

BPC Policy Brief

**Mapeando a agenda
“Mulheres, Paz e Segurança”
na América Latina:**
uma comparação dos
Planos Nacionais de Ação da ONU



BRICS
Policy Center
Centro de Estudos
e Pesquisas BRICS

10
ANOS
2011 - 2021

Sobre o BRICS Policy Center

O BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisas BRICS (BPC), *think tank* vinculado ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI/PUC-Rio), é um centro de reflexão independente, não partidário e sem fins lucrativos na cidade do Rio de Janeiro.

O BPC tem como missão contribuir para o avanço de uma agenda de desenvolvimento, ampliação de direitos e promoção da igualdade nos países do sul global, por meio da produção de conhecimento crítico e relevante para o debate público acerca das transformações em curso no sistema internacional e seus desdobramentos nos planos local, nacional e regional.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor (a) (es) (as), não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

Equipe BPC

Diretor do Instituto de Relações Internacionais
Luis Manuel Fernandes

Diretora do BRICS Policy Center
Ana Saggioro Garcia

Conselho Acadêmico
Paulo Esteves
Maria Elena Rodriguez
Luis Manuel Fernandes

Coordenadora Administrativa
Lia Frota e Lopes

Assistente Administrativa
Luana Freitas

Gerente de Projetos Internacionais
Thalyta Ferraz



A Unidade do Sul Global para Mediação (GSUM) é uma iniciativa do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), através do BRICS Policy Center. A Unidade é um espaço institucional para a promoção da interação entre acadêmicos, diplomatas, oficiais governamentais e atores não-governamentais interessados em processos de promoção, manutenção e consolidação da paz.

Autoras
Paula Drumond
Tamy Rebelo
Isa Mendes
Ana Velasco

Design
Vinicius Kede

BPC Policy Brief V.12 N.4 - Abril-Maio/2022.
Rio de Janeiro. PUC. BRICS Policy Center
ISSN: 2318-1818

28p; 29,7 cm

1. Resolução 1325; 2. Mulheres, Paz e Segurança;
3. América Latina; 4. Planos Nacionais de Ação



Sumário Executivo

Aprovada em 31 de outubro de 2000 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a Resolução 1325 é desde então uma das principais referências para o desenvolvimento, fortalecimento e expansão de políticas destinadas à promoção da igualdade de gênero, dando origem à chamada agenda Mulheres Paz e Segurança (MPS). O presente Policy Brief tem como objetivo mapear e sistematizar a difusão da agenda MPS na América Latina. Essa análise visa refletir sobre os contornos da agenda na região e aprofundar a compreensão sobre como os países latino-americanos se engajam com esse marco normativo global. A partir de uma análise dos Planos Nacionais de Ação (PNAs) adotados até o momento por países da região (Chile, Argentina, Paraguai, Brasil, El Salvador, Guatemala e México), o texto expõe como a agenda está sendo adotada em tais diferentes contextos, buscando identificar as convergências e particularidades existentes. O mapeamento e a análise dos PNAs estão organizados a partir três aspectos principais: (i) o seu processo de elaboração e os atores envolvidos; (ii) o conteúdo, objetivos e medidas adotadas; e (iii) as estratégias de implementação e monitoramento. Busca-se, a partir disso, oferecer um diagnóstico geral dos engajamentos nacionais com a agenda, sintetizando os principais avanços, limites e recomendações para fomentar a sua concretização na região.



Índice

1. Introdução	5
2. Os Planos Nacionais de Ação (PNAs) da América Latina	8
(i) Processo de elaboração	10
(ii) Conteúdos e objetivos	14
(iii) Estratégias de implementação e monitoramento	23
3. Conclusão e recomendações	24
4. Referências	25
Sobre as autoras	28

Mapeando a agenda “Mulheres, Paz e Segurança” na América Latina: uma comparação dos Planos Nacionais de Ação da ONU

Paula Drumond
Tamyá Rebelo
Isa Mendes
Ana Velasco

1. Introdução¹

Aprovada em 31 de outubro de 2000 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a Resolução 1325 é desde então uma das principais referências para o desenvolvimento, fortalecimento e expansão de políticas destinadas à promoção da igualdade de gênero, diante dos desafios que se apresentam no cenário contemporâneo. Passadas duas décadas de sua adoção, faz-se necessária a reflexão sobre o comprometimento dos países latino-americanos com a inclusão de perspectivas sensíveis ao gênero em todos os esforços para a promoção, manutenção e consolidação da paz.

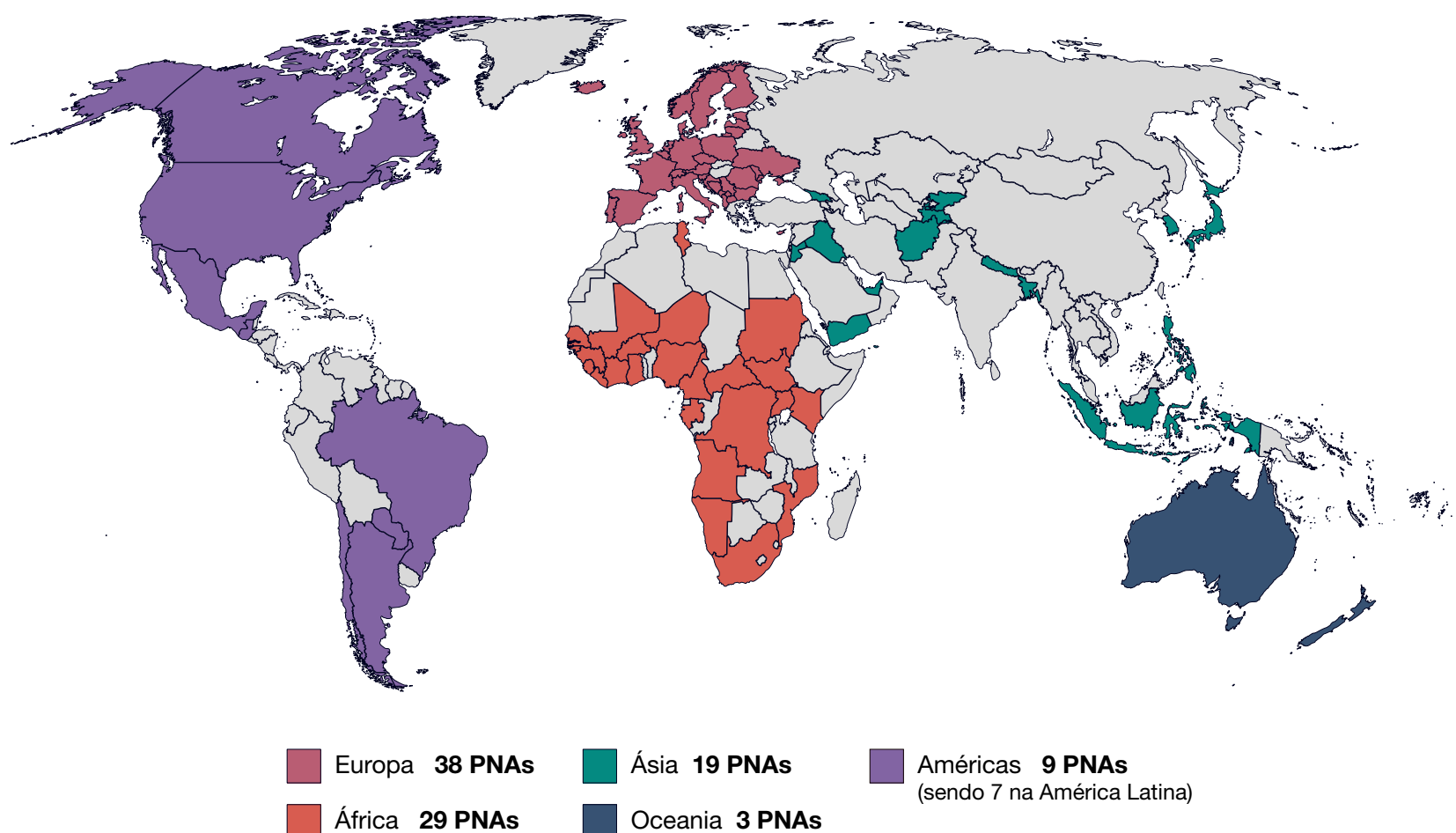
De forma a complementar e fortalecer o arcabouço normativo e programático da Resolução 1325, outras nove resoluções-irmãs foram aprovadas entre 2008 e 2019 pelo CSNU: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2447 (2019) e 2493 (2019). Esse conjunto de documentos, a agenda “Mulheres, Paz e Segurança” (MPS), tem o objetivo de propor medidas e mecanismos para promover políticas e métodos sensíveis à igualdade de gênero, em especial no que tange à proteção de mulheres e meninas, e sua participação em todas as esferas decisórias em áreas afetas à paz e segurança.

Os Planos Nacionais de Ação (PNAs) são instrumentos normativos elaborados pelos Estados que definem objetivos e estratégias para a operacionalização dos compromissos assumidos a partir da Resolução 1325. O conteúdo e o escopo dos PNAs podem e devem ser adaptados para abarcar as particularidades de cada país e região. Atualmente, a América Latina é uma das regiões mais sub-representadas no tocante aos PNAs. Dentre os 98 países que adotaram planos nacionais de ação para promover a implementação da Resolução 1325 (2000), apenas 7% estão localizados na região (DRUMOND; REBELO, 2020b).²

(1) O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), número do processo E26/010.001641/2019.

(2) A lista completa e atualizada dos PNAs aprovados até a presente data está disponível em: <https://1325naps.peacewomen.org/>

Planos Nacionais de Ação da Agenda MPS adotados até 2021, por região.



Fonte: elaborado pelas autoras

Até 2015, o Chile era o único país latino-americano a adotar um PNA. Nota-se, contudo, que o aniversário de 15 anos da Resolução 1325 representou um ponto de inflexão para a agenda MPS na América Latina, com a aprovação do segundo PNA chileno e a adoção de planos nacionais na Argentina (2015), Paraguai (2015), Brasil (2017), El Salvador (2017) e Guatemala (2017). Em janeiro de 2021, o México, o primeiro país da região a adotar uma política externa feminista, lançou seu PNA. Em paralelo, Uruguai, Costa Rica e Equador anunciaram que estão em processo de elaboração de seus PNAs (OUDRAAT et al., 2020, p. 2). Na Colômbia, por outro lado, sucessivos governos nacionais têm se esquivado do compromisso de elaborar um plano, a despeito das reivindicações dos movimentos de mulheres nacionais e regionais. Na falta de um PNA, tais movimentos têm se mobilizado para monitorar o desempenho do país e realizar ações de implementação local da Resolução 1325 junto a atores da sociedade civil, governos locais e a mídia (ver quadro no. 1: A Agenda MPS na Colômbia). O avanço da agenda na região vem despertando o interesse de diferentes atores ao redor do globo. Recentemente, o Comando Sul dos Estados Unidos (US SOUTHCOM) encomendou uma pesquisa para melhor compreender como a agenda MPS vem sendo integrada nas forças de segurança e defesa da América Latina e do Caribe com o objetivo de estabelecer futuras parcerias com os países da região (OUDRAAT et al., 2020, p. iii).

Quadro no. 1:

A Agenda MPS na Colômbia

A Colômbia representa um caso à parte no debate sobre a implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança na América Latina, não só por ser um país que ainda lida com um conflito interno e um processo de paz em andamento, mas também por este tópico estar atravessado por uma dinâmica muito particular entre o Estado e os movimentos sociais de mulheres. O país nunca aprovou um PNA, e sucessivos governos nacionais têm demonstrado pouca disposição para fazê-lo a despeito das reivindicações dos movimentos de mulheres. Por um lado, a consolidação da agenda na esfera internacional nos anos 2000 se deu durante o período do ex-presidente Álvaro Uribe no poder. Em paralelo ao seu projeto político militarista, nesse período a agenda MPS foi reduzida pelo governo ao acesso das mulheres às Forças Armadas colombianas, o que “sequestrou” o debate e afastou o engajamento da sociedade civil, que preferia se manter distante de tal interpretação.

