

**A AGENDA DE MULHERES, PAZ E SEGURANÇA NA MISSÃO  
MULTIDIMENSIONAL INTEGRADA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A  
ESTABILIZAÇÃO DO MALI (2013 - 2023)**

**Área Temática: Gênero, Feminismos e Sexualidade**

Raquel Zaffari Losekann  
Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior

**Porto Alegre  
12/12/2024**

## **RESUMO**

Este trabalho busca compreender e avaliar a aplicação da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança (Agenda MPS) na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para Estabilização do Mali (MINUSMA). A Agenda MPS foi lançada no ano de 2000, por meio da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Fundada sob quatro pilares (participação, proteção, prevenção e reconstrução), a agenda buscou trazer soluções para os impactos desproporcionais sofridos pelas mulheres em situação de conflitos. Um dos exemplos de aplicação da Agenda MPS nas operações de paz foi a MINUSMA, que contou com iniciativas nesse sentido, num contexto de forte instabilidade política e violência de gênero. Para responder à problemática proposta, a metodologia consiste no estudo de caso e na análise documental e temática de Resoluções e relatórios oficiais do caso descrito. Como principais resultados obtidos, concluiu-se que a MINUSMA focou seus esforços nos pilares da participação e da proteção, permanecendo, ainda, lacunas sobre a falta de políticas que atinjam as estruturas de gênero, sobre o “descolamento” das políticas globais de gênero das comunidades locais e sobre a relação entre os mandatos onusianos e as organizações multilaterais locais.

**Palavras-chave:** Agenda MPS; MINUSMA; Proteção e Participação.

## **ABSTRACT**

This work seeks to understand and evaluate the implementation of the Women, Peace, and Security Agenda (WPS Agenda) in the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA). The WPS Agenda was launched in 2000 through United Nations Security Council Resolution 1325. Founded on four pillars (participation, protection, prevention, and reconstruction), the agenda aimed to address the disproportionate impacts suffered by women in conflict situations. One example of the WPS Agenda's implementation was MINUSMA, which included initiatives toward this goal in a context of significant political instability and gender-based violence. In order to answer the research question raised, the methodology consists of a case study and documentary and thematic analysis of Resolutions and official reports related to the described case. The main findings indicate that MINUSMA focused its efforts on the pillars of participation and protection. Moreover, gaps remain regarding the lack of policies that address gender structures, the “disconnect” between global gender policies and local communities, and the relationship between UN mandates and regional multilateral organizations.

**Key-words:** Agenda MPS; MINUSMA; Proteção; Participação.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca compreender e avaliar a aplicação de iniciativas voltadas à questão de gênero na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA). A partir da Resolução 1325, lançada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no ano de 2000, o Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) instituiu, no seu escopo de trabalho, um escritório específico para as questões de gênero que envolvem não apenas a inclusão de mulheres capacetes azuis, como a sua proteção nos mandatos e o incentivo às iniciativas voltadas à questão de gênero nas operações (UN, 2000).

Enquanto teoria de Relações Internacionais, o feminismo nasceu no quarto debate teórico da área, a partir das pesquisas de autoras feministas como Ann Tickner e Cynthia Enloe. Para esta corrente teórica, as Relações Internacionais são permeadas pelas construções sociais de gênero, que atribuem diferentes papéis e posições de poder a homens e mulheres (Tickner, 2001). Dessa forma, no âmbito da paz e a segurança, as feministas compreendem que há a “masculinização” da guerra e da defesa, o que explica a participação dos homens enquanto militares e “performadores” da guerra e as mulheres enquanto agentes secundários, ou simplesmente “inexistentes” nestas análises e práticas (Stiehm, 2010).

Uma das Operações de Paz em que a agenda “Mulheres, Paz e Segurança” tem sido implementada consiste na MINUSMA. Essa operação foi estabelecida em 2013, por meio da Resolução 2100 do CSNU (UN, 2013). Desde 2012, o Mali vem enfrentando uma série de ameaças à sua estabilidade, a exemplo da insurgência de grupos armados e de um golpe de Estado em 2013, que resultou na deposição do presidente malinês (Lotze, 2019; Gorur, 2020). Em tal cenário, o mandato da MINUSMA previa como uma das metas prioritárias o apoio à implementação de um acordo de paz, visando à transição política no país (UN, 2013). Nesse contexto de instabilidade, dois dos principais desafios enfrentados pela operação consistiam nas consequências dos conflitos locais para as mulheres, sobretudo por meio da violência sexual baseada no gênero, e na marginalização política e social desse grupo, o que seria um dos empecilhos para que se pudesse alcançar uma paz duradoura (Gorman; Chauzal, 2019).

