

Trabalho preparado para apresentação no V Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 4 a 8 de maio de 2015.

MULHERES, PAZ E SEGURANÇA:
COMO ESSAS PALAVRAS SE CONECTAM NAS RESOLUÇÕES DO
CONSELHO DE SEGURANÇA?

*Women, Peace and Security: how do these words connect in the United Nations
Security Council Resolutions?*

Tamya Rocha Rebelo
Doutorado – Instituto de Relações Internacionais - USP

AS RESOLUÇÕES SOBRE MULHERES, PAZ E SEGURANÇA: como as palavras se conectam?

Tamy Rocha Rebelo¹

RESUMO

A Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança das Nações Unidas e as subsequentes resoluções aprovadas sobre a mesma temática - 1820 (2008), 1888 (2008), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) e 2122 (2013) - oferecem um quadro normativo para tratar das questões de mulheres e gênero na agenda de paz e segurança internacionais. Uma das críticas recorrentes na literatura das Relações Internacionais sobre o conteúdo das resoluções diz respeito à ênfase excessiva na vulnerabilidade e vitimização das mulheres em detrimento de um enfoque equilibrado junto às temáticas de inclusão e sensibilização. Este artigo analisa em que medida tais preocupações são (i) produto de um contexto internacional favorável a esse tipo de discussão e (ii) compatíveis com os resultados de uma análise de conteúdo das Resoluções do CSNU dentro da temática Mulheres, Paz e Segurança. Objetiva-se, mais especificamente, produzir informação sobre a *estrutura conceitual* das sete resoluções que compõem a agenda e ressaltar os traços mais marcantes desse processo de desenvolvimento. Ao contemplar esses objetivos, busca-se contribuir para os estudos da abordagem de gênero, ainda recentes no Brasil.

Palavras-chave: Mulheres. Gênero. Formação de agenda. Conselho de Segurança. Organização das Nações Unidas

¹ Doutoranda pelo programa de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (USP) e professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo. O desenvolvimento da pesquisa contou com a colaboração dos alunos do NAGRI (Núcleo de Análise de Gênero nas Relações Internacionais), grupo de pesquisa do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo.

I. INTRODUÇÃO

A publicação das quatro páginas que compõem a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em 31 de outubro de 2000, pode ser entendida como uma alavanca simbólica para os estudos de mulheres e gênero nas Relações Internacionais (RI). De forma inédita, os países-membros do CSNU – principal órgão intergovernamental que lida com assuntos da paz e segurança internacionais – concordaram por unanimidade com a adoção de um texto contendo referências explícitas aos temas “mulheres” e “relações de gênero” nas discussões de segurança internacional. Após vários encontros informais entre ativistas, representantes de agências especializadas e diplomatas, seguidos das reuniões oficiais entre os Estados-membros, a Resolução 1325 foi aclamada como o primeiro documento a reconhecer os impactos diferenciados de conflitos violentos nas mulheres e meninas, e reafirmar o papel importante desse grupo na prevenção e solução de disputas. Ainda, o texto sustenta que a participação feminina deve ser plena, ou seja, em um plano de igualdade com os homens e em todas as medidas encaminhadas à manutenção e ao fomento da paz.

As discussões sobre “mulheres” e “gênero” não é particular à Resolução 1325. O arcabouço normativo orientador das atividades da ONU, principalmente de órgãos sociais e agências especializadas, é composto por uma série de textos internacionais datados principalmente a partir dos anos 1970, incluindo tópicos como violência sexual e participação política. A significância atribuída por acadêmicos e tomadores de decisão à Resolução 1325 justifica-se, em grande medida, por ser o primeiro compromisso formal do CSNU com a temática. Trata-se, portanto, de um gesto simbólico e informativo para a comunidade internacional, que legitima e delimita a relação entre temas não-militares e a agenda de segurança internacional. De certa forma, a Resolução 1325 estabeleceu oficialmente a conexão entre a abordagem de mulheres/gênero e o alcance da paz efetivamente sustentável.

A convergência de agendas outrora consideradas antagônicas abriu espaço para que normas emergissem e influenciassem políticas, prioridades e decisões tomadas no âmbito da ONU. Além da Resolução 1325, o CSNU já aprovou seis Resoluções sobre a mesma temática: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013). Juntos, esses são os principais documentos da agenda *Mulheres, Paz e Segurança* e formam o quadro

normativo referente à inclusão do tema nos assuntos de segurança internacional.

Do exposto, surgem as seguintes questões: como os conceitos “gênero” e “mulheres” são tratados na agenda do CSNU? Quais são as principais ideias disseminadas por meio das resoluções aprovadas dentro da temática *Mulheres, Paz e Segurança*? É possível identificar “áreas de atuação” a partir dos textos analisados? Tendo essas indagações em mente, o trabalho sustenta que a construção da agenda *Mulheres, Paz e Segurança* ocorre num momento crítico, de fortes demandas feitas à ONU para considerar a situação dos indivíduos nos cenários de conflito e pós-conflito. Tomando como base este contexto, o artigo sustenta que há uma instrumentalização dos conceitos “gênero” e “mulheres” de tal modo que as resoluções abordam com mais intensidade os aspectos que estão relacionados às pressões feitas à Organização, dentre os quais: a vulnerabilidade das mulheres e meninas e a necessidade de garantir sua proteção. Argumenta-se que há o uso instrumental dos conceitos para impor limites à discussão sobre gênero e mulheres na agenda de segurança internacional. Assim, uma lógica discursiva é construída a partir das Resoluções, que direciona entidades e pessoas a focar no aspecto de vitimização em detrimento de outros aspectos da agenda, como sensibilização e participação.