Nos mandatos do ex-presidente Juan Manuel Santos, por outro lado, todas as atenções se voltaram ao processo de paz com as antigas FARC-EP, o que também fez com que o debate sobre a agenda se redirecionasse à produção e posterior implementação do acordo de paz. Nas negociações de Havana e no processo de implementação, os marcos estabelecidos pela Resolução 1325 e suas resoluções-irmãs forneceram um arcabouço em que os movimentos puderam basear suas demandas, contando para isso inclusive com a cooperação internacional da própria ONU e de países tais como a Noruega e a Suécia. Com esse respaldo normativo internacional, puderam exigir maior presença das mulheres na mesa de negociações e assegurar a adoção de um enfoque de gênero transversal no texto do acordo.

Apesar de não o fazer pelas vias mais usuais, graças ao empenho da sociedade civil, pode-se dizer que há um engajamento considerável com a Agenda MPS no país – em particular devido à incidência de organizações feministas como a *Corporación Humanas*, a *Red Nacional de Mujeres* (RNM) e a *Corporación de Investigación y Acción Social y Económica* (CIASE). O caso colombiano atesta os efeitos de movimentos muito organizados, com alta capacidade de articulação, e que atuam em diferentes níveis – não somente em estruturas de proporções maiores, como redes de organizações, redes de redes, plataformas etc. em grandes cidades, mas também presentes e atuantes em relação a pautas locais, a partir de reivindicações de ordem territorial.

Dois papéis cruciais dos movimentos de mulheres podem ser destacados no âmbito da agenda MPS na Colômbia. O primeiro é uma função de monitoramento, já que, na ausência de ação estatal, organizações têm assumido um papel de processamento e disseminação de informação para verificar o grau de conformidade dos governos com as determinações da agenda. Destaca-se nesse sentido a *Coalición 1325*, uma iniciativa integrada por uma série de organizações nacionais e regionais que periodicamente divulga relatórios de acompanhamento. Isso é feito a partir da verificação de indicadores estabelecidos pelo próprio Conselho de Segurança, os quais, na ausência de um plano nacional e metas claras, têm servido de parâmetro para o monitoramento do desempenho do país (CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU, 2010).

O segundo papel é um movimento de localização da implementação da agenda, através de iniciativas que procuram aumentar a conscientização sobre o assunto e criar mecanismos regionais tais como planos de ação locais, componentes específicos em planos de desenvolvimento de governos locais, e políticas públicas, atos administrativos ou decretos voltados ao tema. Segundo o último informe de seguimento, que ressalta em particular a ação da RNM junto a organizações locais nesses esforços, “[a] localização é o processo que articula em nível territorial a sociedade civil, a mídia, governos, corporações e entidades públicas, entre outros atores-chave da governança local, para avançar no desenho e desenvolvimento de políticas públicas comprometidas com a Agenda Mulheres, Paz e Segurança” (DELGADO, 2020, p. 239). Vê-se, assim, o desenvolvimento de parcerias entre organizações nacionais e regionais em diversos departamentos colombianos, tais como Cauca, Tolima e Bolívar.

Cabe ressaltar que a ação dos movimentos por vias de engajamento com a Agenda MPS para além do cenário político nacional não os privou de seguir em campanha pela produção e aprovação de um PNA por parte do governo. Com a realização de eleições em 2022, as organizações envolvidas com a agenda se prepararam para produzir uma proposta própria de PNA, a ser apresentada ao próximo presidente eleito. Isso evidencia a força da iniciativa dos movimentos de mulheres no país, de modo que não representa exagero afirmar que, tanto na esfera regional quanto na nacional, são estes que têm concedido fôlego à agenda no país.

Se, por um lado, a aprovação de novos PNAs revela o engajamento dos países da região com a agenda MPS, por outro, a implementação e tradução da agenda para os contextos locais continua a apresentar desafios substantivos, sobretudo em um contexto de crise do multilateralismo e de enfraquecimento no processo de integração regional. Nesse sentido, o desmantelamento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), bem como a decisão do Brasil, maior país latino-americano, de suspender a sua participação na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) apontam para um cenário de fragmentação e instabilidade nas dinâmicas regionais. Diante deste panorama, surgem questionamentos acerca da disposição dos países para discutir a agenda MPS e elaborar os PNAs a partir de esforços colaborativos em âmbito regional. Em contraste com outras regiões do mundo que desenvolveram Planos Regionais de Ação para fortalecer a implementação da agenda MPS,³ iniciativas concertadas dos países latino-americanos para responder aos desafios e inseguranças comuns que afetam as mulheres e meninas da região ainda não foram observadas.

Com isso em mente, o presente Policy Brief tem como objetivo mapear e sistematizar a difusão da agenda Mulheres, Paz e Segurança na América Latina. Essa análise visa refletir sobre os contornos da agenda na região e aprofundar a compreensão sobre como os países latino-americanos se engajam com esse marco normativo global. A partir de uma análise dos PNAs adotados até o momento por países da região (Chile, Argentina, Paraguai, Brasil, El Salvador, Guatemala e México), o texto expõe como a agenda está sendo adotada em tais diferentes contextos, buscando identificar as convergências e particularidades existentes. O mapeamento e a análise dos PNAs estão organizados a partir de três aspectos principais: (i) o seu processo de elaboração e os atores envolvidos; (ii) o conteúdo, objetivos e medidas adotadas; e, (iii) as estratégias de implementação e monitoramento. Busca-se, a partir disso, oferecer um diagnóstico geral dos engajamentos nacionais com a agenda, sintetizando os principais avanços, limites e recomendações para fomentar a sua concretização.

2. Os Planos Nacionais de Ação (PNAs) da América Latina

A pauta de paz e segurança tem contornos ambíguos na América Latina. Tradicionalmente retratada como uma “zona de paz” em função da escassez de conflitos armados tradicionais entre seus países (KACOWICZ, 1998), a região apresenta dados alarmantes referentes à violência armada, principalmente no que tange aos efeitos relacionados à presença e enfrentamento de grupos criminosos organizados, incluindo cartéis de drogas, gangues e milícias paramilitares (BUSTELO, 2016). Com apenas 8% da população mundial, a América Latina concentra um quarto de todos os homicídios globais (MUGGAH; AGUIRRE TOBÓN, 2018), além de altos índices de violência contra a mulher.

Os padrões de violência baseada no gênero observados na região se entrecruzam historicamente com outros sistemas de exclusão como classe, raça e etnia. Dados do 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública apontam que em 2020 mais de 60% das vítimas de feminicídio registradas no Brasil eram mulheres negras (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021, p. 98). As populações indí-

(3) Planos Regionais de Ação foram desenvolvidos pelos seguintes mecanismos regionais: União Africana (2018-2028), União Europeia (2019-2024), Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) (2020), OTAN (2018), Fórum das Ilhas do Pacífico (2012-2015), Liga dos Estados Árabes (2015-2030), Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) (2018-2022), entre outros. Uma lista completa dos PRAs aprovados está disponível em <https://wpsfocalpointsnetwork.org/regional-action-plans/>

genas e rurais também enfrentam níveis desproporcionais de violência, com uma em cada três mulheres indígenas sofrendo violência sexual em sua vida (ROSA, 2016). A exposição à violência sexual e física é frequentemente exacerbada pela militarização de áreas indígenas e pela presença de mineração e outras atividades extrativas nesses territórios. Diante deste panorama, não surpreende que a América Latina seja considerada uma das regiões mais letais do mundo também para defensoras ambientais e de direitos humanos (DANTAS, 2021). Torna-se importante, portanto, refletir brevemente acerca do contexto histórico e político dos países da América Latina que optaram por sinalizar seu compromisso com a agenda MPS.

À época da aprovação da Resolução 1325, os países da região, de modo geral, viviam as primeiras décadas de reordenamento político, social e econômico da redemocratização pós-ditaduras militares. Além do processo de redemocratização recente, El Salvador e Guatemala vivenciavam também um momento de reconstrução e recuperação pós-conflito após as assinaturas dos acordos de paz que puseram fim a décadas de conflitos armados internos. Isso implicava a consolidação de novos marcos constitucionais e, em diferentes medidas, a condução de reformas no setor de defesa (ESCOBAR, 2010), o que incluía a ampliação do acesso das mulheres à carreira militar (GIANNINI; FOLLY; LIMA, 2017). Particularmente no caso do Brasil, Chile e Argentina, países historicamente envolvidos com os esforços de manutenção da paz da ONU desde o final dos anos 1940, a crescente atenção à representação numérica das mulheres resultou em parte da necessidade de alinhar os procedimentos internos com as demandas do Conselho de Segurança.

Com o maior engajamento dos países sul-americanos na missão de paz da ONU no Haiti (MINUSTAH) ao longo dos anos 2000, iniciativas alinhadas à Resolução 1325 do CSNU passaram a ganhar mais espaço na região. Em 2008, a Argentina, por exemplo, aprovou um plano de ação dedicado exclusivamente a incorporar perspectivas de gênero nas atividades relacionadas com as operações de manutenção da paz (MARCHETTI, 2017). Este plano compreende uma série de medidas de igualdade de gênero, incluindo a abertura gradual de todas as posições à participação de mulheres e a elaboração de políticas de apoio à maternidade, como a criação de creches (DONADIO, 2016, p. 28). Os centros nacionais de treinamento voltados para operações de paz na Argentina, Chile e Brasil passaram então a organizar cursos e treinamentos voltados para a capacitação de seus contingentes em temáticas relacionadas à transversalização de gênero. De acordo com Donadio, esses centros foram atores-chave para a difusão da agenda de MPS na região e melhoraram significativamente os seus módulos de treinamentos com a assistência de especialistas civis na temática (DONADIO, 2016, p. 4–9). Como resultado, entre 2010 e 2015, “Chile, Argentina, Brasil e Uruguai quase dobraram o envio de pessoal feminino para operações de paz”, com uma taxa de participação ligeiramente acima da média global de 31 por cento (DONADIO, 2016, p. 19).

O desafio que se coloca, desse modo, envolve tanto considerar questões de gênero e a inclusão da mulher na atuação internacional desses países em questões de paz e segurança (e.g. enquanto participantes de operações de paz da ONU), quanto enfrentar no meio interno o longo caminho que resta ser percorrido no combate à violência contra a mulher e às desigualdades de gênero. Cabe, por esse motivo, enxergar a adoção de PNAs por países da região à luz dessa dinâmica.

Entre os vinte países da região, até o momento apenas sete elaboraram e aprovaram PNAs com o objetivo de implementar a Resolução 1325 e as resoluções subsequentes que compõem a agenda MPS: Chile, Argentina, Paraguai, Brasil, Guatemala, El Salvador e México. O Chile, que foi o primeiro a fazê-lo, em 2009 (GOVERNO DO CHILE, 2009), já revisou e refinou seu esforço inicial à luz de parâmetros e resoluções adicionais da ONU, lançando seu segundo plano em março de 2015⁴. Neste mesmo ano, dois

(4) Na ausência de referência explícita ao primeiro plano chileno, estaremos daqui em diante nos referindo ao segundo PNA do país (GOVERNO DO CHILE, 2015).

outros planos foram apresentados: em setembro, a Argentina lançou o seu primeiro PNA, e, em dezembro, foi a vez do Paraguai. Os PNAs do Brasil, El Salvador e Guatemala foram publicados apenas em 2017. O último foi o do México, em janeiro de 2021. Nesta seção, buscaremos expor e contrastar as principais características desses PNAs, com especial ênfase a três aspectos: (i) os processos de elaboração e os atores envolvidos; (ii) o conteúdo, objetivos e medidas adotadas; e, (iii) as estratégias de implementação e monitoramento.

