A Agenda MPS e a Participação de Mulheres na Mediação Internacional

The WPS Agenda and Women's Participation in International Mediation

La Agenda MPS y la Participación de las Mujeres en la Mediación Internacional

Larissa Anacleto do Nascimento* e Karla Pinhel Ribeiro**

RESUMO

A introdução da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” no sistema ONU trouxe à tona a necessidade de se ter a participação plena, total e igualitária de mulheres em todas as etapas dos processos de paz, inclusive nos processos de mediação. O objetivo do presente trabalho é analisar esta relação entre a agenda MPS e a mediação internacional, principalmente após a adoção da Resolução 1.325, seus avanços e desafios. Para isso será utilizado o procedimento metodológico de revisão bibliográfica e análise de informações documentais e estatísticas, tendo como base as Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre a agenda MPS, documentos oficiais das Nações Unidas, teses e dissertações sobre mulheres e ONU, dados do Instituto Igarapé, do Global South Unit for Mediation (GSUM), do Peace Research Institute Oslo (PRIO) e do Women's International League for Peace and Freedom (WILPF). Da análise, pode-se constatar que, embora a agenda MPS tenha avançado nos seus compromissos, ainda enfrenta dificuldades para promover a participação de mulheres como mediadoras internacionais, inclusive em países onde se considera que exista maior igualdade entre os gêneros. Não apenas isto, muitas vezes a participação das mulheres na mediação fica condicionada ao contexto em que estão inseridas.

Palavras-chave: Mulheres, Paz e Segurança. Mediação Internacional. Participação. Liderança. Gênero.

ABSTRACT

The introduction of the “Women, Peace and Security” (WPS) agenda in the United Nations (UN) system, brought to light the need to have the full, total and equal participation of women in all stages of the peace process, including in mediation processes. The purpose of this paper is to analyze this relationship between the WPS agenda and international mediation, especially after the adoption of Resolution 1325, its advances and challenges. Therefore, the methodological procedure of bibliographic review and analysis of documentary and statistical information will be used, based on the UN Security Council Resolutions on the WPS agenda, UN official documents, theses and dissertations on women and the UN, information data from Igarapé Institute, Global South Unit for Mediation (GSUM), Peace Research Institute Oslo

* Bacharelada em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), Curitiba, Paraná, Brasil. Membro e pesquisadora do Projeto de Pesquisa em Operações de Paz do UNICURITIBA. E-mail: larissaic4480@hotmail.com

** Doutora em Filosofia (USP). Professora de Filosofia e Ciência Política do UNICURITIBA, Curitiba, Paraná, Brasil. Coordenadora do Projeto de Pesquisa em Operações de Paz do UNICURITIBA. Membro da Rede Brasileira de Pesquisa em Operações de Paz (REBRAPAZ). E-mail: karlapinhelribeiro@gmail.com

Artigo recebido em dez./2019 e aceito para publicação em jan./2020

(PRIO) and Women's International League for Peace and Freedom (WILPF). From this analysis, it can be seen that although the WPS agenda has advanced in its commitments, it still faces difficulties in promoting the participation of women as international mediators, including in countries where there is a greater gender equality. Not only that, women's participation in mediation is often conditioned by the context in which it is inserted.

Keywords: Women, Peace and Security. International Mediation. Participation. Leadership. Gender.

RESUMEN

La introducción de la agenda "Mujeres, Paz y Seguridad" en el sistema ONU trae la necesidad de la participación plena, total e igualitaria de mujeres en todas las etapas de los procesos de paz, incluso en los procesos de mediación. El objetivo de este trabajo es analizar la relación entre la agenda MPS y la mediación internacional, principalmente tras la adopción de la Resolución 1.325, sus avances y desafíos. Para ello se utilizará el procedimiento metodológico de revisión bibliográfica y análisis de informaciones documentales y estadísticas, teniendo como base las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre la agenda MPS, documentos oficiales de las Naciones Unidas, tesis y disertaciones sobre mujeres y ONU, datos del Instituto Igarapé, del Global South Unit for Mediation (GSUM), del Peace Research Institute Oslo (PRIO) y del Women's International League for Peace and Freedom (WILPF). Del análisis, se puede constatar que, aunque la agenda MPS haya avanzado en sus compromisos, aún se enfrenta a dificultades para promover la participación de mujeres como mediadoras internacionales, incluso en países en donde se considera que exista mayor igualdad entre los géneros. No solo eso, muchas veces la participación de mujeres en la mediación queda condicionada al contexto en el que se insertan.

Palabras clave: Mujeres, paz y seguridad. Mediación internacional. Participación. Liderazgo. Género.

INTRODUÇÃO

A participação de mulheres nos processos de paz não é uma temática recente. Já nas décadas de 60-80, mulheres compunham o quadro de pessoal não uniformizado das missões de paz, ainda que em números reduzidos. Oficialmente, no entanto, a agenda “Mulheres, Paz e Segurança (MPS)” só foi implementada na ONU no ano 2000, com a adoção da Resolução 1.325, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O documento trouxe à tona a necessidade da participação plena e igualitária das mulheres em todos os processos de prevenção e resolução de conflitos, promoção, manutenção e consolidação da paz.

