCANLAN, S. J. Hunger and the Political Economy of the World Food System. In: BABONES, S.; CHASE-DUNN, C. (eds.). *Routledge Handbook of World-System Analysis*. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2012.

SECURITY, C. *UN Documents for Haiti: Security Council Resolutions (2004- 2017)*. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/page/2?ctype=Haiti&cbtype=haiti#038;cbtype=haiti. Acesso em: 7 dez. 2020.

SOVA, C.; FLOWERS, K.; MAN, C. *Climate Change and Food Security: A Test of U.S. Leadership in a Fragile World*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2019.

UNITED NATIONS MISSION IN LIBERIA (UNMIL). *UNMIL supports conflict prevention and peace consolidation through increased food security*, 9 Feb. 2018. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/unmil-supports-conflict-prevention-and-peace-consolidation-through-increased-food-security>. Acesso em: 14 dez. 2020.

UNITED NATIONS MISSION IN SOUTH SUDAN. (UNMISS). *Ploughing for peace and food security*: UNMISS embarks on resettling returnees in Rumbek north area, 17 Mar 2020. Disponível em: <https://unifil.unmissions.org/unifil-supports-lebanese-village-equipment-improve-food-security>. Acesso em: 14 dez. 2020.

UNITED NATIONS PEACEKEEPING. *Action for Peacekeeping (A4P)*, 2020. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>. Acesso em: 17 dez. 2020.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL. *Note to Correspondents: Declaration of Shared Commitments on UN Peacekeeping Operations*, 23 August 2018. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2018-08-23/note-correspondents-declaration-shared-commitments-un#:~:text=The%20Declaration%20of%20Shared%20Commitments,support%20for%20UN%20peacekeeping%20operations>. Acesso em: 17 dez. 2020.

UNITED NATIONS WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). *World Food Programme awarded Nobel Peace Prize Statement by WFP Executive Director David Beasley*. World Food Programme: Rome, 2020. Disponível em: <https://www.wfp.org/news/world-food-programme-awarded-nobel-peace-prize-statement-wfp-executive-director-david-beasley>. Acesso em: 10 out. 2020.

UNITED NATIONS. Somalia - UNOSOM I: Background. *United Nations Peacekeeping* [Arquivo], 2003. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/unosom1backgr2.html>. Acesso em: 15 nov. 2020.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. U.N. *Peacekeeping: Lessons Learned in Managing Recent Missions*. Washington, DC: GAO, 1993.

WFP, FAO. 2020. *FAO-WFP early warning analysis of acute food insecurity hotspots: October 2020*. Rome: WFP/FAO, 2020. Disponível em: <https://www.wfp.org/publications/wfp-fao-early-warning-analysis-acute-food-insecurity-hotspots-october-2020>. Acesso em: 17 dez. 2020.

WORLD FOOD PROGRAM USA. *A Deadly Combo of Conflict & Climate Change*, 2020. Disponível em: <https://www.wfpusa.org/countries/the-sahel/>. Acesso em: 17 dez. 2020.

WORLD FOOD PROGRAM USA. *Winning the Peace: Hunger and Instability*. Washington, D.C.: World Food Program USA, 2017. Disponível em: https://www.wfpusa.org/wp-content/uploads/2019/03/wfp_food_security_final-web-1.pdf. Acesso em: 26 out. 2020.

WORLD Food Summit. *Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação*. World Food Summit. Roma, nov. de 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 14 jul. 2020.

ZHOU, J.; DELLMUTH, L. M.; ADAMS, K. M.; NESET, T. S.; VON UEXKULL, Nina. The geopolitics of food security: barriers to the sustainable development goal of zero hunger. *SIPRI Insights on Peace and Security*, [S. l.]: n. 2020/11, Nov. 2020.

Nicole Marie Trevisan

Mestre em Direitos Humanos e Políticas Pública pela PUCPR (bolsa CAPES).
Pesquisadora do NEADIPUCPR, do DICRÍ da UFU. Do NEPEDI da UERJ e
Coordenadora de pesquisa do Direito Internacional sem Fronteiras. Advogada.
E-mail: nicatrevi@hotmail.com.



A Sustentabilidade e as Mulheres na Manutenção da Paz

▪ *Nicole Marie Trevisan*

RESUMO: A Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU comemora o seu 20º aniversário e marca a percepção de gênero nas operações de paz. A pesquisa tem como objetivo demonstrar a importância da representação igualitária das mulheres em todas as áreas relacionadas a paz e segurança, bem como da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Nações Unidas (particularmente nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável n. 5 e n. 16). A metodologia utilizada é a dedutiva com a abordagem qualitativa, revisão bibliográfica e análise de documentos. Parte-se da premissa de que a mulher é indispensável para o desenvolvimento sustentável. Além disso, a presença nas missões fortalece a promoção dos direitos humanos e concretiza os esforços para a plena participação em todos os níveis dos processos de paz.

PALAVRAS-CHAVE: Igualdade de gênero. Sociedades pacíficas. Operações de paz.

ABSTRACT: *UN Security Council Resolution 1325 celebrates its 20th anniversary and marks the perception of gender in peace operations. The research aims to demonstrate the importance of equal representation of women in all areas related to peace and security, as well as the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development (particularly in Sustainable Development Goals n.5 and n.16). The methodology used is deductive with a qualitative approach, literature review and document analysis. It starts from the premise that women are indispensable for sustainable development. In addition, her presence in the missions strengthens the promotion of human rights and makes efforts for full participation in peace processes at all levels.*

KEYWORDS: *Gender equality. Peaceful societies. Peace Operations.*



Introdução

A promoção de uma perspectiva de gênero é cada vez mais percebida como indispensável para a paz sustentável. Um poderoso conjunto de compromissos globais estruturam a agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança (MPS), que inclui a Plataforma de Pequim para Ação (1995) e, no século XXI, as 10 resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). A recente Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas que contempla os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), expressa a busca pela igualdade de gênero, sociedades pacíficas e justas, identificados pelos objetivos n. 5 e n. 16 da Agenda. Entre as resoluções do Conselho de Segurança merece destaque a de n. 1325, que marca a percepção de gênero nas operações de paz, que em 2020 celebrou o seu 20º aniversário, caracterizada pelo objetivo de uma representação igualitária das mulheres em todas as áreas da paz e segurança.

O objetivo da pesquisa é demonstrar a importância da presença das mulheres na missões de paz para o alcance de uma sociedade pacífica e igualitária. Os objetivos de desenvolvimento sustentável também favorecem esse alcance, através de metas que sustentam as atuais e futuras gerações.

A partir dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria e com a percepção por parte do Conselho de Segurança, de que as principais ameaças à paz e à segurança eram de natureza intraestatal, ou seja, de dimensões política, étnica, religiosa e cultural. A maioria das missões de paz da ONU, passou a ser multidimensional e integrada, ou seja, com a urgência da temática dos direitos humanos na agenda internacional, todas as nações deveriam atuar em uma parceria colaborativa, com medidas ousadas e transformadoras, necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente.

O texto traz uma retrospectiva histórica da evolução da questão de igualdade entre os gêneros no âmbito da ONU. Em um segundo momento, informa sobre as mulheres nas missões de paz e sua impor-



tância para auxiliar a busca pela paz entre as sociedades, e em um terceiro momento traz à tona a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dando ênfase ao empoderamento da mulher e ao alcance da paz, segurança e prosperidade de forma sustentável. Auxiliam no alcance da paz e dos direitos humanos em ambientes de conflitos e violência.

A evolução da igualdade de gênero no plano internacional

Desde sua concepção em 1945, a ONU se comprometeu com a igualdade de gênero, e, na carta constitutiva há normas contra a discriminação baseada no sexo. Até então, o direito das mulheres era considerado uma questão interna de cada país ou restringia-se à esfera privada dos cidadãos. O desenvolvimento do direito das mulheres nas áreas econômica, política e dos direitos humanos no âmbito internacional contribuiu para que a questão superasse as esferas privada e nacional para o público e internacional. O mundo é organizado de tal forma segundo Sjoberg e Tickner (2013), que de fato, acaba legitimando certos arranjos sociais que contribuem para a subordinação das mulheres e outros grupos desfavorecidos. Requer questionar, como superar essa estrutura que mantém a desigualdade de gênero e investigar como os processos globais restringem a oportunidades das mulheres.

Conforme afirma Giannini (2014), existe um arcabouço normativo e um conjunto de práticas no âmbito da ONU que visam promover a transversalização de gênero para melhorar a atuação da organização no âmbito da paz e da segurança internacional. Apesar disso, muitas normas e ações enfatizam a mulher como vítima e acabam por causar o reforço dos estereótipos. “As mulheres estão sub-representadas nas Forças Armadas brasileiras, constituindo apenas 7% de seu pessoal. Elas não têm oportunidades iguais de ingresso, com limitado acesso a certas armas e especialidades” (GIANNINI, 2014, p. 3).

O Artigo 8º da Carta das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 1945), expressa: “As Nações Unidas não farão restrições quanto à elegibilidade



de homens e mulheres destinados a participar em qualquer caráter e em condições de igualdade em seus órgãos principais e subsidiários”; e ainda prometem o respeito aos direitos humanos sem distinção de sexo, ou seja, a participação é igualitária. Essa igualdade de gênero na visão da Organização, refere-se aos direitos, responsabilidades e oportunidades na ideia de justiça e não discriminação. “Trata-se de uma questão de direitos humanos, que é requisito central para o desenvolvimento sustentável” (REBELO, 2012, p. 35).

Nesse contexto, a questão da agenda global para mulheres, paz e segurança sugere a necessidade da implementação de projetos que incentivem a participação das mulheres no campo. O Congresso das Mulheres de 1915, em Haia, deu início a um século de ativismo feminino internacional pela paz, mas foi apenas no início da década de 1990, que as Nações Unidas iniciaram a relacionar questões de gênero com as operações de manutenção de paz (REBELO, 2012, p. 14), e o marco desse reconhecimento foi a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, do ano de 2000. “Ao associar “questões de gênero” com “processos de paz”, as Nações Unidas abrem precedente inédito no histórico das operações de paz” (REBELO, 2012, p. 15).

Conforme George e Shepherd (2016), foi um momento de celebração, pois reconheceu as mulheres, tanto como portadoras de encargos específicos de gênero em conflito, como de papéis a desempenhar como mediadoras de conflitos e construtoras da paz. Mas, o momento também apresentou uma reflexão crítica, deixou claro o fracasso dos esforços globais para combater a violência sexual em conflito, observando que este fenômeno permanece como endêmico em ambientes de conflito e pós-conflito, e a generalizada impunidade continua. Além disso, identificou novos desafios no ambiente de segurança global, como fenômenos de mudança climática e extremismo nas manifestações políticas como formas de vulnerabilizar a mulher (GEORGE; SHEPHERD, 2016).

O reconhecimento pelas Nações Unidas de que o gênero desempenha um papel fundamental na dinâmica dos conflitos, bem como



na construção da paz, foi consagrado pela adoção do princípio de “*gender mainstreaming*”, ou “Integração de Perspectivas de Gênero”, para tratar do binômio “gênero e paz”, através de experiências e interesses de mulheres e homens nas decisões e nos planejamentos das missões (CAMPOS, 2012, pp. 79-80). A integração de perspectivas de gênero foi estabelecida como uma importante estratégia global para a promoção da igualdade de gênero na Plataforma de Ação de Pequim da 4ª Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Mulheres, em 1995.

Foi por meio desta Resolução que, o Conselho de Segurança reconheceu o papel fundamental da inclusão do gênero para a construção e a manutenção da paz. Nesse sentido, ela recomendou a inserção de abordagens sensíveis ao gênero em todas as esferas das missões, desde a prevenção até a resolução dos conflitos, demandando a participação das mulheres na manutenção e na promoção da paz e da segurança (CAMPOS, 2012, p. 80).

A Resolução 1325, destaca a importância de dar maior atenção às perspectivas de gênero em operações de apoio à paz, como nos processos de planejamento e documentos dentro das Nações Unidas, planos de médio prazo, programas de orçamentos e avaliações de programas, conferindo a necessidade de mudanças nos objetivos, estratégias e ações com a criação de ambientes organizacionais que conduzam à promoção da igualdade de gênero (NAÇÕES UNIDAS, 2002). A capacitação é uma questão fundamental para as entidades das Nações Unidas e seus parceiros colaboradores (outras instituições, ONGs e governos), a fim de perseguir efetivamente a estratégia de integração de gênero, e podem participar na tomada de decisões, influenciar a formulação e avaliação de políticas, programas e táticas dentro das operações de paz.

No que concerne ao campo das operações de paz, destacam-se os efeitos resultantes do Plano de Ação da Namíbia sobre a Transversalização da Perspectiva de Gênero em Operações Multidimensionais de Apoio à Paz (2000), no qual se explicita a necessidade da participação igualitária de homens e mulheres em todos os estágios do processo de construção



da paz. O documento recomenda a instalação de seções de gênero na estrutura das operações de paz. Essa transversalização de gênero é, para Walby (2003), ao mesmo tempo, um conjunto teórico e um conjunto de práticas. Enquanto conjunto teórico, revisa os conceitos que possibilitam um entendimento mais adequado de um mundo enquanto elemento estruturado em função do gênero, e ao conjunto de práticas, constitui políticas públicas de igualdade de gênero, em todos os níveis e em todas as etapas, ou seja, posicionam as mulheres na condução de ações de maneira estratégica.

A Comissão da ONU sobre a Situação das Mulheres (CSW, sigla do inglês) é uma das maiores reuniões anuais de lideranças mundiais, ONGs, empresas, parceiras e parceiros das Nações Unidas e ativistas de todo o mundo, para discutir a situação dos direitos das mulheres e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todas as partes do mundo. A CSW se reuniu pela primeira vez em 1947, com quinze representantes mulheres e desde o início, foi apoiada por uma unidade das Nações Unidas que mais tarde se tornou a Divisão para o Avanço da Mulher (DAW, sigla do inglês), vinculada ao Secretariado das Nações Unidas. A CSW estabeleceu um relacionamento próximo com organizações não governamentais e com o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), convidados como observadores. De 1947 a 1962, a Comissão (UN WOMEN, 2020a) se concentrou em formular convenções internacionais para mudar a legislação discriminatória e promover a conscientização global sobre as questões das mulheres. Produziu um quadro detalhado, país por país, sobre sua situação política e jurídica, o que, com o tempo, se tornou a base para a elaboração de instrumentos de direitos humanos.

A Comissão redigiu as primeiras convenções internacionais sobre os direitos das mulheres em áreas como política e social. Em 1963, os esforços para consolidar as normas sobre os direitos das mulheres levaram a Assembleia Geral da ONU a solicitar à Comissão que elaborasse uma Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra

as Mulheres, adotada em 1967 pela Assembleia Geral. Em 1972, a Comissão para marcar seu 25º aniversário, recomendou que 1975 fosse designado o Ano Internacional da Mulher, chamando a atenção para a igualdade entre mulheres e homens, e as contribuições para o desenvolvimento e para a paz. O ano foi marcado pela realização da Primeira Conferência Mundial sobre Mulheres na Cidade do México, seguida pela Década das Nações Unidas para Mulheres: Igualdade, Desenvolvimento e Paz de 1976-1985.

A “Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher” (CEDAW), foi lançada em 1979, e foi assinada a “Carta Internacional dos Direitos da Mulher”, em vigor desde 1981, com o objetivo de eliminar a discriminação de gênero e promover a igualdade no campo político, social, econômico, cultural e civil ou qualquer outro. A CEDAW, redigida pela Comissão, foi considerada um divisor de águas nos direitos das mulheres ao declarar que a discriminação contra as mulheres é incompatível com a dignidade humana, assim definida como qualquer distinção, exclusão ou restrição feita com base em sexo, que tenha como objetivo anular o reconhecimento ou exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais das mulheres.

