

## **Parecer sobre o II Plano Nacional de Ação para a Implementação da Resolução 1325/2000 em Portugal (2015-2019)**

No próximo dia 25 de Agosto de 2014 assinalam-se os cinco anos do Plano Nacional de Ação (PNA) para a implementação da Resolução 1325/2000 do Conselho de Segurança da ONU (resolução do Conselho de Ministros 71/2009). A Resolução 1325/2000, assim como as seis resoluções que lhe seguiram (1820/2008, 1888/2009, 1889/2009, 1960/2010, 2106/2013 3 2122/2013), celebra o reconhecimento dos impactos específicos das guerras contemporâneas nas vidas das mulheres e dos esforços para combatê-los e minimizá-los.

A proposta de PNA 2015-2019 por parte do Estado português merece-nos dois tipos de chamada de atenção. Um primeiro, sobre a operacionalização da mesma ao nível ministerial e das políticas sectoriais envolvidas. Um segundo, sobre as questões da transversalidade das políticas que esta deveria implicar, tanto em contextos de guerra, como de paz formal.

### **1. Operacionalização da 1325 ao nível interministerial e das políticas sectoriais:**

Desde a implementação do PNA, a presença de mulheres nas forças de segurança, uma das suas metas, não sofreu grandes alterações. Verificou-se ainda um investimento considerável, pelo menos até 2012, na formação em áreas alinhadas com as da Resolução 1325. Todavia, aquando da preparação do II PNA seis domínios devem ser considerados, tendo em vista o reforço da sua operacionalização:

**1.1. Dotação orçamental:** à semelhança do I PNA 1325, não existe um orçamento específico associado à implementação do II PNA, o que limita, à partida, a eficácia da sua implementação.

**1.2. Coordenação, acompanhamento e monitorização:** o II PNA 1325 prevê que a coordenação e monitorização das atividades esteja sob a responsabilidade da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG), coadjuvada pelo Grupo de Trabalho Interministerial, que reunirá bianualmente, em formato restrito, e anualmente, em formato alargado, contando com a participação de organizações da sociedade civil. Apesar dos progressos registados desde o I PNA 1325 na definição de responsabilidades, é recomendável que Portugal defina, de forma mais concreta, uma estratégia de partilha de responsabilidades e troca de informação eficaz entre os diversos atores governamentais envolvidos, nomeadamente agentes da CIG, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério da Defesa, Ministério da Administração Interna e Ministério da Justiça, criando, por exemplo, dentro de cada ministério pontos focais responsáveis pela implementação do II PNA 1325. Tal permitiria dar mais visibilidade e centralidade ao II PNA 1325, evitando a sua diluição entre outros processos ministeriais e a prossecução por parte de cada ministério de políticas de género definidas isoladamente, incapazes de cumprir a ambição da Resolução 1325/2000, e garantindo, assim, uma atuação a vários níveis e a conexão entre diferentes sectores: segurança (missões de paz, reforma do sistema de segurança), justiça (transitória e pós-conflito, bem como a regular); desenvolvimento (cooperação em termos económicos, sociais e culturais entre países).

**1.3. Cronograma e indicadores:** o II PNA também não inclui um cronograma ou sequência de atividades a desenvolver, o que condiciona a implementação e a avaliação do cumprimento do Plano.

**1.4. Comunicação externa:** Um estudo recente revelou que a maioria dos cidadãos e dos profissionais que trabalham como os temas de direitos das mulheres, igualdade de género e segurança desconhecem a Resolução 1325/2000 e o PNA 1325<sup>1</sup>. Para suplantar esta lacuna, que constitui igualmente um dos desafios que se colocam à operacionalização do PNA 1325 em outros contextos<sup>2</sup>, é desejável que se elaborem e implementem estratégias específicas e comensuráveis de comunicação externa, capazes de dar a conhecer as resoluções que constituem a base da agenda “Mulheres, paz e segurança” e o II PNA 1325, identificando de forma específica os públicos-alvo e os instrumentos de publicitação e disseminação a utilizar.

**1.5. Formação:** As atividades de formação previstas no II PNA 1325 devem ser estendidas a outros curricula profissionais e escolares, além dos círculos institucionais das forças de segurança, defesa e dos profissionais judiciais, contemplando, por exemplo, profissionais das áreas da cooperação para o desenvolvimento, jornalistas, educadores.

## 2. A operacionalização da 1325/2000 nas políticas de atuação externa

O discurso e as práticas dominantes em matéria de cooperação para a consolidação da paz referidas no II PNA 1325 concentram os seus esforços nos sectores militares e judiciais. Embora sejam essenciais, na prática, para além da deficiente implementação, verifica-se que nem sempre são suficiente para mitigar as violências contra mulheres.