Apesar disso, quase vinte anos após a adoção da Resolução 1.325, o que se observa é que o ambiente internacional ainda enfrenta dificuldades para implementar a agenda MPS na solução de conflitos. Alguns fatores evidenciam estes desafios, como a necessidade de se adotar outras oito resoluções sobre a agenda MPS entre os anos de 2000 e 2019, com a finalidade de se preencher lacunas e avançar nos compromissos.

Dentre os mecanismos trazidos para a implementação da agenda MPS, estão os chamados Planos Nacionais de Ação (PNA), documentos elaborados pelos Estados-Membros da ONU ou organizações regionais, onde se comprometem a criar ações que visem ao empoderamento feminino e à igualdade de gênero. No entanto, até o momento nem todos os Estados-Membros adotaram um PNA.

Estas dificuldades para implementar a agenda MPS de modo pleno e eficaz acabam por impactar diretamente na participação de mulheres na mediação. Por exemplo, inúmeras pesquisas demonstram que a inclusão de mulheres nos processos de mediação tem resultado em acordos mais sustentáveis e duradouros. Mas onde estão e como atuam as mulheres mediadoras?

O presente trabalho, a partir de uma análise da introdução da agenda MPS no sistema ONU, do que é gênero para a mediação internacional e o que é essa forma de resolução pacífica de controvérsias, pretende compreender como tem sido a participação das mulheres nos processos de mediação, com a análise dos conflitos do Quênia, Irlanda do Norte e Colômbia.

O procedimento a ser adotado será o de revisão bibliográfica e análise de informações documentais e estatísticas, tendo como base as Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre a agenda MPS, documentos oficiais das Nações Unidas, teses e dissertações sobre mulheres e ONU, dados do Instituto Igarapé, do Global South Unit for Mediation (GSUM), do Peace Research Institute Oslo (PRIO) e do Women’s International League for Peace and Freedom (WILPF).

1 A RESOLUÇÃO 1.325 E A INTRODUÇÃO DA AGENDA MPS NO SISTEMA ONU

A agenda “Mulheres, Paz e Segurança” foi introduzida no sistema das Nações Unidas com a adoção da Resolução 1.325, de 2000. Dentre seus principais objetivos estava o de envolver mulheres na prevenção e resolução de conflitos (O’REILLY;

Ó SUÍLLEABHÁIN, 2016, p.336). O documento constituiu um marco do movimento feminista, porque pela primeira vez, muito além de se considerar mulheres como vítimas de guerra, elas também foram reconhecidas como parte significativa na tomada de decisões na promoção da paz.

Esta conquista se deu após inúmeros esforços realizados perante a comunidade internacional, principalmente após o ano de 1945, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), que consagrou força e visibilidade ao movimento feminista internacionalmente ao reconhecer como um de seus propósitos o de “promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (Artigo 1.3 da Carta da ONU).

Inicialmente, a promoção dos direitos das mulheres era de responsabilidade do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Contudo, ao se reconhecer a necessidade de um órgão específico para tratar da questão, foi criada a Comissão sobre o Status das Mulheres (CSW – sigla em inglês), ligado ao ECOSOC, que tinha como funções essenciais:

[...] preparar relatórios e recomendações sobre a promoção dos direitos das mulheres nos campos político, econômico, civil, social e educacional; fazer recomendações sobre problemas referentes aos direitos das mulheres que requeiram atenção imediata. (GUARNIERI, 2010, p.4).

A CSW foi fundamental para a elaboração de documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a Convenção dos Direitos Políticos das Mulheres, de 1952, e a Convenção sobre a Nacionalidade das Mulheres Casadas, de 1957, por exemplo. Em que pese sua relevância na elaboração de documentos voltados para os direitos das mulheres, os poderes da Comissão eram limitados, não possuindo competência para investigar casos suspeitos de discriminação e/ou violência contra as mulheres (GUARNIERI, 2010, p.4).

Por recomendação da CSW e com apoio da Assembleia Geral e do ECOSOC, o ano de 1975 foi escolhido como o Ano Internacional da Mulher (GUARNIERI, 2010, p.7). O objetivo era chamar a atenção da comunidade internacional para a violação dos direitos das mulheres, que persistiam, principalmente em sociedades mais tradicionais, como as islâmicas ou católicas conservadoras. É nesta campanha que se fala, pela primeira vez, na contribuição das mulheres para se alcançar a paz mundial.

A partir de 1975, passaram a ser realizadas conferências mundiais sobre as mulheres, sendo elas as do México, em 1975, Copenhague, em 1980, Nairóbi, em 1985 e Pequim, em 1995, onde foram discutidos diversos temas, como trabalho, educação, saúde, violência, conflitos armados, ajustes econômicos, poder de decisão, mecanismos de promoção da condição da mulher, direitos humanos, meios de comunicação, meio ambiente e situação das meninas (GUARNIERI, 2010, p.18).

