

Mulheres, Paz e Segurança: os Planos Nacionais de Ação e a Implementação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Diana Morais

Coordenadora do Gabinete da Igualdade do Ministério da Defesa Nacional e Doutoranda em Estudos de Género no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa.

Resumo

Duas décadas após a adoção da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, as lacunas no estabelecimento da paz e segurança, relacionadas com as questões de género, são ainda amplas e profundas. Isto levanta questões importantes sobre como a Resolução 1325 e as resoluções subsequentes, sobre a agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, impactam as sociedades. Neste artigo, analisamos de que forma os Planos Nacionais de Ação para a implementação da Resolução 1325 contribuem para o avanço desta agenda, caracterizando-os e identificando os principais fatores influenciadores da sua implementação. Os resultados desta análise apontam, de um lado, para a dificuldade em avaliar o impacto destes planos de forma isolada e, por outro, para a mudança efetiva no discurso formal das principais organizações internacionais e regionais que tratam da segurança e da paz.

Palavras-chave: RCSNU 1325; Mulheres, Paz e Segurança; Planos Nacionais de Ação.

Abstract

Women, Peace and Security: National Action Plans and the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325

Two decades after the adoption of United Nations Security Council Resolution 1325, the gaps in the establishment of peace and security with relation to the gender dimension, are still wide and deep. This raises important questions about how Resolution 1325 and related resolutions that form the “Women, Peace and Security” agenda impact societies. In this article, we analyse how the National Action Plans contribute to the advancement of this agenda, characterizing them and identifying the main factors influencing their implementation. The results of this analysis strongly suggest a difficulty in assessing the isolated impact of these plans, and to the effective change in the formal discourse of the main international and regional organizations working with peace and security.

Keywords: UNSCR 1325; Women, Peace and Security; National Action Plans.

Artigo recebido: 26.09.2020

Aprovado: 13.11.2020

<https://doi.org/10.47906/ND2020.157.01>

Introdução

A Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (NU), Resolução 1325, foi adotada em outubro de 2000 e constitui, juntamente com as outras dez resoluções adotadas em anos seguintes¹, aquela que é conhecida internacionalmente por agenda “Mulheres, Paz e Segurança” (MPS). Esta agenda apresenta-se como o mais significativo quadro normativo internacional que aborda os impactos específicos de género dos conflitos, em mulheres e meninas, nomeadamente a proteção contra a violência sexual e baseada no género, a participação das mulheres nos processos de paz e de segurança, apoiando os seus papéis de construtoras da paz na prevenção e resolução de conflitos. Neste contexto, define-se quadro normativo como “uma ideia, princípio organizador ou procedimento padrão que resulta do apoio obtido por muitos Estados e atores globais em vários fóruns, incluindo políticas, leis, tratados ou acordos oficiais” (Wiener, 2009, *apud* True, 2016, p. 307).

A Resolução 1325 construiu uma ligação entre aquilo que é a mudança social, relacionada com o género, e a transformação política, relacionada com os conflitos, integrando a perspetiva de género nas políticas internacionais e abrindo caminho para novos programas e medidas, quer a nível internacional, como ao nível nacional – governamental e não governamental (Pratt e Richter-Devroe, 2011). Paralelamente, as resoluções do Conselho de Segurança das NU, relacionadas com a agenda MPS, colocaram, de forma definitiva, a questão da igualdade de género e da integração da perspetiva de género na agenda internacional sempre que se aborda as questões de conflito, paz e segurança.

No entanto, a forma como essa ligação entre a dinâmica social e política é conceptualizada, face aos diferentes cenários de conflito e Estados-membros das NU, precisa de ser questionada. Aliás, o recente debate internacional tem-se concentrado em como avançar com a implementação da agenda MPS. Os principais atores responsáveis pela sua implementação, incluindo Estados, instituições multilaterais de segurança e o próprio Conselho de Segurança das NU, tentam fazê-lo através da aplicação de políticas pertinentes, e apesar de ser um processo lento, que gera ainda muitos atritos, o *momentum* está a ser criado.

O foco, na última década, tem sido no potencial que os Planos Nacionais de Ação (PNA) podem oferecer, como um meio para avançar com esta agenda. Estes planos definem como os Estados pretendem implementar a Resolução 1325 e, assim, integrar a perspetiva de género, ao nível nacional. Até ao final de agosto deste ano,

1 Resoluções do Conselho de Segurança das NU 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013); 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019), 2493 (2019) e 2538 (2020).

86 Estados-membros – 45% do total que constitui as NU – já tinham PNA (WILPF, 2020). Podendo ser considerado como um número significativo, importa avaliar se estes planos têm realmente significado e produzem impacto ou se, ao invés, constituem apenas mais um documento político-estratégico, sem qualquer aplicabilidade prática e desajustado da realidade.

Assim, este artigo pretende analisar a eficácia dos PNA na implementação da Resolução 1325 e de que forma contribuem para o avanço da agenda MPS.

1. História da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas

É impossível apontar o acontecimento exato que deu origem à Resolução 1325, uma vez que as suas raízes estão no ativismo dos direitos das mulheres, em geral. Embora os países ocidentais possam pretender liderar o movimento pelos direitos e pela igualdade das mulheres, e poderem legitimamente fazê-lo no cenário global, no último século, especialmente no que respeita às sufragistas, essa afirmação negligencia muitos exemplos históricos de papéis de liderança pública, das mulheres em todo o mundo (Miller *et al.*, 2014).