Para galgar os objetivos propostos, o trabalho apresenta um breve panorama do contexto internacional no final da década de 1990, atentando para mudanças conceituais e práticas. Em seguida, propõe-se uma análise de conteúdo das Resoluções de modo a investigar a estrutura conceitual e substantiva desses documentos. A metodologia utilizada para analisar as sete Resoluções do CSNU sobre Mulheres, Paz e Segurança foi o método de análise n-grama, utilizando o software Wolfram Mathematica. Um n-grama de tamanho 2 é um bi-grama, tendo sido o tipo aplicado nesta pesquisa.

O artigo é organizado em três partes. Primeiro, identifica-se os principais eventos internacionais que contribuíram para uma maior conscientização dos Estados-membros sobre a urgência de medidas para a garantia dos direitos humanos e proteção dos indivíduos, principalmente nos contextos de conflito armado. Segundo, espaço é dedicado à apresentação das sete resoluções e dos pontos centrais que foram identificados nos textos. Por fim, serão apresentadas algumas conclusões sobre a pesquisa desenvolvida.

II. O CONTEXTO INTERNACIONAL

Para os pensadores clássicos de segurança internacional, o Estado é o provedor da segurança e as ameaças que enfrenta – predominantemente externas – são dirimidas com artefatos militares. Segundo Stephen Walt (1991, p. 212), a segurança é definida como “o estudo da ameaça, uso e controle da força militar”. Lawrence Freedman (1998, p. 48), por sua vez, reforça a ideia ao propor que o supracitado conceito refere-se às questões da força, mais especificamente às condições que encorajam ou desencorajam a violência organizada nas questões internacionais e à condução de todos os tipos de atividade militar. Pode-se dizer, portanto, que tais definições privilegiam o estudo do Estado enquanto “caixa preta”, isto é, não problematizam o que acontece dentro das fronteiras estatais.

A predominância da definição clássica de segurança nos estudos da área, em grande medida, obscureceu o papel nas mulheres. De fato, a mulher sempre participou do sistema de segurança, porém na maior parte das vezes às margens das funções tidas como principais. Para Joshua S. Goldstein (2001, p. 59), é sabido que as mulheres apoiam e participam dos conflitos de inúmeras maneiras². Contudo, a relação entre masculinidade e guerra implica que os homens tenham seus feitos registrados e a participação feminina seja negligenciada.

As Resoluções aprovadas no âmbito das Nações Unidas entre 1947 e 1989 também refletiam a concepção tradicional de segurança. Dentre os principais temas das treze Resoluções aprovadas neste período, tem-se: controle de armas, energia atômica, armas nucleares, desarmamento e terrorismo (TRUE-FROST, 2007, pp. 196-197). Essas resoluções são indicativas das preocupações do CSNU à época e apontam os temas que recebiam destaque, associados à visão tradicional de segurança.

Os eventos transcorridos ao longo da década de 1990 provocaram mudanças paradigmáticas nos estudos de Segurança Internacional e na agenda do CSNU. Os conflitos armados intra-estatais despontaram como um obstáculo aos paradigmas analíticos dominantes, balizados a partir de ameaças advindas “de fora” do Estado (CUBAJANTE, 2009). Considerações sobre os indivíduos tornaram-se relevantes para alguns estudiosos da área, especialmente no contexto de guerras civis, uma vez que o Estado – tradicionalmente interpretado como provedor da segurança – começa a ser entendido como ameaça aos

² Assim, apesar de desempenhar funções cruciais para o bom funcionamento do sistema militar – enfermeiras, espiãs, mensageiras, combatentes e “esposas” – a subordinação define o relacionamento das mulheres com a guerra.

cidadãos. Nesse sentido, as definições centradas no conceito clássico de segurança, geralmente associadas à proteção das fronteiras territoriais (OGATA, 2001), limitavam os debates. Com o intuito de obter explicações plausíveis, principalmente sobre as causas e os impactos a nível local dos conflitos que ocorriam “dentro” dos Estados, teóricos de outras áreas passaram a estudar fenômenos internacionais e oferecer contribuições baseadas em pressupostos teóricos distintos.

As feministas das Relações Internacionais, por exemplo, argumentam que é impossível continuar a avaliar a segurança meramente em função de aspectos militares. Jill Steans (1998, p. 23) propõe a redefinição do termo, de modo que “segurança” esteja associada à diminuição de todas as formas de violência, incluindo a física, estrutural e ecológica. Ann Tickner (2001, p. 48), por sua vez, argumenta ser necessário “ir além das estruturas estatais e adotar o conceito de gênero para entender como as estruturas sociais desiguais, particularmente as hierarquias de gênero, impactam negativamente a segurança de indivíduos e grupos”.

As propostas das feministas das RIs adquirem espaço nos debates teóricos de Segurança Internacional num momento em que as atividades da ONU também passavam por um processo de reavaliação. Após intervenções fracassadas, com altas taxas de mortalidade e impacto profundo sobre a população local, a Organização começou a dedicar maior atenção à proteção de civis nas suas ações em campo.