Outras conferências promovidas pela ONU também tiveram como tema o direito das mulheres, como a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, no ano de 1993, onde os direitos das mulheres foram reconhecidos como

direitos humanos (Artigo 18 da Declaração de Viena) (GUARNIERI, 2010, p.15). É importante ressaltar que, já em 1979, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) tinha aprovado a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, sigla em inglês), tratado internacional de direitos humanos, considerado por muitos uma declaração internacional dos direitos das mulheres (GUARNIERI, 2010, p.10).

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher, de 1995, e a 23ª Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, com o título “Mulheres 2000: Igualdade de Gênero, Desenvolvimento e Paz para o Século 21”, precederam a adoção da Resolução 1.325/2000. A Conferência de 1995, realizada em Pequim, teve como subtemas a “igualdade, desenvolvimento e paz” (GUARNIERI, 2010, p.18), onde se reconheceu que “sem a ativa participação das mulheres e a incorporação delas em todos os níveis de tomada de decisão, as metas para a igualdade, desenvolvimento e paz não poderiam ser alcançadas” (HENRIQUE, 2016). Inclusive, um dos objetivos da Plataforma de Ação elaborada era definir uma agenda que visasse remover os obstáculos que ainda impediam a plena participação das mulheres na vida pública e privada (GUARNIERI, 2010, p.20).

Finalmente, em 31 de outubro de 2000, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Resolução 1.325, que introduziu a agenda “Mulheres, Paz e Segurança” no sistema ONU, constituindo-se em marco principal na orientação da ação dos Estados-Membros em relação aos direitos das mulheres e à segurança internacional.

O objetivo da agenda MPS é promover a igualdade de gênero na consolidação da paz e segurança internacionais. Segundo Giannini (2016, p.3), esta igualdade de gênero seria formada por dois elementos principais: o primeiro deles, o equilíbrio de gênero, relacionado à participação igualitária de homens e mulheres na promoção da paz e segurança internacionais. Esta igualdade na participação deve, além de ser quantitativa, ser qualitativa, ou seja, considerar as posições que serão ocupadas pelas mulheres. O segundo elemento seria a transversalização de gênero, que se traduz em como as necessidades específicas de gênero e os impactos distintos a que estão sujeitos serão considerados na promoção da paz.

Assim, foi com a adoção da Resolução 1.325¹ que se passou a reconhecer que a participação das mulheres na promoção da paz nas comunidades em que estavam inseridas era fundamental para se alcançar uma sociedade mais justa e igualitária. Também se reconheceu que o impacto da guerra era diferente sobre mulheres e meninas, visto que estas constituíam uma das parcelas mais afetadas nos conflitos armados e possuíam necessidades diferentes das dos homens e meninos.²

Por estes motivos, ao introduzir a agenda MPS no sistema ONU, o CSNU chamou a atenção dos Estados-Membros e do Secretário Geral sobre a importância e necessidade de se incluir mulheres nos processos de paz, inclusive para ocupar posições

¹ A partir deste parágrafo, as informações foram retiradas da análise da Resolução 1.325, de 2000.

² Homens e meninos também são vítimas de violência nos conflitos armados, inclusive sexual. Contudo, foi apenas na Resolução 2.764/2019 que as Nações Unidas reconheceram, expressamente, essa situação.

de tomada de decisão. Mais do que isso, pediu para que fossem realizados treinamentos de capacitação em questões de gênero do pessoal enviado para as missões de paz. O CSNU também trouxe a necessidade de se pôr fim à impunidade às violências contra as mulheres e meninas nos conflitos armados, principalmente o estupro e outras formas de violência sexual, pedindo para que, sempre que possível, estes crimes fossem excluídos das disposições de anistia. Além disso, também destacou a importância de se considerarem as necessidades específicas das mulheres provenientes de acampamentos e assentamentos de refugiados, e das que haviam sido recrutadas como combatentes e estavam em processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). Quanto aos acordos de paz, o CSNU solicitou que fosse promovida a participação das mulheres, inclusive que se apoiasse a iniciativa de paz de mulheres locais, que suas necessidades específicas fossem consideradas no acordo e que fossem incluídas medidas de proteção aos direitos das mulheres e meninas.

Atualmente, o que se pode perceber é que a participação das mulheres tem impactado positivamente nos acordos de paz. Sobre isso, Giannini e Folly (2017, p.4-5) apontam que, quando mulheres participam, as chances que os acordos de paz têm de durar aumentam em 35%. E isto não porque mulheres são naturalmente pacíficas, mas porque outras perspectivas foram incluídas nas discussões sobre como se alcançar a paz sustentável (HANSEN, et al., 2017), criando-se, assim, acordos de paz mais abrangentes (O'REILLY; Ó SÚILLEABHÁIN, 2016, p.336).

Apesar dos resultados amistosos na promoção da igualdade de gênero, o que se observa é que ainda hoje as mulheres estão sub-representadas nos processos de paz, seja como agentes promotoras da paz e segurança internacionais, ou através de dispositivos que incluam uma perspectiva de gênero nos acordos de paz. Em uma pesquisa realizada pela ONU Mulheres, verificou-se nos processos de paz de 1992 a 2011 que apenas 4% das mulheres eram signatárias, 2,4% eram chefes de mediação, 3,7% testemunhas e 9% eram negociadoras (FEDERER; GASSER, 2016, p.5-6).

