

Tertúlia EDJ #06

Dezembro 2021

Igualdade de Género Uma Perspetiva de Segurança e Defesa

Joana Good da Silva



REPÚBLICA
PORTUGUESA
DEFESA NACIONAL

O projeto Tertúlias EDJ recebeu o patrocínio do
Ministério da Defesa Nacional.



Igualdade de Género

Uma Perspetiva de Segurança e Defesa

Introdução

O presente artigo insere-se no âmbito da 3ª Edição de Tertúlias promovida pela Eurodefense-Jovem Portugal, intitulada “As Novas Gerações na Europa”, abordando o tema *Igualdade de Género: Uma Perspetiva de Segurança e Defesa*. O primeiro ponto foca-se na igualdade de género na União Europeia (UE), sendo exposto o Instituto Europeu para a Igualdade de Género, uma agência da UE que procura promover a igualdade de género. De seguida, a dimensão do género é apresentada numa perspetiva de segurança e defesa. Por último, serão elencados os contributos que a Professora Helena Carreiras, na altura Diretora do Instituto da Defesa Nacional (IDN), partilhou sobre este tema durante uma das tertúlias, que se realizou no dia 07 de dezembro de 2021.

I. Igualdade de Género na União Europeia

Em 2010, foi criado o Instituto Europeu para a Igualdade de Género, uma agência da União Europeia (UE), que procura reforçar e promover a igualdade de género dentro e fora da UE,

comportando a integração da perspetiva de igualdade entre mulheres e homens nas diversas políticas, e apoia o combate à discriminação.

Este Instituto apoia estudos de investigação, a recolha de dados e boas práticas, nomeadamente através das seguintes ações: realização de estudos e elaboração de estatísticas sobre a igualdade de género na UE; monitorização do modo como a UE cumpre o seu compromisso internacional a favor da igualdade de género, estabelecido na Plataforma de Ação de Pequim, e publica relatórios anuais sobre os progressos realizados; combate à violência contra as mulheres e coordenação da campanha europeia *White Ribbon Campaign* (Laço Branco), que procura sensibilizar os homens para esta causa; partilha de conhecimentos e recursos em linha e apoio às instituições da UE, países da UE e partes interessadas de diferentes áreas nos seus esforços para combater as desigualdades de género dentro e fora da Europa.

Em março de 2020, a Comissão Europeia apresentou a **Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025**, que define uma visão,

objetivos estratégicos e ações para realizar progressos concretos em matéria de igualdade de género na UE e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Com esta estratégia, pretende-se construir uma União na qual os homens e as mulheres, independentemente da sua idade e em toda a sua diversidade, sejam livres de seguir o caminho que escolherem na vida, tenham as mesmas oportunidades de realização pessoal, possam participar na sociedade europeia em pé de igualdade e dirigi-la em igualdade de circunstâncias.

As **ações principais** da Estratégia são: pôr termo à violência baseada no género; combater os estereótipos de género; colmatar as disparidades de género no mercado de trabalho; assegurar uma participação equitativa em todos os setores da economia; colmatar as disparidades salariais e de pensões entre homens e mulheres, bem como as disparidade de género no plano da prestação de cuidados; e alcançar um equilíbrio entre homens e mulheres nos processos de tomada de decisão. A estratégia prossegue uma dupla abordagem, que compreende a **integração** da perspetiva de género e a adoção de medidas específicas, constituindo a **interseccionalidade** um princípio horizontal que preside à sua execução.

II. Uma Perspetiva de Segurança e Defesa

A 31 de outubro de 2000, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Resolução 1325, realçando o papel das mulheres na resolução dos conflitos. Na Resolução é sublinhada a importância de introduzir a perspetiva de género em todas as situações de prevenção de conflitos, construção e manutenção da paz das Nações Unidas. Em paralelo, é assinalada a necessidade de envolver as mulheres nos processos de tomada de decisão, solicitando ao Secretário-Geral da ONU para relatar o progresso na integração da perspetiva de género nas missões de manutenção da paz.