Há espaços, dimensões e dinâmicas nacionais que traduzem perpetuações de violências em tempo de paz, com expressões ao nível urbano e familiar, com o aumento da criminalidade organizada e relatos crescentes de situações de violência doméstica. Ao centralizar esforços nos sectores de segurança, muitas vezes, esquecem-se as respostas mais adequadas a outros tipos de violência, quer do foro dito privado e ao nível micro-social e os factores estruturais (desemprego, desigualdades, etc.) e culturais (justificações para a violência contra mulheres) associados. O desemprego masculino e as crescentes frustrações de expectativas de poder dos homens, perante Estados ausentes, em países onde a cooperação portuguesa incide, traduzem-se, por vezes, em estratégias individuais de sobrevivência violenta contra as mulheres. Por essa razão, recomenda-se a adopção de uma abordagem de segurança mais holística, que vá além do enfoque no sector da segurança e defesa, e integre as experiências e percepções de segurança de mulheres de homens em ambas as esferas públicas e privadas, e contemple, em especial, *a dimensão do acesso à justiça e direitos humanos*, através da:

<sup>1</sup> Santos, S. J. 2013. “UNSCR 1325 National Implementation: Challenges Ahead”. *IDN Cadernos*, Número Especial “Gender violence in Armed Conflicts”, Outubro 2013, 182-193.

<sup>2</sup> Gumru, F. B; Fritz, J. M. 2009. “Women, Peace and Security: An Analysis of the National Action Plans Developed in Response to UN Security Council Resolution 1325”, *Societies without Borders*, Vol. 4, N. 2, 209-225.

- a) Promoção das potencialidades de aliança entre justiça formal e informal, tendo como objetivo o fortalecimento das dinâmicas de proteção de direitos humanos, bem como a mudança de comportamentos e o apoio a vítimas de violência, com especial destaque para mulheres e crianças;
- b) Promoção e intensificação da cooperação com institutos de pesquisa e *think tanks* para que abordem perspectivas de género nos seus estudos sobre paz e resolução de conflitos e desenvolvimento.

• Outra das dimensões de política externa que cabe integrar e consolidar no II PNA 1325 é a do *controlo de armas de pequeno porte e ligeiras e desarmamento*.

Apesar de a Resolução 1325/2000 e todas as que lhe seguiram até 2013 não fazerem nenhuma referência a “armas de pequeno porte e ligeiras”, “comércio de armas” ou “controlo de armas”, as Resoluções 2122/2013 (Mulheres, Paz e Segurança) e 2117/2013 (Armas de Pequeno porte e armamento ligeiro), assim como o texto do Tratado sobre o Comércio de Armas conectam e articulam, de forma explícita, as agendas “Mulheres, Paz e Segurança” e “Controlo de armas”. Em especial, a Resolução 2122/2013 reconhece a importância da participação das mulheres nos esforços de controlo de armas e desarmamento, incluindo uma disposição operativa que apela aos Estados membros que garantam a participação plena e significativa de mulheres nos esforços de combate e erradicação das transferências ilícitas e uso indevido de armas<sup>3</sup>. No mesmo sentido, a ONU, no documento *UN Strategic Results Framework on Women, Peace and Security: 2011-2020*<sup>4</sup>, incluiu dois indicadores específicos sobre género e controlo de armas (indicadores 1.1.3 e 3.2.1). Até ao momento, um quarto dos PNA 1325 implementados em todo o mundo reconhecem as ligações entre mulheres e género, paz e segurança e controlo de armas<sup>5</sup>.

- a) No plano internacional, particularmente, ao nível bilateral, Portugal poderia levar a cabo mais esforços de modo a promover e contribuir para o desenvolvimento de políticas adequadas, estratégias e legislação que previnam a violência armada, incluindo a violência doméstica armada, e que protejam as suas vítimas. Ao mesmo tempo, deveria garantir a integração sistemática da dimensão de género em projetos e programas de desenvolvimento, bem como capacitar os atores do desenvolvimento para esta dimensão. Outras medidas a considerar incluem: i) o reforço das medidas já existentes no que respeita à reforma do sector de segurança e programas de DDR, no sentido de prevenir a má gestão e uso indevido de armas de pequeno porte e ligeiras; punir indivíduos responsáveis pelo desvio, venda e roubo de armas; garantir que profissionais do sector de segurança não levem as armas de trabalho para casa; promover atividades de formação dos profissionais envolvidos sobre direitos das mulheres e dimensões de género da violência armada; ii) e a consolidação de dinâmicas comunitárias respeitadoras dos direitos humanos de acesso à justiça e o desenvolvimento de políticas de segurança de proximidade.