Como forma de abordar essas questões, a MINUSMA introduziu perspectivas de gênero no seu escopo de atuação. Com efeito, a Resolução 2100 previu a

necessidade de se adotar medidas específicas de proteção às vítimas desse tipo de violência, de garantir o envolvimento das mulheres nos esforços de estabilização nacional e de promover sua maior participação no âmbito da própria operação (UN, 2013). Em termos normativos, portanto, a MINUSMA manifestou conformidade com a agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, fato este reforçado pelas subseqüentes Resoluções adotadas no âmbito da operação, como a Resolução 2164 do CSNU (UN, 2014). Resta examinar, porém, se houve um efetivo avanço na implementação dessa agenda em nível operacional.

É neste contexto que o presente trabalho pretende responder à seguinte pergunta: de que forma a MINUSMA tem implementado os pilares de proteção e de participação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança”? De forma específica, os objetivos do trabalho consistem em compreender as relações entre a agenda “Mulheres, Paz e Segurança” e o campo de Relações Internacionais; examinar o contexto histórico de estabelecimento da MINUSMA; e analisar a implementação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança” no âmbito dessa operação.

Este trabalho se justifica a partir de três aspectos principais. O primeiro deles é a busca por compreender a aplicação prática da agenda de Mulheres, Paz e Segurança, a fim de verificar a evolução e as iniciativas realizadas no tocante a esta pauta. O segundo é com relação ao caso da MINUSMA, operação de extrema relevância para o trabalho das Operações de Paz da ONU no que diz respeito à participação feminina e para o continente africano, região que apresentou, nos últimos anos, níveis elevados de violência baseada no gênero em situações de paz e de conflitos armados. O terceiro motivo, nesse sentido, refere-se ao estudo e análise das concepções feministas de Relações Internacionais, dado que este estudo busca trazer as contribuições e limitações teóricas desta teoria, ainda pouco explorada pela academia de RI, sobretudo em casos de países do Sul Global.

Em termos metodológicos, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa e de natureza interpretativa, baseando-se, sobretudo, em uma análise documental. Examina-se, em específico, resoluções do CSNU, a exemplo das Resoluções 1325 e 2122, que versam sobre a agenda “Mulheres, Paz e Segurança”, e as Resoluções 2100 e 2164, que tratam da MINUSMA. Nesse sentido, a análise em conjunto desses documentos permite avaliar como a temática de gênero tem sido introduzida e implementada no âmbito da operação de paz do Mali, com ênfase nos pilares de prevenção e de proteção às mulheres. Além disso, o trabalho também utiliza

indicadores fornecidos pela ONU acerca da implementação da agenda 1325 (“*Promoting Women, Peace and Security*”, do DPKO), com o intuito de verificar se a MINUSMA tem apresentado avanços na dimensão operacional.

Com relação aos resultados preliminares desta pesquisa, entende-se que, de maneira geral, a implementação da Agenda “Mulheres, Paz e Segurança” (Resolução 1325) na MINUSMA inclinou-se, em maior intensidade, no sentido da participação e da liderança das mulheres na pacificação do país, e não no sentido da proteção. Para além da participação das mulheres capacetes azuis, o engajamento das mulheres em âmbito local, através de organizações de mulheres locais, também foi aspecto de grande atenção neste caso. Um exemplo disso foi a criação da organização *Case de la Paix*, que contou com a participação de 76 mulheres malinesas no trabalho de pacificação em cooperação com as mulheres funcionárias da MINUSMA (UN, 2024).