Neste sentido, para responder aos objetivos da Resolução 1325, foi desenvolvida a Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Este documento, reitera que durante casos de negociações de paz e segurança, acordos pós-conflitos,

desarmamento e construção, o envolvimento das mulheres continua a ser uma minoria. Recomenda a plena participação das mulheres nas negociações de acordos de paz e delinea os vários papéis que as mulheres desempenham no conflito. A Resolução revela ainda que esta pretende constituir-se num quadro estratégico para a comunidade internacional, no sentido de tornar as negociações de paz e as missões de manutenção e de construção da paz mais eficazes e sustentáveis (Morais, 2017). Por isso, todas as organizações a utilizam como guia na implementação das suas próprias políticas e no desenvolvimento dos seus planos de ação.

Em resposta à Resolução 1325, no ano de 2008, a UE implementou uma abordagem global sobre a questão acima descrita no âmbito da PESD (Política Europeia de Segurança e Defesa). O plano prevê "uma abordagem em três vertentes: para proteger, apoiar e dar poder às mulheres em conflito". Em primeiro lugar, pretende-se "integrar mulheres, questões de paz e segurança no diálogo político e político [da UE] com os parceiros governos, particularmente de países afectados por conflitos armados, em situações pós-conflito ou situações de fragilidade"; segundo, prevê-se "integrar uma abordagem de igualdade de género nas suas políticas e actividades, especialmente no contexto da gestão de crises"; e, em terceiro lugar, "apoiar ações estratégicas específicas destinadas a proteger, apoiar e capacitar as mulheres".

Desde 2008, o Conselho Europeu tem desenvolvido várias estratégias para complementar a abordagem global através da identificação de passos específicos para a integração da perspetiva de género na PESD. Estas estratégias encontram-se delineadas nas conclusões do documento "Implementação da RCSNU 1325 como reforçado pela RCSNU 1820 no contexto da PESD". O documento especifica como considerar o género no planeamento e implementação da PESD e a refletir sobre questões de género ou recrutar peritos em questões de género.

III. Contributos da Professora Helena Carreiras, Diretora do Instituto de Defesa Nacional (IDN)

No dia 07 de dezembro de 2021, teve lugar a Tertúlia sobre a Igualdade de Género: Uma Perspetiva de Segurança e Defesa, na qual tivemos o prazer de contar com a presença da Professora Helena Carreiras, na altura Diretora do Instituto de Defesa Nacional (IDN). A sessão organizou-se em dois momentos, uma apresentação inicial e, de seguida, perguntas e respostas do público presente no evento. Durante a apresentação, a Professora Helena Carreiras versou sobre a Agenda Mulheres, Paz e Segurança e os principais desafios que esta questão representa. Seguem alguns dos principais contributos retirados deste evento, que permitiram enriquecer o debate sobre o presente objeto de estudo.

(i) Agenda Mulheres, Paz e Segurança

A Agenda Mulheres, Paz e Segurança é uma agenda que se desenvolveu nos últimos 20 anos a partir de uma Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), sendo unanimemente aprovada no ano 2000, nº 1325 e intitulada: Mulheres, Paz e Segurança.

É uma Resolução que nasce de esforços conjugados dos Estados, mas também da sociedade civil e de múltiplas organizações que vinham pressionando para que o CSNU se pronunciasse sobre uma matéria que nunca tinha sido objeto de atenção. Esta questão do género e sobretudo a subrepresentação das mulheres surge nos processos de paz e segurança e é por isso que nasce a Resolução. Podemos identificar três razões fundamentais:

- 1) Persistente subrepresentação, uma vez que as mulheres são uma maioria muito pequena nos processos de paz enquanto signatárias de tratados e a sua ausência é bastante surpreendente;
- 2) A questão da violência sexual nos conflitos. A partir de meados dos anos 90 há uma atenação enorme a este problema devido às questões da Ex-Jugoslávia, aos abusos, às violências perpetradas sobretudo contra mulheres, pelas partes em conflito, mas também pelos próprios soldados das forças de

também pelos próprios soldados das forças de paz das Nações Unidas;

- 3) As missões militares passaram a requerer dos agentes militares uma atuação que vai muito para além do modelo tradicional. Os militares eram parte do conflito nas missões tradicionais e hoje em dia, nas novas missões os militares são árbitros no conflito de outros. Neste âmbito, passam a ter que atuar com um conjunto de competências cognitivas, relacionais, comunicacionais, de liderança, entre outras.