<sup>3</sup> UNSC (United Nations Security Council). 2013. Resolution 2122. S/RES/2122 de 18 de Outubro, para. 14.

<[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2122\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2122(2013))>

<sup>4</sup> UNGA (United Nations General Assembly). 2011. “Outcome document on the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in all its Aspects”. A/CONF.192/2012/RC/4.

<<http://www.poa.iss.org/RevCon2/Documents/RevCon-DOC/Outcome/PoA-RevCon2-Outcome-E.pdf>>

<sup>5</sup> Small Arms Survey. 2014. “Converging agendas: Women, Peace, Security and Small Arms”, *Small Arms Survey 2014. Women and Guns*. Cambridge: Cambridge University Press, 35-63.

b) Ao nível multilateral, Portugal, juntamente com os outros Estados, deveria aprofundar os seus compromissos para com medidas abrangentes de controlo de armas, nomeadamente através do apoio à entrada em vigor, implementação e monitorização do Tratado Internacional sobre o Comércio de Armas Ligeiras (ATT) e da manutenção do seu comprometimento com o Programa de Ação das Nações Unidas para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas Ligeiras e de Pequeno Porte, bem como às suas conferências/declarações regionais.

c) Transversalmente, Portugal deveria adoptar:

- Medidas para facilitar a participação de mulheres nos processos de tomada de decisão, planeamento e operacionalização de políticas e programas de combate e prevenção das transferências ilícitas de armas de pequeno porte e ligeiras.
- Disposições para promover os direitos humanos das mulheres associados ao uso de armas de fogo e violência contra as mulheres, incluindo violência doméstica armada.
- Provisões para reforçar o papel das mulheres nos esforços de controlo de armas e desarmamento aos níveis local, nacional e regional.

### **3. Transversalidade das políticas para ultrapassar a invisibilidade**

As ameaças ou inseguranças sentidas pelas mulheres, em particular resultantes da proliferação e utilização de armas de fogo, são comuns a vários contextos. Apesar de estas ameaças ou inseguranças terem as mesmas origens, muitas vezes são esquecidas e silenciadas em contextos que vivem formalmente em paz.

Neste sentido, consideramos essencial destacar três destes aspectos e propor mecanismos ou formas de visibilização dos mesmos.

3.1. Em primeiro lugar, a Resolução 1325 tem sido interpretada como sendo dirigida essencialmente a um determinado tipo de países (os em guerra ou em situações pós-conflito). Este direccionamento contribui para a consolidação da condição de periferia atribuída aos países que vivem uma guerra ou atravessam uma situação de pós-guerra, e que são, conseqüentemente, considerados os únicos locais de “ameaça real” para as mulheres, ignorando inseguranças sentidas pelas mulheres em países supostamente pacíficos.

3.2. Em segundo lugar, e em resultado do primeiro aspecto assinalado, a aplicação da Resolução 1325 tem marginalizado as complexidades das inseguranças sentidas pelas mulheres em outros contextos, nomeadamente os domésticos dos países que elaboram e implementam os PNAs, e onde se registam situações de insegurança económica e ambiental, violência doméstica, e armada, em resultado da disseminação de armas de fogo nas comunidades, que afectam de forma especial as mulheres.

3.3. Conseqüentemente, apesar da breve referência, no texto da Resolução, à fase de “pré-conflito” (Preâmbulo, para. 5), esta tem sido interpretada como dizendo respeito à prevenção da violência contra as mulheres em situações de conflito armado, em vez de ambicionar a prevenção de tal violência através da prevenção de conflitos armados *per se* e da criação de mecanismos concretos de prevenção e redução da violência contra as mulheres em países considerados pacíficos. Esta ausência revela a marginalização da prevenção de factores que podem levar ao conflito, por um lado, e em particular o papel preponderante dos indicadores de violências contra as mulheres.

a) Garantir que os Estados considerados pacíficos não interpretem a Resolução 1325 apenas no sentido do que devem fazer pelos outros ou incentivar os outros a fazer, mas que procurem indagar o significado e tradução da Resolução nos seus próprios contextos face ao *continuum* das violências.