## **1. Os pilares da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança (WPS) e a Teoria Feminista de RI**

A Agenda de Mulheres, Paz e Segurança das Nações Unidas (ONU) foi consolidada no ano de 2000, com o lançamento da Resolução 1325 do Conselho de Segurança (UNSC). Precedida pela Conferência de Pequim de 1995 que lançou a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher, a Resolução 1325 foi um ponto de inflexão ao passo que tratou, especificamente, das questões de gênero no âmbito securitário, configurando-se enquanto um marco para as ações voltadas às mulheres nas Operações de Paz da ONU (Karim e Beardsley, 2017). Além disso, o nascimento da Agenda se deu em uma década em que as Operações de Paz passavam por diversas reformas, considerando os desafios dos conflitos no pós-Guerra Fria, bem como o nascimento do “*peacebuilding*”, isto é, a integração do desenvolvimento e da reconstrução ao encerramento de hostilidades (Kenkel, 2013).

A Agenda MPS constitui-se a partir de quatro pilares. O primeiro deles é o pilar da proteção, isto é, a proteção das mulheres durante conflitos armados. O segundo diz respeito à participação das mulheres nos esforços de pacificação, enquanto militares ou lideranças políticas. Na sequência, os pilares da prevenção da reconstrução e da “recuperação” consideram imperativa a participação das mulheres

e a implementação de políticas de igualdade de gênero no processo de estabilização e desenvolvimento (UN, 2000).

O pilar da participação é dos que apresentam maior inércia com relação à totalidade da Agenda. Embora a ONU contabilize um aumento no número de mulheres “capacetes azuis”, este número ainda é muito pequeno se comparada à atuação masculina (Kirby, Shepherd, 2016). De acordo com as Nações Unidas, o número atual do emprego de mulheres em Operações de Paz é contabilizado em torno de 6% (UN, 2024). Entretanto, estas medidas dependem, em parte, do papel dos Estados em treinar e empregar mulheres nas operações. No caso do Brasil, por exemplo, embora o país tenha incorporado a Agenda por meio do Plano Nacional para Mulheres, Paz e Segurança, o país ainda caminha a passos lentos em reformas práticas no âmbito da participação (Giannini, Lima, Pereira, 2015).

O pilar da proteção e da prevenção à violência é um dos eixos que mais recebe atenção por parte das Resoluções e dos Planos Nacionais. Das nove Resoluções lançadas subsequentemente à 1325<sup>1</sup>, quatro delas (Resoluções 1820, 1888, 1960 e 2106) versam, de forma principal, na proteção da violência baseada no gênero e da violência sexual baseada no gênero (GBV e SGBV, respectivamente). Entretanto, o debate em torno deste aspecto está majoritariamente ligado às questões securitárias, que pouco tratam da masculinização do militarismo e da participação dos homens enquanto agentes relevantes no combate à violência (Giannini, Folly, Lima 2017). Este aspecto também recai sobre a participação dos Estados, enquanto agentes responsáveis por oferecer treinamentos às tropas para a prevenção e combate de agressões sexuais, assédios e outras formas de violência.

Do ponto de vista teórico, as Teorias de Relações Internacionais, especialmente dos primeiros debates da área, não oferecem subsídios suficientes para explicar questões relacionadas ao gênero e suas implicações para a Política e a Segurança Internacionais. Sendo assim, os aspectos relacionados à Agenda de Mulheres, Paz e Segurança e os seus desdobramentos nas Relações Internacionais são melhor entendidos por meio da Teoria Feminista de RI, que busca entender, de forma crítica, as relações de poder entre homens e mulheres no plano social e como isto se reflete nas relações de poder no âmbito internacional.

---

<sup>1</sup> 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019), 2493 (2019).

O feminismo nas RI ocidentais foi impulsionado por pensadoras como Ann Tickner e Cynthia Enloe, que utilizaram o gênero enquanto categoria de análise para descrever e compreender as Relações de Poder globais. Outras pesquisadoras como Laura Sjoberg (2010), Heidi Hudson (2019), Paula Drumond (2016), Funmi Olonisakin e Hendricks (2013) aprofundaram os estudos de gênero no âmbito da segurança e do desenvolvimento, a fim de compreender os impactos das guerras nas mulheres, bem como o seu papel na construção da paz.