A quarta Conferência Mundial sobre Mulheres das NU, em Pequim, em 1995, adotou uma Declaração e uma Plataforma de Ação, que se constituíram nos instrumentos basilares sobre os direitos das mulheres e como precursores da Resolução 1325². Seguiu-se a Conferência de Paz, em Haia, que ocorreu em maio de 1999, e reuniu mais de 9.000 delegados(as) de todo o mundo, para celebrar o 100.º aniversário das Conferências de Paz de Haia, de 1899³, onde o tema das Mulheres e Conflitos voltou a ter destaque. Um ano depois, em Nova Iorque, ativistas dos direitos das mulheres reuniram-se com elementos do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM) – atualmente com a designação de ONU Mulheres –, para discutir como avançar com a agenda delineada em Pequim. A UNIFEM

2 Das 12 áreas críticas de preocupação identificadas na Plataforma, destaca-se a que se refere aos efeitos dos conflitos armados sobre a mulher, que incluiu os seguintes objetivos estratégicos “E.1 - Aumentar a participação das mulheres na tomada de decisões para solução dos conflitos e proteger as mulheres que vivem em situações de conflitos armados e outros conflitos ou sob a ocupação estrangeira; E.4. - Promover a contribuição da mulher para o desenvolvimento de uma cultura que favoreça a paz; E.5 - Proporcionar proteção, assistência e capacitação às mulheres refugiadas e deslocadas que necessitam de proteção internacional e às mulheres internamente deslocadas” (ONU, 1995, pp. 198-201).

3 A primeira Conferência de Haia, de 1899, identificou questões relacionadas com as disputas internacionais, as leis da guerra, estabelecendo a base para tratados e organizações internacionais.

trouxe para estas conversações o representante da Missão Permanente da Namíbia nas NU, Martin Andjaba, uma medida estratégica, uma vez que a Namíbia, que na altura presidia ao Conselho de Segurança das NU, tinha recentemente acolhido as deliberações que levaram à Declaração de Windhoek e respetivo Plano de Ação da Namíbia⁴, e, nesse sentido, a missão da Namíbia acabou por ter um papel importante no apoio à elaboração do texto que acabaria por se tornar a inovadora Resolução 1325 (George e Shepherd, 2016), em 31 de outubro desse mesmo ano.

No dia 31 de outubro de 2000, numa tentativa de responder aos problemas associados à sub-representação das mulheres em processos de paz e prevenção e resolução de conflitos e à questão da violência sexual e baseada no género relacionadas com os conflitos, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou, por unanimidade, a Resolução 1325, introduzindo um novo item na agenda do Conselho de Segurança: “Mulheres, Paz e Segurança”.

Nas mais de seis décadas desde a fundação das NU e do seu Conselho de Segurança, a Resolução 1325 foi o primeiro documento formal e legal do Conselho de Segurança a reconhecer as mulheres como uma população específica. Como referiu Tryggestad (2009, p. 539), “pela primeira vez na história das NU, os interesses e as preocupações das mulheres relacionados com as questões da paz e segurança foram formalmente discutidos e reconhecidos no seio do órgão das NU que tem a responsabilidade primária pela manutenção da paz e pela segurança internacional”. A Resolução 1325 assenta em três pilares – apela à participação das mulheres, à proteção das mulheres e à prevenção da violência, por vezes denominados por “três P’s” – juntamente com um quarto princípio geral, transversal aos três pilares: a integração da perspetiva do género ou *mainstreaming* de género (Pratt e Richter-Devroe, 2011; Miller *et al.*, 2014).

O primeiro pilar refere-se à participação de mulheres em todos os níveis da tomada de decisão, em instituições nacionais, regionais e internacionais, nos mecanismos de prevenção, gestão e resolução de conflitos, nas negociações de paz e nas operações de paz – incluindo uma maior participação das mulheres militares e polícias. Embora as mulheres sejam as principais vítimas dos conflitos, elas são, ao mesmo tempo, participantes ativas, devendo ser envolvidas na fase pós-conflito, para que

4 Em maio de 2000, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas, ao reconhecer que o progresso da integração da perspetiva de género não era o esperado, organizou um seminário em Windhoek sobre “Integração da Perspetiva de Género em Operações Multidimensionais de Apoio à Paz”, acolhido pelo governo da Namíbia, que resultou na produção destes dois documentos – Declaração de Windhoek e respetivo Plano de Ação da Namíbia – que tiveram um enorme impacto na adoção pelo Conselho de Segurança da Resolução 1325, cinco meses depois.

possam atuar como agentes de mudança (Fritz *et al.*, 2011). A participação das mulheres na promoção da paz, manutenção da paz e construção da paz assegura que as suas experiências, prioridades e soluções contribuam para a estabilidade através de uma governança inclusiva.

A proteção de mulheres e meninas contra a violência sexual e baseada no gênero, o segundo pilar em que a Resolução 1325 assenta, inclui a proteção em situações de crise e/ou emergência e de conflito, e foca-se em garantir a proteção nos campos de refugiados e/ou deslocados, bem como na formação e treino do pessoal, militares e civis, que participa nos processos de paz.

O terceiro pilar, referente à prevenção contra a violência sexual e à promoção dos direitos das mulheres, consiste na penalização dos responsáveis por crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e outras violações do direito internacional humanitário, através do reforço dos direitos das mulheres ao abrigo da legislação nacional e do apoio das iniciativas de paz das organizações de mulheres locais, entre outros.

A Resolução 1325 reconheceu, oficialmente pela primeira vez, a liderança das mulheres como fundamental para a paz e segurança internacionais e veio realçar a ligação estreita entre a desigualdade de gênero e a fragilidade das sociedades, e a segurança das mulheres e a segurança internacional. A participação plena, igualitária e substantiva das mulheres na conquista e na manutenção da paz deve ser uma prioridade, essencial para uma paz sustentável.

Paralelamente, reconheceu que mulheres e homens vivem os conflitos de maneira diferente e que a conflitualidade tem um impacto específico nas mulheres e meninas, nomeadamente através da prática da violência sexual e/ou baseada no gênero e da alteração de papéis sociais face à mobilização da maioria dos homens para combater. Neste contexto, a integração da perspetiva de gênero é essencial, pois significa considerar as necessidades específicas de mulheres e meninas no desenvolvimento e formulação de políticas em todas as áreas governativas, incorporando as perspetivas, as contribuições e a experiência das organizações de mulheres no desenvolvimento dessas políticas e programas, incluindo no desenvolvimento dos PNA.