Outras conferências mundiais aconteceram em Copenhague em 1980 e Nairóbi em 1985. Novos escritórios da ONU dedicados às mulheres foram criados, em particular, o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para Mulheres (UNIFEM) e o Instituto Internacional de Pesquisa e Treinamento para o Avanço da Mulher (INSTRAW). Em 1987, dando seguimento à Terceira Conferência Mundial sobre a Mulher em Nairóbi, a Comissão assumiu a liderança na coordenação e promoção do trabalho do sistema das Nações Unidas sobre questões econômicas e sociais para o empoderamento das mulheres. O resultado foi a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres adotada em 1993. No início dos anos 1990, houve maior mobilização da presença da mulher nas missões das Nações Unidas. Um série de documentos abordaram o tema, nos âmbitos social, cultural e econômico. A Quarta Conferência



Mundial sobre a Mulher de 1995, adotou a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim. Esse documento solicita que os governos se comprometam ao princípio da igualdade para todas as pessoas, independente de sexo, idade ou da posição social. “Esses instrumentos representam a luta histórica dos movimentos feminista e de mulheres para incluir na agenda internacional os direitos das mulheres como direitos humanos” (FREIRE, 2006, p. 12).

Os Estados Membros reafirmaram e reforçaram a Plataforma de Pequim durante a revisão global de cinco anos, e se comprometeram a acelerar a aplicação de seus propósitos nas revisões seguintes, a de 10 anos (2005), a revisão de 15 anos (2010), e a de 20 anos (2015). A Resolução 1325 reconhece que as mulheres sofrem de forma diferente os impactos de guerra, e reafirmou a necessidade de reforçar o papel das mulheres na tomada de decisão com relação à prevenção e resolução de conflitos. Posteriormente, o Conselho de Segurança aprovou quatro resoluções adicionais sobre mulheres, paz e segurança: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) e 1960 (2010). Juntas, as cinco resoluções representam um panorama essencial para melhorar a situação das mulheres em países afetados por conflitos.

O Protocolo Facultativo à CEDAW, entrou em vigor em 2000, criando procedimentos e mecanismos para que os Estados prestem contas perante a Convenção. Ao ratificar o Protocolo Facultativo, um Estado reconhece a competência do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, órgão que monitora o cumprimento da Convenção pelos Estados, para receber e examinar queixas de indivíduos ou grupos dentro da sua jurisdição. Essa abertura para comunicações individuais ou, para que o Comitê dê início a inquéritos, é um excelente recurso para que as situações de violações graves ou sistemáticas de direitos das mulheres sejam averiguados (INSTITUTO IGARAPÉ, 2018, p. 13).

No mesmo ano do Protocolo Facultativo e da Resolução 1325, a ONU manifestou metas do milênio com o apoio de 191 nações, conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Definiram um

conjunto de oito propostas para promover as necessidades urgentes para todo o mundo, entre elas o ODM n. 3: “Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres”. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2015), como forma de continuidade aos ODM, endossou o vínculo entre igualdade de gênero no ODS n. 5, reforçando o vínculo entre a igualdade de gênero, desenvolvimento sustentável e paz.

Mulheres e as operações de paz

As missões de paz passaram após a Guerra Fria, a ter um caráter multidimensional e integrado, e, nesse contexto, a ONU passou a demandar cada vez mais a presença de mulheres na prevenção e resolução de conflitos, e na consolidação da paz (GIANNINI, 2014). Perspectiva que decorre da importância de que participem em igualdade e se envolvam plenamente em todos os esforços para a manutenção e a promoção da paz e da segurança, participação no processo decisório e na prevenção e resolução de conflitos (BRASIL, 2020). Kenkel (2013) descreve as gerações de operações de paz da ONU e como elas se transformaram ao longo dos anos, ou seja, na medida em que progrediram, passaram de uma postura reativa para uma reação proativa, passando por processos O uso na construção da paz de atores com diferentes origens, agendas, e objetivos políticos, caracterizam as missões de caráter híbrido, com tropas e policiais sob comando misto, tanto das Nações Unidas quanto de várias organizações regionais e cadeias separadas de comando (KENKEL, 2013). As formas distintas de mandato mostram a diversidade da operações dessa última geração de missões com alterações significativas nas últimas seis décadas, o que ressalta a inclusão da identidade de gênero como ponto de engrandecimento geracional nessa multidimensionalidade de tarefas necessárias para o cumprimento dos objetivos dos mandatos.

É um momento em que as desigualdades, crises e desequilíbrios no mundo se apresentam estratégias de prevenção e construção da paz a



longo prazo. Com abrangentes parcerias da ONU, Estados Membros e sociedade civil, as mulheres hoje estão liderando o movimento que aspira a ação para uma paz duradoura, com justiça, igualdade e inclusão de todos. Mulheres são construtoras da paz e defensoras dos direitos humanos, e as recomendações fornecidas pelas resoluções fornecem uma base sólida para trabalhar no sentido de criar sociedades pacíficas, fortes e resilientes através de seu auxílio. Como exemplo, pode-se citar a análise detalhada sobre a participação da mulher em missões de paz, com base em seis estudos de caso na África do Sul, Bósnia e Herzegovina, Camboja, El Salvador, Kosovo e Namíbia (NAÇÕES UNIDAS, 2000). O estudo mostrou que a presença de mulheres militares dá mais credibilidade à missão, servindo como modelo para as mulheres que residem nas comunidades e grandes chances de aumentarem o número de mulheres locais em comitês e mesas de negociação, se a missão de paz possuir o mínimo de 30% de soldados femininos.

A Resolução 1325 demanda atenção para a proteção às mulheres e meninas contra a violência durante todos os estágios dos conflitos, para a integração de perspectivas de gênero às atividades de paz e segurança, e a participação das mulheres em todos os processos decisórios, tanto para prevenir, quanto para resolver um conflito armado. Para facilitar a compreensão e o desenvolvimento de estratégias na implementação das exigências, o Grupo de Trabalho de ONGs sobre mulheres, paz e segurança apresentou três dimensões: (i) princípios de prevenção de conflitos, (ii) participação das mulheres na paz e na segurança e (iii) proteção de civis, considerando as necessidades específicas de mulheres, homens, meninas e meninos.

O processo de paz ocorre em níveis formais e informais, que estão intimamente relacionados entre si. Na maioria das vezes, as mulheres são excluídas das negociações de paz oficiais, apesar de serem pacificadoras bastante ativas no nível de base. Este parágrafo demanda que se dê atenção às atividades de pacificação já em curso com a participação das mulheres, bem como a inclusão

das mulheres nas negociações de paz formais e a incorporação da perspectiva de gênero em todos os acordos de paz. (...). As mulheres devem estar em condições de participar em todas as fases, da avaliação inicial e da concepção de um projeto, à execução, o monitoramento e à avaliação final; assim, a igualdade de gênero deve ser alcançada em todos os níveis das atividades da ONU (INSTITUTO IGARÁÉ, 2018, pp. 22-23).

O ano de 2020 marca o 20º aniversário da Agenda da ONU sobre Mulheres, Paz e Segurança (MPS). Era esperado que fossem celebradas as conquistas, bem como que se observassem lacunas e identificassem necessidades futuras. Foi declarada uma pandemia global, e o Secretário-Geral da ONU fez um apelo a um cessar-fogo global. Especialistas sobre MPS provenientes de 88 escritórios em todo o mundo estão atendendo às necessidades urgentes em países afetados por conflitos e lugares envolvidos na recuperação ou esforços de prevenção (UN WOMEN, 2020b, p. 7). Aqueles que vivem em ambientes políticos frágeis, sociedades afetadas por conflito ou pós-conflito, com pouca ou nenhuma infraestrutura ou redes de segurança sanitária ou social, sofrem maior risco na pandemia. Jean Pierre-Lacroix, subsecretário-geral do Departamento de Operações de Paz da Nações Unidas, informa que as tropas seguem as orientações da Organização Mundial de Saúde (OMS), aplicando as regras de distanciamento social, enquanto oferecem suporte multifacetado, assistência, proteção a depósitos e a suprimentos humanitários, facilitam as comunicações remotas por meios tecnológicos e alertam as comunidades sobre o Covid-19, por meio de plataformas de rádio local e mídia digital, assim como durante o patrulhamento (NAÇÕES UNIDAS, 2020c).

Os Estados têm a responsabilidade de garantir uma abordagem coerente para a implementação da Resolução 1325, além de promover a perspectiva de gênero nas questões de paz e segurança. A conexão com as constituições nacionais e os instrumentos regionais e internacionais, como a Plataforma de Ação de Beijing, as plataformas regionais de ação



e a CEDAW são extremamente importantes para superar as lacunas e desafios na promoção da situação e dos direitos da mulher em todo o mundo. Essa contribuição assume várias formas, desde a promoção do debate à negociação de instrumentos juridicamente vinculantes; espaços de diálogo, eliminação da discriminação e inferioridade em que se encontram as mulheres em várias esferas da vida social, em quase todos os países (INSTITUTO IGARAPÉ, 2018, p. 26). A criação de um plano de ação por parte dos Estados deve oferecer ações estratégicas, recursos, responsabilidades, prazos, além de sensibilização e capacitação das mulheres agentes.

A liderança feminina é urgentemente necessária, conflitos e crises humanitárias podem se tornar complexas, violentas e durar por períodos prolongados. É exacerbado por novas ameaças como a pandemia. Mulheres permanecem excluídas de muitos processos para alcançar a paz e a justiça.

O 25º. aniversário da Plataforma de Pequim pretendia ser inovador para a igualdade de gênero, mas a propagação da Covid-19, disseminada no ano de 2020, ameaça os ganhos limitados obtidos nas últimas décadas e está aprofundando as desigualdades, expondo vulnerabilidades sociais, políticas e sistemas econômicos, segundo relatório das ONU Mulheres (UN WOMEN, 2020c). Conforme descrito, as mulheres estão frequentemente na linha de frente de resposta nas comunidades; uma das prioridades é garantir a liderança das mulheres nas respostas humanitárias e nas áreas de conflito.

A participação como mediadoras, e/ou negociadoras nos processos de paz é ainda limitada e, de acordo com Gianinni (2014), inexistem referências às necessidades específicas de mulheres em acordos de paz, bem como a inclusão de uma perspectiva de gênero antes, durante e depois desse processo.

Apesar de serem desproporcionalmente afetadas por conflitos, inclusive a partir de dinâmicas de vitimização específicas, mulheres

são sistematicamente excluídas de processos de paz. A incorporação de uma perspectiva de gênero em processos de paz envolve o entendimento sobre como a dinâmica do conflito e das ações de pacificação pode impactar na vida de homens, mulheres, meninos e meninas (INSTITUTO IGARAPÉ, 2018, p. 1).

A agenda MPS tem se diferenciado e se destacado por envolver múltiplos atores, como os governos nacionais, a ONU, a sociedade civil, o setor privado e outros que desempenham atividades específicas. Foram criadas Unidades de Gênero dentro do Departamento de Operações de Paz (DPO) em pelo menos oito operações de manutenção da paz e missões políticas especiais. Apesar desse avanço, “políticas de transversalização de gênero têm sido insuficientes para garantir que esta agenda avance. (...). As mulheres continuam sub-representadas em negociações de paz e entre o pessoal empregado no terreno” (INSTITUTO IGARAPÉ, 2018, p. 2).

Rebello (2012, p. 31) faz uma crítica aos documentos emitidos pela ONU. Em sua maior parte, os documentos tratam as mesmas como vulneráveis, mães e civis, minimizam a atuação da mulher, visibilizam experiências, e a mantém subordinada à imagem estereotipada, perpetuando interesses e políticas especificamente localizados nos homens, figura que possuiria os atributos materiais e físicos para ocupar o espaço público.

A ONU Mulheres colabora com governos e instituições, lideranças locais e grupos da sociedade civil para acelerar a inclusão de mulheres nas mesas de paz e linhas de frente da crise. No ano de 2020, a organização afirma que a sua implementação da Resolução 1325 se encontra atrasada (UN WOMEN, 2020b, p. 9).

Como Campos (2012, p. 71) informa:

É notório, por exemplo, que as mulheres ainda desempenham papéis secundários nos exércitos (enfermeiras, dentistas ou funções administrativas), e que os homens seguem exercendo os cargos de



mais alta patente, predominando – de maneira quase exclusiva – nas funções relativas ao combate em si e nos trabalhos de inteligência.

A polarização de papéis entre homens e mulheres ainda está muito presente na sociedade. Segundo Tickner (1996, p. 156), quando a mulher é percebida como “objeto” de proteção na esfera interna estatal, dependendo de sua segurança e defendida por heróicos combatentes, isso acarreta a institucionalização da inferioridade feminina e exclui as mulheres das esferas de tomada de decisão. A visão da ‘força física’ e do ‘guerreiro’ sobre a ‘conciliadora’ e ‘pacífica’, no discurso, são genéricas e contribuem para a distribuição desigual. “As abordagens de gênero reconhecem que o Estado-nação foi criado e consolidado por meio dos conflitos, processo que permitiu a institucionalização das diferenças de gênero” (REBELO, 2014, p. 56). No entanto, a quebra dessa estereotipagem continua necessária, na luta, conquistas e desafios. Mulheres são iguais aos homens, capazes de exercer as mesmas funções de igual para igual.

Os dados da participação feminina nas forças de paz são alarmantes, conforme o relatório do instituto Igarapé (GIANNINI, 2014, p. 24), em 31 processos de paz importantes, realizados entre 1992 e 2011, as mulheres representaram somente 4% dos signatários, 2,4% dos principais mediadores, 3,7% das testemunhas e 9% dos negociadores. Em 2012, todos os processos de paz liderados ou co-liderados pelas Nações Unidas (12) contaram com mulheres como integrantes das equipes de negociação. Em janeiro de 2021, menos de um quinto dos Peritos Militares em Missão e Oficiais de Estado-Maior eram mulheres e representavam apenas 5,4% do pessoal em unidades militares (NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Em 2018, o Secretário-Geral convocou a todos os Estados Membros da ONU para acelerarem as ações em seis áreas críticas de lacunas da agenda sobre mulheres, paz e segurança. São estas as recomendações:

1. Certifique-se de que as mulheres participam das tomadas de decisão nos processos de recuperação da economia;
2. Proteja os direi-

tos humanos das mulheres defensoras de direitos e sociedade civil em situações de conflito; 3. Aumente o financiamento para mulheres, paz e segurança; 4. Coloque mais mulheres em uniformes da polícia da ONU e operações de manutenção da paz; 5. Garanta participação significativa das mulheres em processos de paz; 6. Gere e disponibilize mais dados, evidências e análises sobre mulheres, conflito e paz (UN WOMEN, 2020b, pp. 10-11, tradução nossa).

O Relatório do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz identificou várias barreiras para alcançar a plena implementação da agenda MPS. O Painel observou que a participação das mulheres é consistentemente vista como uma “questão das mulheres”, em vez de uma questão de paz e segurança de toda a sociedade e como resultado, são frequentemente posicionadas em unidades de gênero, em vez de integradas em outras unidades funcionais relevantes. O Painel também reconheceu que “as mulheres uniformizadas desempenham um papel vital em alcançar e ganhar a confiança de mulheres e meninas dentro das comunidades locais, compreendendo e detectando suas necessidades de proteção únicas e adaptando as respostas das operações de paz” (DPO, 2020, p. 15).

Em 2019, segundo a ONU Mulheres (UN WOMEN, 2020b, p. 21), 85 países e territórios adotaram planos de ação nacionais sobre mulheres, paz e segurança de acordo com a Resolução 1325; dez eram novos ou atualizados. Os planos se traduzem globalmente compromissos em medidas nacionais para alcançá-los e esses planos nacionais variam consideravelmente em conteúdo, estrutura e tamanho. Isso é baseado nas capacidades e as situações políticas de cada local. O fator comum compartilhado por todos, são os quatro pilares (participação, prevenção de conflitos, proteção e alívio e recuperação) que devem orientar tanto interna quanto externamente. A exemplo, contido no documento do PEACEWOMEN (2013), um país que não experimentou conflito recentemente, como a Noruega, muitas vezes prioriza suas atividades do Plano de ação em missões de paz da ONU em conflitos e países pós-conflito,



portanto, com foco mais externo; por outro lado, um país afetado por conflito, como a Libéria, muitas vezes se concentra mais em atividades dentro de seu próprio país, como construir capacidades de mulheres e homens dentro das suas comunidades, para fornecer gestão psicossocial e de traumas e aconselhamento.