No Sul Global, especificamente, autoras como Renata Giannini (2018), Swati Parashar (2018) e Olonisakin (2013), têm olhado para a incorporação destas agendas nos países do Sul, bem como para outras relações de poder que vão além do gênero, como raça e etnia. Mais especificamente, no caso do continente africano e das perspectivas africanas sobre a Agenda, o Conselho de Paz e Segurança da União Africana também tem implementado medidas nesse sentido, mantendo uma perspectiva conceitual e normativa de alinhamento entre segurança, direitos e proteção das mulheres e desenvolvimento (Losekann, Santos, 2024).

De maneira geral, na área da segurança internacional e das Operações de Paz de forma específica, questões como a Violência Baseada no Gênero e o papel das mulheres nos processos de paz ganham destaque. Isso porque, na ocorrência de conflitos armados, aprofundam-se as condições de vulnerabilidade das mulheres e de outros grupos, como as crianças. A violência sexual contra mulheres e meninas, por exemplo, ocorre de maneira mais grave e generalizada durante os processos de guerra e hostilidades, sendo o estupro e o assédio utilizados como arma de guerra (Drumond, 2016). É por isso que as Nações Unidas passaram a empregar o termo "*Sexual and Gender-Based Violence*", a fim de diferenciar os impactos desproporcionais da violência sofridos pelas mulheres em situações de conflitos armados (Alexander, 2019).

Além disso, e ainda do ponto de vista teórico, a questão da participação feminina em operações e processos de paz é um assunto relevante. De maneira geral, as feministas defendem que há a masculinização da guerra, a partir dos estereótipos sociais criados para diferenciar homens e mulheres. Dessa forma, enquanto os homens são criados enquanto seres violentos, não sensíveis e agentes para integrar o exército e para ir à guerra, as mulheres são criadas para "cuidarem dos lares", serem mães e ocuparem espaços de "cuidado". Isso explica, em parte, as razões pelas quais as mulheres são, normalmente, empregadas em cargos que não

exijam combate, como cargos administrativos ou ligados à saúde (Gannini, Lima, Pereira, 2015). Tickner (2001), entretanto, entende a necessidade de problematizar estes estereótipos, a fim de combater justamente os estigmas sociais que acabam por excluir as mulheres dos processos internacionais.

## **2. MINUSMA: mandatos e ações**

Desde a conquista de sua independência da França, em 1960, o Mali vem enfrentando diversos desafios com relação à sua estabilidade. Parte desses problemas está relacionado às divisões entre as regiões Norte, Centro e Sul do país, cada uma com demandas e interesses específicos. Com a emancipação política, o poder político e econômico foi sendo concentrado no Sul, onde está localizada a capital do país, Bamako, e onde vive mais de 90% da população (NUPI; SIPRI, 2021). Paralelamente, ocorreu um processo de marginalização da população do Norte, onde habitam diversos grupos, entre os quais os povos tuaregues.

Esses grupos enfrentam maiores dificuldades econômicas e dispõem de menor participação no governo central, sendo comuns as queixas de negligência do Estado em relação às suas demandas. Além disso, essa população se considera culturalmente distinta em relação ao restante do país, o que reforça seu desejo de buscar adotar seus próprios costumes seminômades e de falar sua língua berbere sem as restrições impostas por Bamako. Em tais circunstâncias, os povos do Norte demandam, historicamente, maior autonomia e exigem maior inclusão nas instâncias decisórias nacionais (Hegazi; Krampe; Smith, 2021).

Essa demanda por maior autonomia está na base de alguns conflitos que emergiram no país nos últimos anos. As rebeliões dos povos tuaregues, em particular, têm sido um dos principais fatores de disputas civis, destacando-se a rebelião de 2012. Esse levante foi favorecido pela proliferação de armas leves nas regiões da África Ocidental e do Sahel. Fatores como a Primavera Árabe, o colapso da Líbia e os conflitos no Chade favoreceram a difusão dessas armas, cuja circulação foi facilitada pela porosidade dessas fronteiras (Vivekananda *et al.*, 2019). Após a queda do governo da Líbia, em 2011, grupos que haviam ido ao território líbio em suporte ao governo de Kadafi retornaram ao Mali, dessa vez amplamente armados (Hegazi; Krampe; Smith, 2021). Nesse contexto, as queixas em relação a

Bamako intensificaram-se, levando à formação de associações opositoras, como o *National Movement for the Liberation of Azawad*.