(i) Processo de elaboração

Os primeiros passos dos países latino-americanos rumo a um comprometimento com a agenda MPS ocorreram, primeiramente, com a mobilização do setor de defesa. No Chile, nota-se uma abertura às discussões de gênero a partir de meados dos anos 2000, com a introdução de um plano de inclusão das mulheres nas forças armadas e a nomeação de Michelle Bachelet para a pasta da Defesa (MARCHETTI, 2017). Bachelet foi fundamental para o pioneirismo chileno nesta matéria em função de seus dois mandatos na presidência do Chile e, posteriormente, como Subsecretária Geral e Diretora Executiva da ONU Mulheres. A Argentina, por sua vez, participou ativamente da aprovação da Resolução 1325 na condição de membro não permanente do Conselho de Segurança e lançava, já em 2008, um plano de ação exclusivo ao setor de Defesa⁵, intitulado *Plan de acción en el ámbito de la defensa para la efectiva implementación de la perspectiva de género en el marco de las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz* (MARCHETTI, 2017).

Os avanços substanciais, para além de políticas específicas de um setor, ocorreram somente quando as chancelarias se envolveram ativamente com os processos de tradução e implementação da Resolução 1325 (2000) para os contextos locais (GIANNINI, 2016, p. 13). Os casos de Brasil, Paraguai e México ilustram este ponto, pois a concepção e a elaboração dos planos ocorreram em função de iniciativas interministeriais envolvendo a coordenação do Ministério de Relações Exteriores (MRE) e a participação do Ministério da Defesa (MD), além de Ministérios ou Secretarias da Mulher e diferentes combinações de outras instituições e atores em cada um desses países. No Brasil, por exemplo, formou-se um Grupo de Trabalho (GT) coordenado pelo Ministério de Relações Exteriores e composto, além deste, pelos Ministérios da Defesa (incluindo representantes das três forças armadas), da Justiça e Segurança Pública⁶ e da Secretaria de Políticas para as Mulheres (GOVERNO DO BRASIL, 2017, p. 34). O caso do México também envolveu o Ministério de Segurança e Proteção ao Cidadão, que, de fato, foi o primeiro a anunciar a apresentação do plano, embora a liderança fosse do Ministério das Relações Exteriores (GOVERNO DO MÉXICO, 2020b). No Chile, na Argentina e no Paraguai, outros ministérios, tais como os de Saúde, de Educação e do Interior, também foram envolvidos no processo e/ou receberam atribuições para a fase de implementação (*ver quadro comparativo para lista completa*).

De maneira semelhante ao Brasil, em El Salvador o processo de elaboração do PNA ocorreu no âmbito do “Comitê Nacional para a Implementação da Resolução 1325”, um grupo de trabalho interinstitucional criado em 2014 (GOVERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 23). Este comitê foi liderado pelo Ministério das Relações Exteriores em coordenação com o Instituto Salvadorenho para o Desenvolvimento da Mulher (ISDEMU), instituição criada pelo governo para formular, dirigir, executar e fiscalizar políticas

(5) A respeito deste plano, diz o PNA de 2015: “Este Plan propuso diez recomendaciones para aplicar la Resolución en el marco de la participación argentina como país contribuyente de recursos humanos para las misiones de paz de las Naciones Unidas, y generó importantes reformas normativas en el ámbito de la defensa y de las Fuerzas Armadas” (GOVERNO DA ARGENTINA, 2015, p. 10).

(6) Então chamado Ministério da Justiça e Cidadania.

públicas para a promoção da igualdade substantiva das mulheres, incluindo a elaboração, execução e monitoramento da Política Nacional da Mulher. Além dos ministérios das Relações Exteriores e Defesa, outros atores foram designados pelo PNA para compor o Comitê de Implementação como parte de sua comissão técnica e de seguimento, tais como o Ministério da Justiça e Segurança Pública, da Educação, e do Trabalho e Segurança Social (GOVERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 24). Já no caso da Guatemala, o processo de elaboração do PNA foi iniciado em 2012, cinco anos antes de sua aprovação, a partir da formação da Mesa Interinstitucional sobre Mulher, Paz e Segurança (MIMPAZ), mecanismo composto por 14 instituições estatais, incluindo o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério Público, o Ministério do Interior, a Polícia Nacional Civil, a Ouvidoria de Direitos Humanos, a Comissão presidencial contra a Discriminação e o Racismo, e a Defensoria da Mulher Indígena (GOVERNO DA GUATEMALA, 2017, p. 14).

Tentou-se, cada país à sua maneira e de acordo com seu contexto interno específico, incluir a sociedade civil no processo de elaboração dos planos e no acompanhamento posterior. Em seus dois PNAs, o Chile envolveu representantes de organizações não-governamentais, como a *Corporación Humanas* e a *Comunidad Mujer*, e da academia, como a *Universidad de Chile*, a *Universidad Arcis* e a *FLACSO-Chile*. Além disso, “tanto no caso argentino como no paraguaio, consultas com a sociedade civil foram realizadas com vistas a obter conhecimento especializado sobre a temática” (GIANNINI, 2016, p. 15). No plano argentino, destaca-se que este seria um instrumento dinâmico e aberto a adaptações; em paralelo às atividades interministeriais, o MRE “iniciou um processo de aproximação e diálogo com organizações da sociedade civil e organizações de mulheres com o fim de conhecer suas propostas e ... incorporar seus aportes” (GOVERNO DA ARGENTINA, 2015, p. 11). No Brasil, o GT interministerial que conduziu a concepção do plano contou com a participação da ONU Mulheres e do Instituto Igarapé - a única organização da sociedade civil incluída de forma direta no desenvolvimento do documento (DRUMOND; REBELO, 2018).

Em contraste com a baixa participação da sociedade civil no contexto sul-americano, os PNAs de El Salvador e Guatemala destacam-se pela inclusão de organizações de mulheres locais em seus processos de elaboração. O PNA salvadorenho contou com a participação da Coalizão Feminista Prudencia Ayala, que congrega mais de vinte organizações de mulheres e 70 feministas independentes. Na Guatemala, a MIMPAZ recebeu apoio técnico e logístico da ONU Mulheres e das ONGs IEPADES (*Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible*) e Impunity Watch. Apesar de ter sido aprovado apenas em 2017, o primeiro rascunho do PNA guatemalteco passou por um longo processo de consultas com organizações da sociedade civil, iniciado em 2013 (GOVERNO DA GUATEMALA, 2017, p. 13). As organizações consultadas trabalhavam em diversas áreas relacionadas às mulheres em situação de conflito e pós-conflito, justiça transicional e segurança. Outras propostas da sociedade civil chegaram à MIMPAZ em 2014 por meio do *Plan de Acción Alternativo de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU*, preparado pela Aliança Mesoamericana de Mulheres pela Paz, composta por organizações da sociedade civil como a Coordenação Nacional de Viúvas da Guatemala (CONAVIGUA) e a Associação Política das Mulheres Maias (MOLOJ) (GOVERNO DA GUATEMALA, 2017, p. 13).

No debate mais amplo a respeito da agenda MPS nesses países, notam-se alguns pontos de aproximação e a abertura de canais de diálogo com organizações regionais, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (DONADIO, 2016; CEPAL, 2014), e internacionais, como a ONU Mulheres – o que se deu por meio da realização de consultas e da promoção de seminários para a troca de experiências e boas práticas. No caso de El Salvador, a elaboração do PNA contou com a cooperação técnica e financeira da Embaixada do Chile em El Salvador, da ONU Mulheres e do *Netherlands Institute for Multiparty Democracy* (NIMD) (GOVERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 23).

No caso do México, não há menção sobre a participação de atores da sociedade civil durante o processo de preparação do PNA ou relatos de nenhuma organização que ateste sobre seu envolvimento. Este é um importante precedente, conforme observado por ativistas feministas, pois contraria o *ethos* da agenda MPS, que foi inicialmente concebida por esforços da sociedade civil (GARCIA; VELASCO UGALDE, 2021). A ausência de participação da sociedade civil no caso mexicano também chama atenção por dois motivos principais. O primeiro diz respeito à ambivalência entre a exclusão da sociedade civil no processo de elaboração do plano e o compromisso expresso pelo documento de “promover a participação ativa” desses atores na implementação de suas linhas de ação (GOVERNO DO MÉXICO, 2021, p. 6). O plano atribui essa tarefa ao Grupo de Trabalho Intersetorial, composto por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Defesa Nacional, Marinha, Segurança e Proteção ao Cidadão e Instituto Nacional da Mulher (INMUJERES), além de outros órgãos competentes. Essa ambivalência do PNA levanta questões sobre as condições de participação da sociedade civil na implementação de um projeto em que não foram consultadas ou incluídas. Não há clareza sobre quem serão essas organizações, nem o espaço de diálogo e interferência que elas terão. O segundo motivo versa sobre a contradição entre essa ausência e a adoção de uma política externa feminista (PEF) pelo México, o primeiro país a introduzir essa abordagem no Sul Global. A introdução de uma política externa feminista pelo governo mexicano, embora tenha sido aplaudida no exterior, foi recebida no âmbito interno com otimismo moderado, se não ceticismo, principalmente por parte de organizações da sociedade civil. Assim como no processo de elaboração do PNA, não houve inclusão ou consulta desses atores para a definição de suas diretrizes, nem previsão de mecanismos oficiais de diálogo para o monitoramento e avaliação dos princípios que postula. Ademais, nota-se um desalinhamento entre a PEF e a política interna do México, o que fica evidente, por exemplo, com as constantes desqualificações do presidente Andrés Manuel López Obrador em relação às ativistas feministas. E mesmo dentro da política externa mexicana, é possível identificar ações que contrariam os princípios condizentes com uma política externa feminista, tais como a militarização da fronteira sul, denunciada pela sociedade civil como fonte constante de graves abusos de direitos humanos contra mulheres, crianças e minorias sexuais e de gênero. Essas contradições são importantes porque apontam não apenas para a falta de diálogo, mas também para a ausência de condições mínimas para que ele ocorra ou seja realizado com sucesso.

Quadro no. 2:

A Política Externa Feminista do México

Em janeiro de 2020, o México adotou uma política externa feminista (PEF). O anúncio oficial foi feito na 31ª Reunião Anual de Embaixadores e Cônsules, embora o Secretário de Relações Exteriores, Marcelo Ebrard, tenha manifestado a intenção de adotá-la alguns meses antes, durante 74ª reunião da Assembleia Geral da ONU. A ser implementada entre 2020-2024, o governo mexicano a descreve como uma “política distintiva”, que se alinha com a ambiciosa política multilateral do país e com o compromisso do governo mexicano com a agenda de igualdade de gênero (THOMPSON; AHMED; KHOKAR, 2021).

Embora não haja um plano de trabalho detalhado sobre a PEF do país, o México apresenta cinco eixos para guiá-la: (1) integrar uma perspectiva de gênero e uma agenda feminista em todos os aspectos da política externa do México; (2) alcançar a paridade de gênero na Secretaria das Relações Exteriores e instituir reformas organizacionais em apoio à igualdade de gênero no local de trabalho; (3) combater todas as formas de violência de gênero; (4) garantir que a liderança feminista e as contribuições das mulheres – especialmente mulheres de grupos indígenas, afrodescendentes e outros grupos historicamente excluídos – para o desenvolvimento da política externa do México sejam visíveis; e (5) seguir uma abordagem feminista interseccional em todas as ações de política externa (GOVERNO DO MÉXICO, 2020a).