Desde 2000, o Conselho de Segurança adotou mais dez resoluções relacionadas com a temática MPS, cinco delas a reconhecer que, de todas as formas específicas de insegurança experimentadas durante o conflito, a violência sexual é a principal – Resoluções 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) e 2467 (2019); quatro a reconhecer a importância da participação das mulheres nos processos formais de resolução de conflitos – Resoluções 1889 (2009), 2122 (2013), 2242 (2015) e 2538 (2020); e uma, aprovada no ano passado, a Resolução 2493 (2019) que solicita informação sobre o ponto de situação da implementação da agenda MPS e estabelece recomendações para enfrentar os desafios emergentes.

A Resolução 1325 e resoluções subsequentes marcaram um importante ponto de viragem no aumento da atenção global para a temática das MPS, nomeadamente, o sofrimento desproporcional das mulheres e meninas durante os conflitos, bem como o papel negligenciado destas na prevenção e resolução desses mesmos conflitos. Por outro lado, conduziram à adoção de muitos PNA para implementação da Resolução 1325, bem como a vários Planos de Ação regionais, desencadeando a defesa contínua da mudança de práticas no seio da própria Organização das NU (Swaine, 2009; Miller *et al.*, 2014).

2. A necessidade dos Planos Nacionais de Ação

Os PNA são apontados como os meios preferenciais pelos quais os Estados-membros devem cumprir a sua obrigação de implementar as resoluções relacionadas com a agenda MPS (Basini e Ryan, 2016). A declaração do presidente do Conselho de Segurança das NU, de 31 de outubro de 2002, foi o primeiro documento a referir os PNA (ONU, 2012), e dois anos mais tarde, o relatório do Secretário-Geral das NU, de 13 de outubro de 2004, convida os Estados-membros a preparar PNA, no sentido de se dar passos firmes na implementação da Resolução 1325 (ONU, 2004). Esta ideia é reforçada no seu relatório anual de 2007, sobre a agenda MPS, onde o Secretário-Geral destaca que “os governos têm a responsabilidade primária de implementar a resolução 1325” (ONU, 2007, p. 12).

Poder-se-ia pensar que a verdadeira integração da perspetiva de género e implementação da Resolução 1325 seria feita através do *mainstreaming* de género em todas as políticas nacionais e internacionais, não havendo necessidade de planos de ação ou medidas separados, argumentando que, ao desenvolver planos de ação específicos, existe o risco de colocar as preocupações das mulheres para tratamento separado, pouco ou nada fazendo para alterar as estruturas e sistemas já estabelecidos, a que as mulheres tanto procuram aceder e modificar.

Porém, se analisarmos o histórico de *mainstreaming* de género no sistema das NU e nas instituições internacionais, percebe-se que estes esforços diluídos são frequentemente vistos como sendo mais prejudiciais do que benéficos, correndo-se o risco de que a integração da perspetiva de género e a implementação da Resolução 1325 se percam ao nível da implementação (Valasek e Nelson, 2006; Swaine, 2009; George e Shepherd, 2016). Um bom exemplo disto é o caso da Alemanha, que inicialmente optou por não desenvolver um PNA, pois como afirmou a chanceler alemã,

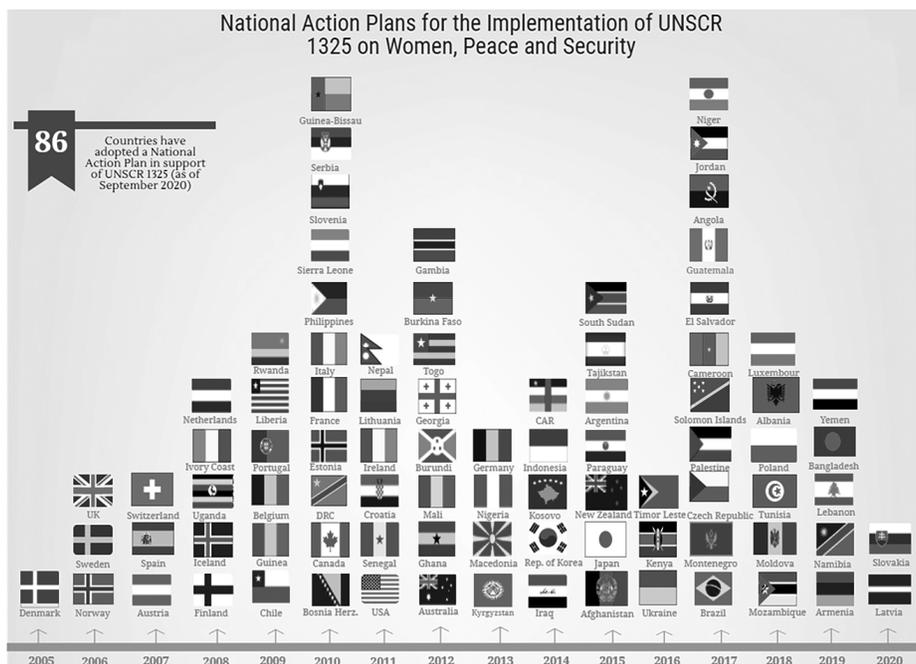
Angela Merkel, em 2006, “muitas das preocupações da Resolução 1325 já foram integradas em vários planos de ação do governo federal (...). O novo governo federal expressou a sua vontade de continuar a implementar o princípio de *mainstreaming* em todas as atividades do governo (...). Na minha opinião, isso oferece maior possibilidade de atingir estes objetivos do que um plano de ação separado, uma vez que uma abordagem de integração em todas as áreas políticas relevantes nos permite reagir, de forma muito mais flexível, aos atuais problemas em regiões em crise” (*apud* Miller *et al.*, 2014, p. 16). Só que, em 2013, a Alemanha mudou a sua posição e viu a necessidade de aprovar o seu próprio PNA, para implementação da Resolução 1325.