A natureza multidimensional das operações de paz contemporâneas projeta um longo alcance e impacto na população do país anfitrião. Uma compreensão de como é diferente a atuação das mulheres em comparação com a dos homens, ajuda a entender melhor o contexto em que estão trabalhando e em decisões e implementação mais eficazes da missão. A ampla presença em campo e acesso estratégico à liderança proporcionaria resultados positivos em locais onde foram utilizadas abordagens responsivas ao gênero. O Pacote de Recursos de Igualdade de Gênero e MPS (DPO, 2020) lançado no início de 2020, foi inspirado pela necessidade evidente de orientação prática sobre como implementar a igualdade de gênero nos mandatos de MPS. O Pacote de Recursos visa preencher a lacuna, fornecendo orientação concreta e boas práticas em uma variedade de áreas funcionais. Outra importante Declaração emblemática para a consolidação da perspectiva de gênero na missões de paz é a Agenda 2030, adotada pela Assembleia Geral da ONU em setembro de 2015.

A Agenda 2030 (em busca de uma sociedade pacífica) e a igualdade de gênero

Através da Declaração: “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, a Assembleia Geral da ONU recomendou aos 193 países os objetivos para transformar o mundo. Esse documento fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, na Declaração do Milênio e também nos resultados da Cúpula Mundial de 2005. A Declaração é informada por outros instrumentos, tais como: a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento; e nesses instrumentos, rea-

firmam todos os princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio +20), incluindo, entre outros, o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, estabelecido no art. 7º desta Declaração, a qual menciona que os Estados deverão cooperar com o espírito de solidariedade mundial.

A atuação da ONU sobre desenvolvimento sustentável tem como uma das fontes, o trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que em 1987, através do Relatório Brundtland, documento intitulado ‘Nosso Futuro Comum’, definiu o termo “desenvolvimento sustentável”, como o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades.

Em resposta ao apelo da Agenda 2030 de não deixar ninguém para trás, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) buscam o fortalecimento da igualdade de direitos da mulher. Essa Agenda (NAÇÕES UNIDAS, 2015) é um plano de ação que busca fortalecer a paz universal, indispensável para o desenvolvimento sustentável, com as nações atuando em uma parceria colaborativa, necessária para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente.

A luta pela igualdade como mencionado anteriormente, foi consagrada nas Conferências Mundiais das Nações Unidas sobre Mulheres, com esforços empreendidos para o reconhecimento de que a participação das mulheres é essencial para todo o processo de desenvolvimento. Nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM, 2000a), a promoção da igualdade de gênero e da autonomia das mulheres aparece entre os oito objetivos, mas naquele momento o foco era a educação, a eliminação da disparidade entre os sexos nos diferentes níveis de ensino. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável as 169 metas que estão difundidas dentro da Agenda 2030 se constroem sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio do ano 2000, e buscam fazer avançar o que estes não conseguiram alcançar. Ao adotar a Agenda 2030, houve a ampliação e o aprofundamento da questão de uma efetiva igualdade de gênero.



A agenda requer uma abordagem holística, com estratégias multifacetadas, multilateralidade e cooperação entre Estados, sociedade civil e não governamentais, e essas parcerias exigem investimentos ao longo do tempo. Com isso, dois ODS enfatizam especificamente a busca pela igualdade de gênero em todo o globo, bem como o encontro de sociedades pacíficas e justas para o presente e futuro das gerações, o objetivo n. 5 e o objetivo n. 16.

O objetivo n. 5 (alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas) tem como prioridades estratégicas, a liderança, para a participação da mulher em se beneficiar igualmente de sistemas de governança, o trabalho decente e autonomia econômica, uma vida livre de todas as formas de violência, e a influência na construção da paz em sociedades sustentáveis. O objetivo n. 16 (promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis) tem como prioridade metas que envolvem diretamente os conflitos e as mulheres, como acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

A criação dessa agenda tão ambiciosa para o desenvolvimento envolve grandes desafios, e para o alcançar de seu sucesso, é necessário equilibrar suas aspirações com o que pode ser implementado, financiado e monitorado na realidade (GIANNINI, 2015, p. 1). O empoderamento das mulheres, um dos objetivos centrais da Plataforma de Ação de Pequim, mostra a importância de que as mulheres adquiram o controle sobre o seu desenvolvimento. Assim, o governo e a sociedade devem criar as condições para apoiá-las, garantindo a possibilidade de realizarem todas as escolhas e conquistas.

O empoderamento inclui para as mulheres o direito à liberdade de consciência, religião e crença; sua total participação, em base de igualdade, em todos os campos sociais, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder; o reconhecimento explícito e

a reafirmação do direito de todas as mulheres a acessarem e de controlarem todos os aspectos de sua saúde; o acesso das mulheres, em condições de igualdade, aos recursos econômicos, incluindo terra, crédito, ciência e tecnologia, treinamento vocacional, informação, comunicação e mercados; a eliminação de todas as formas de discriminação e violência contra as mulheres e meninas; e o direito à educação e formação profissional e acesso às mesmas (MACHADO FILHO, 2016, p. 14).

Um aspecto crítico da promoção da igualdade de gênero é o empoderamento das mulheres, com foco na correção dos desequilíbrios de poder e no apoio à autonomia e capacidade das mulheres de administrar suas próprias vidas. O empoderamento das mulheres é vital para a paz e segurança, o desenvolvimento sustentável e a realização dos direitos humanos para todos. As operações de paz apoiam o empoderamento das mulheres por meio de seu trabalho de apoio à igualdade de gênero e os mandatos das MPS (DPO, 2020, p. 11).

Restam dez anos para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. O Conselho Econômico e Social (ECOSOC, 2020), órgão coordenador do trabalho econômico e social da ONU, e responsável pelo acompanhamento e revisão da implementação do ODS, cita um importante desafio, dentre os 17 objetivos da agenda, trata-se do empoderamento das meninas e mulheres (ODS n. 5), exigindo soluções aceleradas por parte de todos os envolvidos. Portanto, esta será uma década crucial para a realização acelerada da igualdade de gênero em todos os lugares.

Tendo em vista que paz, justiça e governança (ODS n. 16), aceitos e adotadas como focos universais de desenvolvimento, tem como desafio chegar a um consenso sobre os indicadores (GIANNINI, 2015, p. 5). É importante ressaltar que o trabalho em conjunto, alinhado com os planos nacionais de desenvolvimento, através da produção e a gestão de dados na identificação e análise de desafios a serem superados, permite a elaboração de programas e políticas mais adequados; “(...) para que



essa promessa se torne realidade, é necessário que uma abordagem criteriosa, baseada em evidências, para a seleção e integração de sistemas apropriados se torne uma prioridade na implementação dos programas da agenda pós-2015” (GIANNINI, 2015, p. 17).

No Brasil, foi lançado em 2017 o “Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança” (BRASIL, 2017), coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores. A elaboração iniciada em outubro de 2015, contou com a participação do Ministério da Defesa, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, da então Secretaria de Políticas para as Mulheres, da ONU Mulheres e da sociedade civil. O Embaixador na época, o Ministro de Estado das Relações Exteriores Aloysio Nunes, introduz o Plano recordando Bertha Lutz, delegada brasileira na Conferência de São Francisco de 1945, que resultou na fundação das Nações Unidas. Em um total de quatro mulheres delegadas que participaram das discussões, entre os 160 delegados de 50 representantes das nações que ficaram até o final e negociaram o tratado, só havia quatro mulheres (MARQUES, 2020). Além da brasileira, Virginia Gildersleeve, dos EUA, Minerva Bernardino, da República Dominicana, e Wu Yi-fang, da China. Lutz e Minerva (a dupla latino-americana) foram as únicas que permaneceram a favor da implementação e do reconhecimento da igualdade de direitos entre homens e mulheres no Preâmbulo da Carta da ONU:

Em sua defesa do voto feminino no Brasil da década de 1930, Bertha Lutz certa vez escreveu que “recusar à mulher a igualdade de direitos em virtude do sexo é denegar justiça a metade da população”. Ao adotar o presente Plano Nacional de Ação, o governo brasileiro está convencido de que a discriminação baseada em gênero denega também a paz sustentável a todas as populações afetadas por conflitos e que seu enfrentamento deve ser prioridade não apenas das Nações Unidas, como também de todos os seus Estados membros, mobilizando governos e sociedade civil (BRASIL, 2017, p. 8).

O Plano Nacional de Ação brasileiro válido até o final de 2022, e passando por revisões periódicas, tem como objetivos: a transversalização de gênero no âmbito da paz e da segurança internacionais (reconhecer tanto a importante contribuição das mulheres nos processos de paz, inclusive na prevenção, mediação e solução de conflito) e o empoderamento de mulheres e meninas como agentes promotoras da paz duradoura (promoção da igualdade de gênero nas esferas política, econômica e social). O PNA brasileiro está estruturado em quatro pilares: (i) Participação; (ii) Prevenção e Proteção; (iii) Consolidação da Paz e Cooperação Humanitária; e (iv) Aprofundamento, Sensibilização e Engajamento (BRASIL, 2017, pp. 38-39). Esses objetivos e Pilares se baseiam nos estudos realizado ao longo dos anos pelas Nações Unidas, em especial da ONU Mulheres, e passa pela Agenda 2030 (2015) e o desenvolvimento das metas presentes nos ODS; além de Conferências, Declarações, Resoluções e pelo histórico brasileiro de incluir mulheres nas negociações, apesar de menor em número, mas significativa nos resultados.

O histórico Encontro de Líderes Globais sobre Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres, durante a Cúpula da ONU sobre a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, reuniu mais de 70 líderes mundiais com o comprometimento de eliminar as lacunas na igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas. A Reunião de Líderes Globais foi realizada para marcar o encerramento de um processo de revisão de dois anos para determinar o status de implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim em seu 20º aniversário. Em apoio à Agenda 2030, dessa reunião, a ONU Mulheres desenvolveu a iniciativa “[p]or um planeta 50-50 em 2030: um passo decisivo pela igualdade de gênero”, voltada a líderes mundiais, governos, empresas, universidades, sociedade civil e mídia, para a celeridade de medidas concretas em favor dos direitos de mulheres e meninas (UN WOMEN, 2016).

Dirigido pela ONU Mulheres, um recorde de 167 países realizou análises nacionais que avaliaram o progresso e as lacunas, e delinearam novas



prioridades e ações nacionais para acelerar a conquista do empoderamento das mulheres e igualdade de gênero. Os Estados Membros concordaram que nenhum país alcançou a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. Os líderes concordaram que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com seu cronograma de 2030 não podem ser alcançados sem igualdade de gênero, por isso, reafirmaram os compromissos nacionais em abordar alguns dos desafios mais urgentes que as mulheres enfrentam, desde a necessidade de erradicar urgentemente a pandemia de violência contra as mulheres e meninas, no trabalho não remunerado e disparidades salariais entre homens e mulheres, em impulsionar o empoderamento econômico das mulheres e dar atenção o papel das mulheres na paz e segurança (UN WOMEN, 2016).

O fim da desigualdade de gênero não é apenas um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos, mas um pilar para que todos os outros sejam alcançados. Apesar dos marcos demonstrados como a Agenda 2030, a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim e na Resolução 1325, a igualdade entre mulheres e homens nas missões de paz ainda se mostram distantes, mas os esforços são presenciados e o papel das mulheres nas mediações, prevenções e soluções de conflitos tem se mostrado cada vez mais urgente.

Conclusões

Para o alcance da igualdade de gênero no campo das operações de paz, é necessário implementar ações que proporcionem o equilíbrio historicamente desigual, entre homens e mulheres, ainda presente nos dias de hoje. Há lacunas no que tange à representação quantitativa e qualitativa feminina, que não podem ser ignoradas. Os avanços terão reflexos nas ações internacionais, e contribuirão de maneira direta e indireta para as ações de manutenção e consolidação da paz.

Embora a participação das mulheres em um amplo número de instrumentos jurídicos tenha sido alcançada tanto a nível nacional como internacional, ainda existe um enorme desafio no conhecimento, sen-

sibilização e aplicação no cotidiano de cada setor da sociedade. Para contribuir para a implementação, um conjunto de mecanismos e programas foram estabelecidos pelas Nações Unidas para o monitoramento da situação das mulheres no mundo.

A construção de sociedades mais inclusivas e sustentáveis, de acordo com a Agenda 2030, implica na inclusão igualitária de gênero, como promovem o ODS n. 5 e n. 16. A mulher é indispensável para o desenvolvimento sustentável. A presença nas missões de paz fortalece a promoção dos direitos humanos e concretiza os esforços para a plena participação em todos os níveis dos processos de paz.

A luta das mulheres por direitos humanos tem percorrido um longo caminho por reconhecimento e efetivação. Fomentar o empoderamento das mulheres requer sua plena participação na elaboração, implementação e monitoramento de políticas e programas de desenvolvimento. Assegurar às mulheres igualdade de acesso a oportunidades e aos processos de tomada de decisão, a fim de efetivamente participar da vida pública, em seus campos cívico e político, é essencial para proporcionar representatividade e atingir a paz duradoura.





Referências

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Resolução 1325**, 2000.

Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_pazeseg/Mulheres_paz/1325-2000-PT.pdf>. Acesso em: 20 de ago. de 2020.

BRASIL. **Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança**. Ministério das Relações Exteriores. Brasília: FUNAG, 2017. Disponível em: <<http://funag.gov.br/biblioteca/download/1209-Plano-Nacional-de-Acao-sobre-Mulheres-Paz-e-Seguranca.pdf>>. Acesso em: 10 de nov. 2020.

CAMPOS, Paula Drumond Rangel. Gênero ou Feminismo? A Nações Unidas e as Políticas de Gênero nas Operações de Paz. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**: entre a tradição e a inovação. Brasília: Ipea, 2012, pp. 69-92.

DEPARTMENT OF PEACE OPERATIONS (DPO). **Gender Equality and Women, Peace and Security**. January 2020. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/gewps19_respack_v7_eng_digital.pdf>. Acesso em: 10 de nov. 2020.

ECOSOC – United Nations Economic and Social Council. **Statement submitted by non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council** Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26614Written_Statements_NGO.pdf>. Acesso em: 10 de ago. de 2020.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse de. O Brasil nas Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 1999.

FREIRE, Nilcéa. Apresentação. In: FROSSARD, Heloisa (Org.). **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006, p. 9-12.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Políticas Públicas para o Desenvolvimento Sustentável**: Dos mínimos sociais dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio à agenda multissetorial e integrada de Desenvolvimento Sustentável. Coordenação Marco Aurélio Ruediger, Paulo de Martino Jannuzzi. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2018. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/wp-content/uploads/2018/02/FGV-DAPP_Desenvolvimento-Sustentavel.pdf>. Acesso em: 10 de ago. 2020.

GEORGE, Nicole; LEE-KOO, Katrina; SHEPHERD. Women, Peace and Security: Exploring the implementation and integration of UNSCR 1325. **International Political Science Review**, vol. 37(3), p.297–306, 2016. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512116636659>>. Acesso em: 1 de jun. de 2021.



GIANNINI, Renata Avelar. Onde está a América Latina? Reflexões sobre paz, segurança, justiça e governança na agenda de desenvolvimento pós-2015. **Instituto Igarapé**, Artigo Estratégico 17, out/2015. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/09/FINAL-AE-17_Onde-esta-a-America-Latina-10-09.pdf>. Acesso em: 25 de ago. de 2020.