As peculiaridades dos conflitos contemporâneos tiveram impacto direto sobre a forma de se pensar segurança, o que acarretou no questionamento da adequação dos esforços tradicionais da ONU para lidar com a paz e segurança. Diferente dos cenários das disputas interestatais, os conflitos ocorrem com mais frequência dentro dos Estados, são cada vez mais prolongados e têm impactos locais, regionais e internacionais. Em muitas regiões, marcadas por anos de guerra civil, as instituições estatais não funcionam de modo adequado ou simplesmente não funcionam. Neste contexto, mulheres e homens têm experiências, necessidades e perspectivas diferentes dos conflitos. As mulheres são mais vulneráveis ao estupro, abuso sexual, sequestro, escravidão e deslocamento. Não há como negar, tampouco, que os homens são mutilados e violentados sexualmente, apesar do assunto ser pouco discutido. Mulheres e homens são alvos de violência sexual baseada no gênero e sofrem com a perda de propriedades, crises econômicas, medo, humilhação e ostracismo (MAZURANA et al, 2005).

Nesse contexto, o conceito de “segurança humana” emerge como um elemento-chave das organizações internacionais, a exemplo da ONU. Em 1994, a partir da publicação do Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD), os problemas nas esferas econômica, social, ambiental, alimentar, pessoal, salutar e comunitária foram reconhecidos como ameaças à paz e segurança internacionais. Seguindo esse raciocínio, a pobreza, a escassez de comida, a falta de cuidados com a saúde, os desastres ambientais, as violações dos direitos humanos e o extermínio de grupos são exemplos de ameaças à sobrevivência humana, portanto tópicos importantes na agenda de segurança (MACFARLANE; KHONG, 2006). A Tabela I apresenta possíveis tipos de ameaças não-militares que integram o quadro de atuação pautado no conceito de segurança humana. Ainda que não seja exaustiva, a tabela auxilia na compreensão dos esforços de segurança que tomam os indivíduos e suas necessidades como referência.

Tabela 1. Possíveis tipos de ameaças de segurança humana

Tipo de Segurança	Exemplos de ameaças
Segurança econômica	Pobreza, desemprego
Segurança alimentar	Fome
Segurança salutar	Doenças infecciosas mortais, alimentos contaminados, desnutrição, falta de acesso a cuidados básicos
Segurança pessoal	Violência física, crime, terrorismo, violência doméstica, trabalho escravo
Segurança comunitária	Tensões inter-étnicas, religiosas e baseadas em outras identidades
Segurança política	Repressão política e abuso de direitos humanos

Fonte: Retirada do relatório da Human Security Unit, intitulado “Human Security in Theory and Practice. Applications of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security”, 2009. (tradução nossa)

Alguns estudiosos, analistas internacionais e ativistas de direitos humanos começaram a advogar em prol da necessidade de inserir tais ameaças não-convencionais na agenda do CSNU, até então restrita às ameaças que colocavam o Estado como referencial de segurança. A abordagem de segurança humana assentou as bases para a inclusão de temas não-tradicionais - como mulheres, crianças, AIDS e proteção de civis³ - na pauta de discussão

³ De acordo com True-Frost, temas como mulheres, crianças, civis e AIDS foram pauta das discussões dos órgãos e ganharam destaque a partir do final dos anos 90 com a publicação de Resoluções temáticas e não-coercitivas (TIPS, em inglês). As TIPS mais recentes abordam várias questões de segurança humana, em contraste com as antigas TIPS que focavam no terrorismo e desarmamento/não-proliferação (TRUE-FROST, 2007, p. 138)

do CSNU. Em termos numéricos, tem-se que durante o período de 1999 a 2007 o CSNU aprovou 41 resoluções, sendo 20 sobre não-proliferação, 03 relativas à não-proliferação e 17 referentes às questões de “segurança humana” (TRUE-FROST, 2007, p. 197).

Especificamente, os tópicos mulheres e gênero surgem como aspectos do planejamento e implementação de medidas para a garantia da paz. É possível relacionar os primeiros esforços para introduzir o assunto no CSNU com as atividades de movimentos sociais e Organizações Não-Governamentais nos foros sociais da ONU, às margens do debate político. O início dos anos 1990 foi um período de intensa mobilização de grupos feministas em prol de avanços à causa da mulher. Sob os auspícios da Assembleia Geral das Nações Unidas, uma série de encontros e documentos internacionais abordou temas outrora considerados exclusivamente da alçada nacional, como o respeito pela dignidade humana e a igualdade e equidade entre homens e mulheres nas esferas política, econômica, social e cultural (ALVES, 2001, p. 31).

Em 20 de dezembro de 1993, a Assembleia Geral adotou a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência Contra a Mulher, que manifestou a necessidade de eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e meninas e a remoção de todos os obstáculos à igualdade de gênero (ONU, 1993). No mesmo ano, realizou-se, em Viena, a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos da qual resultaram a Declaração de Viena e o Programa de Ação. A Conferência considerou os direitos das mulheres e das meninas como sendo inalienáveis, integrais e parte indivisível dos direitos humanos universais. Em 1995 foi proclamada a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim com os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz para todas as mulheres, em todos os lugares e no interesse de toda a humanidade (ONU, 1995, § 3, p. 2).