Considerando estas dificuldades, o CSNU adotou outras oito resoluções com a finalidade de preencher as lacunas e avançar nos objetivos da Resolução 1.325 (O'REILLY; Ó SÚILLEABHÁIN, 2016, p.337), sendo estas as Resoluções 1.820/2008, 1.888/2009, 1.889/2009, 1.960/2010, 2.106/2013, 2.122/2013, 2.242/2015 e 2.764/2019.

Em que pesem os avanços nos compromissos com a agenda MPS, o fato é que as Nações Unidas enfrentam dificuldades para implantar a Resolução 1.325/2000 e suas adicionais, principalmente nos conflitos armados. A persistência de violências sexuais de modo sistemático ou generalizado, a falta de informações sobre as necessidades específicas das parcelas mais vulneráveis nos conflitos, inclusive mulheres e meninas, falhas no monitoramento, falta de capacitação do pessoal enviado para as missões de paz e a sub-representação das mulheres são alguns desafios que ainda subsistem.

Apesar de não serem imprescindíveis para promover os direitos das mulheres, os Planos Nacionais de Ação (PNAs) têm-se mostrado um mecanismo facilitador da implementação da agenda MPS. O próximo tópico irá abordar o que são os PNAs e suas vantagens e desafios na promoção da agenda MPS.

1.1 OS PLANOS NACIONAIS DE AÇÃO (PNAS) DA RESOLUÇÃO 1.325

Dentre os mecanismos introduzidos da agenda MPS, estão os chamados Planos Nacionais de Ação (PNA), documentos elaborados pelos Estados-Membros da ONU, onde estes se comprometem a criar ações que visem à igualdade de gênero e ao empoderamento feminino, com base nas recomendações gerais sobre “a inclusão significativa de mulheres nas decisões relacionadas à paz e aos conflitos, prevenção e tratamento da violência sexual, coordenação com a sociedade civil e mecanismos de monitoramento e avaliação (tradução nossa)”,³ devendo-se considerar o contexto e as necessidades específicas de seu país.

Segundo o PeaceWomen (2019), até setembro de 2019, dos 193 Estados-Membros, apenas 82 haviam criado PNAs, sendo que destes, apenas 34% possuíam alocação de recursos para a implementação da agenda MPS; 28% demonstraram preocupação expressa em relação ao desarmamento e indicaram ações específicas para desarmar a sociedade e controlar o comércio ilícito de armas; e 73% esclareciam os processos de monitoramento e avaliação dos PNAs (WILPF, 2019).

Não existe uma única forma de se elaborar um Plano Nacional de Ação. Eles podem variar no modo de confecção, no tipo e no conteúdo do documento. Um bom PNA é aquele que consegue ser apropriado por atores nacionais relevantes, que facilitem sua implementação e que definam suas prioridades segundo o contexto em que estão inseridos (GIANNINI, 2016, p.4).

A elaboração de um PNA pode envolver apenas órgãos governamentais ou contar com um maior envolvimento da sociedade civil. Eles também podem ser locais, nacionais ou regionais. Os Planos Regionais de Ação, também conhecidos como RAPs (sigla em inglês) são documentos criados por organizações regionais. Atualmente, existem 11 RAPs (WILPF, 2019), podendo-se citar os da União Europeia, Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, Organização do Tratado do Atlântico Norte, Organização para Segurança e Cooperação na Europa, União Africana e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (FEDERER; GASSER, 2016, p.17).

O conteúdo de um PNA é extremamente relevante já que, muitas vezes, Planos Nacionais muito abrangentes, que não considerem o contexto em que estão inseridos, podem enfrentar problemas na sua execução. Entre as temáticas comumente abordadas em um PNA, estão as principais áreas da agenda MPS, que são a participação e liderança, a transversalização de gênero, proteção e prevenção, empoderamento e monitoramento e avaliação (GIANNINI, 2016, p.4-7).

Em relação à participação e liderança de mulheres na promoção da paz, é necessário criar mecanismos para aumentar a participação de mulheres nestes meios,⁴ como políticas que permitam ou facilitem a ocupação destes espaços por mulheres.

³ “[...] recommendations on the meaningful inclusion of women in peace and conflict related decisions, preventing and addressing sexual violence, coordination with civil society, and mechanisms for monitoring and evaluation” (FEDERER; GASSER, 2016, p.16).

⁴ O aumento da presença de mulheres na promoção da paz e segurança internacional deve ser quantitativo e qualitativo.

Em uma pesquisa realizada por Giannini (2016), onde foram analisados 20 PNAs de diversas regiões do globo, sendo eles da Alemanha, Espanha, França, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Canadá, Estados Unidos da América (EUA), Austrália, Argentina, Chile, Paraguai, Guiné Bissau, Libéria, República Democrática do Congo (RDC), Uganda, Afeganistão e Japão, o que se pode constatar em relação à participação e liderança foi que, de modo geral, os Estados-Membros se preocupam em aumentar a presença de mulheres nos processos de paz, sobretudo nas posições de tomada de decisão e outras formas de envolvimento nos processos de paz, como a participação de mulheres locais. Contudo, apenas 45% dos PNAs faziam menção expressa à promoção de mulheres como mediadoras (GIANNINI, 2016, p.6).