GIANNINI, Renata Avelar. Promover gênero e consolidar a paz: a experiência brasileira. **Instituto Igarapé**, Artigo Estratégico 9, set./2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_pazeseg/Mulheres_paz/Artigo-9-Promover-Genero-e-Paz-web3.pdf>. Acesso em: 20 de ago. de 2020.

INSTITUTO IGARAPÉ. **Manual Formação de facilitadores: Gênero e Mulheres, Paz e Segurança**. Março 2018. Disponível em: <<https://igarape.org.br/manual-formacao-de-facilitadores-genero-e-mulheres-paz-e-seguranca/>>. Acesso em: 10 de nov. de 2020.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Rev. Bras. Polit. Int.** 56 (1), p. 122-143, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mTGNK7hRXJbmJvMqmdQCZrh/?lang=en&format=pdf>>. Acesso em: 1 de jun. de 2021.

MACHADO FILHO, Haroldo (Org.). **Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas**. ONUBR, 2016. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Glossario-ODS-5.pdf>>. Acesso em 12 de out. de 2020.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **Bertha Lutz**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 20 de ago. 2020

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**, 1945. Disponível em:<<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/A-Carta-das-Nac%CC%A7o%CC%83es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 12 de set. de 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Covid-19: chefe das Forças de Paz da ONU alerta para riscos da pandemia em áreas de conflito, 2020c. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/04/1709552>>. Acesso em: 2 de jun. de 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Empoderar mulheres em operações de paz continua a ser a principal prioridade, diz chefe das Forças de Paz da ONU. Notícias, 2021. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/123480-empoderar-mulheres-em-operacoes-de-paz-continua-ser-principal-prioridade-diz-chefe-das>>. Acesso em: 25 de mai. de 2021.



NAÇÕES UNIDAS. **Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Operations**, 2000b. Disponível em: <http://www.peacewomen.org/assets/file/Resources/UN/dpko_mainstreaminggenderperspective_2000.pdf>. Acesso em: 2 de jun. de 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** (ODM), 2000a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pnud-explica-transicao-dos-objetivos-do-milenio-aos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>>. Acesso em: 20 de set. de 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women. **Gender Mainstreaming: An Overview**. 2002. Disponível em: <<https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>>. Acesso em: 2 de jun. de 2021.

PEACEWOMEN. **Women, Peace and Security National Action Plan Development Toolkit**, 2013. Disponível em: <https://www.peacewomen.org/assets/file/national_action_plan_development_toolkit.pdf>. Acesso em: 2 de jun. de 2021.

REBELO, Tamya Rocha. **Lentes de gênero para as missões de paz: desconstrução de discursos e reflexões sobre práticas generificadas**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

SHEPHERD, Laura J. Sex, Security and Superhero(in)es: From 1325 to 1820 and Beyond. **International Feminist Journal of Politics**, 13:4, p.504-521, 2011. Disponível em: <<http://www2.kobeu.ac.jp/~alexroni/IPD2018%20readings/IPD1%202018%20No.9/Sex,%20security%20and%20hero...Sherherd.pdf>>. Acesso em: 1 de jun. de 2021.

SJOBERG, Laura; TICKNER, Judith Ann. Feminist Perspectives on International Relations. **Handbook of International Relations**, SAGE Publications, 2 edition. 2013, p.170-194. Disponível em: <<http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/5648/1/47.pdf#page=195>>. Acesso em: 1 de jun. de 2021.

TICKNER, Judith Ann. Identity in international relations theory: feminist perspectives. *In*: LAPID, Y.; KRATOCHWIL, F. (Eds.). **The return of culture and identity in IR theory**. Boulder: Lynne Rienner, 1996, p. 147-180.

UN WOMEN. **Commission on the Status of Women**, 2020a. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/csw>>. Acesso em: 20 de set. 2020.

UN WOMEN. **In Brief Peace and Security**, 2016. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/women-peace-and-security-annual-report-2019-2020en.pdf?la=en&vs=3910>>. Acesso em: 22 de ago. 2020.



UN WOMEN. Policy Brief: The Impacto of the COVID-19 on Women, 2020c. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>>. Acesso em: 2 de jun. de 2021.

UN WOMEN. **Planet 50-50 by 2030: Step It Up for Gender Equality**, 2016. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/get-involved/step-it-up>>. Acesso em: 2 de jun. de 2021.

UN WOMEN. **2019-2020 Women, Peace and Security in Action**, 2020b. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/women-peace-and-security-annual-report-2019-2020-en.pdf?la=en&vs=3910>>. Acesso em: 8 de nov. 2020.

WALBY, Sylvia. Gender Mainstreaming. Productive Tensions in Theory and Practice. Contribution to ESCR **Gender Maintreaming Seminars**, 2003. Disponível em: <<http://www.leeds.ac.uk/sociology/people/swdocs/Gender%20Mainstreaming%20Overview.pdf>>. Acesso em: 1 de jun. de 2021.

Anderson Félix Geraldo

O autor é major da arma de Engenharia, formado na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) no ano de 2002. Realizou o Curso de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) no período de 2018 a 2019. Possui o estágio de Desminagem da Escola de Instrução Especializada (EsIE) e o Estágio de Desminagem Humanitária do Centro de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Foi monitor interamericano do Grupo de Monitores Interamericanos na Colômbia no ano de 2014 e instrutor de Desminagem Humanitária, Ação contra Minas e Doutrina ONU no CCOPAB no período de 2015 a 2017. Atualmente, é instrutor e assessor de planejamento no CCOPAB. E-mail: felix.eng2002@gmail.com



As abordagens azul e verde na preparação dos *Peacekeepers* brasileiros

▪ Anderson Félix Geraldo

RESUMO: A Organização das Nações Unidas tem exigido cada vez mais tropas mais capacitadas e preparadas para atuarem diante dos novos desafios exigidos nas missões de paz. Diante desses desafios e da necessidade de melhor preparar as tropas brasileiras para serem desdobrados na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), surgiu o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Organização militar responsável pela consolidação da doutrina de operações de paz no Brasil, de onde surgem os termos Abordagem AZUL e Abordagem VERDE. Este artigo visa apresentar aos estudiosos de missões de paz o significado de ambas as abordagens, dentro do contexto de preparação de uma tropa de militares do Exército brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: abordagem verde, abordagem azul, preparação, operação de paz.

ABSTRACT: *The United Nations Organization has increasingly demanded troops more qualified and prepared to act in the face of the new challenges demanded in peacekeeping missions. Faced with these challenges and the need to better prepare Brazilian troops to be deployed in the United Nations Mission for Stabilization in Haiti (MINUSTAH), the Brazilian Peace Operations Joint Training Center (CCOPAB, acronym in Portuguese) emerged. Military organization responsible for the consolidation of the doctrine of peace operations in Brazil, from where the terms BLUE approach and GREEN approach appear. This article aims to present to peacekeeping scholars the meaning of both approaches, within the context of preparing a troop of military personnel from the Brazilian Army.*

KEYWORDS: *green approach, blue approach, preparation, peacekeeping.*



Introdução

As Nações Unidas definiram no artigo 1º de sua Carta que o organismo havia sido criado com os propósitos de manter a paz e a segurança internacionais; de desenvolver relações amistosas entre as nações; de conseguir uma cooperação internacional para resolver problemas internacionais e de ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (UNITED NATIONS, 1945).

Para alcançar os propósitos elencados anteriormente, houve a necessidade de que os Estados membros contribuíssem com tropas preparadas e capacitadas. Assim sendo, a Resolução A/RES/49/37, de 9 de fevereiro de 1995, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), definiu que a capacitação do pessoal para as operações de manutenção da paz fosse de responsabilidade dos Estados-membros, cabendo à ONU apenas estabelecer diretrizes básicas e normas de atuação profissional, além de proporcionar material didático a respeito.

Isso foi um desafio, pois os conflitos do novo milênio não mais expõem a simetria dos interesses das grandes nações, mas sim um combate moderno onde as assimetrias são fomentadas por problemas étnicos, raciais, religiosos e culturais. Nesse contexto, a ONU se mostra mais presente no cenário internacional, agindo como moderadora harmônica na busca incansável pela paz (PINHO, 2015, p. 12).

O Brasil está, desde a criação da ONU em 1945, envolvido com as Operações de Paz, mantendo, em média, a 26ª posição entre os países contribuintes de tropas para a ONU (HAMANN e MIR, 2019, p. 5). Iniciou a sua participação nas operações de paz em 1957 por meio da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), a qual era encarregada de monitorar o cessar-fogo do conflito árabe-israelense. Após isso, enviou contingentes para o Congo, Moçambique, Angola e Timor Leste (entre o final dos anos 1990 e início do século atual). No ano de 2004, o Brasil assumiu a liderança do componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), missão de paz de maior duração das Forças Armadas brasileiras (OLIVEIRA, 2018), res-

ponsável pela mudança na doutrina de treinamento dos contingentes a serem desdobrados para uma missão de paz da ONU. Diante do sucesso brasileiro, assumiu em 2011 a liderança da Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) que durou até o ano de 2020, quando se decidiu pela retirada de seu contingente.

Além dos contingentes, o Brasil também participa de missões de caráter individual ocupando funções de *staff-officer*, observador militar e policial das Nações Unidas nas diversas missões da ONU, totalizando ao todo 76 brasileiros desdobrados no ano de 2020 (WERNECK, 2021).

Inicialmente, a preparação dos contingentes desdobrados para uma missão de paz da ONU cabia aos próprios comandantes da tropa. Nos anos de 1990, a 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército (EME) passou a ser encarregada do planejamento dos treinamentos e dos adestramentos. No ano de 2001, houve a criação do Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro (CEPAEB), na Divisão de Missão de Paz do Comando de Operações Terrestres (COTer), com o objetivo de orientar o preparo de todos os militares brasileiros designados para integrarem as Missões de Paz (CCOPAB, 2020). No final de 2006, o CEPAEB foi extinto, ao ser criado o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOPaz), mas suas funções permanecem e são exercidas pela Divisão de Missão de Paz.

Com o aumento da participação do Brasil na MINUSTAH, o Estado brasileiro resolveu por meio da Portaria nº 952, de 15 de junho de 2010, do Ministério da Defesa, transformar o CIOPaz em Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), com a missão de apoiar a preparação de militares, policiais e civis brasileiros e de nações amigas para missões de paz e desminagem humanitária. Assim, conforme Nunes (2015), o empenho brasileiro na solução do problema do Haiti, especialmente após 2010, foi o responsável pela consolidação de um modelo de preparação e treinamento.

O CCOPAB permitiu construir uma doutrina de preparo de militares, policiais e de contingentes brasileiros para as operações de paz, baseada



na doutrina da ONU, surgindo a concepção da ABORDAGEM AZUL e da ABORDAGEM VERDE.

Apesar do significado desses conceitos serem do conhecimento do corpo docente do CCOPAB e/ou dos militares que passaram pelos bancos escolares daquele Centro Conjunto, ainda são desconhecidos por grande parte dos militares e civis, principalmente, por alguns em órgãos de decisão. A definição da Abordagem VERDE e da AZUL foi, e continua sendo, de suma importância para a capacitação dos militares para as operações de paz, principalmente no que tange ao estabelecimento de diretrizes de preparo de contingentes para as operações de paz.

Este artigo buscará apresentar a definição de ambas as abordagens e a importância do CCOPAB, que atua na interseção de ambas para a preparação de um contingente de tropa, focando no treinamento de militares do Exército Brasileiro. Apesar de focar apenas no Exército, a Abordagem VERDE servirá também para definir o preparo dos militares das demais Forças Singulares (Marinha e Força Aérea).

A Abordagem Verde

Por ser o Exército Brasileiro empregado em um amplo espectro de atividades e em inúmeras missões, dentro e fora do País, de forma muito bem sucedida, fica perceptível a importância do preparo da tropa. O sucesso das missões está alinhado com a capacidade do pessoal militar, alcançada por um planejamento bem elaborado e pela sua execução de forma absolutamente profissional (BRASIL, 2019).

O preparo do pessoal militar, cada vez mais profissional, é alcançado por meio do Ensino Profissional no Exército, o qual possui dois sistemas distintos, porém integrados: o Sistema de Ensino Militar e o Sistema de Instrução Militar do Exército Brasileiro (SIMEB), (quadro 1).

A abordagem VERDE se refere ao Sistema de Instrução Militar do Exército Brasileiro (SIMEB) do Ensino Profissional, o qual tem como objetivo básico transformar a Força Terrestre em um instrumento de guerra e de combate.

Quadro 1: Ensino profissional do Exército.

Ensino Profissional do Exército			
Sistema	Objeto Básico	Estrutura	
Ensino Militar	Pessoal de Carreira	Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEX)	Especializada
	Quadros da Reserva	Estabelecimentos de Ensino	
Instrução Militar	Pessoal Temporário	COTer Organizações Militares	Não especializada
	Instrumento Terrestre de Guerra		

Fonte: BRASIL (2018).

Constitui-se num importante instrumento pelo qual o COTer exerce a orientação, a coordenação e o controle do Preparo Operacional da Força Terrestre. O COTer é um Órgão de Direção Operacional do Exército, sendo o Órgão Central do Sistema Operacional Militar Terrestre (SISOMT) e do Sistema de Doutrina Militar Terrestre (SIDOMT), tendo como missão orientar e coordenar o preparo e o emprego da Força Terrestre, bem como elaborar e manter atualizada a Doutrina Militar Terrestre (DMT) no nível tático, em conformidade com as diretrizes estratégicas do Comandante do Exército e do Estado-Maior do Exército (EME).

Para isso, visando alcançar os objetivos elencados no SIMEB para o preparo da tropa, o Programa de Instrução Militar (PIM) regula o ano de instrução. Nesse documento, constam as atividades que serão realizadas pelas Organizações Militares visando o seu preparo individual e coletivo (BRASIL, 2018). É de se notar que o ano se inicia na incorpo-

Quadro 2: O ano de instrução militar.

Ano de Instrução											
Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Sem Atividades	Instrução Individual Básica			Instrução Individual de Qualificação			Módulo de Adestramento				
											1ª Baixa
											2ª Baixa

Fonte: BRASIL (2019).

ração em fevereiro e termina na 2ª baixa em janeiro do ano seguinte à incorporação (quadro 2).

A instrução militar (IM) é a parte do preparo de caráter predominantemente prático, que visa à formação do líder em todos os escalões, à capacitação dos combatentes e ao adestramento das frações constituídas em todos os níveis, sendo dividida em períodos e fases. Os períodos do ano de instrução são: a) período de instrução individual, composto pela fase de instrução individual básica e pela fase de instrução individual de qualificação; e b) período de adestramento, composto pela fase do adestramento básico e pela fase do adestramento avançado.

A instrução individual básica (IIB) visa preparar o combatente básico, isto é, o soldado ambientado e habilitado para iniciar a instrução individual de qualificação (IIQ) ou preparar o reservista de segunda categoria. A IIQ, por sua vez, visa preparar o combatente mobilizável, isto é, o cabo e o soldado aptos a ocupar na Organização Militar (OM) cargos que lhes correspondem ou preparar o reservista de primeira categoria.

Já o período de adestramento é a atividade final da instrução militar na tropa, que objetiva a formação dos diversos agrupamentos de homens, com seus equipamentos e armamentos (frações, subunidades, unidades e grandes unidades) para a eventualidade de emprego como instrumento de combate, ao qual estão destinados por organização.

Figura 1: Principais Períodos, Fases e Subfases da IM ao longo do Ano de Instrução.



Fonte: BRASIL (2018).

Conclui-se, parcialmente, que a Abordagem Verde, portanto, está relacionada com o preparo de uma tropa tendo por foco principal a destinação que é conferida pela Constituição Federal de 1988, ou seja, a defesa da Pátria e dos poderes constitucionais. O COTer é o responsável por esse preparo, o qual orienta as ações de modo a capacitar uma tropa para responder positivamente às expectativas depositadas pela sociedade na Instituição, baseadas em um momento de insegurança em território nacional, bem como de instabilidade das instituições de Estado.