Assim, verifica-se que a tendência emergente tem sido a de desenvolver PNA, nos quais os aspetos operacionais da Resolução 1325 sejam bem definidos e abordados por meio de medidas, com indicadores de resultado exequíveis. O principal objetivo de um plano de ação é “desenvolver, em detalhe, quais são os atores relevantes envolvidos, as suas responsabilidades, e como, dentro de cronogramas claramente definidos, melhor alcançar um resultado específico” (Swaine, 2009, p. 413).

O primeiro plano de ação foi desenvolvido pela Dinamarca, em 2005, tendo havido um grande impulso no desenvolvimento destes planos, entre 2007 e 2009, como foi o caso de Portugal. Em 2008, a Costa do Marfim foi o primeiro país em desenvolvimento e o primeiro país da região africana, a desenvolver um PNA, no pós-guerra civil. Outros países afetados por conflitos, na África e na América Latina, seguiram-lhe os passos nos anos seguintes – Uganda, Libéria, Guiné, Ruanda, Guiné-Bissau – e as Filipinas foram o primeiro país na região da Ásia-Pacífico a desenvolver um PNA, em 2010, dada a sua reputação internacional e autopromoção como líder da igualdade de género na região (True, 2016).

O ano de 2010, ano em que se celebrou o décimo aniversário da Resolução 1325, acabou por se constituir como um catalisador para a adoção de PNA e é provável que até ao final deste ano, ano em que se comemoram os 20 anos da Resolução, se assista, de igual forma, a um acréscimo de países com PNA aprovados, como se pode verificar na figura:

Figura 1
Países das Nações Unidas com PNA implementados



Fonte: WILPF (2020).

Analisando a figura anterior, percebe-se que a implementação da Resolução 1325 e resoluções subsequentes através do PNA pode ser aplicável a todos os países e que, tal como refere Hudson (2013, *apud* True, 2016, p. 313), “os PNA são relevantes para as políticas nacionais e de segurança humana de todos os países e não apenas de aqueles envolvidos em conflitos”.

No entanto, verifica-se que os primeiros PNA foram adotados por países desenvolvidos, sem conflitos, como os países nórdicos e o Reino Unido, fortemente direcionados para atividades no exterior (a manutenção da paz ou a ajuda financeira) em países em vias de desenvolvimento e em situação de conflito ou pós-conflito, longe do contexto doméstico (Swaine, 2009; Fritz, 2010; Miller *et al.*, 2014; Basu, 2016; Shepherd, 2016; True, 2016).

Shepherd apresenta fortes críticas a esta tipologia de PNA, desenvolvidos por países como a Austrália, o Reino Unido ou os Estados Unidos, que foram pensados no âmbito da sua política externa, “como se a guerra e a insegurança fosse algo que só acontecesse fora do contexto nacional, apesar do facto de que as sociedades

altamente militarizadas terem altos níveis de violência e insegurança e que muitos Estados colonizados (como a Austrália e os Estados Unidos) terem conflitos não resolvidos com as comunidades indígenas, o que poderia levar a que esses Estados fossem definidos como afetados por conflitos” (2016, p. 9, tradução minha). A autora vai ainda mais longe, ao afirmar que o resultado desta prática instituída dos PNA voltados para o exterior, corresponde à afirmação dos países autores desses planos como os especialistas na Resolução 1325 e em avançar com a agenda MPS, enquanto todos os outros países (aqueles afetados pelos conflitos e nos quais os países desenvolvidos atuam) são não especializados e por isso devem ser recetores deste conhecimento e adotar os PNA “impostos” pelos países patrocinadores.

Também a pesquisa feita por Basini e Ryan (2016) demonstrou que, apesar de os PNA serem apontados como o principal formato para implementar a Resolução 1325 nos países em situação de pós-conflito, eles nem sempre são o método mais adequado, especialmente em Estados com instituições internas fracas. O que sucede, na prática, é que esses PNA acabam por refletir muito da agenda internacional e dos países patrocinadores e, mesmo quando o seu conteúdo inclui os contributos das organizações e população locais, a implementação do plano está envolvida em muita burocracia, dificultando a sua implementação.

Fazendo uma abordagem realista que enfatize o papel da coerção na difusão de políticas, isto é, para perceber até que ponto a existência de um conflito no país ou a sua participação num conflito externo, aumentaria as hipóteses de este adotar um PNA, verifica-se que, segundo a análise feita por True (2016), o estado de conflito de um país ou a sua experiência recente em um conflito não influencia a adoção de um PNA, com a ressalva de que esta análise se baseou no estudo de um pequeno número de países e, como tal, as diferenças encontradas não foram estatisticamente significativas. Em contrapartida, a mesma autora realça que quase metade de todos os países afetados pelo conflito – no seu território nacional ou porque participam em conflitos fora do seu território – adotaram um PNA, de acordo com a base de dados que ela utilizou⁵, facto que parece contrariar a primeira conclusão e indiciar que a existência de conflito potencia a adoção de um PNA.

Pensando em outros fatores capazes de influenciar a adoção de um PNA, por um lado, o facto de um país ser membro de uma organização intergovernamental regional, como a União Europeia, a União Africana ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), que se tenha comprometido a implementar um plano de ação regional para implementação da Resolução 1325, inevitavelmente, acabará por ter um grande impacto na adoção de um plano nacional.

5 Baseada no n.º de mortes, por ano, diretamente relacionadas com conflito.

Por outro lado, também a candidatura de um país a membro do Conselho de Segurança das NU pode ser vista como tendo uma influência na propensão de um Estado adotar um PNA, demonstrando, desta forma, um compromisso com a agenda transversal do Conselho de Segurança e, potencialmente, ganhando votos de confiança dos seus pares na Assembleia-Geral das NU.