Com o anúncio, o México se tornou o primeiro país do Sul Global e da América Latina a adotar uma política externa feminista. Até então, as PEFs adotadas pelos países do Norte Global enfatizavam a aplicação de recursos para apoiar programas de desenvolvimento e igualdade de gênero e alguns, como o caso da França, propuseram uma diplomacia feminista (THOMPSON; AHMED; KHOKAR, 2021). A adoção de uma política externa feminista por um país em desenvolvimento lança luz sobre as assimetrias de poder entre o Norte e o Sul Global, incitando reflexões sobre quais devem ser as prioridades de uma PEF do Sul Global e os desafios para a sua implementação em países com menos recursos financeiros.

Dois anos após sua implementação, os resultados da PEF mexicana são questionáveis. Dentro da Secretaria de Relações Exteriores, por exemplo, não há dados para avaliar a paridade de gênero, já que o número de mulheres empregadas no órgão não é registrado (INTERNACIONAL FEMINISTA, 2022a). Nota-se ainda que corpo diplomático não relata um aumento no número de embaixadoras (INTERNACIONAL FEMINISTA, 2022b). Embora a academia diplomática mexicana tenha publicado um documento sobre política externa feminista no qual enfatiza que ela deve estar alinhada com a política interna (INSTITUTO MATÍAS ROMERO, 2020), ativistas mexicanas apontaram a inconsistência entre o discurso no exterior e a postura do presidente em relação ao movimento feminista no México (DESLANDES, 2020). Há alguns meses, Andrés Manuel López Obrador insistiu em nomear um colaborador com acusações de assédio como embaixador no Panamá.⁷ Ainda mais preocupantes do que o discurso oficial, são os dados: os feminicídios no México aumentaram 4% nos primeiros três anos do atual governo (BARRAGÁN, 2021).

Embora a iniciativa do México de propor uma política externa feminista seja aplaudida por seus parceiros em fóruns multilaterais, resta saber se o país será capaz de acelerar sua implementação nos próximos dois anos. Recentemente, o Chile também anunciou sua intenção de formular uma política externa feminista (URREJOLA, 2022). Trata-se de uma oportunidade para que ambos os países explorem mecanismos de cooperação sul-sul que promovam uma agenda feminista adaptada à América Latina e que seja capaz de articular a política local e externa. Ao liderar uma política externa feminista no sul global, o México e o Chile têm a oportunidade de mostrar por que e como essa abordagem pode ir além da ajuda ao desenvolvimento, adaptando instrumentos internacionais ao seu contexto regional e nacional e abrindo caminho para inovações em suas políticas públicas.

(7) Foi o governo panamenho que rejeitou a nomeação, pois o presidente mexicano se recusou a reconsiderar e minimizou as histórias das sobreviventes (NÚÑEZ ESPEJEL; LÓPEZ PÉREZ, 2022).

Em última análise, vê-se que, de modo geral, a abertura à participação da sociedade civil variou significativamente entre os países latino-americanos e, na maioria dos casos, ainda é um ponto a ser melhorado, não só na atribuição de papéis a organizações e movimentos sociais que atuam nesta agenda, mas também no maior esclarecimento da função a ser por eles desempenhado ao longo do processo de implementação, monitoramento e avaliação dos PNAs.

(ii) Conteúdo e objetivos

Os sete países reservam a parte inicial do texto de seus planos para fundamentar a importância da agenda e os marcos que o antecedem nas esferas doméstica, regional e internacional – a referência primeira sendo, naturalmente, a Resolução 1325 e suas resoluções complementares. A única exceção parcial é o PNA mexicano que inclui os marcos legais internacionais e nacionais em dois anexos no final do documento como listas, sem desenvolver uma justificativa para os referidos instrumentos.

Como antecedentes domésticos, os países sul-americanos concentram-se nos processos de reforma da defesa e nos esforços pela incorporação de mulheres às forças armadas, além dos marcos constitucionais e legais nacionais em questões de gênero. A Argentina, que de todos é quem investe a maior extensão do plano à exposição de tais antecedentes, enumera dezessete leis nacionais dedicadas à questão do gênero – e.g. a Lei nº 13.010, que versa a respeito dos Direitos Políticos da Mulher, e a Lei nº 26.743, sobre a identidade de gênero. O Chile, em seu plano mais recente, além de mencionar a Constituição de 1980 e a criação do Instituto Nacional dos Direitos Humanos, sublinha a importância do tema no programa presidencial de Michelle Bachelet e dedica as primeiras páginas a declarações individuais da presidente e dos principais ministros envolvidos na criação do PNA⁸. O Paraguai, além de mencionar a adaptação dos Códigos Penal, Civil e Eleitoral ao princípio da igualdade de gênero proclamado pela Constituição de 1992, respalda seu esforço também em seu Estatuto do Pessoal Militar de 2007. Por fim, o plano brasileiro destaca, entre outras coisas, a criação da primeira Delegacia da Mulher na América Latina, em São Paulo, e a aprovação da Lei Maria da Penha, “reconhecida pelas Nações Unidas como uma das mais avançadas na matéria [da violência doméstica]” (GOVERNO DO BRASIL, 2017, p. 30). No caso dos países centro-americanos, o passado recente do conflito interno e seus impactos para as mulheres e meninas, a necessidade de reparação e restituição dos direitos das vítimas dos conflitos internos, bem como as dimensões contemporâneas de insegurança pública são reconhecidas pelos PNAs. Os marcos nacionais legais evocados pelo plano salvadorenho incluem o Plano Quinquenal de Desenvolvimento (2014-2019), que transversaliza perspectivas de gênero em políticas públicas de educação, saúde, segurança, memória e construção da paz; e a Lei Especial Integral para uma Vida Livre de Violência Contra a Mulher, de 2010, que prevê uma abordagem interdisciplinar e baseada em direitos para a erradicação da violência contra o gênero.

Por sua vez, o México introduziu em no PNA sua política externa feminista como parte do marco regulatório nacional, visando transversalizar uma abordagem sensível ao gênero em sua agenda de política externa (GOVERNO DO MÉXICO, 2021, p. 3). Além de mencionar ações prévias implementadas nas forças armadas para promover a igualdade de gênero, o país enfatiza a priorização de abordagens “preventivas que buscam proteger a população, garantir os direitos humanos de todas as pessoas — particularmente os grupos em situação de vulnerabilidade— e colaborar com a sociedade na busca de soluções de conflitos e prevenção da violência” (GOVERNO DO MÉXICO, 2021, p. 3). Destaca-se, nesse sentido, a menção à Iniciativa Spotlight, uma campanha promovida pelas Nações Unidas em

(8) Relações Exteriores, Defesa, e Mulher e Equidade de Gênero.

parceria com a União Europeia, voltada para o combate à violência contra a mulher. A menção a este documento merece destaque visto que sua implementação no México tem como objetivo prevenir e erradicar o feminicídio. Nesse sentido, o PNA proporciona um reconhecimento implícito das particularidades locais da violência enfrentada pelas mulheres e que escapam às concepções tradicionais de conflito e paz. Ainda que à primeira vista essa menção chame atenção ao incorporar uma temática tradicionalmente excluída da agenda MPS, seria arriscado considerá-la uma tentativa de adaptação da agenda ao contexto nacional ou regional. A situação dos feminicídios não é mencionada em nenhum lugar do documento, nem há uma análise aprofundada da situação da violência baseada no gênero no território mexicano. Embora apresente como linha de ação a criação de polícias especializadas na prevenção, investigação e repressão de crimes de violência contra a mulher, essas unidades já existem em muitas partes do país. Em outras palavras, apesar de introduzir normas e propostas que poderiam ter se tornado inovações normativas voltadas para melhor responder ao contexto local, o PNA acaba não as desenvolvendo e é ambíguo no reconhecimento da situação de insegurança e violência no México.

A Convenção Interamericana de Belém do Pará para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher é citada pelos sete países como antecedente regional⁹, e os marcos internacionais são variados: além das resoluções, como colocado acima, aparecem a Carta da ONU, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), a Declaração e a Plataforma de Ação de Beijing, o Estatuto de Roma e a Declaração do Milênio. Também ganha destaque o histórico do compromisso desses países em contribuir ao êxito de operações de paz da ONU – o Brasil, por exemplo, ressalta sua experiência desenvolvendo projetos de cooperação contra a violência sexual em países como o Haiti, a Guiné-Bissau e a República Democrática do Congo (GOVERNO DO BRASIL, 2017, p. 32); a Argentina, por seu turno, destaca que a busca pela paz e pela segurança internacionais é um dos pilares de sua política externa, o que explica a sua participação em missões de manutenção da paz desde 1958 (GOVERNO DA ARGENTINA, 2015, p. 9). Em seu anexo sobre o marco regulatório internacional, o México inclui a Política de Tolerância Zero das Nações Unidas para prevenir e responder à exploração e abuso sexual por funcionários da organização e o Acordo Voluntário entre o Secretário-Geral e os Estados-membros das Nações Unidas para Eliminação da Exploração e Abuso Sexual de 2017. Embora a participação do México nessas missões tenha sido discreta, um dos objetivos é aumentá-la, por isso esses compromissos foram ressaltados pelo documento.

Nos casos de El Salvador e Guatemala, ganham destaque os impactos dos conflitos para mulheres e meninas e as experiências nacionais com a inclusão e participação de mulheres nos processos de paz. No PNA de El Salvador, por exemplo, atenta-se para a utilização da violência contra mulheres e meninas como um “instrumento para a desestabilização de comunidades” e como um mecanismo de “controle social”, reconhecendo a necessidade de medidas de apoio às sobreviventes (GOVERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 11–12). Desse modo, o conteúdo do PNA é posicionado em conjunto às políticas do Estado relacionadas à justiça de transição e reparação das vítimas do conflito, incluindo questões relacionadas ao desaparecimento forçado de meninas e meninos. Nesse sentido, o PNA salvadorenho consagra a reinstauração dos Direitos Humanos das mulheres no contexto pós-conflito como dimensão central para a implementação da agenda MPS no plano doméstico. Além disso, ao reconhecer expressamente a complementariedade entre segurança humana e segurança nacional, o documento afirma a relevância da Resolução 1325 para o enfrentamento das violências contra mulheres e meninas oriundas do contexto de insegurança pública (GOVERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 22).

(9) Brasil não a cita diretamente, mas faz referência ao seu conteúdo.

O plano da Guatemala dedica seu quinto pilar especificamente para ações de reparação para mulheres vítimas de violações de direitos humanos durante o conflito armado. Além da criação e fortalecimento de programas específicos voltados para a assistência jurídica, psicológica e psicossocial de sobreviventes e para a proteção de testemunhas, o pilar inclui como um de seus objetivos estratégicos ações para a disseminação da memória e a promoção de uma cultura de denúncia de violação de direitos humanos das mulheres (GOVERNO DA GUATEMALA, 2017, p. 44). Destaca-se ainda outra inovação aportada pelo PNA da Guatemala: a adoção de uma abordagem interseccional, que considera a sobreposição do gênero com outros eixos de opressão como raça, etnia e idade. Nesse sentido, o documento faz questão de explicitar que ao mobilizar a categoria “mulheres” seu conteúdo refere-se “a todas as mulheres em seu conjunto: maias, garífunas, xincas e mestiças, em todas as etapas do ciclo de vida” (GOVERNO DA GUATEMALA, 2017, p. 13). Ao promover essa leitura, o PNA da Guatemala favorece uma compreensão mais abrangente e inclusiva das diferentes condições sociais em que a violência e a discriminação são produzidas e vivenciadas. Dessa maneira, o reconhecimento da identidade e dos direitos dos povos originários é incentivado como parte integrante da agenda MPS na Guatemala, sobretudo em função da utilização da violência sexual como arma de guerra durante a guerra civil no país¹⁰.