Os encontros no final da década de 1990 foram cruciais para o amadurecimento de conversas que ocorriam às margens do debate oficial das Nações Unidas⁴. Em 1998, a Comissão sobre o Status da Mulher realizou um encontro para discutir a implementação do capítulo “Mulher e Conflito Armado” da Plataforma de Ação de Pequim. Os participantes discutiram informalmente a possibilidade de o CSNU aprovar um documento de força normativa obrigatória, com base nas experiências e necessidades das mulheres (COHN,

⁴ A campanha Women Building Peace: From the Village Council to the Negotiating Table, apoiada pelos movimentos das mulheres e pela ONG britânica International Alert, e a coalizão de duzentas organizações da sociedade civil, apoiadas pela UNIFEM, repetidamente chamaram atenção para a ausência da mulher nos processos de manutenção e construção da paz (BARNES, 2012, p. 4).

GIBBINGS, KINSELLA, 2004).

A partir deste breve panorama, pode-se dizer que a Resolução 1325 e os documentos aprovados posteriormente sobre Mulheres, Paz e Segurança são herdeiros de uma série de textos internacionais sobre a mesma temática, publicados sob a égide de órgãos e agências especializadas da ONU⁵. De forma geral, há o reconhecimento de que as ações da Organização, incluindo os esforços por parte de diplomatas, militares, policiais e civis serão pautadas pela perspectiva de gênero. Em outras palavras, as atividades da ONU serão guiadas pelo entendimento inicial de que os conflitos armados impactam de formas distintas a vida de mulheres e homens; logo, as soluções de pacificação deverão contemplar essas diferenças.

As Resoluções sobre Mulheres, Paz e Segurança, assunto do próximo item, podem ser entendidas inicialmente como um subproduto do processo de conscientização sobre a urgência de medidas para a garantia dos direitos humanos e proteção dos indivíduos, principalmente nos contextos de conflito armado e reconstrução pós-conflito. Argumenta-se que a evolução da agenda ocorre, neste sentido, em função do papel que o CSNU busca desempenhar a partir do final dos anos 1990: a identificação de problemas e a proposição de soluções diversas para combatê-los. A publicação de uma série de resoluções não-tradicionais, pautadas em temáticas sociais, é reflexo desta orientação. A próxima seção busca analisar em que medida o conteúdo da agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança foi impactado por esse contexto internacional.

III. COMO AS PALAVRAS SE CONECTAM?

Mulheres, Paz e Segurança é uma agenda recém criada, produto de esforços conjuntos de atores estatais e não-estatais⁶ para inserir os tópicos “mulheres” e “gênero”

⁵ A Declaração de Pequim, a Plataforma de Ação, a vigésima-terceira Sessão Especial da Assembleia Geral intitulada Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the Twenty-First Century, a Carta das Nações Unidas, a Declaração de Windhoek e o Plano de Ação de Namíbia são representativos dos esforços anteriores de órgãos e agências especializadas da ONU em relação à promoção da paz como intrinsecamente ligada à igualdade entre homens e mulheres.

⁶ A narrativa sobre a elaboração e publicação da Resolução 1325 está presente em vários trabalhos acadêmicos. Há relativo consenso entre acadêmicos e tomadores de decisão sobre a importância da ação concertada entre organizações de mulheres e de direitos humanos, representantes governamentais dos Estados-membros, agências especializadas das Nações Unidas e redes de advocacia para a emergência deste documento (BRAUNMUHL, 2013, p. 164).

nas discussões do CSNU. A campanha transnacional resultou na publicação da Resolução 1325, em outubro de 2000, que ineditamente propõe maior representação das mulheres nas instituições de segurança nacionais e internacionais, e participação nas negociações e operações de paz. Dois aspectos são realçados quando da aprovação deste documento: os impactos distintos dos conflitos nas mulheres e meninas, e a ausência de mulheres nos processos de negociação e reconstrução da paz.

Analisando as sete Resoluções já publicadas pelo CSNU sobre o assunto, observa-se uma mudança no discurso de segurança, que adota uma face mais “humana” e coloca os indivíduos como eixo central dos debates. A Resolução 1325, publicada em 2000, reflete essa abordagem mais ampla ao mencionar que “populações civis, particularmente as mulheres e as crianças, constituem a grande maioria dos que são drasticamente afetados pelos conflitos armados”. Há o reconhecimento do “consequente impacto que tal situação tem para a paz e a reconciliação duradouras” (ONU, 2000, p. 1) e “a urgente necessidade de incluir como princípio geral uma perspectiva de gênero nas operações de manutenção da paz [...]” (ONU, 2000, p.2)

Especificamente, a Resolução 1325 tornou-se um marco nos estudos de mulheres e gênero, sendo utilizada como referência na elaboração de programas e políticas no campo da paz e segurança internacionais. As quatro páginas que compõem o documento tratam da necessidade de incluir mais mulheres nos processos de paz e negociações, e de investir em medidas para garantir a proteção de mulheres e meninas. Em 19 de junho de 2008, o CSNU reafirmou a preocupação com a vulnerabilidade de mulheres e meninas em situações de conflito violento por meio da aprovação Resolução 1820. O texto apresentado à comunidade internacional aponta que “o estupro e outras formas de violência sexual podem constituir crime de guerra, crime contra a humanidade ou um ato constitutivo em relação ao genocídio” e demanda “o imediato e completo cessar por todas as partes envolvidas no conflito de todos os atos de violência sexual contra civis” (ONU, 2008, art.2-4). Especificamente, o documento sugere que o tema seja incluído nos processos de resolução de conflito, bem como nas iniciativas de reconstrução pós-conflito.