Por último, verifica-se que também o grau de democratização de um país e os compromissos assumidos em relação aos direitos das mulheres, demonstrados através da ratificação sem reservas da Convenção das NU sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (CEDAW), que responsabiliza os Estados por garantir e promover os direitos das mulheres e a igualdade de género na legislação e na prática domésticas, aumenta substancialmente a possibilidade de um país desenvolver um PNA (Shepherd e True, 2014; True, 2016).

Não deixa de ser interessante perceber que a predisposição de um país para adotar ou não um PNA é afetada por vários fatores, muitos deles impulsionados por estímulos externos e mais relacionados com os formalismos do cumprimento do quadro normativo internacional, do que propriamente com a situação vivida no país, de desigualdades e de violência contra as mulheres.

3. Implementação dos Planos Nacionais de Ação

Em 2000, quando foi aprovada a Resolução 1325, esta assentava, em grande parte, numa esperança feminista para que se abordassem as questões relacionadas com a exclusão, discriminação e violência que são geradas pelo conflito contra as mulheres. No entanto, decorridos 20 anos da sua aprovação, tem-se assistido a uma desvirtuação das motivações que inspiraram a 1325, nomeadamente no que aos PNA diz respeito (George e Shepherd, 2016).

Além disso, apesar da sua adoção unânime pelos Estados-membros das NU e da Resolução 1325 ter sido aclamada por muitos como tendo uma força política e normativa forte, diplomatas e governos parecem não a considerar como sendo de natureza juridicamente vinculativa (Tryggestad, 2009). De facto, a Resolução tem um carácter normativo que se destina a influenciar o comportamento, tanto a nível internacional como nacional, uma vez que os membros do Conselho de Segurança se dirigem aos Estados-membros usando palavras como “exorta”, “encoraja”, “convida”, “solicita” e “apela”, linguagem considerada não particularmente forte (ONU, 2000). Esta “fraqueza” da linguagem, utilizada nas resoluções que integram a agenda MPS, tem sido evidenciada por comparação com as resoluções do Conselho de Segurança que tratam os assuntos “hard”, como o contra-terrorismo, cuja terminologia assenta em expressões como “decide”, “direciona”, “declara”,

linguagem bem mais assertiva e forte que a utilizada nas resoluções da agenda MPS (Swaine, 2009).

De facto, se se analisar a Carta das NU da 1945, verifica-se que o termo “resolução” não consta do documento, referindo-se apenas a “decisões” do Conselho de Segurança, normalmente de carácter obrigatório, e “recomendações” que, geralmente, não são consideradas obrigatórias (ONU, 1945).

A discussão sobre a legitimidade e o poder legislativo do Conselho de Segurança das NU e, conseqüentemente, também sobre o valor legal da Resolução 1325, tem dominado os fóruns de debate internacional (Tryggestad, 2009), com conseqüências diretas para o impacto e poder de mudança dos PNA.

O próprio Secretário-Geral das NU reconheceu, durante o debate sobre MPS do Conselho de Segurança, em outubro de 2018, a ineficácia das NU em avançar com esta agenda:

“Apesar do progresso em algumas áreas, os factos mostram que ainda temos muito pela frente, (...) há uma lacuna significativa entre o que dizemos nesta sala e o que fazemos fora dela. A participação das mulheres nos processos formais de paz continua extremamente limitada; todos os anos, assumimos compromissos louváveis – mas eles não contam com o apoio financeiro e político necessário; repetimos estatísticas sobre a sustentabilidade dos processos de paz inclusivos – mas não é assim que fazemos a mediação da maioria dos conflitos; exaltamos a influência positiva das mulheres construtoras da paz – mas damos pouco espaço para a sua participação; dependemos fortemente de organizações de mulheres – mas não as financiamos adequadamente e reconhecemos a importância da análise de género – mas cortamos os orçamentos para essa especialização” (ONU, 2018).

Muitos dos problemas identificados neste discurso do Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, são também apontados por vários autores como obstáculos a uma implementação eficaz dos PNA, nomeadamente, a falta de vontade política, os processos de elaboração dos planos pouco inclusivos e a falta de financiamento, acrescentando a estes, a falta de mecanismos de monitorização e avaliação (Valasek e Nelson, 2006; Amling e O’Reilly, 2016; Basini e Ryan, 2016; Hamilton *et al.*, 2020).

Se o propósito de um PNA é acelerar a implementação das resoluções relacionadas com a Agenda MPS, então os seus sucessos e fracassos ao tentar fazê-lo requerem uma avaliação contínua e substantiva. Embora a adoção de um PNA tenha sido inicialmente vista como um indicador de conformidade com a Resolução 1325 e resoluções subsequentes, existe uma atenção crescente para as lacunas na implementação dos próprios PNA e para a necessidade de uma maior responsabilidade para essa implementação.

A implementação da Resolução 1325 através dos PNA aponta para discrepâncias entre o compromisso político e a implementação na prática. Estas discrepâncias são frequentemente explicadas em termos de falta de vontade política e mecanismos de responsabilização, juntamente com a inércia organizacional e as atitudes discriminatórias em relação às mulheres (Tryggestad, 2009; Hamilton *et al.*, 2020). No estudo, desenvolvido por Fritz *et al.* (2011), dos PNA de diferentes países, os autores concluem que algumas organizações desses países estavam preocupadas com a forma como iria ser sustentado o compromisso inicial de estabelecer o plano, ou seja, se existiria vontade política, aquando da revisão do PNA, para criar espaço para melhoria dos processos e resultados. De facto, se não existir vontade política para avançar com a agenda, de pouco valerá ter um PNA, pois, dificilmente, as medidas que dele constarem poderão ser implementadas.