Cabe notar, portanto, que há diversidade na escolha pelo alcance dos planos, i.e. se eles foram considerados exclusivamente instrumentos de política externa, voltados ao meio internacional, ou integraram e adaptaram a agenda à política doméstica. Aqui, nota-se uma disposição maior dos países sul-americanos e do norte-americano a propor esforços voltados para fora, enquanto os países centro-americanos tendem a se engajar com questões relacionadas ao processo de reestruturação social do pós-conflito. Nota-se, em particular, que ao tecerem uma conexão direta entre a Resolução 1325 e as dinâmicas relacionadas à segurança pública e aos direitos humanos das mulheres, os PNAs de El Salvador e Guatemala rompem o entendimento dominante de que a agenda MPS deve se manter apartada dos debates de segurança pública (MEYER MCALEESE, 2019; DRUMOND; REBELO, 2020a).

Contudo, ainda que se possa fazer uma diferenciação entre a ênfase interna do planos centro-americanos e a externa dos demais casos, algumas nuances podem ser notadas. Por exemplo, observa-se os esforços de alguns países de adaptar o arcabouço da agenda MPS para além dos entendimentos tradicionais de paz e segurança, respondendo a algumas inseguranças vivenciadas por mulheres e meninas da região. Nos PNAs argentino e paraguaio, é possível encontrar maior integração entre as políticas de gênero desses países na esfera internacional e na doméstica (DRUMOND; REBELO, 2020b). O plano argentino, por exemplo, adota uma visão holística da paz, com uma visão mais abrangente da agenda MPS que inclui as inseguranças e vulnerabilidades existentes fora dos contextos de conflito e pós-conflito. Esta perspectiva é explicitada nas referências à prestação de assistência e proteção a mulheres e meninas vulneráveis em circunstâncias de desastres “sócio-naturais” e “sócio-culturais” (DRUMOND; REBELO, 2020b, p. 475). Nesse sentido, o plano compromete-se a “continuar a integração do gênero nas agências encarregadas de prestar assistência em situações de conflito e desastres sócio-naturais” (GOVERNO DA ARGENTINA, 2015, p. 19). Por sua vez, no PNA do Paraguai, destaca-se o empenho em integrar as perspectivas de gênero nas estruturas dos Comitês Locais de Emergência e no Atlas Nacional de Riscos, mecanismo criado para informar as políticas públicas de redução e resposta ao risco de desastres. Esta iniciativa é vital para o desenvolvimento de estratégias sensíveis ao gênero para desas-

(10) A *Comisión para el Esclarecimiento Histórico* (CEH) da Guatemala estima que 88,7% das vítimas de estupro eram mulheres maias. Além de estupros, os corpos das mulheres maias também foram submetidos a mutilações, exploração sexual, esterilização forçada e aborto forçado (CEH, 1999).

tres naturais relacionados à Bacia do Prata, que afetam principalmente mulheres e meninas locais de comunidades mais pobres (DRUMOND; REBELO, 2020b, p. 474). Tais previsões não apenas promovem uma compreensão mais holística das dimensões de gênero da (in)segurança humana, mas também oferecem reflexões promissoras para a transversalização do gênero nos debates de segurança doméstica e regional (DRUMOND; REBELO, 2020b, p.474).

A inserção de uma perspectiva de gênero na política de paz e segurança – inclusive nos módulos de treinamento militar – figura como um objetivo de todos os planos, seja como tópico à parte ou como subtópicos dos pilares. Com exceção do atual PNA chileno – que se detém mais longamente no item sobre prevenção –, o pilar mais discutido pelos planos da região é o da participação. Nesse sentido, os sete países se comprometem com a ampliação da presença de mulheres em todas as esferas dos processos de prevenção e resolução de conflitos e de manutenção e consolidação da paz¹¹. À exceção de Chile, Guatemala e México, os demais países preveem também medidas para ampliar o acesso de mulheres às forças armadas. Os planos chileno e mexicano se restringem ao aumento a participação de mulheres em operações de paz, não mencionando a questão da carreira militar para a mulher de modo mais amplo¹². É interessante notar que os PNAs latino-americanos ignoram que as mulheres militares precisam estar, primeiramente, integradas às forças nacionais para que se consiga alcançar esse objetivo. Assim, os desafios para o envolvimento das mulheres nas instituições militares e policiais não podem ser isolados daqueles relacionados ao aumento da sua presença nas missões de paz da ONU (DRUMOND; REBELO, 2018).

Em todos os casos, a ênfase dada à participação reduz-se à ampliação da participação formal e não é acompanhada de uma reflexão sobre as condições estruturais e as barreiras institucionais que mantêm as mulheres sub-representadas nesses espaços. Nota-se a ausência de compromissos específicos para o avanço de uma participação substantiva e efetiva que torne esses espaços mais democráticos, inclusivos e justos em termos de gênero, raça, etnia e classe. Questões relacionadas à discriminação salarial e condições laborais dignas, incluindo abuso sexual e moral, também são ignoradas.

No pilar de prevenção, a prioridade central dos planos é a questão da violência sexual. Com esse objetivo, o Paraguai e a Guatemala propõem a realização de campanhas para o combate e prevenção da violência de gênero e se comprometem com a promoção de uma cultura de paz (GOVERNO DO PARAGUAI, 2015, p. 12; GOVERNO DA GUATEMALA, 2017, p. 56). A Guatemala também prevê medidas para fortalecer o programa de reparações priorizando as mulheres vítimas de violência sexual e as redes de apoio e assistência às sobreviventes (GOVERNO DA GUATEMALA, 2017, p. 57). El Salvador enfatiza as políticas de tolerância zero a atos de violência cometidos por agentes do Estado contra mulheres e meninas. Ainda, o país sugere a criação de mecanismos de coordenação para relacionar o Plano “El Salvador Seguro” de enfrentamento à violência e criminalidade no âmbito doméstico com os compromissos previstos pela Resolução 1325 (GOVERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 29–30). Já o Brasil se limita ao compromisso de instituir um “mecanismo de alerta para prevenir a violência baseada em gênero em situações de conflito e pós-conflito” (GOVERNO DO BRASIL, 2017, p. 53), ignorando os altos índices de violência, abuso e exploração sexual que afetam mulheres e meninas em seu território e em suas fronteiras.

(11) Argentina e Brasil especificamente estendem o compromisso em apoiar a inserção de mulheres em cargos de liderança também ao âmbito da ONU e outras organizações internacionais.

(12) Paraguai e El Salvador também incluem medidas para a ampliação da presença de mulheres em forças policiais.

O Chile, entre outras medidas, se dispõe a realizar capacitações sobre o tema antes do envio de tropas e a compilar informações estatísticas sobre casos de violência baseada em gênero durante a atuação de contingentes nacionais em operações de paz. Além das medidas voltadas à violência sexual, o plano chileno também estabelece a inclusão da perspectiva de gênero como um fator preventivo, investindo na elaboração de normas e na condução de pesquisas acadêmicas relacionadas à agenda MPS (GOVERNO DO CHILE, 2015). O PNA mexicano, por sua vez, destaca o fortalecimento da capacitação nas “áreas de prevenção e atenção à violência sexual e de gênero em situações de conflito e pós-conflito”, comprometendo-se a “promover a formação das instituições policiais na prevenção da violência contra as mulheres e meninas” e “criar forças policiais especializadas na prevenção, investigação e repressão de crimes de violência contra a mulher” (GOVERNO DO MÉXICO, 2021, p. 17). Embora o plano do México tenha um enfoque amplamente externo, a inclusão deste tema para implementação interna é um passo positivo na adaptação da agenda às necessidades locais.

Em termos de conteúdo comparativo, o PNA mexicano merece ainda atenção por três motivos: uma discussão superficial sobre o contexto em que se desenvolve, o escasso engajamento que apresenta com a política externa feminista e a abordagem tradicional que replica. No primeiro ponto, o documento segue um formato executivo, sem aprofundar ou situar o seu conteúdo nos quadros conceituais e normativos de uma política externa feminista. O caráter superficial e raso do PNA se contrasta de forma notória com o comprometimento de um país que busca a paz feminista. Com exceção de uma breve menção à igualdade de gênero como condição necessária para a paz e o desenvolvimento sustentável, não há diálogo substantivo sobre como o PNA se encaixa na PEF promovida pelo governo, que entrou em vigor um ano antes do lançamento do plano. Ademais, o PNA se concentra principalmente no compromisso de aumentar a presença de mulheres nas missões de paz, ou seja, um requisito mínimo da agenda MPS. O México tem tido uma presença modesta nessas missões desde que decidiu contribuir com tropas em 2014. E, embora seja positivo que o país deseje investir recursos no aumento de mulheres nas operações de paz, este e outros compromissos que assume, especialmente no que diz respeito à formação em perspectiva de gênero, são ações que já estavam em andamento mesmo antes da aprovação do PNA.

A questão da proteção, ajuda humanitária e recuperação são expressas de diferentes modos pelos países. Para o Chile, a proteção aparece na forma de objetivos estratégicos que visam garantir a proteção de direitos de meninas e mulheres em zonas de conflito e pós-conflito, e se desdobram em objetivos específicos como a aplicação do princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P) e a difusão da justiça de transição. Em relação ao seu quarto eixo – socorro e recuperação –, o Chile enuncia como objetivo estratégico o fortalecimento da capacidade internacional de resposta humanitária, propondo para isso a realização de coordenações regionais e com as agências da ONU. Por outro lado, Brasil, Argentina e Guatemala tocam em questões de proteção que o Chile não levanta, tais como a ampliação do acesso à justiça para as mulheres; o reforço de mecanismos contra a impunidade de suspeitos de violência baseada em gênero; o acompanhamento e o provimento de estruturas de apoio para vítimas de violência sexual; e a incorporação da proteção de mulheres e meninas e da perspectiva de gênero em projetos de infraestrutura.

Para Argentina e Brasil, a perspectiva de gênero é estendida também a processos de desarmamento, desmobilização e reinserção (DDR). O plano argentino, assim, expõe a capacitação de pessoal em temas de DDR a partir de uma perspectiva de gênero, de modo a identificar as necessidades específicas de mulheres e meninas ex-combatentes no processo de reintegração social (GOVERNO DA ARGENTINA,

2015, p. 18). Já o Brasil prevê a incorporação da perspectiva de gênero “no planejamento e execução de processos de desarmamento, desmobilização, reinserção e reintegração, e de programas de desenvolvimento econômico e social em situações pós-conflito e/ou de cooperação humanitária” (GOVERNO DO BRASIL, 2017, p. 58). No plano brasileiro, também consta medida no sentido de contribuir para que atividades de desminagem levem em conta aspectos de gênero da população afetada.

Os planos da Guatemala e El Salvador estão mais direcionados para questões de segurança pública e cidadania. O PNA salvadorenho reconhece a necessidade de promover assistência em casos de violações de direitos humanos de mulheres migrantes (GOVERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 30). E, em seu pilar de proteção, chama atenção para a importância do desenvolvimento de mecanismos institucionais para a proteção de direitos de mulheres e meninas vítimas de “violência social”, ampliando assim o escopo da proteção para além dos conflitos armados. Essa ampliação pode ser observada pela preocupação de integrar ao PNA medidas para a promoção de acesso ao trabalho digno para mulheres em condições de violência social, reconhecendo, portanto, o vínculo entre pobreza e insegurança (GOVERNO DE EL SALVADOR, 2017, p. 30).