Trata-se, portanto, do reconhecimento da utilização da violência sexual como arma de guerra, considerando-a uma ameaça à restauração da paz e segurança internacionais, e da reafirmação – pontuada na Resolução 1325 – de que mulheres e meninas estão particularmente vulneráveis a esse tipo de ato (ONU, 2008, p. 2). Ainda que o foco da

Resolução 1820 seja na temática “Proteção”, o texto apresenta algumas considerações relevantes sobre o quesito “Inclusão”. A resolução aponta a importância de consultas junto à comunidade local, especialmente com mulheres locais e integrantes de organizações, e solicita aos Estados-membros que aumentem o número de mulheres nos processos de negociação, prevenção e resolução de conflitos.

No ano seguinte, outro impulso é dado com a publicação da Resolução 1888 (2009), que concretiza os compromissos assumidos na resolução anterior e renova o interesse do CSNU sobre o assunto. Ainda que as Resoluções 1820 e 1888 compartilhem o mesmo tema-chave, violência sexual, os textos apresentam ênfases distintas. Enquanto a Resolução 1820 concentra-se na apresentação do “problema” (violência sexual), a Resolução 1888 reforça o papel das mulheres nos processos conciliatórios e nas medidas preventivas contra atos violentos. Dentre as responsabilidades assumidas pelo CSNU, destacam-se: a nomeação de mulheres nas posições de liderança de alto nível e nos processos de negociação, a proposição de dados e parâmetros de violência sexual, o contato com líderes comunitários e a criação de mecanismos de informação. Nota-se, portanto, uma associação entre o reconhecimento da mulher na política formal e as medidas de combate aos atos de violência sexual.

A Resolução 1889 (2009), por sua vez, foi adotada com o propósito de fortalecer a implementação e o monitoramento das resoluções até então publicadas pelo CSNU, uma vez que constatou-se “profunda preocupação com a baixa representatividade de mulheres em todos os estágios dos processos de paz”. A temática “Inclusão” aparece novamente interconectada com a área “Proteção” no sentido de que a exclusão das mulheres nos esforços de reconstrução e consolidação da paz é relacionada à falta de planejamento e financiamento adequados para garantir a segurança física e mental. O documento apresenta estratégias para aumentar o número de mulheres em posições e processos de tomada de decisão relativas à resolução de conflitos e pede ferramentas para melhorar a implementação das diretrizes expostas, tais como indicadores e propostas para um mecanismo de vigilância.

Complementando o conteúdo das demais, em 2010, foi aprovada a Resolução 1960, que reitera a preocupação com a recorrência dos atos de violência sexual e requisita medidas rápidas e apropriadas para contê-los. Em 2013, duas Resoluções foram aprovadas para reafirmar o comprometimento do CSNU com a agenda. Tais Resoluções apresentam um

tom mais crítico se comparado às demais, realçando as dificuldades encontradas à implementação das diretrizes contidas nas sete resoluções. A Resolução 2106 (2013) reafirma a conexão entre as três áreas identificadas neste estudo. O documento insiste no alcance da paz duradoura e a inclusão de uma abordagem de gênero (área de “Sensibilização”) que trate das necessidades especiais de mulheres e crianças em situações de conflito ou pós-conflito, em particular ações contra a violência sexual, medidas necessárias para que agressores sejam processados e julgados (“Proteção”) e iniciativas que contribuam para o emponderamento político e econômico das mulheres (“Inclusão”). A Resolução 2122 (2013), por sua vez, identifica os obstáculos para a implementação da agenda e solicita o empoderamento das mulheres, sua participação ativa em atividades de manutenção, consolidação da paz e o respeito aos direitos humanos.

Pode-se notar que a Resolução 1325 (2000) oferece um marco geral de atuação e constitui a primeira aproximação entre os temas “mulheres”, “gênero” e “segurança”. As resoluções posteriores, ao contrário, são mais específicas. Por exemplo, a 1820 (2008) e a 1960 (2010) tratam da violência sexual como arma de guerra, enquanto a 1888 (2009) e a 1889 (2009) discutem medidas para garantir o cumprimento de resoluções anteriores. Sendo assim, enquanto a 1325 apresenta uma visão holística, as demais resoluções focam em aspectos particulares da 1325 (PUECHGUIRBAL, 2010; VILLELLAS, 2010).

Tomadas em conjunto, as sete Resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança dentro da temática *Mulheres, Paz e Segurança* significam, no limite, um avanço nas discussões do órgão. Os documentos reforçam, de maneira inequívoca, que a adoção de uma abordagem de gênero vai além do número de mulheres no terreno e que as ações devem ser baseadas em uma abordagem integral, considerando diferentes áreas: proteção, sensibilização e inclusão (participação e representação).

Tabela 2. Temas recorrentes nas sete resoluções do CSNU

Temas	Proposições relacionadas
Proteção	Reconhecimento da urgência de conferir atenção às necessidades de mulheres e meninas, respeito aos direitos das mulheres, assegurar a proteção contra a violência baseada no gênero e realização de medidas para colocar um fim à impunidade relacionada à violência sexual e outras formas de violência contra mulheres e meninas;
Conscientização sobre gênero	Garantia de que todos os aspectos dos processos de paz e reconstrução pós-conflito sejam feitos com consciência sobre gênero e assegurar que perspectivas de gênero informem o treinamento do pessoal da ONU;

Inclusão (subdividida em representação e participação)	representação e participação igualitária de mulheres em todos os estágios dos processos de paz e em todas as operações da ONU em campo, com o objetivo de atingir 50%.
---	--

Fonte: Elaboração própria.