Abordagem Azul

Os países contribuintes de tropa devem estar preparados para as alterações ocorridas nos mandatos de diversas operações em andamento. Isso exige rapidez no processo de análise e decisão por parte dos responsáveis pelas tropas no exterior, além de capacidade dos envolvidos em operacionalizar as alterações e implementar as mudanças no treinamento. A possibilidade de um país contribuinte atuar em mais de uma missão de paz com mandatos diferentes faz com que haja a necessidade de preparações (ou parte da preparação) de distintas tropas para as atividades diversificadas que poderão realizar no terreno (AGUILAR, 2015, pp. 256-276).

Antes do desdobramento em uma missão das Nações Unidas, a tropa recebe uma capacitação básica comum a todos os países contribuintes e, em alguns casos, uma capacitação específica para a missão de manutenção da paz, baseada nas normas da Nações Unidas. Essa capacitação é transmitida pelos instrutores dos Estados-membros a todo o pessoal em seus países de origem, sendo que para os civis, até a categoria do Diretor (D-1), é ministrada pelo Serviço Integrado de Capacitação das Nações Unidas, o *Integrated Training Service* (UNITED NATIONS, 2017).

Com a Resolução 49/37 (1995), a ONU passou a proporcionar material descritivo para o treinamento das tropas pelos países contribuintes, surgindo assim os Materiais Básicos de Treinamento Pré-Desdobramento



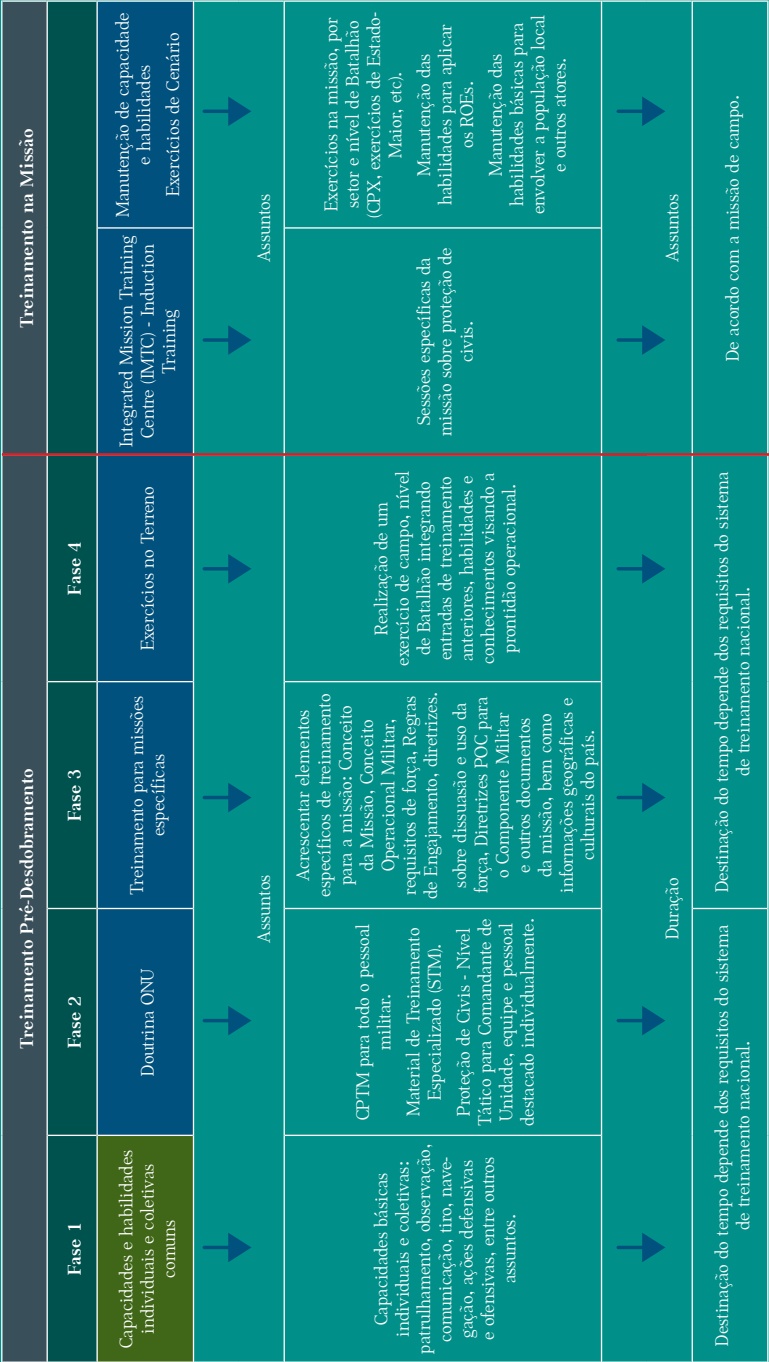
(*Core Pre-Deployment Training Materials* – CPTM). Representam o conhecimento essencial exigido a todo o pessoal para atuar efetivamente em uma operação de manutenção da paz, sendo usados como o principal recurso para qualquer curso de treinamento pré-desdobramento da ONU (UNITED NATIONS, 2017).

Além disso, fornecem uma compreensão compartilhada dos princípios básicos, diretrizes e políticas de manutenção da paz da ONU. Esses padrões orientam a tropa a realizar tarefas críticas para ajudar os países na transição do conflito para a paz. Isso inclui temas e prioridades transversais, como conduta e disciplina, exploração e abuso sexual, proteção de civis, direitos humanos, integração de gênero, violência sexual relacionada a conflitos, proteção infantil e proteção ambiental. Tais temas são incluídos no Material de Treinamento Especializado (*Specialized Training Material* – STM).

Conforme *United Nations* (2018), o treinamento pré-desdobramento geralmente ocorre de 3 a 6 meses antes do início da missão da ONU. Nessa fase, as competências de manutenção da paz são adicionadas às habilidades básicas que foram estabelecidas durante a fase de “Modelagem” (Abordagem VERDE). O treinamento em habilidades militares básicas também deve continuar a manter e melhorar as capacidades individuais e coletivas (figura 2).

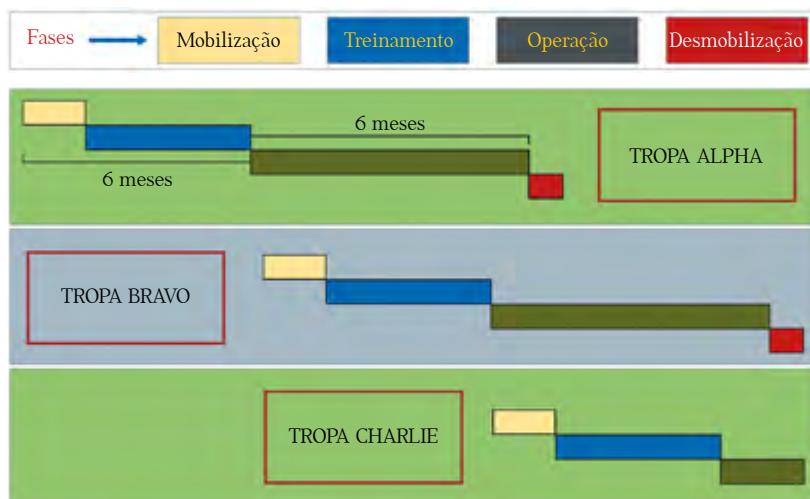
Durante a fase de pré-desdobramento, os países contribuintes de tropas devem aumentar as habilidades convencionais de sua unidade com as habilidades específicas militares solicitadas nos requisitos e no mandato da missão da ONU, dentre elas as Regras de Engajamento. A responsabilidade de treinamento da tropa é do país, devendo a tropa estar em condições de executar todas as tarefas obrigatórias, além de todas as tarefas descritas no manual do Batalhão de Infantaria da ONU (UNIBAM, da sigla em inglês: *United Nations Infantry Battalion Manual*). O treinamento deve refletir os requisitos operacionais da missão e o ambiente operacional exclusivo para o qual a tropa será desdobrada, preparando-os para a consolidação e manutenção da paz.

Figura 2: Gráfico de treinamento para países contribuintes de tropa.



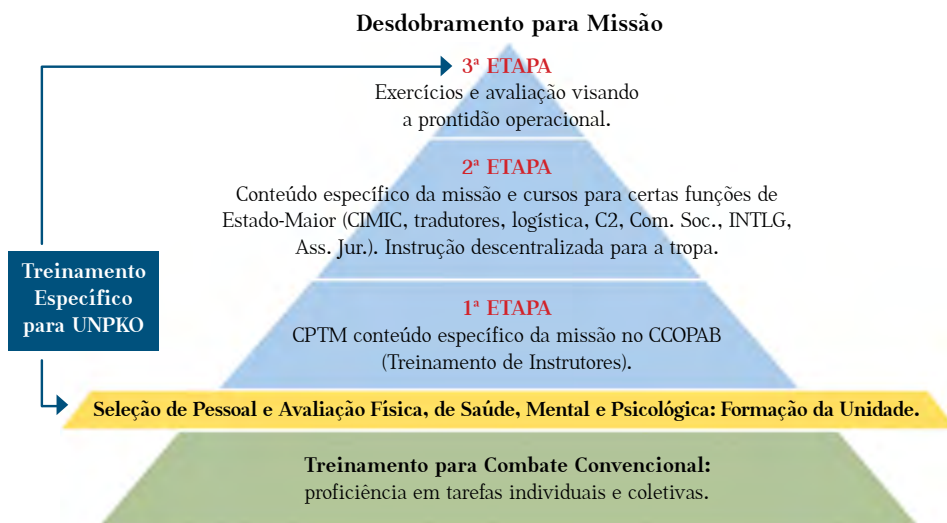
Fonte: GUIDELINES (2016).

Figura 3: Ciclo de preparo das tropas brasileiras.



Fonte: CCOPAB (2020).

Figura 4: Treinamento específico de contingentes para Operações de Paz da ONU.



Fonte: CCOPAB (2020).

As tarefas básicas a serem desempenhadas a nível Batalhão de Infantaria de Força de Paz (Btl Inf F Paz) são: proteção de civis; apoio ao Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR); condução de operações de cerco e vasculhamento; e condução de operações ofensivas, de evacuação e de retirada. E são as seguintes tarefas a nível companhia e pelotão do Btl Inf F Paz: estabelecimento de uma base operacional; estabelecimento de um *checkpoint*; estabelecimento de um posto de observação; condução de operações defensivas (para uma Base Operacional Temporária); condução de escolta vip e de movimento tático; condução de uma patrulha; condução de ajuda humanitária; e condução de operações de controle de distúrbios (UNITED NATIONS, 2020).

Conclui-se, parcialmente, que a Abordagem Azul se refere, portanto, ao preparo de uma tropa para cumprir as suas tarefas definidas no mandato de uma operação de manutenção de paz. Para isso, após receber habilidades e tarefas comuns (Abordagem VERDE), a tropa passa a receber conhecimentos relacionados à Doutrina da ONU, compiladas no CPTM (fase 2) e STM (fase 3). Esses conhecimentos são integrados no exercício do terreno (fase 4), culminando com a prontidão operacional da tropa para ser desdobrada para uma missão de paz da ONU.

Interseção de Treinamento no Ccopab

As atuais missões de paz, de caráter multidimensional, requerem conhecimento profissional específico, sem o qual a atuação pode resultar em fracasso, com sérias repercussões para o país contribuinte de tropa e para a própria ONU. Diante de tal fato, surgiu no Brasil, o CCOPAB.

Para Teixeira (2018), o aperfeiçoamento do treinamento das tropas brasileiras para as operações de paz foi obviamente consequência da MINUSTAH e o CCOPAB, por sua vez, foi consequência direta dessa participação. Já para Neto (2017, p. 20), a o próprio CCOPAB se fortaleceu sobremaneira durante a participação do Brasil na MINUSTAH, passando a ser um centro de treinamento com reconhecimento internacional e



certificação de cursos pela ONU, fruto do excelente trabalho prestado no preparo de indivíduos e de tropas oferecidas às Nações Unidas.

A metodologia de treinamento da tropa brasileira para as operações de manutenção de paz é regulada por diretriz específica do COTer, que traça as linhas gerais de como deve ser realizado, e é baseado em um programa-padrão elaborado para atender ao que prescreve as ações táticas necessárias para as missões de paz da ONU. Além disso, é estabelecido em níveis baseados na metodologia de *train of trainers*¹, sendo sistematizado para ocorrer dentro de um ciclo contínuo (MENDONÇA, 2017, p. 63). Coerente com o ciclo de preparo e o treinamento específico, o CCOPAB centralizou as atividades de ensino e treinamento voltadas às Operações de Paz, criando estágios e exercícios voltados para a preparação da tropa, os quais seguem:

- Estágio de Preparação de Comandantes de OM e Estado-Maior para Missões de Paz (EPCOEM);
- Estágio de Preparação de Comandantes de Subunidade e Pelotão para Missões de Paz (EPCOSUPEL);
- Estágio de Coordenação Civil-Militar (CIMIC);
- Estágio para Tradutores e Intérpretes Militares (ETIMIL);
- Estágio de Logística e Reembolso em Operações de Paz (ELROP);
- Exercício Básico de Operações de Paz (EBOP); e
- Exercício Avançado de Operações de Paz (EAOP).

A preparação específica do Batalhão se inicia com o EPCOEM, que tem como objetivo ambientar o comandante do Batalhão e o seu Estado-Maior quanto aos conhecimentos básicos necessários para a ONU, apresentados pelo CPTM, bem como permitir a troca de ideias com quem está na missão à qual aquela tropa será desdobrada.

¹ *Train of trainers* (ToT) - O modelo de Treinamento de Instrutores destina-se a envolver instrutores experientes no treinamento de novos instrutores em um determinado tópico ou habilidade, ou com o treinamento em geral. Um ToT pode formar um grupo de instrutores competentes que podem então ensinar o material a outras pessoas.

Já o EPCOSUPEL permite que os comandantes de Subunidades e Pelotões sejam treinados no CCOPAB, habilitando-os a serem multiplicadores do conhecimento recebido (ToT) no âmbito de suas Organizações Militares, a fim de transmitirem o conteúdo relevante para os seus sargentos, cabos e soldados, os quais serão colocados à prova no EBOP.

O EBOP tem por objetivos iniciar o adestramento das frações e avaliar e padronizar os níveis de instrução alcançados, a ação de comando e a capacidade de liderança dos comandantes das frações que comporão a tropa. O Exercício é dividido em duas fases:

- 1ª fase: condução de oficinas de instrução por parte dos comandantes de Pelotão e execução das mesmas pelos pelotões.
- 2ª fase: execução de Operações Tipo Polícia e de Combate, no contexto das missões específicas a serem executadas em uma missão de paz, com ênfase na aplicação das Regras de Engajamento das operações de paz da ONU.