A transversalização de gênero, por fim, surge como uma preocupação em todos os planos. Nesse sentido, Argentina, Paraguai e El Salvador se comprometem a inserir uma perspectiva de gênero em cursos de formação militares e na provisão da ajuda humanitária. Apesar de propor a inserção de unidades temáticas sobre gênero em escolas de capacitação, o Chile não se compromete com a incorporação da perspectiva de gênero no treinamento militar do país de forma mais ampla. O Plano da Guatemala não menciona especificamente as forças armadas, mas prevê treinos e capacitações voltados, principalmente, para órgãos nacionais e para lideranças da sociedade civil, incluindo lideranças indígenas. O México, por sua vez, estabelece que a transversalização de gênero no Plano decorre de sua PEF que prevê essa integração a todos os exercícios realizados pelo país no cenário internacional. Assim, o eixo principal do PNA, que é a atuação do pessoal mexicano em missões de paz, automaticamente se enquadra nessa diretriz¹³. Também estabelece que promoverá a incorporação da perspectiva de gênero em todos os esforços de prevenção, manutenção e consolidação da paz, inclusive no território nacional. O Brasil se compromete a promover a “capacitação na área de mulheres, paz e segurança de todo o pessoal que atue em situações de consolidação da paz” (GOVERNO DO BRASIL, 2017, p. 33), mas não menciona a adaptação currículos e materiais conforme a perspectiva de gênero.

Em suma, o perfil adotado pelos PNAs latino-americanos tem, em grande maioria, sua orientação concentrada nas áreas de defesa e política externa, trabalhando com uma abordagem estreita e focada em objetivos limitados, tais como a inclusão formal das mulheres locais nos processos de paz e/ou o aumento quantitativo de mulheres nacionais nas operações de paz. Tal abordagem desconsidera uma visão holística e intersetorial da agenda MPS, que é baseada no entendimento de que os conflitos estão conectados a relações desiguais de poder que promovem um *continuum* de violências baseadas no gênero (DRUMOND; REBELO, 2018). Ainda que esses países escapem a uma definição tradicional de conflito armado, o avanço da igualdade de gênero, a erradicação da violência contra a mulher e o respeito ao direito das mulheres são fundamentais para o alcance da paz sustentável. É essencial que as revisões desses planos proponham medidas inovadoras, que complementem as formas tradicionais de se pensar a segurança e aproximem seu foco das prioridades e particularidades domésticas e regionais.

(13) No que diz respeito à formação para as forças armadas, o PNA refere-se à formação em direitos humanos e gênero. No entanto, isso não é novo. Seguindo duas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o México é obrigado a oferecer esses treinamentos desde 2010 e, segundo organizações feministas, não cumpriu integralmente sua responsabilidade (para mais informações, ver DATA CÍVICA; EQUIS JUSTICIA PARA LAS MUJERES; INTERSECTA, 2020).

Quadro comparativo: Planos Nacionais de Ação adotados por países latino-americanos

	Chile (2009)	Chile (2015)
Presidente e contexto político interno no período de elaboração	Michele Bachelet (Partido Socialista do Chile). Bachelet grande patrocinadora da agenda. Troca de governo entre aprovação e implementação comprometeu primeiro plano.	Michele Bachelet (Partido Socialista do Chile). Segundo plano ainda fundamentado no investimento de Bachelet, agora em seu segundo mandato, mas busca institucionalizar agenda
Lançamento	Agosto 2009	Março 2015
Duração	Não especificada à época	3 anos
Instituições envolvidas na elaboração e/ou com papel atribuído na implementação	Liderado por MRE; Ministério da Defesa; e Serviço Nacional da Mulher. Também participam: Ministério da Educação, da Saúde, de Planejamento (hoje desenvolvimento social), Exército, Marinha, Força Aérea, Carabineros, Polícia de Investigação, Estado Maior da Defesa Nacional, CECOPAC, Academia Diplomática e Academia Nacional de Estudos Políticos e Estratégicos (ANEPE)	Ministérios das Relações Exteriores, da Defesa Nacional, da Mulher e Igualdade de Gênero, da Saúde, do Interior; Academia Nacional de Estudos Políticos; Estratégicos Centro Chileno de Operações de Paz
Participação da sociedade civil e de outros atores nacionais e internacionais	<i>Corporacion Humanas; Universidad de Chile; Universidad Arcis; FLACSO-Chile</i>	<i>Instituto Nacional de Derechos Humanos; Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile; Centro Regional de Derechos Humanos (Humanas); Comunidad Mujer</i>
Objetivos centrais	(i) transversalização de gênero; (ii) direitos; (iii) participação; (iv) coordenação	(i) prevenção; (ii) participação; (iii) proteção; (iv) socorro e recuperação
Menção a antecedentes/arcabouços normativos nacionais, regionais e internacionais	Constituição Chilena; CEDAW; Convenção Interamericana de Belém do Pará; Declaração e Plataforma de Ação de Beijing; Objetivos do Milênio; Estatuto de Roma; Resoluções 1325/1820; Participação chilena em OPs; Participação de mulheres nas FFAA	Constituição Chilena; Instituto Nacional dos Direitos Humanos; Programa de governo da Michelle Bachelet; Carta da ONU; Declaração Universal dos Direitos Humanos; CEDAW; Convenção Interamericana de Belém do Pará; Beijing 1995; Estatuto de Roma; Declaração do Milênio; Resoluções 1325, 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122; ONU Mulheres
Distribuição de tarefas entre ministérios	Sim	Sim
Estabelecimento de indicadores	Não	Sim
Mecanismos de monitoramento	Sim. Conselho de Ministros para a igualdade de oportunidades (órgão político com sessão anual); Comitê Interministerial (seguimento técnico); Observatório (membros do governo e da sociedade civil, sessões semestrais)	Sim. Comitê Interministerial e Observatório com sociedade civil.
Orçamento alocado	Não	Cada instituição responsável deve alocar em seu orçamento anual um item destinado a financiar as atividades do PNA. No entanto, o PNA não inclui um orçamento alocado ou estimado
Foco interno e/ou externo?	Externo	Externo

	Argentina	Paraguai	Brasil
Presidente e contexto político interno no período de elaboração	Cristina Kirchner (Partido Judicialista)	Horacio Cartes (Partido Colorado)	Dilma Rousseff (PT)/ Michel Temer (PMDB). Troca de governo no meio do processo de elaboração; turbulência política
Lançamento	Setembro 2015	Dezembro 2015	Março 2017
Duração	3 anos	Objetivos de curto prazo previstos para até 5 anos	2 anos (prorrogado por mais 4 anos)
Instituições envolvidas na elaboração e/ou com papel atribuído na implementação	Liderado pelo MRE e Ministério da Cultura. Com participação dos ministérios de: Segurança, Justiça e Direitos Humanos, Interior e Transporte, Trabalho e Seguridade Social, Educação, Saúde, Economia e Finanças Públicas, Defesa e Conselho Nacional das Mulheres	Equipe técnica interinstitucional com membros de Ministérios das Relações Exteriores, de Educação e Cultura, do Interior, de Defesa Nacional, de Saúde Pública e Bem-estar social, Ministério da Mulher, Secretaria de Emergência Nacional, Secretaria da Infância e da Adolescência, Comando das Forças Militares, CECOPAZ, Academia Militar, Polícia Nacional	Grupo de trabalho integrado por: MRE, Ministério da Defesa (+ 3 forças armadas), Ministério de Justiça e Segurança Pública (então Ministério de Justiça e Cidadania) e dos Direitos Humanos
Participação da sociedade civil e de outros atores nacionais e internacionais	Houve diálogo com organizações da sociedade civil e organizações de mulheres.	Plano não especifica como foi a participação da sociedade civil. Enuncia que sociedade civil vai participar do monitoramento, mas não estabelece como.	Instituto Igarapé; ONU Mulheres Brasil
Objetivos centrais	(i) aumentar a presença de mulheres em missões de paz e assistência humanitária; (ii) aumentar a participação política das mulheres nas esferas decisórias de todas as atividades relacionadas à paz e à segurança; (iii) transversalizar o gênero em todas as atividades de consolidação da paz; (iv) Proteger os direitos humanos de mulheres e meninas em países em conflito e pós-conflito	Objetivo de longo prazo é contribuir para a eliminação das barreiras culturais que impedem a plena participação das mulheres em todos os âmbitos da sociedade humana. Objetivos de curto prazo: (i) aumentar participação em decisões institucionais; (ii) cultura de paz para prevenção de conflitos; (iii) coordenação interinstitucional, intersetorial e internacional para implementar a Res 1325; (iv) perspectiva de gênero	(i) aumento da participação de mulheres brasileiras em atividades de paz e segurança (civis, diplomatas, militares, policiais); (ii) aumentar a contribuição brasileira no combate à violência de gênero e proteger meninas e mulheres em situações de conflitos (antes, durante e depois); (iii) fortalecer a perspectiva de gênero; (iv) aumentar a conscientização sobre a agenda MPS no Brasil
Menção a antecedentes/arca-bouços normativos nacionais, regionais e internacionais	Menciona, dentre outros: resoluções 1325, 1820, 1888, 1889, 1960; Beijing 1995; CEDAW; Convenção de Belém do Pará; Constituição argentina; Várias leis nacionais; Participação argentina em OPs.	Resolução 1325; CEDAW; Beijing 1995; Convenção Interamericana de Belém do Pará; Estatuto de Roma; Constituição paraguaia; Código penal, civil e eleitoral; Estatuto do Pessoal Militar	Carta da ONU; Resoluções 1325, 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122, 2242; Beijing 1995; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; CF/88; Delegacia de Defesa da mulher; Leis nacionais (ver texto), incluindo Maria da Penha; Secretaria de políticas para as mulheres; Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (+ Planos Nacionais)
Distribuição de tarefas entre ministérios	Sim	Sim	Sim
Estabelecimento de indicadores	Sim	Sim	Não
Mecanismos de monitoramento	Sim. O PNA determina que a Dirección de la Mujer (parte do MRE) será responsável por convocar o Conselho Nacional das Mulheres e os Ministérios envolvidos para implementar um mecanismo de monitoramento e seguimento interinstitucional para revisões periódicas e difusão dos avanços.	Sim. Conselhos de Ministérios com reuniões anuais.	Sim. O PNA prevê estabelecimento de mecanismos de acompanhamento com relatórios anuais.
Orçamento alocado	Não	Não	Não
Foco interno e/ou externo?	Predominantemente externo com algumas ações voltadas para o âmbito interno	Ambos	Externo