Federer e Gasser (2016, p.18), em sua pesquisa, levantam um questionamento interessante sobre isso. Os Planos Nacionais de Ação seriam um mecanismo efetivo para que houvesse mais mulheres mediadoras? Para as autoras, a resposta para esta pergunta está muito relacionada ao contexto em que o PNA está inserido. Isto porque, em determinadas situações, os atores podem já estar bem definidos. Um exemplo é o que acontece na Arábia Saudita. Conhecido como *wasta*, o mediador saudita não é um profissional e é escolhido a partir de um grupo de notáveis da região (COHEN, 2016, p.353). Mulheres não podem exercer a função de *wasta*, sendo que a eles cabe:

[...] separar os adversários, zelar pela honra destes e restabelecer o equilíbrio entre as partes, favorecendo as reivindicações da mais fraca, caso necessário. Seu apelo mais forte não diz respeito à ética, mas ao bem da comunidade (COHEN, 2016, p.353).

Com isso, pode-se concluir que, sendo variável o conceito de mediação, é necessário levar em conta o contexto do qual ela faz parte, para que se possa promover a participação de mulheres nos processos de mediação de modo eficaz. Para Federer e Gasser (2016), um PNA que não corresponda à realidade na qual está inserido pode enfrentar dificuldades em sua implementação.

Além das vantagens que a criação de PNAs pode trazer para a promoção da igualdade de gênero e empoderamento feminino, estes documentos também enfrentar alguns desafios, sobretudo em sua implementação. Documentos muito amplos e superficiais podem dificultar a efetivação das estratégias traçadas. Um exemplo é o Plano Nacional de Ação brasileiro, que apesar de reconhecer que as mulheres são sub-representadas nas iniciativas de promoção da paz e assumir um compromisso de aumentar sua participação nestes processos, deixa de levar em consideração os desafios estruturais, institucionais e subjetivos existentes para a efetivação destas iniciativas e não estabelece um mecanismo claro para selecionar observadores militares (DRUMOND; REBELO, 2018, p.16). Outro desafio está na adoção de RAPs, já que regiões diferentes podem requerer ações diferentes, de modo que um Plano Regional pode encontrar dificuldades na elaboração de estratégias que considerem perspectivas locais específicas (FEDERER; GASSER, 2016, p.18). Também pode-se destacar a alocação de recursos como um desafio. Elaborar bons PNAs, com políticas externas e internas para a

promoção da paz, promover um maior envolvimento da sociedade civil, políticas de monitoramento e avaliação e, ainda, financiamento, são questões-chave para se colocar em prática um plano de ação (FEDERER; GASSER, 2016, p.17-18).

2 GÊNERO E MEDIAÇÃO INTERNACIONAL

Considerando a introdução da agenda MPS nas Nações Unidas, que assinalou a necessidade de que mulheres participassem de maneira plena, total e igualitária em todas as etapas dos processos de paz, é preciso analisar o nexo entre a mediação internacional, meio de resolução pacífica de controvérsias, e o gênero, tendo em vista que ainda hoje as mulheres são sub-representadas nos processos de paz, seja como agentes promotoras da paz, seja nos acordos de paz sensíveis ao gênero.

2.1 NOÇÕES DE GÊNERO

Antes de se falar sobre mediação e gênero, é preciso compreender o conceito de gênero. Federer e Gasser (2016) entendem que, em relação à mediação, gênero poderia ser conceituado como os papéis estabelecidos aos homens e às mulheres em uma sociedade através de uma construção histórica, de onde resultam formas assimétricas de poder entre homens e mulheres em todo contexto social, inclusive nos conflitos armados e nos esforços de promoção da paz (FEDERER; GASSER, 2016, p.9).

Existem diversas formas de estudar o conceito de gênero e mediação internacional. Por este motivo, Federer e Gasser (2016, p.9) dividem esta literatura em três categorias. A primeira delas é a literatura feminista, que trouxe à tona discussões sobre os papéis de gênero preestabelecidos em situações de conflito armado e pacificação, tendo como base as teorias feministas que distinguem sexo e gênero. A segunda é a literatura que entende que mulheres são mais propensas a ser pacíficas e por isto desempenhariam um papel melhor na mediação. Esta perspectiva gera muitas discussões já que mulheres também podem ser promotoras de violência. A terceira relaciona gênero e construção da paz. Sua problemática está voltada para a sub-representação de mulheres nos processos de mediação, trazendo uma abordagem que tem por base os direitos das mulheres, e aponta que homens e mulheres são agentes promotores da paz.