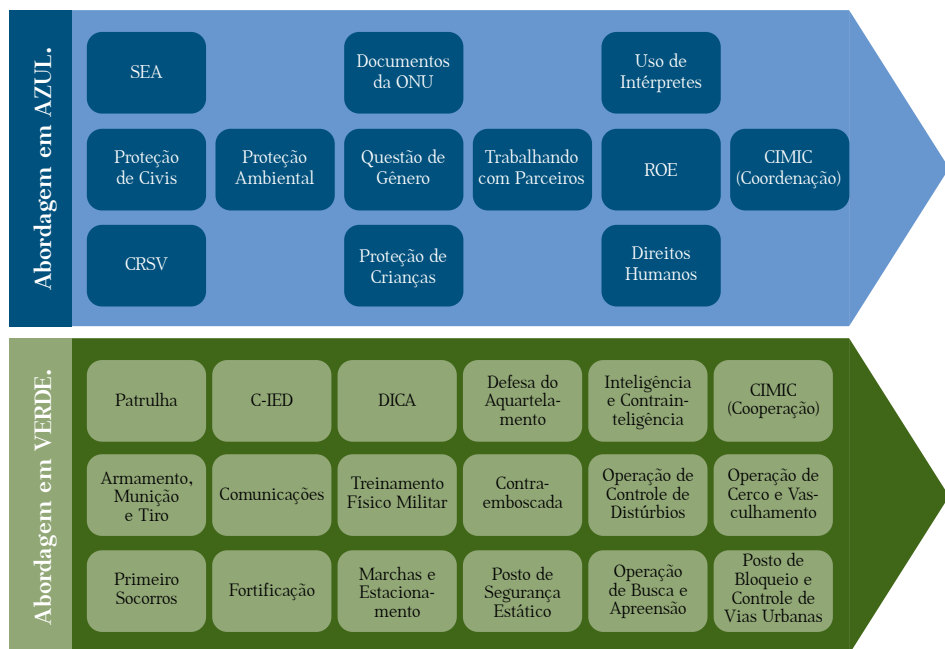
Coroando o preparo da Abordagem AZUL, é conduzido pelo CCOPAB o EAOP, que é a última atividade de preparação da tropa antes de ser desdobrada para uma missão de paz. A equipe de instrução do CCOPAB simula as situações que serão enfrentadas pela tropa no país anfitrião. São criados cenários dinâmicos e as simulações contam com a participação de profissionais e acadêmicos de diversas áreas, com a finalidade de conferir realismo às situações, demandando atuação proativa e profissional das tropas.

Assim sendo, o EAOP é o coroamento da preparação de uma tropa. Nesse exercício há a participação de ex-integrantes de missões de paz, que atuarão na função de Observadores, Controladores e Avaliadores (OCA), e de instrutores do CCOPAB, responsáveis por elaborar os incidentes. Os incidentes montados no EAOP visam avaliar a capacitação na Abordagem AZUL e, para isso, se faz uso da Abordagem VERDE (figura 5). Conforme Nascimento (2016), é dada à tropa uma área de responsabilidade fictícia, onde desenvolve e participa de várias atividades seguindo um

programa composto por eventos que simulam situações diárias vividas pelas tropas da ONU nas missões de paz.

Das inúmeras situações e eventos simulados podemos destacar o relacionamento com ONG e com Organizações Internacionais; as operações de Coordenação Civil-Militar (CIMIC); o relacionamento com líderes locais; violência sexual relacionada ao conflito (*Conflict-Related Sexual Violence* – CRSV); abuso e exploração sexual (*Sexual Exploitation and Abuse* – SEA); regras de engajamento (*Rules of Engagement* – ROE); entre outros enquadrados na Abordagem AZUL. Estas situações são imprescindíveis para treinar as diversas células e sistemas operacionais, simulando o Ambiente Operacional mais próximo da realidade em que a tropa será inserida (CCOPAB, 2013, p. 15).

Figura 5: Exemplos de instruções da Abordagem VERDE e AZUL utilizadas nas instruções do CCOPAB.



Fonte: Próprio autor.

Os instrutores do CCOPAB, ao montarem os incidentes dos cenários produzidos, buscam colocar como base alguma atividade de instrução da Abordagem VERDE que possa integrar a Abordagem AZUL (figura 5). Ao final de cada jornada do EAOP, as informações acerca dos rendimentos e das observações subjetivas dos Observadores, Controladores e Avaliadores (OCA) são consolidadas em um Relatório Diário de Avaliação e transmitidas ao comandante do CCOPAB. Este, por sua vez, repassa ao Comandante do Contingente as observações julgadas necessárias, para que seja realizada a retificação das atitudes e dos procedimentos considerados como deficiências operacionais. O Comandante do CCOPAB também informa ao Comandante do Contingente as tropas consideradas “Aptas” ou “Não Aptas”, conforme os critérios estabelecidos. Para as tropas ou células de Estado-Maior que não obtiverem o índice mínimo para a certificação, são criadas oportunidades para a recuperação de aprendizagem, visando a prática daquelas tarefas que impediram a fração ou a célula de atingirem o índice mínimo para a certificação (CCOPAB, 2018).

No EAOP, percebe-se nitidamente a interseção da Abordagem VERDE e da AZUL. A tropa, ao término de seu preparo, tem condições de respirar o ambiente ONU (Azul) utilizando-se das técnicas, táticas e procedimentos aprendidos em seu preparo convencional (Verde).

Nesse ínterim, o CCOPAB tem alcançado uma *expertise* nos mais de 10 anos de existência, além de manter um quadro de competentes instrutores que se mantêm atualizados por meio de intercâmbios, visitas e troca de experiências com outros Centros de Treinamento. Fruto disso, o Serviço Integrado de Treinamento do Departamento de Operações de Paz da ONU (*Integrated Training Service* – ITS) já certificou vários Estágios ministrados e Exercícios realizados pelo Centro Conjunto, tornando-o um centro de treinamento de excelência a nível internacional.

Conclusão

O Brasil adquiriu experiência no preparo de seus contingentes nos 13 anos de preparação de sua tropa para o Haiti, sendo reconhecido in-

ternacionalmente. O CCOPAB, como responsável pela preparação de militares, policiais e civis para missões de paz e de desminagem humanitária, mantém essa chama acesa, produzindo e atualizando doutrina relacionada às operações de paz e sobre a capacitação de tropas.

Desde o seu surgimento, em 2010, o CCOPAB tem adotado em seus treinamentos o conceito de abordagem AZUL e VERDE, os quais foram consolidados nos mais de 10 anos de preparação de contingentes e de indivíduos. Entretanto, para aqueles que não passaram pelo CCOPAB, tais termos podem parecer estranhos, sendo que esse artigo foi produzido visando esclarecer esses conceitos.

A abordagem VERDE nada mais é do que a preparação de uma tropa para cumprir sua missão de defesa da Pátria. A concepção de preparo é definida pelo Comando de Operações Terrestres (COTer), por meio do Sistema de Instrução Militar do Exército Brasileiro (SIMEB). Para isso, o COTer se vale do Programa de Instrução Militar (PIM) para orientar, coordenar e controlar o preparo operacional do Exército. Assim sendo, a abordagem VERDE se refere à transformação de uma tropa em um mecanismo de guerra.

Foto 1: Instrução de Patrulha (VERDE), com a inserção de um ferido na rua (Proteção de Civis - AZUL).



Fonte: Arquivo do CCOPAB (2017).

Foto 2: Instrução de PBCVU (VERDE), com a presença de policial local de um país fictício (Trabalhando com Parceiros - AZUL).



Fonte: Arquivo do CCOPAB (2017).

Já em relação à Abordagem AZUL, apesar de se valer das técnicas, táticas e procedimentos da abordagem VERDE, visa introduzir na tropa a doutrina da ONU. Essa abordagem está sintetizada nos CPTM e no STM, produzidos pelo ITS-ONU, conforme estipulado na Resolução 49/37 (1995). Portanto, essa abordagem se refere aos conhecimentos básicos determinados pela ONU para que uma tropa possa ser desdobrada em uma missão de paz.

A interseção de ambas as abordagens no CCOPAB permite com que os contingentes militares brasileiros cheguem a um alto nível de capacitação, fazendo com que as tropas desempenhem com esmero o mandato quando desdobrado nas missões de paz da ONU. Além disso, permite ao CCOPAB ser uma organização de reconhecimento e de referência internacional.

Por fim, o entendimento da diferença entre ambas as abordagens é de suma importância para a definição das diretrizes de preparo e para o planejamento orçamentário, coerentes com cada abordagem o que levaria a uma economia de recursos financeiros. Ainda, esse entendimento permite a condução do preparo de uma tropa a ser desdobrada de maneira mais profissional e de acordo com os desafios a serem enfrentados nas missões.





Referências

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Operações de Paz: Novos Mandatos e suas Implicações Para os Países Contribuintes com Tropas. *História e Cultura*, v. 4, n. 1, p. 254-276, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. *EB70-P-11.001: Programa de Instrução Militar (PIM) para o ano de 2020/2021*. Brasília, DF. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. *Sistema de Instrução Militar (SIMEB)*. ed 2019. Brasília, DF. 2018.

CCOPAB. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. *Protocolo de Treinamento*. Rio de Janeiro, 2018.

CCOPAB. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. *Revista Integração*. Revista Informativa. n. 1. Rio de Janeiro-RJ, 2013.

CCOPAB. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. *Sobre o CCOPAB*. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em <<http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/sobre-o-ccopab>>. Acesso em 1 nov. 2020.

GERKEN, César Augusto. *A adequabilidade do preparo das tropas brasileiras para o atendimento das novas missões de paz da ONU*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2017. 59 f.

HAMANN, Eduarda; MIR, Wasim. *É tempo de reengajar*: o Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU. Artigo estratégico 43. Rio de Janeiro, set. 2019. Disponível em <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2019/10/2019-09-25-v2-AE43_Tempo-de-reengajar.pdf>. Acessado em 06 Maio 2021.

NASCIMENTO, Anderson Livio. *O modelo de preparo da tropa para a missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti e as influências sobre o preparo de um batalhão de infantaria de força de paz para as novas missões de paz*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2017.

NASCIMENTO, Leonardo Duarte do. Assessment and Certification of the Brazilian Troops Deployed to Haiti. *CCOPAB AND PEACE OPERATIONS*. v.v1, n.v2. Rio de Janeiro-RJ, 2016. ISSN: 2525-5282.

NUNES, José. Treinamento para o Batalhão Brasileiro desdobrado na MINUSTAH: A consolidação de um modelo. *Artigo Estratégico*. Rio de Janeiro. n. 13. 2015. 79 p. Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Artigo-estrategico-13-Minustahissn.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

OLIVEIRA, Wagner Alves de. *Brazilian Way of Peacekeeping: o jeito brasileiro nas operações de manutenção da paz*. Disponível em: <http://ompv.eceme.eb.mil.br/docs/missao_de_paz/o_jeito_brasileiro_nas_operacoes_de_manutencao_da_paz.pdf>. Acesso em 2 nov. 2020.

MENDONÇA, Marcos Venício. Brasil no Haiti, um caso de sucesso: uma análise da missão brasileira no Haiti. *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Organizadores Dra Eduarda Passarelli Hamann e Cel Carlos Augusto Ramires Teixeira. ed. especial. Coleção de artigos. Instituto Igarapé. Rio de Janeiro-RJ, 2017. p. 58-65.

NETO, Sergio Carrera de Albuquerque Melo. Epopeia militar brasileira no Haiti. *A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões*. Organizadores Dra Eduarda Passarelli Hamann e Cel Carlos Augusto Ramires Teixeira. ed. especial. Coleção de artigos. Instituto Igarapé. Rio de Janeiro-RJ, 2017. p. 16-23.

PINHO, Rômulo. *O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e suas Contribuições para a Implementação da Estratégia Nacional de Defesa*. Rio de Janeiro, v. 1, f. 46, 2015. 46 p. TCC (Curso de Comando e Estado-Maior) - ECEME, 2015 Disponível em: <redebie.decex.ensino.eb.br/vinculos/00000b/00000b3a.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2017.

TEIXEIRA, Carlos Ramires Teixeira. O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil e a arquitetura de treinamento das tropas brasileiras. *13 anos do Brasil na MINUSTAH: lições aprendidas e novas perspectivas*. Organizado por Contra-Almirante (FN) Carlos Chagas Vianna Braga, Capitão de Fragata (FN) Adler Cardoso Ferreira. Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo. Rio de Janeiro-RJ, 2019. p. 300.

UNITED NATIONS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, EUA, 1945. Disponível em: <<https://naacoesunidas.org/carta/>>. Acessado em 1 nov. 2020.

UNITED NATIONS. *Core Pre Deployment Training Material*. New York, 2017.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. *Operational Readiness Preparation for Troop Contributing Countries in Peacekeeping Missions*. New York, dez. 2018.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. *United Nations Infantry Battalion Manual (UNIBAM)*. Second Edition. New York, jan. 2020.

WERNECK, Ivo. *Reunión de Actualización Temática: Proceso de generación de fuerzas y capacidades – estado de apresto e entrenamiento*, 2021. 20 slides. Disponível em: <<http://www.alcopaz.com/segunda-reunion-de-actualizacion-tematica.html>>. Acessado em 06 Maio 2021.

Anderson Félix Geraldo

O autor é major da arma de Engenharia, formado na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) no ano de 2002. Realizou o Curso de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) no período de 2018 a 2019. Possui o estágio de Desminagem da Escola de Instrução Especializada (EsIE) e o Estágio de Desminagem Humanitária do Centro de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Foi monitor interamericano do Grupo de Monitores Interamericanos na Colômbia no ano de 2014 e instrutor de Desminagem Humanitária, Ação contra Minas e Doutrina ONU no CCOPAB no período de 2015 a 2017. Atualmente, é instrutor e assessor de planejamento no CCOPAB. E-mail: felix.eng2002@gmail.com

Christiane Alves de Lima

A autora é major do Quadro Complementar de Oficiais, formada na Escola de Formação Complementar do Exército (EsFCEEx), antiga EsAEx, no ano de 2000. É Doutora em Letras (Língua Espanhola) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Realizou o V United Nations Female Military Officers Course no Quênia em 2016, o Estágio de Preparação de Missão de Paz (EPMP) no CCOPAB em 2019, e o Online Child Protection Pilot Course for the United Nations Military em 2021. Foi desdobrada na MINUSTAH, atuando na célula do G9 como Adjunta do G9 e como Gender Focal do BRABAT 26. Foi instrutora no Curso de Preparação de Staff Officer das Nações Unidas na Unidad Escuela Misiones de Paz “Ecuador”, no Equador, em 2016. Desde 2014 é a Assessora de Perspectiva de Gênero e instrutora de MPS, SEA e CRSV nos diversos estágios do CCOPAB. E-mail: chrislima68@gmail.com



Gender e ação contra Minas: contribuindo para a construção da paz

- *Anderson Félix Geraldo*
- *Christiane Alves de Lima*

RESUMO: As minas terrestres são um dilema humanitário a nível mundial por impactarem o desenvolvimento socioeconômico, pelo temor causado à comunidade que necessita fazer uso da terra. Recentes conflitos na Ásia e na África fizeram com que aumentassem o número de vítimas pela utilização indiscriminada de *Improvised Explosive Device* (IED). Devido ao alto custo de retirada das minas terrestres, faz-se necessário a priorização da limpeza das terras pela Ação contra Minas, crescendo de importância a questão de gênero, pois leva em consideração as necessidades de todos os integrantes da comunidade. O Serviço de Ação contra Minas das Nações Unidas (UNMAS) tem buscado implementar a questão de gênero nos trabalhos de Ação contra Minas, por meio de suas *Gender Guidelines*, além de ser um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Assim sendo, esse artigo buscou apresentar a problemática das minas terrestres a nível mundial, assim como relacionar a Ação contra Minas com o ODS nº 5 da Agenda 2030, mostrando a importância do assunto, além de apresentar o avanço de UNMAS quanto à questão de gênero.

PALAVRAS-CHAVE: minas antipessoal, Ação contra Minas, perspectiva de gênero.

ABSTRACT: *Landmines are a humanitarian dilemma worldwide, as they impact socio-economic development, due to the fear caused to the community that needs to make use of the land. Recent conflicts in Asia and Africa have increased the number of victims due to the indiscriminate use of Improvised Explosive Device (IED). Due to the high cost of removal of*



landmines, it is necessary to prioritize the cleansing of land by the Mine Action, increasing the importance of gender, since it takes into account the needs of all members of the community. The United Nations Mine Action Service (UNMAS) has sought to implement the gender issue in Mine Action work through its Gender Guidelines, in addition to being one of the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda. Thus, this article sought to present the problem of landmines worldwide, as well as to link Action against Mines with SDG No. 5 of the 2030 Agenda, showing the importance of the subject, in addition to presenting the progress of UNMAS on the issue of gender.