Aliado à vontade política, cada vez mais se assiste a um apelo crescente para que os planos de ação sejam baseados nas vozes e experiências das mulheres para quem a Resolução 1325 é direccionada. Se a política da agenda MPS quiser ter a relevância desejada em contexto nacional, ela precisa de ser desenhada de forma a que sejam reconhecidas a história e a cultura locais. Por isso, o próprio processo de redação do plano deve ser inclusivo, envolvendo todas as partes interessadas e promovendo a apropriação dos planos, ou seja, para que os órgãos e atores relevantes no terreno reconheçam a relevância do PNA e o sintam como seu, em vez de ser algo que lhes é imposto. Um processo de redação inclusivo reforça as perspetivas de uma implementação eficaz, uma vez que os atores relevantes estão ativamente envolvidos na proposta de atividades e estabelecem prioridades sobre as quais eles têm, efetivamente, responsabilidade e capacidade de implementação (Westendorf, 2011; George e Shepherd, 2016; Hamilton *et al.*, 2020). Cabrera-Balleza e Popovic (2011) apontam o processo no Nepal como sendo exemplar, uma vez que envolveu uma forte colaboração intersectorial e uma ampla consulta à população. Foram realizadas consultas no terreno nas cinco regiões do país e em 40 dos 75 distritos, os participantes incluíram membros do comité de paz local, grupos de mulheres, crianças de famílias afetadas pelo conflito, autoridades locais e representantes de organizações não-governamentais (ONG).

Apesar de existir este apelo, cada vez mais forte, de que os PNA sejam inclusivos no seu processo de elaboração, esta metodologia nem sempre é aplicada, com repercussões graves na sua implementação. Como defendem Amling e O'Reilly (2016), os PNA devem ser desenhados para implementar normativos internacionais ao nível nacional, de forma a que reflita as realidades e prioridades nacionais e locais. No entanto, essas realidades e prioridades locais também variam dentro dos países e, em alguns casos, o desacordo substancial sobre essas prioridades não chega a ser superado.

Outra questão importante é a do financiamento, fundamental para apoiar a implementação do PNA. Tem sido evidente que o fracasso da implementação dos planos de ação, ao nível nacional, tem sido devido à falta de financiamento disponível para a implementação direta das atividades descritas no plano (Miller *et al.*, 2014; Torres *et al.*, 2014; George e Shepherd, 2016; Hamilton *et al.*, 2020). O financiamento é particularmente importante, uma vez que é uma parte vital da transformação daquilo que são os objetivos no papel, em ações no terreno. Como observado por Westendorf (2011, p. 28), “quando os planos de ação não conseguem atribuir financiamento que apoie a sua implementação, existe a possibilidade de que os atores envolvidos não assumam voluntariamente a responsabilidade pelo financiamento das tarefas exigidas no plano, prejudicando assim a sua implementação”. No entanto, importa também notar que, embora a atribuição de financiamento seja fundamental para garantir que os PNA sejam implementados na totalidade, a distribuição destes fundos pelos orçamentos setoriais das entidades governamentais, com responsabilidades de execução do PNA, poderá ser uma opção mais eficaz do que a atribuição de um único orçamento, que abranja vários departamentos do governo (Miller *et al.*, 2014).

Embora, por todas as questões identificadas anteriormente, a falta de vontade política, os processos de elaboração pouco inclusivos e a falta de financiamento sejam apontados como fatores influenciadores da implementação eficaz dos PNA, o grande desafio em termos de implementação parece ser a falta de mecanismos de monitorização e avaliação.

A responsabilidade pela implementação da Resolução 1325 e da agenda MPS não está vinculada, simplesmente, à adoção de um PNA. Embora os países o possam entender assim, um PNA não é um fim em si mesmo e a sua elaboração e lançamento não podem ser vistos como tal, é necessário medir e demonstrar o que o PNA alcançou. Tem havido uma crítica crescente à falta de responsabilização pública pelos fracassos da implementação dos PNA e, como refere Fritz (2010, p. 350) “os planos precisam ser abrangentes e devem ser eficazes. Cada vez mais, os países serão questionados sobre a eficácia de seus planos. A sociedade civil espera muito mais do que relatórios sobre quantas reuniões ou formações foram realizadas”.

A adoção de indicadores, como parte da estrutura de monitorização do plano, é considerada um fator-chave na medição do impacto dos PNA. Por isso, em abril de 2010, o Secretário-Geral das NU submeteu um relatório ao Conselho de Segurança, delineando um conjunto de 26 indicadores, como por exemplo, a prevalência de violência sexual e a percentagem de missões com assessores de género, com a esperança de que esses indicadores pudessem ser utilizados pelos Estados-membros, para fazer a monitorização e, ao mesmo tempo, permitir realizar uma avaliação comparativa entre Estados. No entanto, segundo Miller *et al.* (2014), apenas alguns

países até agora, como a Finlândia, basearam os seus indicadores nestas orientações.

Cada vez mais, a sociedade procura obter resultados específicos, como percentagens mais altas de participação das mulheres, redução dos níveis de violência contra mulheres e meninas, processos judiciais bem-sucedidos contra aqueles que iniciam a violência contra mulheres e meninas e percentagens significativas de mulheres em cargos de liderança. Para medir a eficácia do PNA, os indicadores devem, não só ser incluídos nos planos, como também estar disponíveis dados desagregados por género, para que seja possível avaliar as mudanças, permitindo aos países atingir as suas metas (Fritz *et al.*, 2011). Os PNA que adotam estruturas rigorosas de monitorização e avaliação tornaram-se modelos de PNA a seguir, eficazes no seu propósito e nos quais, efetivamente, existe responsabilidade atribuída na sua monitorização (Hamilton *et al.*, 2020).

Uma forma de melhorar a monitorização é desenvolver modelos simples de PNA, que incluam um diagnóstico, indicadores, resultados a alcançar, sucessos e desafios, lacunas na implementação, lições aprendidas e, o mais importante, recomendações para correções; combinado com a formação e treino de pontos focais com responsabilidades de monitorização, sobre como usar os indicadores, para, desta forma, serem capazes de recolher, analisar e apresentar os dados de forma eficaz (Torres *et al.*, 2014; Institute for Inclusive Security, 2016). Além de um PNA bem desenvolvido, seria de especial interesse que os Estados disponibilizassem publicamente os resultados dos seus processos de revisão dos PNA, de modo que as lições aprendidas fossem partilhadas globalmente, contribuindo, assim, para estratégias nacionais de implementação eficazes. É importante que os mecanismos de responsabilização sejam concebidos e utilizados de forma a contribuir para concretizar as aspirações de igualdade de género da Resolução 1325, a fim de que os PNA sirvam para avançar com a agenda MPS, em vez de simplesmente refleti-la.