Em seguida à leitura interpretativa e ao mapeamento dos temas mais frequentes, aplicou-se o método de análise de n-grama para aprofundar as proposições teóricas e entender como essas ideias são apresentadas nos textos da ONU. A técnica de n-grama foi empregada em duas fases. Após as resoluções terem sido agrupadas em um único texto, os termos compostos (Nações Unidas, Secretário Geral, etc) foram identificados e unidos. Em seguida, as palavras pequenas (três letras ou menos) foram deletadas, exceto aquelas consideradas relevantes para o estudo (*war* e *law*, por exemplo). Na segunda fase, a análise bigrama foi aplicada com o propósito de revelar associações de duas palavras que se repetem ao longo do texto. Ao final do estudo, extraímos um gráfico com as palavras interconectadas que mais aparecem nos documentos analisados.

Ao utilizar o software Wolfram Mathematica⁷ para desempenhar uma análise de conteúdo Bigrama, pode-se notar – de forma similar ao anteriormente exposto – que as sete resoluções conferem ênfase maior a determinados aspectos do discurso. Ainda que as três áreas de ação (Proteção, Sensibilização e Inclusão) sejam identificadas em todos os documentos analisados, nota-se que grande parte da linguagem refere-se às questões relativas à “Proteção” – também observada como um subitem das outras três temáticas. Por exemplo: das cinquenta palavras com maior recorrência nos sete documentos, excluindo as palavras de três letras, temos que Sexual, Mulheres, Armado, Violência e Conflito são as mais utilizadas. Trata-se de um indicativo pontual, mas interessante, para sustentar as análises interpretativas já realizadas neste trabalho.

Figura II. Palavras recorrentes nas sete Resoluções da agenda MPS

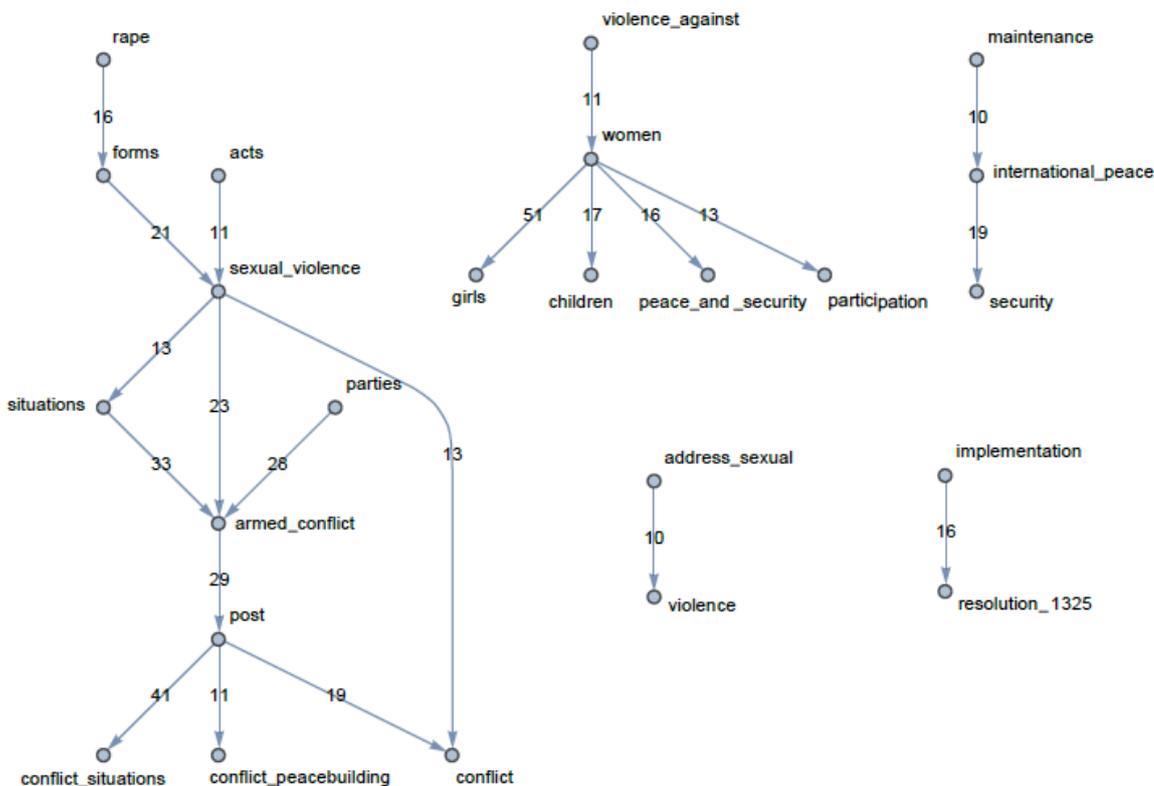
⁷ O software Wolfram Mathematica marca registrada do Wolfram Research, Inc. permite trabalhar com uma ampla quantidade de textos e analisar a frequência de palavras e frases. As resoluções foram retiradas em formato word do site das Nações Unidas e, a partir do texto das sete resoluções, foram geradas listas de bigramas (combinações de duas palavras recorrentes em uma mesma frase).