	El Salvador	Guatemala	México
Presidente e contexto político interno no período de elaboração	Salvador Sánchez Cerén (FMLN). Contexto de avanço de políticas públicas voltadas para a promoção de igualdade de gênero e combate à violência contra a mulher	Jimmy Morales (Frente de Convergência Nacional)	Andrés Manuel López Obrador (Morena), o primeiro presidente com uma suposta plataforma de esquerda e que apresenta uma Política Externa Feminista
Lançamento	2017	2017	Janeiro 2021
Duração	5 anos	Não especificada	4 anos (Será revisto em 2024)
Instituições envolvidas na elaboração e/ou com papel atribuído na implementação	Processo liderado pelo MRE em colaboração com o ISDEMU (<i>Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer</i>)	Mesa Interinstitucional sobre Mulher, Paz e Segurança (MIMPAZ), mecanismo composto por 14 instituições estatais, incluindo o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério Público, a Defensoria da Mulher Indígena, entre outras.	Apresentado como um esforço conjunto de Secretaria das Relações Exteriores, Secretaria de Defesa, Secretaria de Marinha, Secretaria de Segurança e Proteção ao Cidadão e Instituto Nacional da Mulher (INMUJERES).
Participação da sociedade civil e de outros atores nacionais e internacionais	<i>Concertación Feminista Prudencia Ayala</i> ; ONU Mulheres; <i>Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)</i> ; “ <i>Grupo de Amigos da resolução 1325</i> ”; e <i>Embaixada do Chile em El Salvador</i>	ONU Mulheres e das ONGs IEPADES (<i>Instituto de Enseñanza para el desarrollo sostenible</i>) e Impunity Watch	A participação da sociedade civil na elaboração do Plano não foi relatada. Houve uma participação pontual da ONU Mulheres.
Objetivos centrais	(i) participação; (ii) prevenção; (iii) proteção; (iv) medidas de restituição de direitos; (v) fortalecimento do processo de implementação da 1325	(i) empoderamento e participação das mulheres; (ii) formação e desenvolvimento das mulheres; (iii) respeito aos direitos humanos das mulheres; (iv) liderança de mulheres para a consolidação da paz; (v) reparação digna e transformadora das violações dos direitos humanos das mulheres em situações de conflito e pós-conflito	Dez objetivos estratégicos associados aos pilares de (i) prevenção; (ii) participação; (iii) proteção; (iv) socorro e recuperação
Menção a antecedentes/arcabouços normativos nacionais, regionais e internacionais	CEDAW (1979), Convenção Interamericana de Belém do Pará (1994); Estatuto de Roma (1998); Resoluções 1325, 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122, 2242. Plano Quinquenal de Desenvolvimento 2014-2019 (nacional); Lei Especial Integral para uma vida livre de violência para as mulheres (2010); Lei de igualdade, equidade e erradicação da discriminação contra as mulheres (2011); Plano Nacional de Igualdade (2016-2020)	CEDAW (1979), Plataforma de Ação de Beijing, ODSs, Resoluções 1325, 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122, 2242, Estatuto de Roma da Corte Penal Internacional, Convenção Belém do Pará, Comissão Interamericana de Mulheres, Tratado Marco de Segurança Democrática na América Central, Conselho de Ministras da Mulher da América Central, Constituição Política da República de Guatemala, Acordos de Paz, Pacto pela Segurança e Justiça, entre outros.	Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos; Leis nacionais e programas governamentais (ler texto); CEDAW; Convenção de Belém do Pará; Política de Tolerância Zero das Nações Unidas para prevenir e responder à exploração e abuso sexual por funcionários da Organização; Pacto Voluntário entre o Secretário-Geral e os Estados membros das Nações Unidas para a eliminação da exploração e abuso sexual, adotado em 2017, entre outros
Distribuição de tarefas entre ministérios	Sim	Sim	Sim
Estabelecimento de indicadores	Sim	Sim	Sim
Mecanismos de monitoramento	Sim. O Comitê de Implementação será responsável pelo estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e integração deste plano ao de outras instituições, por meio de relatórios, colocando as informações acerca do plano à disposição da sociedade civil.	A MIMPAZ é indicada como responsável pelo monitoramento e avaliação (M&A) do PNA. Apesar de mencionar a existência de um sistema de M&A, este não é apresentado no PNA.	Não estão indicadas de maneira explícita no PNA.
Orçamento alocado	Não	Cada instituição responsável deve alocar em seu orçamento anual um item destinado a financiar as atividades do PNA. No entanto, o PNA não inclui um orçamento alocado ou estimado.	Cada instituição responsável deve alocar em seu orçamento anual um item destinado a financiar as atividades do PNA. No entanto, o PNA não inclui um orçamento alocado ou estimado.
Foco interno e/ou externo?	Interno	Interno	Externo

(iii) Estratégias de implementação e monitoramento

Com relação às estratégias de implementação e monitoramento dos PNAs aqui discutidos, podemos apontar o fato de que nem todos estipulam indicadores, prazos e atribuem as tarefas assumidas entre os atores envolvidos em seus respectivos processos (ver quadro comparativo)¹⁴. Com exceção da Guatemala, todos os demais planos têm tempo de duração estabelecido¹⁵, mas nem todos fracionam o cumprimento das metas ao longo de tais prazos. Assim, enquanto o Chile atrela o cumprimento da maioria de suas atividades a prazos anuais e o Paraguai distribui seus objetivos de curto prazo ao longo dos cinco anos de vigência do plano, o mesmo não se vê nos planos argentino e brasileiro.

Nos planos sul-americanos, se estipula a criação de comissões/conselhos interministeriais ou outras formas de mecanismos formais de acompanhamento, encarregados de reunir representantes de diferentes instituições com o intuito de verificar o andamento do processo e produzir informes periódicos. Com exceção do Paraguai, todos os planos mencionam o envolvimento da sociedade civil nessa fase, porém, nem sempre fica claro como se dará esse engajamento. No caso do México, também não está claro quais são as condições em que se dará a aproximação com a sociedade civil. O único objetivo em que é possível identificar cooperação específica é na criação de redes de mulheres construtoras da paz (GOVERNO DO MÉXICO, 2021, p. 7). Este esforço, liderado pelo *Instituto Nacional de las Mujeres* (INMUJERES)¹⁶, começou em 2019 e envolve o trabalho com ativistas e organizações locais em todo o território. Porém, novamente, sendo um projeto que já existia fora do PNA, é difícil saber se há um envolvimento direto com os objetivos mais amplos do plano.

Em termos de financiamento, o segundo plano chileno é o único entre os países sul-americanos que determina a origem orçamentária destinada às atividades para sua implementação. Diz o texto: “cada instituição coordenadora deverá contemplar, em seu orçamento anual, um item destinado ao financiamento das atividades que lhes correspondem de acordo com os objetivos do presente Plano. Da mesma forma, recomenda-se considerar o mencionado item às instituições participantes” (GOVERNO DO CHILE, 2015, p. 25). O PNA mexicano e o guatemalteco também solicitam às instituições coordenadoras que programem os recursos necessários em seu orçamento. Em particular, o PNA do México inclui a previsão de buscar “recursos adicionais com parceiros estratégicos em nível internacional”, mas não especifica quem é o responsável por esta busca, quais seriam os parâmetros, ou seu destino específico. A Argentina deixa a designação orçamentária a critério dos órgãos responsáveis por cada medida (GOVERNO DA ARGENTINA, 2015, p. 25), e o Paraguai menciona apenas a “gestão de fundos financeiros institucionais para o seguimento da implementação da Resolução 1325” (GOVERNO DO PARAGUAI, 2015, p. 13), de modo que nenhum compromisso vinculante é assumido nesse sentido. O Brasil, por fim, sequer menciona a questão do financiamento das medidas previstas em seu PNA. Conforme já elucidado por especialistas, o monitoramento e o financiamento dos planos nacionais são de crucial importância para que tais documentos atinjam o impacto prático pretendido (GIANNINI, 2016). Com isso em mente, fica claro que os próximos planos desenvolvidos na região se beneficiariam da concepção de indicadores e prazos claros, além da garantia de uma designação orçamentária que assegure a implementação das medidas adotadas.

(14) O primeiro PNA chileno não tinha prazo de duração e não contava com um sistema de indicadores capaz de guiar a fase de implementação e monitoramento, o que gerou críticas, de modo que especialistas reportam dificuldades até mesmo em apreender os resultados práticos do período de vigência de tal plano (MARCHETTI, 2017). Isso foi corrigido no segundo PNA do país.

(15) O plano chileno e o argentino foram aprovados para um período 3 anos, o mexicano define 4 anos, e o paraguaio, 5 anos. O PNA Brasileiro foi inicialmente aprovado por um período de 2 anos e, em 2019, teve sua duração prorrogada por mais 4 anos.

(16) O INMUJERES é um órgão do governo Mexicano encarregado de coordenar a política nacional de igualdade de gênero nas ações do Estado.

3. Conclusão e recomendações

A análise dos PNAs latino-americanos evidencia a pluralidade e a falta de convergência na forma como os países da região comprometem-se com a agenda MPS. Nesse sentido, muitos países da região optaram por elaborar seu PNA como um instrumento de política externa, enfatizando a participação formal das mulheres nas forças armadas e nas operações de paz. Esse perfil pode ser notado no caso dos países sul-americanos e do México. Por outro lado, El Salvador e Guatemala seguiram o perfil adotado em contextos de pós-conflito nos quais os PNAs dialogam com as necessidades de reconstrução do tecido social e político.

Por um lado, essa heterogeneidade nos perfis dos PNAs latino-americanos reflete a adaptabilidade do arcabouço normativo internacional às particularidades e prioridades de cada contexto. Por outro lado, considerando os desafios e inseguranças comuns que afetam as mulheres e meninas da região, a ausência de pontos e compromissos em comum revela a falta de engajamento coordenado e de uma sinergia entre os atores estatais tanto na confecção de seus planos como nos diálogos sobre a agenda e sua aplicabilidade aos desafios e inseguranças enfrentados no plano regional. Nesse sentido, chama a atenção a ausência de temáticas como o desarmamento, tráfico de drogas e pessoas, a perseguição a defensoras de direitos humanos e ambientais e a migração forçada (DRUMOND; REBELO, 2018; GIANNINI et al., 2018; DRUMOND; REBELO 2020b).

Essa divergência no entendimento sobre o escopo e a utilidade da agenda MPS pode afetar os processos de tomada de decisão, reforçando a falta de engajamento com a temática em instâncias regionais voltadas para paz e segurança e a falta de aderência da agenda MPS às políticas públicas no plano doméstico. Isso é de particular importância para países que compartilham fronteiras e enfrentam desafios comuns. Por exemplo, a agenda MPS tem potencial para abrir espaços de cooperação em migração e política de segurança com perspectiva de gênero entre países como El Salvador, Guatemala e México.

É fundamental, portanto, estimular debates críticos sobre a relevância da agenda nos principais fóruns regionais, como a Organização dos Estados Americanos e o Mercosul, visando fomentar sua aplicabilidade na elaboração de políticas públicas sensíveis ao gênero em áreas-chave, tais como violência urbana e segurança pública, tráfico de armas, drogas e pessoas, migração e refúgio, direitos humanos, desastres naturais e mudança climática. Desataca-se ainda a importância da desmilitarização da agenda por meio de diálogos mais inclusivos e abrangentes com outros setores e ministérios que contemplem essas questões, seja na implementação dos PNAs existentes ou nos processos futuros de revisão. O compartilhamento de conhecimento e experiências e o fomento a atividades de capacitação sobre a agenda MPS por meio de oficinas, treinamentos e ações de conscientização são peças fundamentais para o estímulo de formação de uma massa crítica que avance a adaptação da temática às dinâmicas nacionais e regionais de segurança.

Para além de uma ampliação do seu escopo temático, a implementação da agenda na América Latina deve atentar para o desenvolvimento de metodologias interseccionais, que levem a sério as especificidades do contexto regional e que reconheçam como as inseguranças das mulheres latino-americanas são moldadas por diferenças de classe, raça, etnia, credo e orientação sexual. Nesse sentido, a participação ativa de atores e movimentos da sociedade civil é indispensável em todas as etapas, desde a elaboração ao monitoramento das políticas. Ademais, a análise dos PNAs demonstra que os debates e estratégias de implementação da agenda tendem a se concentrar nas estruturas e burocracias nacionais, negligenciando as esferas estaduais e municipais. Uma estratégia chave, portanto,

é investir em programas de localização que envolvam ativamente governos locais, lideranças tradicionais e organizações de mulheres de base. Esses atores devem ser estimulados a se apropriar da agenda e a atuar na elaboração de Planos Locais de Ação que respondam de forma mais direta às necessidades e demandas de suas comunidades. Nesse sentido, uma investigação mais aprofundada e sistemática das iniciativas sociais de monitoramento e localização da Agenda MPS na Colômbia pode ajudar não só a elucidar o espaço a ser ocupado pelos movimentos sociais neste esforço, mas também a pautar de forma mais crítica a relação entre atores estatais e sociais neste processo.