Estas abordagens, no entanto, carecem de nexo com a literatura sobre mediação por dois motivos: o primeiro deles está relacionado a como as abordagens acabam por se concentrar apenas em um ponto específico, como os direitos das mulheres ou a eficácia de sua participação. Estas literaturas não são exclusivas, de modo que podem conversar entre si, com a finalidade de acrescentar mais viabilidade ao estudo. O segundo deles está relacionado ao fato de a literatura se voltar apenas às mulheres, sem considerar outros aspectos, como discutir masculinidades, por exemplo (FEDERER; GASSER, 2016, p.9).

De fato, por muito tempo se falou apenas nos direitos das mulheres e meninas, sem se considerar outras perspectivas do gênero. Campos (2012, p.69-92), ao se

debruçar sobre o assunto, constatou que ao buscar incluir as mulheres em todas as etapas dos processos de paz, acabou-se por negligenciar as violências sofridas por homens e meninos, inclusive as sexuais, adotando-se uma postura e linguagem limitada em relação às mulheres e meninas, reforçando, por vezes, o estereótipo de mulheres como vítimas, que necessitam constantemente de proteção.

Ademais, o conceito de gênero para além de sua aceção binária de mulher e homem, ainda é pouco explorado dentro da agenda MPS, não considerando outras performances do gênero e situações de vulnerabilidade.

2.2 O QUE É A MEDIAÇÃO INTERNACIONAL

No que concerne à mediação internacional, tem-se que a solução pacífica de controvérsias constitui o Capítulo VI da Carta da ONU, sendo a mediação um de seus principais instrumentos em situações que ameacem a paz e/ou a segurança internacional (Artigo 33.1 da Carta da ONU). Apesar disso, por muitos anos houve uma relutância em se entender a mediação como uma prática “susceptível de uma análise sistemática.” (BERCOVITCH, 2016, p.27).

Existem diversas formas de se conceituar a mediação. De modo genérico, pode-se dizer que se trata de “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” (USA, 2012, p.4). Em tese, um processo de mediação deve levar em conta os atores envolvidos, o conteúdo do documento e o tipo de mediação.

Os atores em um processo de mediação podem ser tanto as partes relacionadas ao conflito, quanto os mediadores. Hodiernamente, um processo de mediação também conta com outros atores, como organizações das sociedades civis, líderes tradicionais e atores empresariais (FEDERER; GASSER, 2016, p.6-7).

O conteúdo de uma mediação varia de acordo com as necessidades do conflito em questão. Em geral, os conteúdos podem ser divididos em cinco tópicos: questões de segurança; justiça e lidar com o passado; compartilhamento de poder; economia e gestão dos recursos naturais; e questões sociais. Comumente, os tópicos podem ser discutidos pelos mediadores, mas seu conteúdo é de responsabilidade das partes (FEDERER; GASSER, 2016, p.7).

Por fim, pode-se dizer que os processos de mediação podem assumir diversas formas, dependendo do contexto, atores e objetivos neles envolvidos. Não possui um formato fixo, podendo inclusive ser alterados no decorrer de uma mediação, o que muitas vezes leva a um impasse nos processos, que faz com que durem anos ou até mesmo décadas (FEDERER; GASSER, 2016, p.8).

Não obstante, tem-se tentado identificar padrões nos processos de mediação, que possam levar à elaboração de acordos de paz duradouros. Um exemplo disso foram os fundamentos encontrados pelas Nações Unidas, que apesar de genéricos contribuem de algum modo para os processos de mediação. Estes fundamentos

foram os da preparação, do consentimento, da imparcialidade, da inclusividade, da apropriação nacional, do direito internacional e dos marcos normativos, da coerência, da complementação e complementaridade dos esforços de mediação, e da qualidade do documento produzido (USA, 2012, p.3).

Neste cenário, a inclusividade se mostra um importante fundamento, uma vez que se refere a quanto e como as visões e necessidades das partes do conflito e de outras partes interessadas estão representadas e integradas no processo e no resultado do esforço de mediação (USA, 2012, p.11). A inclusão de mulheres nos processos de mediação tem resultado em acordos de paz mais abrangentes e sustentáveis, conforme já se pôde demonstrar anteriormente. Contudo, o que se percebe é que as questões de gênero ainda são vistas como um complemento aos processos tradicionais de mediação e não como uma epistemologia no ramo da mediação internacional (FEDERER; GASSER, 2016, p.8).

2.3 A AGENDA MPS E A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NA MEDIAÇÃO INTERNACIONAL

Foi com a introdução da agenda MPS que se passou a ter maior preocupação com o envolvimento de mulheres em todas as etapas dos processos de paz, inclusive na mediação. Mais do que isso, passou-se a compreender que não basta a participação em termos quantitativos, mas também a qualidade desta representação, já que a mera figura da mulher não implica necessariamente em uma abordagem sensível às questões de gênero.

A relação entre a agenda MPS e a mediação está no fato de que a Resolução 1.325 pede aos estados membros que incluam as mulheres em todas as etapas dos processos de paz, inclusive nas negociações e elaborações de acordo. Nas palavras de Federer e Gasser (2016, p.11), “apela explicitamente a aumentar a participação das mulheres na resolução de conflitos e nos processos de paz⁵ (tradução nossa)”.