Nesse cenário de crescente tensão, um golpe militar levou à deposição do presidente do país em 2013, fato que foi seguido pela declaração de independência da região Norte, que se autodenominou de Azawad (Lotze, 2019; Gorur, 2020). Disputas entre os grupos rebeldes, no entanto, enfraqueceram o movimento opositor. A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS, na sigla em inglês), da qual o Mali fazia parte, tentou estabelecer uma autoridade de transição no país, com o objetivo de promover a estabilidade. Essas iniciativas, porém, não conseguiram conter a escalada das tensões. As autoridades de transição, nesse momento, requisitaram assistência militar da França, que respondeu com a “Operação Serval”, em 2013, sob a justificativa de ajudar a combater o terrorismo jihadista no Norte do país (Lotze, 2019).

Foi nesse contexto que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) estabeleceu a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas do Mali (MINUSMA), por meio da Resolução 2100, de 2013. O mandato dessa operação previa oferecer suporte para o restabelecimento da autoridade central em todo o país (especialmente nas regiões Norte e Centro), evitar a retomada de grupos armados e apoiar a implementação de um acordo de paz (CSNU, 2013). A operação contou, inicialmente, com cerca de 12.600 profissionais (entre militares e policiais), sendo considerada como uma das maiores e mais complexas missões já estabelecidas pela ONU (Lotze, 2019). Seu estabelecimento também representou um momento de articulação entre a ONU e as organizações regionais, como a União Africana e a ECOWAS, que buscaram unir esforços para a estabilização do Mali (International Crisis Group, 2022).

A despeito de alguns sucessos iniciais, como a realização de eleições, a situação no Mali continuava instável. Com efeito, o estabelecimento da MINUSMA não levou a uma interrupção da violência no país – o número de mortes passou dos milhares, e o fluxo de pessoas deslocadas também se intensificou (Al Jazeera, 2023). Além disso, as tropas dessa missão estavam estacionadas sobretudo nas principais cidades, enquanto as áreas rurais experimentavam um aumento da violência por parte dos grupos armados (International Crisis Group, 2022). As críticas em relação à operação, nesse sentido, se avolumaram ao longo dos anos, fato associado à deterioração das relações do Mali com a França, contexto em que

ressurgiram tensões anticoloniais por parte da população e das autoridades malinesas. Ainda, o descontentamento com o modelo de estabilização ocidental foi exacerbado pelo início da cooperação das forças armadas do país com mercenários russos do Grupo Wagner, o que gerou questionamentos em relação à sobreposição de esforços com a MINUSMA (Wing, 2024).

Sob o pretexto de conter essa crescente instabilidade, dois golpes militares ocorreram em sequência, nos anos de 2020 e 2021. Alegando a preservação da soberania nacional e o frágil mandato da MINUSMA voltado ao combate dos grupos insurgentes, uma das medidas adotadas pela junta militar que passou a governar o país foi a exigência de que as forças da ONU se retirassem do território nacional (International Crisis Group, 2022). Diante disso, o CSNU decidiu encerrar as atividades da MINUSMA, o que se concretizou em dezembro de 2023 (UN, 2023).

O encerramento dessa operação, no entanto, levantou preocupações em relação à piora da situação para parte da população que era diretamente beneficiada pela MINUSMA, sobretudo pela estabilidade propiciada nas cidades em que havia tropas da ONU. Outro temor consiste na interrupção dos projetos iniciados pela operação, a exemplo das iniciativas relacionadas às políticas de gênero em todo o país. Com efeito, um dos desafios enfrentados pelas forças da ONU no Mali consistia na violência de gênero, o que suscitou diversos projetos voltados à proteção das mulheres em contexto de conflitos armados. Cabe avaliar, na seção seguinte, como essas iniciativas foram elaboradas e quais os seus impactos para a proteção dos direitos das mulheres no país.