Os PNA não devem ser tratados de forma diferente das outras políticas públicas nacionais. O seu planeamento e desenvolvimento devem ser semelhantes ao de outros processos nacionais, exigindo a atribuição de recursos específicos, humanos e financeiros, assim como meios dedicados para acompanhar o progresso da sua implementação, através da monitorização e avaliação. No caso específico dos PNA, e durante a fase de planeamento, a consulta a organizações da sociedade civil e/ou organizações de mulheres para colher a sua experiência e conhecimento acumulados tem-se constituído como uma das práticas promissoras das políticas públicas para a igualdade de género, permitindo integrar medidas de prevenção e indicadores de avaliação em áreas específicas que, de outra forma, poderiam estar pouco representadas.

Conclusão

Os principais fatores influenciadores de uma implementação eficaz dos PNA, com consequências diretas para o impacto e poder de mudança dos PNA, assentam no compromisso político, em processos de elaboração inclusivos, na atribuição de orçamentos próprios e, um fundamental, a existência de mecanismos de monitorização e avaliação.

Embora de um lado, se tenham conseguido identificar os fatores que contribuem para uma implementação eficaz dos PNA, por outro, é difícil isolar qual o impacto do PNA na implementação da Resolução 1325 e de qual o seu real contributo para o avanço da agenda MPS, uma vez que existem muitos outros fatores influenciadores, nomeadamente, legislação complementar no âmbito da igualdade de género e as iniciativas da sociedade civil.

Porém, se existem autores que defendem que os PNA perpetuam o *status quo* e que não são usados como instrumentos para uma maior transformação social que apoie a participação autêntica das mulheres (Björkdahl e Selimovic, 2015); existem outros, que concluem existir consenso no que respeita ao PNA aumentar a consciencialização e o diálogo sobre a temática MPS e a Resolução 1325, entre os decisores políticos e os membros do setor da segurança e defesa (Amling e O'Reilly, 2016).

Poder-se-ia argumentar que o reconhecimento da importância da Resolução 1325 e da agenda MPS aconteceu essencialmente ao nível retórico e, embora a ampla aceitação política e diplomática da mensagem da resolução seja importante, pouco significará sem a sua real implementação ao nível prático. Na verdade, estamos ainda a uma boa distância de uma situação em que a participação direta das mulheres e a inclusão dos interesses e preocupações das mulheres se tornem parte integrante das negociações de paz e dos processos de paz. No entanto, a agenda MPS emergiu como uma área problemática, que já não pode ser negligenciada, nem pelas principais organizações internacionais e regionais, nem, tão pouco, pelos Estados.

Efetivamente, com a adoção da Resolução 1325 quebrou-se uma barreira formal no que respeita ao reconhecimento da existência de uma ligação entre a promoção dos direitos das mulheres e a paz e segurança internacional. Atualmente, o tema MPS tornou-se parte do discurso formal sobre segurança e paz das principais organizações internacionais e regionais, enquanto que até à adoção da Resolução 1325, em 2000, o conceito de igualdade de género e o papel das mulheres na paz e na segurança, raramente eram incorporados na narrativa do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como de outras organizações.

Encarando o discurso como algo mais do que simples linguagem, como um sistema organizado em torno de práticas de exclusão, que estrutura o nosso sentido de identidade e de realidade, esta mudança no discurso sobre segurança, produzida

pela agenda MPS, acabará por se traduzir em práticas instituídas no dia-a-dia das organizações, nacionais, regionais e internacionais.

Cabe aos Estados-membros e às organizações regionais e internacionais, avançar com este ideal, uma vez que não existem sanções formais ou penalidades por não o fazer, a não ser as críticas da sociedade, em geral. E, sem dúvida, a melhor forma de o fazer é através dos planos de ação, como prova a declaração da Cimeira da NATO de Bruxelas, em 2018:

“A NATO e os seus parceiros estão empenhados em mostrar a liderança necessária para promover a implementação integral da Resolução 1325 e as resoluções subsequentes da Agenda MPS. Hoje, endossamos a nossa renovada política e plano de ação MPS, que são parte integrante das três principais tarefas da NATO” (2018, p. 22).

Será fundamental, no futuro, que as ações para implementar as resoluções da agenda MPS não meçam ou documentem apenas o que está a ser feito, ou seja, as atividades. Em vez disso, a medição da eficácia dos planos de ação deve concentrar-se nos resultados e na evolução desses mesmos resultados. O discurso, atualmente focado numa abordagem de implementação baseada em atividades, deverá mudar, para passar a centrar-se em processos de implementação baseados nos resultados, que permitam avaliar se os instrumentos utilizados para avançar com a agenda MPS, como os PNA, se traduzem ou não em mudanças substanciais e de igualdade substantiva nas várias áreas de paz e segurança.

Referências Bibliográficas

- Amling, A. e O'Reilly, M., 2016. *From Global Promise to National Action: Advancing Women, Peace, and Security in the Democratic Republic of Congo, the Philippines, Serbia, and Sierra Leone*. [Em linha] Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18289/OEF.2016.010> [Consult. em 22 de janeiro de 2019].
- Basini, H. e Ryan, C., 2016. National Action Plans as an obstacle to meaningful local ownership of UNSCR 1325 in Liberia and Sierra Leone. *International Political Science Review*, 37(3), pp. 390-403.
- Basu, S., 2016. The Global South writes 1325 (too). *International Political Science Review*, 37(3), pp. 362-374.
- Björkdahl, A. e Selimovic, J. M., 2015. Translating UNSCR 1325 from the global to the national: protection, representation and participation in the National Action Plans of Bosnia-Herzegovina and Rwanda. *Conflict, Security & Development*, 15(4), pp. 311-335.