Embora a participação das mulheres nos processos de mediação já tenha demonstrado resultados positivos, o que se verifica é que a porcentagem de mulheres que atuam formalmente como mediadoras ainda é baixíssima. Isto fica evidente ao se analisar a participação das mulheres nos processos de paz até 2008, onde se pôde verificar que, até então, elas haviam participado de diversas formas, como negociadoras ou signatárias, mas não como mediadoras. Esta situação só se alterou no conflito do Quênia, em que houve uma participação de 33% de mulheres como mediadoras.

Isto nos leva a constatar 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 (HENRIQUE, 2016, p.4).

⁵ “which explicitly calls to increase the participation of women in conflict resolution and peace processes” (FEDERER; GASSER, 2016, p.11).

Um exemplo foi a elaboração do Acordo Político da Líbia de 2015. Formalmente, as mulheres não se envolveram em nenhuma etapa do processo de mediação, apesar de auxiliarem fortemente na elaboração do acordo. Isto porque mulheres líbias que defendem a igualdade de gênero são alvo de calúnias, agressões, ameaças, ataques violentos, podendo até ser assassinadas. Ainda, elas são vistas como quem detém a honra da família, de modo que suas ações não representam suas vontades individualmente, mas sim de toda a família (OLOFSSON, 2018, p.22).

Não se desconsidera a relevância da participação informal de mulheres nestes processos, já que muitas vezes este pode ser o único meio de se ter a presença de mulheres nos processos de paz. Contudo, a sub-representação nas mesas de negociação ainda é um desafio, já que é ali que as principais decisões são tomadas (HENRIQUE, 2016, p.4).

3 ESTUDOS DE CASO

Dentre os processos de mediação em que se teve a participação das mulheres, o que se pode perceber é que a atuação se deu de diferentes maneiras, considerando o contexto em que estavam inseridas. A seguir, serão analisadas três situações em que a participação se deu de modo diverso.

3.1 QUÊNIA

O processo de mediação do Quênia é emblemático porque foi mediado pelo então Secretário Geral da ONU, Kofi Anan. A presença do representante mais alto das Nações Unidas possibilitou a observância das políticas onusianas no processo desde o seu início (FEDERER; GASSER, 2016, p.15).

O conflito no Quênia ocorrido entre os anos de 2007 e 2008, surgiu após Mwai Kibaki ter vencido as eleições presidenciais no ano de 2007. Segundo seus oponentes, o processo eleitoral havia sido manipulado, o que mais tarde foi confirmado por observadores internacionais. Isto desencadeou uma crise “política, econômica e humanitária.” (FEDERER; GASSER, 2016, p.15).

Kofi Anan, ao mediar o conflito, trouxe a perspectiva de gênero desde o começo das tratativas, de modo que o processo foi marcado pela presença de mulheres como negociadoras, assessoras e consultoras, como a ex-política moçambicana Graça Machel, que liderou a equipe de negociadores, realizando esforços para que se incluíssem mulheres nas mesas de negociação e que fossem realizadas consultas com a sociedade civil, de modo a permitir que as demandas chegassem até essas equipes (FEDERER; GASSER, 2016, p.15). O conflito acabou em um acordo de compartilhamento de poder, que estabeleceu um governo de coalizão e criou o escritório do Primeiro Ministro.

3.2 IRLANDA DO NORTE

A participação das mulheres no acordo de paz da Irlanda do Norte está muito relacionada com as políticas clássicas já existentes no país, o que facilitou o ingresso de mulheres no processo de mediação (FEDERER; GASSER, 2016, p.15).

O conflito da Irlanda do Norte remonta à década de 1960 e está relacionado à luta por direitos iguais da comunidade católica e ao medo por parte dos membros do parlamento sindicalizado de o protestantismo perder seu domínio na região, o que acabou por culminar em violência, deixando diversas pessoas mortas ou feridas (FEDERER; GASSER, 2016, p.15).

Em 1985, um acordo anglo-irlandês possibilitou que Dublin passasse a fazer parte das negociações. Já a participação de mulheres se deu a partir de um partido político chamado “Coalização das Mulheres da Irlanda do Norte”, que com sua atuação conseguiu garantir dois assentos na mesa de negociações. A presença delas possibilitou 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. O processo findou no Acordo da Sexta-Feira Santa, assinado em 1998 (FEDERER; GASSER, 2016, p.15).

3.3 COLÔMBIA

Na América Latina, senão em todo o mundo, é pelo conflito da Colômbia que a participação das mulheres e a transversalização de gênero ganhou destaque nos últimos anos.

O conflito colombiano é antigo e envolve diversos atores, como o governo, grupos paramilitares, sindicatos do crime, e guerrilheiros de esquerda, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN) (FEDERER; GASSER, 2016, p.16). Durante as tratativas para um acordo de paz, foi anunciado pelo governo da Colômbia e pela FARC, no ano de 2014, uma subcomissão de gênero, que tinha como finalidade considerar as necessidades específicas de gênero em suas discussões.