### **3. WPS e a MINUSMA: iniciativas**

O cenário de instabilidade no Mali tem estimulado uma série de estudos sobre o papel que as mulheres têm desempenhado nos conflitos que ocorrem no país. Um dos aspectos mais evidentes consiste na vulnerabilidade da população feminina, dado que elas sofrem de forma desproporcional os efeitos desses conflitos. Nesse contexto, sua vida e integridade física são ameaçadas pelo aumento da insegurança, sobretudo pela violência sexual, que tem sido uma prática constantemente utilizadas por combatentes como arma de guerra (Lijn, 2019). Ainda, o aumento da insegurança causa uma série de repercussões sociais e

econômicas, como a privação do acesso à saúde e educação e o aumento do número de deslocadas internas.

Cabe ressaltar, porém, que as mulheres também tomam parte nas hostilidades como combatentes, e agem indiretamente como informantes de grupos insurgentes, exercendo influência sobre seus maridos e filhos em relação à decisão deles de combater (Gorman; Chauzal, 2019). Para além destes papéis exercidos pelas mulheres, há ainda a sua atuação enquanto agentes de mediação em processos de pacificação, que tem sido cada vez mais reconhecido. Isso reforça sua relevância para a paz sustentável no país (Ly *et al.*, 2024).

A MINUSMA reconheceu, desde o início, a importância dos múltiplos papéis que as mulheres exercem nos conflitos locais. Para tanto, seu mandato previa medidas de proteção especial às mulheres afetadas por essas disputas, além de considerar a questão de gênero como um assunto transversal no âmbito da operação (UN, 2013). A MINUSMA também procurou apoiar uma maior participação feminina nos processos de paz e nas instâncias decisórias locais e nacionais, tendo em vista a contribuição da participação feminina para o diálogo e à negociação nestes processos (UN, 2013). Para operacionalizar essas iniciativas, a operação contou com uma Unidade de Gênero, que foi responsável por integrar as perspectivas no âmbito do mandato e coordenar essas iniciativas com outros setores (Lijn, 2019).

No entanto, embora a MINUSMA tenha incluído a Agenda MPS em seu mandato, a operação carecia de uma estratégia coerente e robusta voltada à proteção e participação efetiva e prática desse grupo. Para Lijn (2019), isso refletia a percepção entre seus formuladores de que a integração das mulheres nos esforços da missão não oferecia ganhos estratégicos significativos para o cumprimento de seus objetivos. Como resultado, a Agenda MPS passou por marginalizações no escopo mais amplo da MINUSMA. A título de exemplo, a Unidade de Gênero contou com um escasso orçamento para conduzir suas atividades (Lijn, 2019). A própria operação contava com poucas mulheres entre seu corpo de funcionários, e a participação feminina nas comissões encarregadas de negociar a paz também era pequena (Ly *et al.*, 2024).

À medida que os conflitos locais se desenrolavam, porém, tornou-se evidente que as questões de gênero deveriam ser tratadas de forma mais profunda, sobretudo para que uma paz sustentável pudesse ser alcançada. Com efeito, o

engajamento feminino fez perceber que elas não apenas eram “vítimas” desses conflitos, mas que também tinham um papel fundamental na mediação das disputas locais e na proposição de medidas necessárias para a estabilidade nacional (Armstrong, 2024). Sua inclusão nos esforços de mediação, portanto, foi considerada fundamental, o que se justifica, ainda, pelo fato de que as mulheres tendem a perceber a insegurança de forma mais ampla. Para Wing (2024), as mulheres tendem a se preocupar mais com fatores relacionados à vida econômica e a assuntos relacionados à segurança humana. Cabe ressaltar, porém, que parte da percepção sobre os conflitos depende, em larga medida, das regiões onde as mulheres estão inseridas, já que certas comunidades localizam-se em áreas mais afetadas que outras (Gorman; Chauzal, 2019). Dessa forma, uma lente de gênero, embora relevante, tem de ser analisada em conjunto com outros problemas que se apresentam.