Considerando que a ausência de recursos compromete a operacionalização dos PNAs e os torna mais vulneráveis a mudanças políticas, iniciativas e projetos de sensibilização sobre a agenda voltados para a sociedade civil são cruciais para garantir a sua continuidade e o engajamento regional a despeito das trocas de governo. A ausência de diálogo com organizações não-governamentais e movimentos de mulheres, tanto na elaboração dos planos nacionais como em sua implementação, tem contribuído para perpetuar o desconhecimento sobre a sua existência e suas potencialidades fora dos círculos governamentais. Como resultado, o engajamento com a agenda MPS no cenário latino-americano permanece restrito às elites políticas, militares e acadêmicas e, portanto, suscetível à cooptação e alheio às vozes das mulheres negras, indígenas e rurais, sub-representadas nesses espaços. Para isso, é de vital importância que as mulheres latino-americanas se reconheçam e se apropriem ativamente da agenda. Diante de um cenário de expansão de lideranças com o perfil autoritário e militarista na região, a agenda MPS pode fornecer uma plataforma de diálogo para proteger os avanços nas políticas públicas de igualdade de gênero já conquistados.

4. Referências

- BARRAGÁN, A. México cierra un año negro con más de 3.000 mujeres asesinadas. **El País**, 31 dez. 2021.
- BUSTELO, M. G. Mediation with Non-Conventional Armed Groups? Experiences from Latin America. **BPC Policy Brief**, v. 6, n. 1, p. 4–36, 2016.
- COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (CEH). **Guatemala: Memory of Silence**. CEH, fev. 1999. Disponível em: <<http://shr.aas.org/guatemala/ceh/report/english/toc.html>>. Acesso em: 18 abr. 2022
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **En El Salvador se desarrolló el Seminario sobre la implementación de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad**. CEPAL, 29 out. 2014. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/notas-informativas/en-el-salvador-se-desarrollo-el-seminario-sobre-la-implementacion-de-la>>. Acesso em: 18 abr. 2022
- CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Women and peace and security: Report of the Secretary-General**. Resolução S/2010/498. New York: Nações Unidas, 28 set. 2010. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20S%202010%20498.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2022.
- DANTAS, M. E. B. **Dimensões da violência contra defensoras de direitos humanos no Brasil**. ONU Mulheres, 2021. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Relatorio-Defensoras-Violencia1.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2022.
- DATA CÍVICA; EQUIS JUSTICIA PARA LAS MUJERES; INTERSECTA. **Falsas salvaguardas: las capacitaciones de las Fuerzas Armadas en derechos humanos y género (2010-2019)**. Cidade do México: Data Cívica, 2020.
- DELGADO, L. P. C. (Coord.). **A 20 años de la Resolución 1325, las organizaciones de mujeres revisan su implementación en Colombia durante 2019**. Bogotá: Colombia Diversa, Corporación Casa de la Mujer, Corporación de Apoyo a Comunidades Populares (Codacop), Corporación Humanas - Centro

Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Corporación Sisma Mujer, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (Limpal Colombia), Fundación Oriéntame, Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de las Mujeres, Tejido Mujer de la Çxhab Wala Kiwe, 2020.

DESLANDES, A. Checking in on Mexico’s Feminist Foreign Policy. **Foreign Policy**, 30 dez. 2020. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2020/12/30/mexico-feminist-foreign-policy-one-year-in/>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

DONADIO, M. **Resolución del Consejo de Seguridad y Planes Nacionales de Acciones en América Latina**. [Relatório não-publicado]. Rio de Janeiro: Igarapé Institute, 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, mar. 2018. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-07-AE-31_Plano-Nacional-Mulheres-web.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2022.

DRUMOND, P.; REBELO, T. **1325 and Beyond: Moving Forward the WPS Agenda in Latin America**. Women in International Security (WIIS) Policy Brief, 2 jul. 2020a.

DRUMOND, P.; REBELO, T. Global pathways or local spins? National Action Plans in South America. **International Feminist Journal of Politics**, v. 22, n. 4, p. 462–484, 7 ago. 2020b.

ESCOBAR, L. T. Mulher, Forças Armadas e missões de paz na região Andina. In: MATHIAS, S. K. (Org.). **Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas forças armadas**. São Paulo: Unesp, 2010. p. 51–80.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2021.

GARCIA, D. P.; VELASCO UGALDE, A. **Mexico’s First Women, Peace and Security National Action Plan: An Assessment**. Women In International Security (WIIS) Policy Brief, jun. 2021. Disponível em: <<https://wiisglobal.wpengine.com/wp-content/uploads/2021/06/Philipson-and-Velasco-Mexico-Nap-June-2021.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

GIANNINI, R. A. **Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes: coletânea de boas práticas**. Instituto Igarapé. Artigo Estratégico 19, mar. 2016. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/04/AE-19_Construindo-Planos-Nacionais-de-A%C3%A7%C3%A3o-eficazes-21-03-2-2.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2022.

GIANNINI, R. A.; FOLLY, M.; LIMA, M. **Situações Extraordinárias: a Entrada de Mulheres na Linha de Frente das Forças Armadas Brasileiras**. Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <<http://igarape.org.br/mulheres-forcas-armadas/pt>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

GIANNINI, R. A.; PELLEGRINO, A.; PORTO, C.; LOBATO, L.; FOLLY, M.; ROCHA, M. **A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano: desafios e oportunidades**. Instituto Igarapé, 2018. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-30-AE-32_Agenda-MPS-web-Hi.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2022.

GOVERNO DA ARGENTINA. **Plan Nacional de Acción de la Republica de Argentina para la Implementación de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de Las Naciones Unidas y Subsiguientes**. Buenos Aires: Governo da Argentina, 2015. Disponível em: <<https://www.peacewomen.org/action-plan/nationalaction-plan-argentina>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

GOVERNO DA GUATEMALA. **Plan de Acción Nacional, PAN 1325 Para la Implementación de la Resolución 1325 y Resoluciones Conexas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre Mujeres, Paz y Seguridad**. Cidade da Guatemala: Mesa Interinstitucional sobre Mujeres, Paz y Seguridad, MIMPAZ, 2017.

GOVERNO DE EL SALVADOR. **Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325 “Mujeres, Paz y Seguridad” 2017-2022**. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017. Disponível em: <<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/rree/documents/381131/download>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

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

GOVERNO DO CHILE. **Plan de Acción Nacional para la Implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones 1325/2000 “Mujeres, Seguridad y Paz”**. Santiago: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Servicio Nacional de la Mujer, 2009. Disponível em: <<http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:125914>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

GOVERNO DO CHILE. **Segundo Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución del Consejo de Seguridad de la organización de las Naciones Unidas 1325/2000**. Santiago: Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, 15 mar. 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/1377>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

GOVERNO DO MÉXICO. **México anuncia la adopción de su Política Exterior Feminista**. Comunicado no. 015. Cidade do México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 9 jan. 2020a. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-anuncia-la-adopcion-de-su-politica-exterior-feminista>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

GOVERNO DO MÉXICO. **Segundo Informe de Labores - Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)**. Cidade do México: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana - Gobierno de México, 1 set. 2020b.

GOVERNO DO MÉXICO. **Plan Nacional de Acción para el Seguimiento de la Resolución 1325 2000 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad**. Cidade do México: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, 11 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sspc/documentos/plan-nacional-de-accion-para-el-seguimiento-de-la-resolucion-1325-2000-del-consejo-de-seguridad-sobre-mujeres-paz-y-seguridad>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

GOVERNO DO PARAGUAI. **Plan Nacional de Acción: Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la República del Paraguay**. Asunción: Gobierno do Paraguai, 2015. Disponível em: <<http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2020/12/PARA-GUAY-Action-Plan.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

INSTITUTO MATÍAS ROMERO. **Conceptualizando la Política Exterior Feminista: Apuntes para México**. Nota de análisis, 13 abr. 2020.

INTERNACIONAL FEMINISTA. “Respecto a la paridad de genero en la @SRE_mx , cancilleria nos respondió que no tiene registro del porcentaje de mujeres empleadas por lo que la paridad en la @SRE_mx no se puede medir. 4/n”. [Twitter], 8 mar. 2022a. Disponível em: <https://twitter.com/Inter_Fem/status/1501220629227397120>. Acesso em: 19 abr. 2022

INTERNACIONAL FEMINISTA. “No obstante, en el Servicio Exterior Mexicano, según el porcentaje de mujeres por rango observamos que solo el 8% de las mujeres en el SEM llegan al rango de embajadora. 7/n”. [Twitter], 8 mar. 2022b. Disponível em: <https://twitter.com/Inter_Fem/status/1501220629227397120>. Acesso em: 19 abr. 2022

KACOWICZ, A. M. **Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective**. Albany, NY: State University of New York Press, 1998.

MARCHETTI, X. G. Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad: Experiencias comparadas y proyecciones para el caso chileno. **Revista de derecho (Valdivia)**, v. 30, n. 2, p. 203–223, dez. 2017.

MEYER MCALEESE, M. K. WPS and the Organization of American States. In: DAVIES, S. E.; TRUE, J. (Orgs.). **The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security**. Oxford University Press, 2019. p. 412–427.

MUGGAH, R.; AGUIRRE TOBÓN, K. **Citizen security in Latin America: Facts and Figures**. Instituto Igarapé. Strategic Paper 33, abr. 2018. Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

NÚÑEZ ESPEJEL, I.; LÓPEZ PÉREZ, E. Quejas de alumnas contra Pedro Salmerón sí son denuncias formales: te explicamos por qué. **El Financiero**, 21 jan. 2022.

LOUDRAAT, C. DE J.; HARING, E.; ISLAS, D. e VELASCO, A. L. **Enhancing Security: Women's Participation in the Security Forces in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: Women In International Security (WIIS), 2020. Disponível em: <<https://wiisglobal.wpengine.com/wp-content/uploads/2021/01/REV.2-Enhancing-Security-Report-Jan-22-21.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

ROSA, A. B. Por que a Violência contra Mulheres Indígenas é tão Difícil de ser Combatida no Brasil? **HuffPost Brasil**, 26 nov. 2016.

THOMPSON, L.; AHMED, S.; KHOKAR, T. **Defining Feminist Foreign Policy: A 2021 Update**. Washington, DC: International Center for Research on Women, 2021.

URREJOLA, A. “La Cancillería del futuro gobierno del presidente @gabrielboric está comprometida con la transversalización del género en las políticas públicas y por ello activaremos una política exterior feminista en línea con las políticas que impulsará la futura ministra @totiorellanag”. [Twitter], 4 mar. 2022. Disponível em: <<https://twitter.com/UrrejolaRREE/status/1499776846933671939>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

Sobre as Autoras

Paula Drumond é professora adjunta do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) onde também atua como coordenadora adjunta da Unidade de Mediação do Sul Global (GSUM). Paula é doutora em Relações Internacionais/Ciência Política pelo Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID, Genebra).

Tamyá Rebelo é doutora em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). Foi Fellow no Carr Center for Human Rights Policy da Harvard Kennedy School of Government de 2015 a 2016. Já prestou consultorias sobre a agenda Mulheres, Paz e Segurança das Nações Unidas para organizações como o Instituto Igarapé e a Women In International Security (WIIS). Atualmente é professora do curso de Relações Internacionais da ESPM e da Belas Artes e pesquisadora associada da Unidade do Sul Global para Mediação (GSUM).

Isa Mendes é professora do quadro complementar do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). É também pesquisadora na Unidade de Mediação do Sul Global (GSUM) e no Núcleo de Estudos Interdisciplinares Ibero-Americanos da PUC-Rio. Isa é doutora em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio.

Ana Velasco é pesquisadora e consultora feminista em segurança. Ela é fellow da ONG americana Women In International Security (WIIS), pesquisadora visitante da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e cofundadora da plataforma Internacional Feminista no México. Velasco possui mestrado em Direito Internacional pela Universidad de Granada (Espanha) e outro em Gênero, Violência e Conflito pela Universidade de Sussex (Reino Unido).



Rua das Laranjeiras 307 - Laranjeiras - Rio de Janeiro
RJ - Brasil / CEP: 22240-004
www.bricspolicycenter.org