sexual (194)	women (157)	armed (157)	that (149)	violence (143)
conflict (141)	united (125)	nations (117)	with (108)	including (89)
security (85)	peace (78)	resolution (76)	their (75)	situations (71)
international (70)	post–conflict (69)	secretary–general (63)	against (62)	parties (59)
states (57)	relevant (56)	ensure (53)	requests (47)	implementation (47)
other (46)	council (46)	member (43)	gender (42)	such (41)
special (41)	peacekeeping (41)	full (41)	this (40)	protection (38)
forms (38)	particular (35)	national (35)	those (34)	rights (33)
participation (33)	support (31)	report (31)	girls (31)	recognizing (30)
need (30)	acts (30)	1325 (30)	well (29)	from (29)

Fonte: Elaborado a partir do software Wolfram Mathematica® após a extração das palavras das seguintes resoluções: 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013)

As observações feitas a partir do método de contagem das palavras são reforçadas quando da aplicação da análise da relação de dependência entre as palavras que aparecem no texto. Este tipo de análise mostra o grau de relação das palavras entre si; logo, os termos centrais são os mais citados no material analisado e as setas indicam a força de relação das palavras entre si e a frequência com que se repetem. A partir deste método de análise, buscou-se mapear o padrão de distribuição dos termos mais frequentes que aparecem nas sete resoluções e, como é possível observar a partir do gráfico do Bigrama abaixo, duas palavras são centrais nos textos: Violência e Armado, tendo como principais elos de associação Sexual, Mulheres e Conflitos.

Figura III. Gráfico do Bigrama com base nas sete Resoluções sobre Mulheres, Paz e Segurança



Fonte: Elaborado a partir do software Wolfram Mathematica® após a extração das associações de palavras que se repetem pelo menos 10 vezes, tomadas as seguintes resoluções em conjunto : 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013)

A análise de conteúdo revela as associações entre os termos que aparecem pelo menos 10 vezes nos documentos analisados. As associações que assumem centralidade no gráfico III indicam que ao tratar sobre “gênero” e “mulheres” nas resoluções do CSNU, uma lógica é construída que direciona entidades e indivíduos a pensarem sobre: violência sexual, conflito armado, mulheres, meninas, crianças e segurança.

As sete resoluções formalizaram a discussão sobre mulheres e gênero na agenda de segurança, ditando a leitura a ser realizada sobre o assunto e o comportamento a ser seguido pelas entidades do sistema ONU e Estados-membros. Contudo, trata-se de um discurso limitado pela predominância de associações de termos vinculadas à imagem de vulnerabilidade das mulheres e meninas e à necessidade de sua proteção. O debate fica aquém do desejado quando se trata da maior participação das mulheres nas forças armadas nacionais ou nas mesas de negociação, bem como das proposições para um entendimento

sobre os papéis ativos que as mulheres podem desempenhar e na vulnerabilidade de homens em situações de conflitos.

O aspecto Proteção possui um apelo emocional e de difícil contra-argumentação. Números alarmantes são utilizados pela sociedade civil para chamar atenção para a gravidade do assunto. Por exemplo, “mais de 60.000 mulheres foram estupradas durante a guerra civil em Serra Leoa (1991-2002), mais de 40.000 na Libéria (1989-2003) e mais de 60.000 na antiga Iugoslávia (1992-1995) e pelo menos 200.000 na República Democrática do Congo desde 1998”. Ao moldar o discurso em torno disso, muitos ativistas de direitos humanos tentam atrair o apoio dos Estados relutantes em apoiar o quadro normativo de direitos humanos como um todo, mas que estão dispostos a condenar atos de violência sexual, especificamente em situações de conflito armado.

Passados quinze anos da aprovação do primeiro documento sobre a temática e mediante críticas advindas do mundo político e acadêmico, a visão geral sobre o arcabouço normativo de gênero no CSNU continua centrada no aspecto da Proteção. A inclusão das mulheres em posições de destaque nas atividades de resolução e reconstrução pós-conflito, geralmente, aparece como um indicativo da preocupação do CSNU com a questão da violência sexual. É possível identificar o surgimento de uma normatividade em relação à temática gênero no âmbito do CSNU, mas o discurso permanece sustentado pela linguagem instrumental, que atende as pressões feitas pela sociedade civil, porém sem adentrar nas questões que podem ser mais complicadas para os Estado-membros aceitarem.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Resolução 1325 do CSNU foi publicada num momento de mudança paradigmática na agenda de segurança, com uma roupagem voltada às discussões de “segurança humana, e medidas de reformulação das atividades da ONU no campo da paz e segurança internacionais. Esse momento criou um espaço oportuno para a convergência de ideias que outrora eram debatidas essencialmente nos foros sociais da organização. Neste sentido, pode-se dizer que a agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança é herdeira das pautas de órgãos sociais da ONU que discutem, desde os anos 1970, o tema “mulheres e conflitos armados”.

Muito em função da incorporação temática tardia do tópico mulheres à agenda de segurança internacional, sugere-se que o CSNU replicou as discussões que já aconteciam em outros foros, com menções explícitas ao debate social que se desenrola sobre violência sexual, a necessidade de proteção de mulheres e meninas e o fim da impunidade a esses atos. Do ponto de vista conceitual, objeto de estudo deste artigo, percebe-se que grande parte da linguagem utilizada expõe a vulnerabilidade das mulheres e meninas em situações de conflito armado. As considerações acerca da maior representatividade feminina, em mecanismos de resolução de conflito ou nas mesas de negociação, e das medidas adotadas para sensibilizar os diversos atores em relação às questões de gênero assumem uma posição secundária ou até mesmo de sustentação do que fora identificado como objetivo máster das resoluções da ONU, a violência sexual.