Todas estas razões supramencionadas foram fatores que levaram esta Resolução 1325 a ser aprovada. Como tal, a Resolução o que faz é procurar que os Estados desenvolvam eles próprios um conjunto de instrumentos e ações para reverter essa situação, potenciando uma maior e melhor participação das mulheres, bem como a perspetiva de género nas suas políticas relacionadas com a segurança e defesa e nas suas missões internacionais.

Desenvolve-se assim uma Agenda que teve até agora 9 outras resoluções, versando especificamente sobre a violência sexual, mas também instrumentos, medidas de monitorização da resolução, criando *roadmaps* para se poder avaliar e analisar aquilo que foi conseguido. A União Europeia desenvolve também esta agenda desde meados de 2005/2007 e produziu um documento importante (*Comprehensive Approach*) que depois foi seguido por vários outros documentos.

Considera-se em geral que a Agenda não tem cumprido os seus objetivos de forma plena, contudo, tem um mérito de existir, de ter chamado a atenção para estes problemas, de ter criado uma consciencialização superior àquela que existia antes. Nunca tinha havido antes uma atenção por parte das organizações a esta questão da perspetiva de género nos conflitos. O tema deixa assim de ser marginal e secundário, passa a ser uma política valorizada e legitimada.

No entanto, a Agenda mostrou algumas limitações relativamente às expectativas iniciais. Observa-se, por exemplo, que embora muitos países tenham vindo a desenvolver os seus planos nacionais de ação, há muitos que não o fizeram ainda. Embora haja mais de 80 que já implementaram esses

planos, é algo positivo.

A representação feminina nestas missões tem crescido e têm sido desenvolvidos alguns instrumentos, como a designação de *Gender Advisors* em missões e nos quartéis gerais e nas próprias entidades a nível nacional. Em paralelo, têm sido produzidos relatórios e dada uma atenção especial por parte dos altos representantes designados para estas áreas da Mulheres, Paz e Segurança. São portanto instrumentos de política muito valorizados e reforçam a tal consciencialização para esta questão.

Na maior parte dos países europeus que integram a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), a percentagem de mulheres não ultrapassa os 12%. E se falarmos em missões militares e missões da ONU (Organização das Nações Unidas), os dados embora registem esse crescimento lento, são ainda muito tímidos, tendo entre 3 e 7% de mulheres nas principais missões no terreno.

(ii) Desafios que esta questão representa

Existe uma carência de recursos para a implementação, dificuldade de priorização, de mecanismo de monitorização, falta de responsabilização dos próprios comandantes locais. Há um conjunto de outros fatores culturais, sociais, políticos, que explicam este resultado deficitário.

Três desafios principais:

1º - Temos que continuar a explicar porque é que esta questão é importante. Pode parecer estranho que ao fim de mais de 20 anos tenha sido implementada esta agenda, mas tenhamos resultados tão tímidos. Por conseguinte, devemos continuar a falar deste tema, porque ainda em muitos casos não se percebe porque é que a dimensão de género é importante e nestas áreas de segurança e defesa mais ainda. É preciso continuar a explicar porque é que a falta de sensibilidade à dimensão de género fez com que por exemplo, na Serra Leoa em 2002, na sequência do conflito, os processos de desmobilização, desarmamento, reintegração, tenham deixado

as mulheres de lado as mulheres, porque simplesmente eram invisíveis. A insensibilidade à dimensão de género fez com que alguns soldados da coligação do Iraque em 2003 tenham interrogado sozinhos uma mulher local, que foi suspeita ter sido violada e não tiveram essa sensibilidade, a formação, interrogaram-na, ela voltou para a comunidade, sendo apedrejada até à morte, com essa suspeita de ter ficado impura e as pessoas dessa comunidade passaram a ver com hostilidade as forças dessa mesma coligação internacional.