KEYWORDS: *antipersonnel mines, Mine Action, gender perspective.*

O dilema humanitário das minas terrestres

Female deminers, surveyors and educators employed in the mine action sector have become role models for their female counterparts in villages, cities and rural areas, and have proved to be a robust and dependable resource. (UNMAS, 2010).

O uso de minas terrestres, tais como conhecemos hoje, iniciou na 1ª Guerra Mundial e tinha como objetivo deter o avanço dos tanques que estreavam como uma arma naquela guerra. No período entre guerras, as minas terrestres tiveram um maior desenvolvimento e, na 2ª Guerra Mundial, foram massivamente utilizadas, surgindo as minas antipessoal.

Com o início da Guerra Fria, o mundo verificou o uso indiscriminado das minas antipessoal, levando Organizações Não-Governamentais (ONG) e Organismos Internacionais a criarem a Campanha Internacional para a Eliminação de Minas (*International Campaign to Ban Landmines - ICBL*). Dessa campanha, surgiu assim, em 1997, a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção

e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição, mais conhecida como Tratado de Ottawa¹.

Conforme definido neste no Tratado de Ottawa (1997), uma mina é um artefato explosivo concebido para ser colocado sobre ou próximo ao chão ou a outra superfície, e para explodir em consequência da presença, proximidade ou contato de uma pessoa ou veículo (BRASIL, 1999).

Segundo o Tratado, o Estado, ao assinar a Convenção, compromete-se a nunca, sob nenhuma circunstância: a) usar minas antipessoal; b) desenvolver, produzir ou de qualquer outro modo adquirir, armazenar, manter ou transferir a quem quer que seja, direta ou indiretamente, minas antipessoal; c) ajudar, encorajar ou induzir, de qualquer maneira, quem quer que seja a participar em qualquer atividade proibida a um Estado Parte da Convenção. Além disso, cada Estado Parte se compromete a destruir ou assegurar a destruição de todas as minas antipessoal (BRASIL, 1999).

Foto 1: Criança vítima de uma mina antipessoal.



Autor: Yan Morvan/HANDICAP INTERNATIONAL.

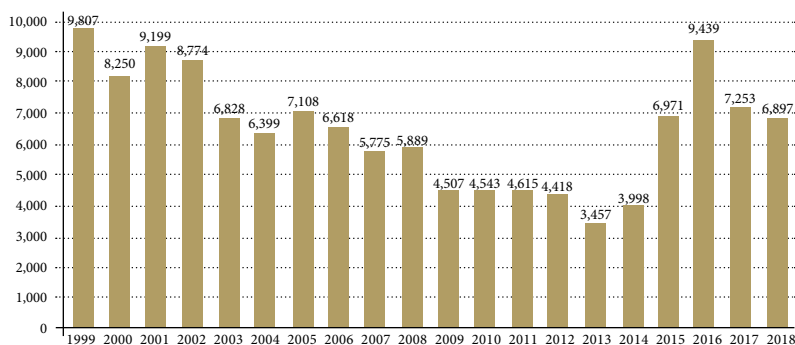
Após a sua assinatura, constatou-se, a partir de 1999², uma queda no número de vítimas (Figura 1), demonstrando a efetividade do Tratado. Porém, ao longo da última década, sobretudo a partir de 2015, houve um aumento do número de vítimas ocasionado pelos novos conflitos na Ásia e na África.

Atualmente, apesar do avanço do Tratado de Ottawa, a contaminação por minas continua a ser um

¹O Brasil é signatário do Tratado de Ottawa, sendo um dos primeiros países a assinarem o mesmo, ratificando-o por meio do Decreto nº 3.128, de 05 de agosto de 1999.

²Em 1999, foi o ano que iniciou o registro de dados sobre minas antipessoal pelo *Information Management System for Mine Action (IMSMA)*.

Figura 1: Vítimas por minas/ERW por ano 1999-2018.



Fonte: Landmine Report (2019).

problema mundial, principalmente, com o uso de Artefatos Explosivos Improvisados (*Improvised Explosive Device* - IED)³.

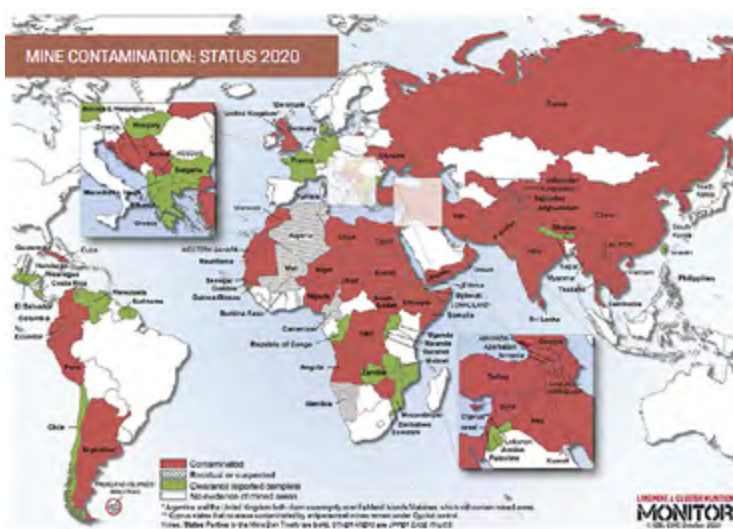
Na 4ª Conferência da Revisão dos Estados Partes para o Tratado de Otawa, ocorrida em dezembro de 2019, na cidade de Oslo, foi constatado um progresso considerável na limpeza das áreas minadas. Contudo, foi necessário aumentar o ritmo das atividades de levantamento e limpeza para cumprir o prazo determinado pelos países signatários, que será no ano de 2025 (OSLO, 1999).

Devido à atual contaminação por minas terrestres no contexto mundial (Figura 2), é quase improvável que essa meta seja alcançada, principalmente pelo alto custo da atividade de ação contra Minas, assim como pela continuidade do uso indiscriminado de minas antipessoal por grupos insurgentes. Conforme PICO et al. (2015), calcula-se que o custo médio de remoção de uma mina, incluídos os custos de apoio e logística, está entre US\$300,00 (trezentos dólares) e US\$1.000,00 (mil dólares) por minas.

³Um IED é considerado uma mina antipessoal para a Ação contra Minas quando acionado pela própria vítima.



Figura 2: Status da contaminação por minas antipessoal (2020).



Fonte: Landmine Report (2020).

Nesses países contaminados, as comunidades vivem sob a tutela do medo, principalmente, quem tem conhecimento da localização das áreas perigosas. Entretanto, por não terem a possibilidade de cultivar outras terras ou fazer outro caminho para a escola, o hospital, ou mesmo buscar lenha, por exemplo, acabam por utilizar aquela área, aumentando a estatística das vítimas.

Dessa forma, ocasiona um problema socioeconômico para o país, pois impede que a terra seja cultivada. Além disso, os recursos do sistema de saúde pública, que poderiam ser utilizados em outras áreas, acabam sendo empregados no atendimento às vítimas de minas terrestres. Soma-se a isso o alto custo na limpeza de áreas contaminadas, conforme já mencionado, que acabam por exaurir os recursos públicos do país contaminado, necessitando do apoio internacional. São recursos que poderiam ser alocados para outras pastas, como educação, saneamento básico e infraestrutura.



Ação contra Minas

A ação contra Minas visa reduzir os riscos reais e perceptíveis às populações afetadas por minas terrestres, submunições, estoques de munições e restos explosivos de guerra, buscando soluções para as vítimas de acidentes, encorajando a elaboração, adoção e respeito dos instrumentos apropriados do Direito Internacional Humanitário e, por fim, reduzindo as consequências econômicas, sociais e ambientais da contaminação.

De acordo com UNMAS⁴ (2020), os cinco pilares da Ação contra Minas são:

- **1. Desminagem Humanitária** - consiste, em seu sentido amplo, nos levantamentos, mapeamentos e marcações das áreas minadas, bem como na efetiva remoção das minas do solo. Tem como objetivo limpar uma área para que a comunidade possa retornar às suas casas e às suas rotinas diárias sem a ameaça de explosivos, restaurando a paz e a segurança.
- **2. Assistência às Vítimas** - é um dos componentes centrais da Ação contra Minas e uma obrigação dos Estados Partes do Tratado de Ottawa, conforme o seu Artigo 6, que afirma que o país prestará assistência para o cuidado, a reabilitação e a reintegração social e econômica das vítimas. A assistência é oferecida por meio de uma série de ações concretas para atender às necessidades imediatas e de longo prazo dos sobreviventes de acidentes de minas, suas famílias, comunidades afetadas por minas e pessoas com deficiência. A assistência inclui, mas não se limita, o atendimento médico de emergência e contínuo; a reabilitação física; o apoio psicossocial; a inclusão social; e a aprovação de leis e políticas públicas que promovam o tratamento, o cuidado e a proteção eficazes para todos os cidadãos com deficiência.

⁴Serviço de Ação contra Minas das Nações Unidas - *United Nations Mine Action Service* (UNMAS).



Figura 3: Cinco pilares da Ação contra Minas.



Fonte: Os próprios autores (2020).

- **3. Promoção do Tratado de Ottawa** - busca atrair a adesão de todos os Estados ao Tratado de Ottawa, além de trabalhar tenazmente para promover sua universalização em todos os foros relevantes, incluindo, entre outros, as Nações Unidas, a Conferência do Desarmamento, organizações e grupos regionais e conferências de revisão da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que possam ser excessivamente nocivas ou ter efeitos indiscriminados.
- **4. Educação para o Risco de Minas** (*Mine Risk Education - MRE*) - refere-se a atividades educacionais destinadas a reduzir o risco de ferimentos por minas e munições não detonadas, ao aumentar a conscientização e promover mudanças comportamentais por meio de campanhas de informação ao público, educação e treinamento, além da ligação com as comunidades. Garante, assim, que as comunidades estejam cientes da ameaça e sejam incentivadas a se comportar de forma a reduzir o risco às pessoas, à propriedade e ao meio ambiente. Dessa maneira, a MRE permite que as pessoas



vivam com maior segurança, recriando um ambiente onde o desenvolvimento econômico e social possa ocorrer livre das restrições impostas pela contaminação e pelo perigo de uma explosão.

- **5. Destruição de Estoque** - o número de minas terrestres armazenadas supera as que são efetivamente colocadas no solo. De acordo com o Artigo 4 do Tratado de

Ottawa, os Estados Partes devem destruir as suas minas armazenadas dentro de quatro anos após a sua adesão à Convenção. Sessenta e cinco países já destruíram seus estoques de minas terrestres antipessoal. Outros 51 países declararam oficialmente não ter um estoque de minas antipessoal e outros três países estão programados para destruir seus arsenais até o final do ano de 2020.

Foto 2: Membros da comunidade participando de uma sessão de MRE no Tajiquistão.



Autor: PNUD. UNMAS Gender Guidelines (2010).

Ação contra Minas e a Agenda 2030

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável corresponde a um conjunto de programas, ações e diretrizes que orientam os trabalhos das Nações Unidas e de seus países membros rumo ao desenvolvimento sustentável. Concluídas em agosto de 2015, as negociações da Agenda 2030 culminaram em um documento ambicioso que propõe 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas correspondentes, fruto do consenso obtido pelos delegados dos Estados Membros da



ONU. Os ODS são o cerne da Agenda 2030 e sua implementação tem vigência no período 2016-2030 (MRE, 2019).

Figura 4: Objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030.



Fonte: Ministério das Relações Exteriores (MRE).

A Ação contra Minas permeia todos os ODS, sendo que, para o presente artigo, o foco será o Objetivo nº 5 - Igualdade de Gênero, o qual busca alcançar a igualdade de gênero e empoderamento⁵ de todas as mulheres e meninas.

No que tange aos pilares da ação contra Minas, o ODS nº 5 está relacionado da seguinte maneira (Tabela 1).

De uma maneira geral, a Ação contra Minas contribui para o ODS nº 5 por meio da remoção do perigo ocasionado pelos explosivos, da oferta de educação sobre o risco de minas e da redução da violência contra

⁵O termo “empoderamento” está sendo utilizado conforme referência apresentada pela Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325, de 30 de outubro de 2000, que faz alusão ao chamamento à liderança das mulheres nas comunidades locais, particularmente, a fim de que tenham consciência do seu papel dentro do processo de reconstrução da sociedade pós-conflito.

Tabela 1: Relação dos Pilares da Ação contra Minas com o ODS nº 5.

Pilar da Ação contra Minas	Metas do Objetivo 5 relacionadas
Desminagem Humanitária	Acabar com a discriminação contra mulheres e meninas (5.1); Eliminação da violência contra mulheres e meninas (5.2); e Participação plena e efetiva das mulheres (5.5).
Educação para o Risco de Minas	Acabar com a discriminação contra mulheres e meninas (5.1); Eliminação da violência contra mulheres e meninas (5.2); e Participação plena e efetiva das mulheres (5.5).
Assistência às Vítimas	Acabar com a discriminação contra mulheres e meninas (5.1); e Participação plena e efetiva das mulheres (5.5).
Destruição de Estoques	Eliminação da violência contra mulheres e meninas (5.2); e Participação plena e efetiva das mulheres (5.5).
Promoção do Tratado de Ottawa	Acabar com a discriminação contra as mulheres (5.1); Participação plena e efetiva das mulheres (5.5); Reformas para os direitos iguais das mulheres aos recursos econômicos, acesso à propriedade (5.a); e Políticas e legislação para promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres (5.c).

Fonte: Autores.

as mulheres e meninas. Além disso, permite o emprego das mulheres nos trabalhos dos cinco pilares e a sua participação no estabelecimento de prioridades e de planos, tornando as mulheres agentes de mudança na vida política, econômica e social da comunidade ou do país afetado (HOFFMAN; JUERGENSEN, 2017).

Ação contra Minas e a RES CSNU 1325 (2000)

A Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança formalizou o posicionamento do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a inclusão da igualdade de gênero na pauta do Conselho de Segurança, dos Estados-Membros e das agências, programas e fundos que fazem parte do Sistema ONU. Ao assumir o compromisso de estabelecer a perspectiva de gênero como agenda de trabalho, o Secretário-Geral deliberou uma série de diretrizes para que fossem feitas gestões administrativas a fim



Foto 3: Teste de material de MRE em um acampamento de refugiados depois de uma explosão em Brazzaville, República do Congo, 2012.



Autor: UNICEF/Laurenge. UNMAS Gender Guidelines (2019).

de colocar em prática a inclusão de mulheres, civis e uniformizadas, em todos os níveis do processo de construção e consolidação da paz, bem como direcionar um olhar mais acurado aos mais vulneráveis que sofrem com os impactos do conflito e do pós-conflito - mulheres e crianças.

No que tange ao trabalho da Ação contra Minas, ciente de que o uso de minas terrestres afeta o desenvolvimento socioeconômico de um país, o Conselho de Segurança, na referida resolução, faz alusão às vítimas de artefatos explosivos, em que “ênfatiza a necessidade de todas as partes garantirem que os programas de remoção de minas e de alerta às minas levem em consideração as necessidades especiais de mulheres e meninas”⁶ (UNSCR 1325, 2000, tradução nossa). A partir desta deliberação, as agências, programas e fundos do Sistema ONU

⁶Do texto original: “*emphasising the need for all parties to ensure that demining and mine awareness programmes take into account the special needs of women and girls.*” (RES CSNU 1325, 31 October 2000).



passaram a direcionar seus esforços, entendendo que a participação de todos - homens e mulheres - tende a contribuir para mitigar as mazelas advindas do manuseio inadequado de explosivos em áreas que ainda não foram totalmente descontaminadas.