- Cabrera-Balleza, M. e Popovic, N., 2011. *Costing and financing 1325: examining the resources needed to implement UN Security Council Resolution 1325 at the national level as well as the gains, gaps and glitches on financing the women, peace and security agenda*. Haia e Nova Iorque: Cordaid e Global Network of Women Peacebuilders.
- Fritz, J. M., 2010. Mulheres, Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 e a necessidade de planos nacionais. *Sociologias*, 23, pp. 340-353.
- Fritz, J. M., Doering, S. e Gumru, F. B., 2011. Women, Peace, Security and the National Action Plans. *Journal of Applied Social Science*, 5(1), pp. 1-23.
- George, N. e Shepherd, L., 2016. Women, Peace and Security: Exploring the implementation and integration of UNSCR 1325. *International Political Science Review*, 37(3), pp. 297-306.
- Gumru e Fritz, J. M., 2010. Women, Peace and Security: An Analysis of the National Action Plans Developed in Response to UN Security Council Resolution 1325. *Societies Without Borders*, 4(2), pp. 209-225.
- Hamilton, C., Naam, N. e Shepherd, L. J., 2020. *Twenty Years of Women, Peace and Security National Action Plans: Analysis and Lessons Learned*, Sidney: The University of Sidney.
- Institute for Inclusive Security, 2016. *Assessment of Finland's National Action Plan for the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 "Women, Peace, and Security" 2012-2016*. Washington: The Institute for Inclusive Security.
- Miller, B., Pournik, M. e Swaine, A., 2014. *Women in peace and security through United Nations Security resolution 1325: Literature review, content analysis of national action plans, and implementation*. [Em linha] Disponível em: https://www.peacewomen.org/assets/file/NationalActionPlans/miladpournikanalysisdocs/igis_womeninpeaceandsecuritythroughunscr1325_millerpournikswaine_2014.pdf [Consult. em 19 de janeiro de 2019].
- NATO, 2018. *Declaração da Cimeira da NATO de Bruxelas*. [Em linha] Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180713_180711-summit-declaration-eng.pdf [Consult. em 06 de janeiro de 2019].
- Olsson, L. e Gizeljic, T.-I., 2013. An Introduction to UNSCR 1325. *International Interactions*, 39(4), pp. 425-434.
- Organização das Nações Unidas, 1945. *Carta das Nações Unidas*. [Em linha] Disponível em: http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_das_nacoes_unidas.pdf [Consult. em 20 de janeiro de 2019].
- Organização das Nações Unidas, 1995. *Declaração e Plataforma de Ação de Pequim*. [Em linha] Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2014/02/declaracao_pequim.pdf [Consult. em 06 de janeiro de 2019].

- Organização das Nações Unidas, 2000. *Resolução 1325 do CSNU*. [Em linha] Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1325> [Consult. em 06 de janeiro de 2019].
- Organização das Nações Unidas, 2004. *Women and peace and security – Report of the Secretary-General (S/2004/814)*. [Em linha] Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/534/14/PDF/N0453414.pdf?OpenElement> [Consult. em 20 de janeiro de 2019].
- Organização das Nações Unidas, 2007. *Report of the Secretary General on Women and Peace and Security (S/2007/567)*, Nova Iorque: Conselho de Segurança das Nações Unidas.
- Organização das Nações Unidas, 2012. *Statement by the President of the Security Council (S/PRST/2002/32)*. [Em linha] Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/ods/S-PRST-2002-32-E.pdf> [Consult. em 20 de janeiro de 2019].
- Organização das Nações Unidas, 2018. *Observações feitas pelo Secretário-Geral das NU no Debate Aberto sobre Mulheres, Paz e Segurança do Conselho de Segurança das NU*. [Em linha] Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-10-25/remarks-security-council-women-peace-and-security> [Consult. em 06 janeiro 2019].
- Pratt, N. e Richter-Devroe, S., 2011. Critically Examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security. *International Feminist Journal of Politics*, 13(4), pp. 489-503.
- Shepherd, L. J., 2016. Making war safe for women? National Action Plans and the militarisation of the Women, Peace and Security agenda. *International Political Science Review*, 37(3), pp. 1-12.
- Shepherd, L. e True, J., 2014. The Women, Peace and Security agenda and Australian leadership in the world: From rhetoric to commitment? *Australian Journal of International Affairs*, 67(3), pp. 257-284.
- Swaine, A., 2009. Assessing The Potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325. *Yearbook of International Humanitarian Law*, Volume 12, pp. 403-433.
- Torres, A. et al., 2014. *Estudo de Avaliação do Plano Nacional de Ação para Implementação da RCS-NU 1325 (2009-2013) – Relatório Final*, Lisboa: CIEG.
- True, J., 2016. Explaining the global diffusion of the Women, Peace and Security agenda. *International Political Science Review*, 37(3), pp. 307-323.
- Tryggestad, T. L., 2009. Trick or Treat? The United Nations and implementation of Security Council. *Global Governance*, 15(4), pp. 539-557.
- Valasek, K. e Nelson, K., 2006. *Securing equality, engendering peace: a guide to policy and planning on women, peace and security (UNSCR 1325)*. Santo Domingo: INSTRAW.

- Westendorf, J.-K., 2011. Women, Peace and Security: Moving from Rhetoric to Action. *Institute for Human Security – Working Paper Series*, Volume 4, pp. 1-53.
- Westendorf, J.-K., 2013. “Add Women and Stir”: The Regional Assistance Mission to Solomon Islands and Australia’s Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325. *Australian Journal of International Affairs*, 67(4), pp. 456-474.
- Women’s International League for Peace and Freedom (WILPF), 2018. *PeaceWomen.org*. [Em linha] Disponível em: <https://www.peacewomen.org/member-states> [Consult. em 11 de novembro de 2020].