2º - Reverter as desigualdades estruturais, como a subrepresentação das mulheres nas estruturas, mas também o facto de haver uma grande assimetria de recursos e poder. Como tal, é preciso ter políticas que procurem reverter esta desigualdade, é preciso ter leis que impeçam a discriminação, eliminar as leis que impõem restrições. Por exemplo, em Portugal não há formalmente essas restrições, mas em alguns países ainda existem.

3º - Alterar a forma como se produzem os discursos de igualdade que podem ter consequências perversas. A título de exemplo, nesta área de segurança e defesa usa-se muitas vezes o argumento que a presença de mulheres é muito importante devido às suas características de empatia, de sensibilidade, ou seja, aquelas características tipicamente femininas que no passado usamos para justificar a exclusão de mulheres. Importa reconstruir estereótipos e reforçar esta dualidade de género.

Em conclusão, a Professora Helena Carreiras referiu que nas áreas de segurança e defesa temos instituições que têm características que podemos utilizar a nosso favor, que são os casos cruciais, aqueles onde a situação da construção da igualdade pode ser mais difícil, tendo em conta as características culturais e estruturais de desigualdade em relação a este aspeto. As características das instituições mais hierárquicas como as forças armadas, onde a cadeia de comando é importante, esse aspeto pode ajudar a introduzir inovações organizacionais, que depois nos permitem que as pessoas estejam em contato umas com as outras e a integração de minorias.

Questões colocadas à Professora:

1. Como é que poderíamos aumentar a percentagem de mulheres nas missões de paz? Nas missões da ONU, se fosse um grupo de mulheres militares a treinar os homens soldados, será que eram bem-vindas, tendo em conta a cultura de determinados países?

Esta questão tem que ver com as perceções locais da igualdade de género. Essa perceção por parte das autoridades locais, por parte dos governos locais, por parte das populações quando falamos em contextos de missões de paz internacional, ela produz efeitos, está lá. É fundamental termos em conta o contexto e esse contexto levar-nos-ia a ter em conta a adequabilidade ou não de forças mais mistas, ou masculinas ou femininas. Internamente, há que levar em conta aquilo que muitos outros estudos mostram que há mais mulheres, não vão alterar o facto de haver mulheres mais presentes. Há muitos fatores que nos fazem pensar que não é só a questão de números, mas essa também é importante, porque se não tivermos a representação, não garantimos a reprodução da desigualdade.

2. Quanto à aplicação da Resolução 1325 em Portugal, as medidas têm sido suficientes para atingir este objetivo? Como é que este caminho tem sido feito pelo Ministério da Defesa Nacional e pelas Forças Armadas?

Em Portugal, tem havido muitos esforços e positivos do ponto de vista da implementação formal da Agenda Mulheres, Paz e Segurança. A partir do ano 2009, o país teve sempre planos de ação, até bastante elogiados internacionalmente e muito abrangentes, que foram sendo promovidos com duas características muito importantes. Primeiro, de uma forma interministerial, existindo grupos que são de vários ministérios a trabalhar nos planos.

Há um consenso político alargado sobre esta Agenda, que é outro fator que tem ajudado no caso português. Temos os planos de implementação da Resolução 1325, como temos os planos setoriais para a questão da igualdade, o da defesa também tem e muito exigente. Do ponto de vista formal, uma agenda poderosa, feita com contributos variados, ouvida à sociedade

civil. Existe uma agenda política formal e bem implementada, porém, a avaliação tecnoburocrática à agenda não nos permite saber que impactos pode ter.