Os relatórios dos observadores de campo vêm confirmando os dados estatísticos de vítimas que são atingidas pelas minas, reforçando a preocupação do Secretário-Geral em buscar uma solução para tais problemas nos países que recebem a assistência das Nações Unidas. E para tal, o UNMAS, apropriando-se das deliberações do Secretário-Geral, reuniu esforços para produzir diretrizes específicas que nor-teassem o trabalho das diferentes equipes em cada um dos pilares da Ação contra Minas.

Ação contra Minas e Gender

O compromisso do UNMAS com a perspectiva de gênero foi plasmado na Estratégia de Ação contra Minas da ONU para 2001-2005, buscando contemplar, como princípio norteador e objetivo explícito, que as questões de gênero estivessem incluídas em todos os aspectos do programa de Ação contra Minas apoiada pela ONU. Levou-se em consideração vários fatores ao atentar-se para a perspectiva de gênero. De acordo com especialistas, homens e mulheres das comunidades podem contribuir com informações diferenciadas de acordo com a realidade diária e as responsabilidades de cada um na sociedade. A título de exemplificação, as mulheres de áreas rurais podem ser capazes de dizer, mais especificamente, onde estão localizadas as minas, já que, em sua rota diária para a coleta de água ou para o deslocamento até os campos de agricultura, elas têm mais chances de identificar a presença de minas terrestres em áreas mais afastadas da sua comunidade.

Já os homens, que em certas sociedades tendem a cuidar do gado criado em volta da comunidade, são capazes de identificar os artefatos próximos das aldeias. Em contrapartida, as crianças, que realizam o trajeto

até a escola ou que costumam brincar em áreas fora da rota principal da comunidade, podem prover outros dados de áreas contaminadas que, porventura, não tenham sido cogitadas.

Tendo esses *inputs* e outras considerações que foram sendo observadas, tais como restrições culturais à interação entre homens e mulheres no processo de coleta de dados, o UNMAS, em 2005, apresentou a primeira de três diretrizes (*Gender Guidelines for Mine Action Programmes*) sobre o assunto de Gênero para o Programa de Ação contra Minas. Nessa primeira edição, o UNMAS teve a intenção de disponibilizar orientações a todos os gestores de políticas e ao pessoal de campo a fim de garantir e incorporar a perspectiva de gênero em todas as iniciativas e ações de desminagem realizadas pelas Nações Unidas.

A intenção do UNMAS é a de contribuir para o desenvolvimento de formas mais eficientes, econômicas e culturalmente adequadas a programas apropriados de Ação contra Minas. Para alcançar tal objetivo, é importante que as preocupações e experiências de indivíduos de ambos os sexos sejam levadas em consideração na concepção, implementação, monitorização e avaliação dos programas, atentando, além disso, para a participação não só de homens nas equipes de trabalho, mas, também, de mulheres. A presença de mulheres nas equipes pode ajudar a inibir casos de exploração e abuso sexual, bem como casos de violência sexual perpetrados por grupos armados. Nesse sentido, ao contribuir com a divulgação de informações através de palestras e orientações a todos integrantes da comunidade, homens e mulheres (funcionários da ONU) representam um modelo de conduta e favorecem o empoderamento feminino.

Dos cinco pilares da Ação contra Minas, chama-se a atenção para a ausência de orientações acerca da participação de mulheres na destruição de estoques. Apesar de ser ressaltado que a inclusão de mulheres como agentes na destruição de estoque possa oferecer oportunidades para avançar a meta de equilíbrio de gênero, este documento deixa claro que nenhuma consideração relevante havia sido apresentada ainda para que



pudesse ser incluída nas diretrizes. Contudo, é importante destacar que as mulheres não foram incluídas, até esse momento, porque se trata de uma atividade eminentemente militar e da Arma de Engenharia, espaço que ainda não contempla a tradição de capacitar militares mulheres para atuar com destruição de estoques.

O *Gender Guidelines for Mine Action Programmes* (2005) apresenta exemplos de boas práticas desenvolvidas em contextos específicos que devem ser levadas em consideração pelo pessoal envolvido nas atividades de desminagem. Entretanto, o próprio guia alerta que cada local deverá estabelecer as adequações necessárias às boas práticas reportadas pelos especialistas nas diretrizes. Após a vigência inicial de um ano, o documento foi reavaliado a partir dos relatórios produzidos pela equipe de campo, que forneceu subsídios para a reformulação da nova edição do guia.

Em 2010, a partir das análises dos especialistas e dos relatórios produzidos, foi apresentada a segunda edição do guia. As observações e recomendações contidas no documento estão pautadas na revisão do conteúdo e nas lições aprendidas desde a publicação do primeiro conjunto de diretrizes em 2005. Da análise da edição anterior, surgiram contribuições valiosas de melhores práticas, enriquecendo a segunda edição com exemplos reais de desafios e êxitos obtidos com a incorporação da perspectiva de gênero em países afetados por minas. Com isso, buscou-se facilitar a compreensão das lições aprendidas e o compartilhamento de conhecimento para garantir que as diretrizes fossem aplicáveis ao contexto do campo. Em outras palavras, a intenção da segunda edição era tornar o guia mais operacional e garantir que as recomendações continuassem a ser aplicadas no trabalho de campo em cada país e território.

Vale destacar que, nos moldes da edição anterior, não foram incluídas orientações e, tampouco, lições aprendidas ou melhores práticas para a atividade de destruição de estoque, tendo sido apresentada a mesma justificativa de 2005: a de que não houve sugestões para a inclusão de mulheres nessa tarefa.



Além disso, esta edição foi complementada com um significativo número de experiências descritas no terreno em diferentes países (Afganistão, Albânia, Bósnia, Camboja, Jordânia, Líbano, Nepal, Saara Ocidental, Sudão do Sul, República Democrática do Congo, entre outros), que corroboram com a inclusão de mulheres nos quatro pilares apresentados pelo guia.

Foto 4: Opani Mary, chefe de equipe do time feminino da NPA, em Bungu, Sudão do Sul.



Autor: Elena Rice. UNMAS Gender Guidelines (2010).

Além das experiências compartilhadas para cada atividade da Ação contra Minas, a segunda edição apresenta ao final de cada seção uma lista com possíveis obstáculos. O guia também propõe soluções e dá exemplos reais que aclaram a situação, contribuindo para a análise de planejamentos futuros e facilitando a implementação da tarefa. Com essa gama de experiências reportadas, observou-se que a integração de gênero como parte das atividades da Ação contra Minas em vários países e territórios mostrou que o envolvimento de mulheres, tanto

como beneficiárias quanto como agentes nos quatro pilares, aumentou o empoderamento feminino em sociedades onde as mulheres muitas vezes não eram consideradas parte da esfera pública. Com isso, elas conseguiram que suas opiniões fossem incluídas nas consultas e nas tomadas de decisões.

Em 2019, o UNMAS apresentou a terceira edição do *Gender Guidelines for Mine Action Programmes*, em que são reformulados os exemplos e



as propostas de uso do guia. Nesta edição, as orientações estão estruturadas para refletir sobre uma abordagem de gestão de projetos para cada um dos setores da Ação contra Minas, propiciando exemplos de como a perspectiva de gênero pode ser integrada ao longo do processo de desenvolvimento e de implementação de uma estratégia de Ação contra Minas, passando pela concepção do projeto, pela sua implementação e, ainda, pelo monitoramento e avaliação.

Em cada seção, encontra-se uma lista de verificação para auxiliar na implementação prática das diretrizes de cada estágio do ciclo dos projetos. O responsável pelo projeto encontra na seção específica sobre gestão um cabedal de assuntos a serem levados em consideração na elaboração do documento, tais como análise da comunidade a ser beneficiada (etnia, número de homens, mulheres, idosos e crianças, faixa etária, religião, língua, estrato social e econômico, normas comportamentais de gênero, entre outros dados que possam servir como referência para o *design* do projeto).

Na seção de implementação, as considerações gerais e específicas da atividade são apresentadas para o estabelecimento de metas. As considerações gerais se aplicam a todos os programas e são mencionadas ao longo das diretrizes quando relevantes, incluindo considerações de emprego, implantação de equipes mistas e interação efetiva com as comunidades beneficiárias. Na continuação, há recomendações específicas de atividades, cobrindo atividades relacionadas aos pilares da Ação contra Minas e ao gerenciamento de armas e munições. Novamente, não se menciona a inclusão de mulheres na atividade de destruição de estoque.

Nesta edição, aconselha-se fortemente o recrutamento de mulheres para fazerem parte das equipes de trabalho, dando ampla divulgação das oportunidades, esclarecendo as atividades a serem desenvolvidas e a necessidade de capacitação de futuras funcionárias. As organizações devem buscar o equilíbrio de gênero, incentivando a participação de todos. E, para tal, devem ser oferecidas as condições necessárias para que



Foto 5: Uma equipe de desminadores se desloca para o local de trabalho na Colômbia.



Autor: Juan Aredondo (UNMAS). UNMAS Gender Guidelines (2019).

haja a integração de mulheres nas mais diversas atividades, tais como acomodações, acesso aos sanitários, segurança física, etc.

A seção de monitoramento e avaliação dos projetos, sugerida nesta terceira edição, guarda uma relação importante com a inclusão da perspectiva de gênero nas atividades de Ação contra Minas. As referidas ações são componentes-chave dos projetos de Ação contra Minas, sendo essenciais para avaliar e melhorar o impacto da perspectiva de gênero no trabalho de campo. É importante salientar que, segundo o guia, os processos de monitoramento e de avaliação sejam sensíveis às questões de gênero e sejam capazes de capturar o impacto da Ação contra Minas nos resultados relacionados aos diferentes grupos sociais - homens, mulheres, idosos e crianças.

Em nossas considerações sobre as três edições do *Gender Guidelines for Mine Action Programmes*, percebemos que há um comprometimento político e social do UNMAS com as recomendações da Resolução 1325,



buscando a melhoria gradual do processo de inclusão de mulheres e monitorando, constantemente, o desenvolvimento dos trabalhos de integração de gênero nos projetos de campo. O ciclo estabelecido para a perspectiva de gênero na gestão do UNMAS (leitura dos relatórios, análise dos dados e revisão das recomendações) vem fortalecendo a Agenda Mulheres, Paz e Segurança, além de dar subsídios para que seus passos sejam seguidos por outras agências, programas e fundos do Sistema ONU.

Conclusão

O flagelo das minas terrestres assola grande parte dos países no mundo, muitas vezes após anos do término do conflito em que as minas terrestres foram usadas como arma de guerra. Seus efeitos também são sentidos muitos anos depois por homens, mulheres e crianças que se tornam vítimas desse artefato quando buscavam entrar em áreas perigosas com o objetivo de fazer o uso da terra.

Nesse contexto, em 1997, foi assinado o Tratado de Ottawa por diversos países buscando eliminar o uso das minas antipessoal pelos países signatários e sensibilizar os demais países quanto à problemática de seu uso. Surge, assim, a Ação contra Minas, visando diminuir o impacto pela conscientização, sensibilização e liberação das terras.

Dentro do Sistema ONU, o UNMAS se tornou o órgão responsável pela coordenação dos trabalhos referentes à ação contra Minas, estando sempre atualizado sobre as diretrizes e resoluções da ONU e implementando-as nos trabalhos que coordena. Entre elas está a Resolução 1325 (2000), do Conselho de Segurança, que busca promover a igualdade de gênero na pauta do próprio Conselho de Segurança, assim como dos Estados-Membros e dos demais órgãos, agências, programas e fundos que fazem parte do Sistema ONU.

Não cabe dúvida de que o UNMAS está comprometido em buscar mecanismos factíveis para reduzir o impacto das minas terrestres de áreas

em processo de desenvolvimento sócio-econômico. Ao reunir esforços para mitigar as mazelas dos artefatos explosivos em áreas contaminadas, o UNMAS engaja toda a sua equipe de campo, bem como os gestores, em revisões de relatórios e produção de diretrizes que possam ser colocadas em prática de forma eficaz.

Ciente também de que a população atingida carrega uma significativa contribuição para o processo de desminagem, entende-se que estes representantes devam ser partícipes das atividades da Ação contra Minas, já que têm conhecimento do local em que vivem e almejam a reestruturação socioeconômica do país afetado. Nesse contexto, cada habitante da comunidade tende a colaborar, segundo suas experiências e responsabilidades socioculturais. Logo, ao considerar a obtenção de informações, é preciso dedicar-se à coleta de dados oriundos de homens, mulheres, idosos e crianças, pois o seu referencial social tende a variar de acordo com cada realidade.

Nesse viés, este estudo salientou a relevante discussão da integração da perspectiva de gênero, à luz da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, em que o UNMAS vem trazendo, formalmente, ao longo de diversas revisões de diretrizes e de relatórios, o seu posicionamento com relação à igualdade de gênero e, além disso, refletindo sobre a importância de analisar as diferentes facetas sociais.





Referências

BRASIL. Decreto nº 3.128, de 5 de agosto de 1999. *Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3128.htm>. Acesso em: 4 abr. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Atualização em 09 de julho de 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>>. Acesso em: 03 abr. 2020.

HOFMANN, Ursign; JUERGENSEN, Olaf. *Leaving no one behind: Mine action and the Sustainable Development Goals*. GICHD – UNDP, Geneva, June 2017. Disponível em: <<https://www.gichd.org/en/resources/publications/detail/publication/leaving-no-one-behind-mine-action-and-the-sustainable-development-goals/#:~:text=Leaving%20no%20one%20Behind%3A%20Mine%20Action%20and%20the%20Sustainable%20Development%20Goals,-Download&text=increase%20awareness%20and%20understanding%20of,for%20progress%20across%20relevant%20SDGs>>. Acesso em: 01 dez. 2020.

LANDMINE MONITOR. *Relatório do Landmine Monitor 2019*. Disponível em: <<http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2019/landmine-monitor-2019.aspx>>. Acesso em: 02 out. 2020.

LANDMINE MONITOR. *Relatório do Landmine Monitor 2019*. Disponível em: <<http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2020/landmine-monitor-2020.aspx>>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MRE. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Atualização em 09 de julho de 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>>. Acesso em: 03 abr. 2020.

UN DPO. *Gender Resource Package for Peacekeeping Operations*. Chapter 17: Gender and Mine Action. Julho, 2004. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/gender-resource-package-for-peacekeeping-operations/>>. Acesso em 25 set. 2020.

UN SECURITY COUNCIL (2000). *Resolution 1325 (2000)*. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325%282000%29>. Acesso em 26 jun. 2020.

OSLO DECLARATION. *Fourth Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction*. Oslo, 2019.

PICO, Wendy Cabezas; MORA, Jimmy Graziani; UGARRIZA, Juan Esteban. Sobre Desminado. *Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos (IEGAP)*. Colômbia. out. 2015.

UNMAS. *United Nations Mine Action Service*. Disponível em: <<https://www.unmas.org/en>>. Acesso em 01 abr. 2020.

_____. *United Nations Gender Guidelines for Mine Action Programmes*. 3. ed. 2019. Disponível em: <<https://mineaction.org/en/united-nations-gender-guidelines-mine-action-programmes-0>>. Acesso em 26 jun. 2020.

_____. *Gender Guidelines for Mine Action Programmes*. Março, 2010. Disponível em <<https://unmas.org/en/gender-guidelines-mine-action-programmes>>. Acesso em 26 jun. 2020.

_____. *Gender Guidelines for Mine Action Programmes*. Fevereiro, 2005. Disponível em <<https://reliefweb.int/report/world/gender-guidelines-mine-action-programmes>>. Acesso em 26 jun. 2020.



CCOPAB
Centro Conjunto de
Operações de Paz do Brasil
SERGIO VIEIRA DE MELLO



CCOPAB

Centro Conjunto de
Operações de Paz do Brasil
SÉRGIO VIEIRA DE MELLO

Av Duque de Caxias, 700 - Vila Militar - Rio de Janeiro - RJ
Cep: 21615-220 - Tel.: +55 (21) 2457-0515 / +55 (21) 2457-0787
Fax: +55 (21) 2457-4950 - comsoc@ccopab.eb.mil.br