Cabe notar que as discussões que envolvem as temáticas “Inclusão” e “Sensibilização” são relevantes no âmbito do CSNU e o reconhecimento da importância desses aspectos para um entendimento pleno sobre gênero já é em si mesmo um avanço. Contudo, as análises interpretativa e de Bigrama conduzidas neste trabalho mostram que a agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança tende a enfatizar um prisma específico, o da vulnerabilidade. Ainda que individualmente as sete Resoluções aprovadas pelo CSNU apresentem ponderações sobre as áreas de Inclusão e de Sensibilização, observa-se uma forte associação e dependência destas duas temáticas em relação aos argumentos que sustentam a área de “Proteção”.

V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J. A. L. **Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências**. Coleção Relações Internacionais. Brasília: FUNAG, 2001.

BARNES, K. “Evolution and implementation of UNSCR 1325”, in Olonisakin, F., Barnes, K. and Ikpe, E. (eds) **Women, Peace and Security: Translating policy into practice**, New York: Routledge, 2012.

BRAUNMUHL, C. “A Feminist Analysis of UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security”. In: CAGLAR, G; PRUGL, E; ZWINGEL, S (eds). **Feminist Strategies in International Governance**. London e New York: Routledge, 2013.

BRIDGES, D.; HORSFALL, D. Increasing Operational Effectiveness in UN Peacekeeping: Toward a Gender-Balanced Force. **Armed Forces & Society**, v. x, n. x, 2009.

COHN, C., GIBBINGS, S., & KINSELLA, H., Women, Peace and Security: Resolution 1325', in **International Feminist Journal of Politics**, March 2004.

CUJABANTE, X. La Seguridad Internacional: Evolución De Un Concepto. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Vol. 4, Núm. 2, juliodiciembre, 2009, pp. 93-106.

FREEDMAN, L. International security: changing targets. **Foreign Policy**, n. 110, 1998.

GOLDSTEIN, J. S. **War and Gender**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

HUMAN SECURITY UNIT — **Human Security in Theory and Practice**. Applications of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund for Human Security, 2009.

JENNINGS, K. Women's participation in UN peacekeeping operations: agents of change or stranded symbols? **NOREF Report**, Oslo, 2011.

KENNEDY-PIPE, C. "Gender and Security". In: COLLINS, A. **Contemporary Security Studies**. New York: Oxford University Press, 2010.

MACFARLANE, S. N; KHONG, Y. F. **Human Security and the UN: A Critical History**. Bloomington, IN: Indiana University Press, 2006.

MAZURANA, D.; RAVEN-ROBERTS, A.; PARPART, J. **Gender, conflict, and peacekeeping**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2005.

OGATA, S. **State Security – Human Security**. Tokyo: United Nations University, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<http://www.un.org/>>. Acesso em: 10 de novembro de 2010.

_____. Beijing Declaration and Platform for Action. Fourth World Conference on Women, 1995. Set. de 1995 (ONU, 1995).

_____. Carta das Nações Unidas. Adotada em 24 de outubro de 1945.

_____. Declaration on the Elimination of Violence against Women. AG/48/104, 20/12/1993 (ONU, 1993).

_____. Resolution 1325. CS/RES/1525, 31/10/2000 (ONU, 2000).

_____. Resolution 1820, CS/RES/1820, 19/06/2008 (ONU, 2008).

_____. Resolution 1888, CS/RES/1888, 30/09/2009 (ONU, 2009a).

_____. Resolution 1889, CS/RES/1889, 05/10/2009 (ONU, 2009b).

_____. Resolution 1960, CS/RES/1960, 16/12/2010 (ONU, 2010).

_____. Resolution 2106, CS/RES/2106, 24/06/2013 (ONU, 2013a).

_____. Resolution 2122, CS/RES/2013, 18/10/2013 (ONU, 2013b).

PUECHGUIRBAL, N. "Peacekeeping, Peacebuilding and Post-conflict Reconstruction". In: SHEPHERD, L. J. (Org.). **Gender Matters in Global Politics: a feminist introduction to international relations**. London: Routledge, 2010.

PUECHGUIRBAL, N. Discourses on Gender, Patriarchy and Resolution 1325: A Textual Analysis of UN Documents. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 2, p. 172-187, 2010.

STEANS, J. *Gender and international relations: an introduction*. New Brunswick/NJ: Rutgers University Press, 1998.

TICKNER, J. A. **Gendering world politics: issues and approaches in the post-cold war era**. New York: Columbia University Press, 2001.

TRUE-FROST, C. The Security Council and Norm Consumption, v. 40 **N.Y.U. J. INT'L. L. & POL.**, 2007.

TRYGGESTAD, T. L. The UN Peacebuilding Commission and Gender: A Case of Norm Reinforcement. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 2, p. 159-171, 2010.

VILLELLAS, M. Documento marco: El papel de las mujeres en la construcción de la paz: propuestas para avanzar en la aplicación de la Resolución 1325. Barcelona: Escola de Cultura de Pau, 2010. Disponible em: <http://www.1325mujerestejiendolapaz.org/img/marco_

WALT, S. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, v. 35, n. 2, 1991.