b) Interpretar a Resolução de forma mais abrangente, com o objectivo de colmatar a impossibilidade resultante das regras de direito internacional de solucionar os problemas dos *continuums* das violências. Isto pressuporia pensar a intervenção de uma outra forma, aplicada aos contextos de paz formal, ou seja, que não implica a intervenção militar, mas que significa que a análise, a prevenção e a intervenção sobre a violência armada devem ser integradas por outros sectores de intervenção. Tal iria ao encontro dos passos positivos tomados no sentido de dar resposta às inseguranças vividas por mulheres e meninas em contextos de guerra e pós-guerra no I PNA 1325, onde se esclarecia que “Portugal interpreta a Resolução n.º 1325 (2000) de uma forma abrangente, o que inclui, para além da abordagem aos conflitos armados e ajuda humanitária, a promoção interna de coerência e articulação das políticas nacionais de desarmamento e de controlo de armas ligeiras, de segurança pública e de combate à violência de género na defesa dos direitos humanos, incluindo os das mulheres, raparigas e meninas”.

c) Esta integração da abordagem aos conflitos armados em sectores de intervenção que não a militar ou a ajuda humanitária passaria, por exemplo, pela realização de campanhas de desarmamento, pelo redesenho de políticas de segurança pública mais inclusivas, pelos programas de combate eficaz à violência doméstica.

d) Especificamente, sobre Armas de pequeno porte e ligeiras e programas de desarmamento

#### *A nível nacional*

- Incluir no Relatório anual sobre a implementação do Programa de Ação das Nações Unidas para Prevenir, Combater e Erradicar o Comércio Ilícito de Armas ligeiras e de pequeno calibre (PoA) em todos os seus aspectos dados desagregados em função do sexo, bem como informação sobre legislação e políticas de resposta aos impactos da violência armada na vida de mulheres e meninas. Tal irá ao encontro das recomendações feitas na Conferência de Revisão do PoA de 2012, que sublinham a necessidade de envolver as mulheres nos esforços de combate ao comércio ilícito de armas e de minimização dos impactos negativos deste comércio na vida das mulheres<sup>6</sup>.
- Tornar públicos e acessíveis, de forma periódica, dados sobre género e vitimização de violência armada no país.
- Apoiar centros de investigação, *think tanks* e organizações da sociedade civil na condução de pesquisas e análises sociais do impacto da violência armada nas vidas de mulheres e meninas.
- Desenvolver políticas, estratégias e legislação adequadas à prevenção da violência armada, incluindo a violência doméstica armada, e proteção das suas vítimas, particularmente mulheres e jovens do sexo feminino. Neste ponto, são recomendáveis a avaliação da implementação da lei 5/2006 e 17/2009 e lei 112/2009, nomeadamente no que diz respeito às provisões que dizem respeito à violência doméstica armada, como a aplicação da disposição que prevê a proibição de compra ou posse de arma de fogo aos

<sup>6</sup> UNGA (United Nations General Assembly). 2012. “Outcome document on the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in all its Aspects”. A/CONF.192/2012/RC/4, para. II.2.1. <<http://www.poa.iss.org/RevCon2/Documents/RevCon-DOC/Outcome/PoA-RevCon2-Outcome-E.pdf>>

indivíduos com historial de violência (lei 5/2006, art. 14 a 17), bem como das provisões que determinam o armazenamento seguro e de forma separada de armas e munições nos lares (lei 5/2006, art. 18, nº3-4; 30, d.; 32, nº 2-6; e 43, nº 1-3) e a cassação de licença de detenção, uso e posse de armas de fogo em situações de violência doméstica (lei 17/2009, art. 93, 107 e 108) e a retirada de armas por parte das forças policiais em caso de violência doméstica (lei 112/2009, art. 31). É ainda de considerar a inclusão de formação específica sobre direitos humanos das mulheres no curso de formação técnica e cívica de uso e porte de armas, bem como nos cursos destinados a comerciantes e distribuidores de armas.

- Se a 1325 e o Plano Nacional de Ação fossem interpretados desta forma, teríamos um instrumento adicional, apoiado por Estados Membro das Nações Unidas, melhor preparado para reforçar a prevenção da violência nas nossas sociedades.

Globalmente, o processo de definição e implementação dos PNA 1325 é ainda recente e o plano português não é exceção. Melhorias de cariz operacional e de conteúdo, como as assinaladas neste documento, devem ser, por isso, consideradas tendo em vista a implementação plena da agenda inaugurada pela Resolução 1325/2000 no nosso país, bem como o aproveitamento do II PNA 1325 enquanto enquadramento e referência normativa chave para o avanço da agenda de género, paz e segurança no nosso país.

Observatório sobre Género e Violência Armada (OGiVA),  
Centro de Estudos Sociais,  
Universidade de Coimbra