Para isso, a subcomissão foi além da aceção de gênero como sinônimo de mulheres e meninas de forma ampla e homogênea, considerando outros aspectos, como a raça, a classe, a etnia e orientações sexuais, demonstrando que é possível explorar diversos caminhos na transversalização de gênero (FEDERER; GASSER, 2016, p.16). Dentre seus principais objetivos estavam o de dar acesso às mulheres à propriedade rural, garantir direitos econômicos, sociais e culturais às mulheres e pessoas com orientações sexuais diversas, garantir a participação e a liderança, e promover a proteção e prevenção de violências (FEDERER; GASSER, 2016, p.16).

Em junho de 2016, o governo colombiano e a FARC assinaram um acordo de cessar-fogo, contudo em outubro do mesmo ano o acordo foi rejeitado por uma maioria colombiana (FEDERER; GASSER, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na medida em que os compromissos em relação à agenda MPS avançaram, com a consideração de novas perspectivas e políticas sensíveis ao gênero, o que se pôde constatar foi que ainda existem desafios a serem enfrentados, principalmente em relação à participação das mulheres na mediação internacional, já que continuam sendo sub-representadas nestes processos, mesmo em países onde se considera que exista igualdade de gênero.

Neste sentido, os Planos Nacionais de Ação podem ser um mecanismo para promover a participação e a liderança de mulheres em todas as etapas dos processos de paz. Entretanto, isto também estará condicionado ao contexto em que estão inseridas e aos compromissos assumidos, já que documentos muito amplos e superficiais podem encontrar dificuldades na implementação.

Apesar de não se constituírem como um instrumento essencial, os PNAs facilitam a promoção da participação e liderança de mulheres, inclusive na mediação, ainda que a noção de mediação possa variar em diferentes contextos, dificultando a presença de mulheres mediadoras, principalmente em situações onde os atores já estão bem definidos.

Não obstante, isto não pode ser um fundamento para que mulheres continuem sendo deixadas de lado nas tomadas de decisão. É preciso que haja um maior esforço dos Estados-Membros e da comunidade internacional na promoção do empoderamento feminino em âmbito local, a partir das próprias necessidades de gênero em um determinado contexto e da discussão de outras questões, como masculinidades e compartilhamento de poder, já que, como ficou demonstrado, a participação de mulheres tem impactado positivamente na elaboração de acordos mais abrangentes e duradouros, sendo imprescindível sua presença, representando as diferentes necessidades de cada gênero, nos processos de mediação.

REFERÊNCIAS

- BERCOVITCH, Jacob. **A Mediação em Conflitos Internacionais – Panorama Teórico e Revisão das Práticas**. In. In. HERZ, Monica; SIMAN, Maíra e DRUMOND, Paula (org.), **MEDIAÇÃO INTERNACIONAL –** Petrópolis / Rio de Janeiro: Vozes / Editora PUC-Rio, 2016, p. 26-56.
- CAMPOS, P. D. R. Gênero ou feminismo? A Nações Unidas e as políticas de gênero nas operações de paz. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. de. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Patriota. Brasília: IPEA, 2012.
- COHEN, R. Aspectos culturais da mediação internacional. In: HERZ, M.; SIMAN, M.; DRUMOND, P. (org.). **Mediação internacional**. Petrópolis: Vozes; Editora PUC-Rio, 2016.
- DRUMOND, P.; REBELO, T. **Implementando a agenda sobre “mulheres, paz e segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2018.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (USA). **United Nations Guidance for effective mediation**. Jul. 2012.
- FEDERER, J. P.; GASSER, R. **BPC Police Brief: international peace mediation and gender: bridging the divide**. 5.ed. Rio de Janeiro: Puc-Brics Policy Center, 2016. p.5-6. Disponível em: <http://www.bricspolicycenter.org/publicacoes/mediacao-internacional-e-genero-construindo-dialogos/>. Acesso em: 11 nov. 2019.
- GIANNINI, R. A. **Construindo planos nacionais de ação eficazes: coletânea de boas práticas**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2016.
- GIANNINI, R. A.; FOLLY, M. Desafios e boas práticas para implementação da agenda sobre mulheres, paz e segurança. **Nota Estratégica**, n.28, Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, nov. 2017.
- GUARNIERI, T. H. 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.3, p.4, jan./jun. 2010. Curso de Direito. Disponível em: <http://re.granbery.edu.br>. Acesso em 24/11/2019.
- HANSEN, J. M. et al. **No backsliding on women’s inclusion in peace mediation**. 2017. Disponível em: <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=10821>. Acesso em: 18 nov. 2019.
- HENRIQUE, L. **A mediação internacional e a participação de mulheres**. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais, 2016. Disponível em: http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2016/relatorios_pdf/ccs/IRI/IRI-Leone%20Henrique.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.
- O’REILLY, M.; Ó SÚILLEABHÁIN, A. A relevância da participação das mulheres na mediação de conflitos. In. HERZ, M.; SIMAN, M.; DRUMOND, P. (org.). **Mediação internacional**. Petrópolis: Vozes; Editora PUC-Rio, 2016.
- OLOFSSON, L. **Women’s role in peace processes: a comparative study of women’s participation in the peace processes in Africa and Western Asia**. Bachelor Thesis. Sweden: Linnaeus University, 2018.