3. Qual o papel da União Europeia na implementação destas medidas nos Estados-membros?

Esta agenda tem um problema, porque não é vinculativa e não há propriamente instrumentos regulamentares e normativos que obriguem os Estados. Há uma estratégia global da UE de 2018 para a implementação da resolução e um plano de ação de 2019. Os Estados aderem e eles próprios desenvolvem os seus próprios planos, à luz desse plano de ação. Porém, não há uma força de lei nestas agendas e esse é um dos problemas. Por exemplo, em Portugal criou-se um Gabinete da Igualdade junto ao gabinete do Ministro da Defesa para lidar com esta realidade, do assédio dentro das unidades militares. O plano nacional que por sua vez se inspira no plano europeu.

4. De que modo se traduz a inclusão das mulheres em conflitos complexos que necessitam de atenção urgente?

A diversidade é um fator cada vez mais importante para a resiliência das organizações. Há três tipos de fatores para a inclusão de mulheres nestas organizações: políticos, organizacionais e funcionais. Os fatores políticos são estes por que razão estamos nós a excluir da segurança metade da população que tem de ser objeto dessa ação de segurança, defesa. As mulheres fazem parte da nossa democracia e o respeito pela igualdade é um valor do Estado de Direito e por isso não podemos esquecer-lo. O problema é que as mulheres não se candidatam, não concorrem. A conciliação de família/trabalho é mais complicada para as próprias mulheres e há noutros casos fatores culturais que tornam mais difícil para os homens serem educadores de infância. Fatores organizacionais: diversidade, inovação, resiliência, a diversidade de competências, o talento humano que não se pode perder. Questões funcionais: a natureza das missões militares que se vai alterando muito, que já provou requerer essa grande diversidade.

5. Existem resoluções a serem debatidas atualmente na ONU para reforçar a agenda?

Há sempre novas resoluções. No verão passado assinalaram-se os 20 anos da Resolução 1325 e nessa altura tinha sido proposta uma resolução que foi depois rejeitada por muitos países considerarem que era demasiado tímida, porque acabava por ser preversa por levar algum tipo de regressão relativamente aquilo que estava à espera. Nestas agendas até há retrocessos possíveis. Por exemplo, em Portugal, na década em que aderiu à Agenda Mulheres, Paz e Segurança, a representação das mulheres nas Forças Armadas reduziu-se.

Referências Bibliográficas

1) “Direitos das mulheres: existe igualdade de género na Europa?” - Portal Europeu da Juventude, 2021: https://europa.eu/youth/get-involved/your%20rights%20and%20inclusion/womens-rights-gender-equality-reality-europe_pt

2) “O Papel da União Europeia na promoção da Igualdade de Género” – ONGD Plataforma Portuguesa, 2021: <https://www.plataformaongd.pt/noticias/o-papel-da-uniao-europeia-na-promocao-da-igualdade-de-genero>

3) “Mulheres na União Europeia, o caminho para a igualdade” - Eurocid: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/mulheres-na-uniao-europeia>

4) Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE): https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eige_pt

5) JOACHIM, Jutta (et al.) - External networks and institutional idiosyncrasies: The Common Security and Defence Policy and UNSCR 1325 on women, peace and security. Cambridge Review of International Affairs. 2017.

6) MORAIS, Diana - A Integração da Perspetiva do Género nas Operações Militares. Vantagens e Desafios a Ultrapassar. Major de Engenharia. Lisboa, Portugal. Outubro de 2017.



Vídeo da Tertúlia EDJ #2 disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gaMnAs5ANuM>





<https://eurodefense.pt/>



EuroDefense Jovem-Portugal



EuroDefense-Portugal



@eurodefensept



EuroDefense-Portugal



EuroDefense-Portugal



eurodefense@defesa.pt



eurodefense@defesa.pt

Centro de Estudos de Segurança e Defesa Europeia

EuroDefense-Portugal

eurodefense@defesa.pt

Palácio Bensaúde—Estrada da Luz, 151

1600-153 Lisboa | Portugal