Levando esses elementos em consideração, a MINUSMA passou a dedicar mais atenção aos pilares da Agenda MPS, oferecendo não apenas proteção especial às mulheres, mas também garantia de maior participação tanto na operação em si quanto nos processos e discussões para o restabelecimento da paz e nas demais esferas civis do governo. Estas medidas seriam acompanhadas de mais recursos para sua concretização (Lijn, 2019). Uma de suas principais iniciativas consistiu no apoio à participação feminina no Acordo de Algiers, de 2015, ocasião em que a Unidade de Gênero da MINUSMA ajudou a constituir um comitê, formado especificamente por mulheres, encarregado de produzir um documento com disposições prioritárias para que esse grupo fosse incluído no acordo, levando em conta o contexto local e cultural em que essas disposições deveriam ser aplicadas (Lijn, 2019). Outra importante iniciativa foi a adoção de treinamentos sobre políticas de gênero entre os funcionários da missão – seja em seu componente civil ou militar – para que houvesse maior conscientização sobre a importância do tema para todos os membros da operação e para a consolidação da estabilidade em um cenário de reconstrução pós-conflito (Ly *et al.*, 2024).

A MINUSMA também procurou atuar junto ao governo do Mali para que perspectivas de gênero pudessem ser incluídas nas políticas nacionais. Além de ter ratificado os principais documentos internacionais e regionais sobre os direitos das mulheres, o país havia adotado, até 2019, dois Planos Nacionais de Ação (PNA) em relação à Agenda WPS (Gorman; Chauzal, 2019). O país também estabeleceu a lei,

em 2015, que prevê a obrigatoriedade de reservar cota de 30% para as mulheres em órgãos públicos e cargos eletivos (Ly *et al.*, 2024). Além disso, a MINUSMA buscou oferecer suporte a grupos de mulheres para que elas pudessem elaborar uma lista contendo recomendações aos candidatos das eleições presidenciais do país de 2018 (Lijn, 2019). Como resultado desses esforços, o número de mulheres eleitas para cargos majoritários aumentou, assim como houve mais nomeações para os cargos de ministras de Estado (Lijn, 2019; Ly *et al.*, 2024).

Críticas, no entanto, ainda recaem sobre o nível de implementação desses objetivos. Em relação aos dois PNA's, ambos foram questionados em razão de sua limitada capacidade em alcançar regiões mais remotas (Ly *et al.*, 2024). Como resposta, o governo lançou, em 2020, um novo PNA, cujo conteúdo demonstra uma maior preocupação em oferecer uma abordagem mais ampla em relação às mulheres em todos os pilares da Agenda MPS. Nesse sentido, esse PNA foi adotado a partir de consultas às principais organizações femininas nacionais interessadas em sua implementação, além de dedicar especial atenção a superar algumas das limitações dos anos anteriores, como a tentativa de aumentar a participação das mulheres nos Acordos de Algiers (République du Mali, 2020). Outro questionamento diz respeito às eleições para o Conselho Nacional de Transição, de 2020, nas quais as mulheres atingiram menos de 20% dos assentos, número abaixo da quota de 30% estipulada pela lei de 2015 (Ly *et al.*, 2024).

Ainda, outros desafios mais amplos também dificultaram a concretização do mandato da MINUSMA em relação à Agenda. Uma dessas dificuldades diz respeito ao papel das mulheres em certas culturas no país, sobretudo nas comunidades em que elas têm atuação restrita à esfera privada. É possível notar, em tais contextos, a resistência de setores mais tradicionais de certas comunidades malinesas em relação à plena inclusão das mulheres e a garantia de seus direitos (Wing, 2024). Com efeito, a manutenção das estruturas de poder existentes, ancoradas na dominação masculina, torna mais desafiador a concretização de medidas fundamentais da Agenda WPS no país. Em algumas províncias da região Norte, as mulheres têm historicamente uma representação menor em comparação com o resto do país (Lijn, 2019). Relatos locais indicam receios em apresentar queixas de violações sexuais junto às autoridades, por temer que isso possa afetar a reputação das jovens agredidas e prejudicar suas perspectivas de casamento (Gorman; Chauzal, 2019).

Esse fato chama a atenção para que as operações de paz sejam talhadas conforme o contexto em que são estabelecidas, ao mesmo tempo em que também devem ter o cuidado de não perpetuar práticas que violem os direitos das mulheres. É nesse sentido, portanto, que o envolvimento feminino tanto na conceitualização quanto na operacionalização dessas missões deve ser estimulado, o que poderia contribuir, também, para a própria legitimidade desses mecanismos. Nesse sentido, a MINUSMA pouco avançou na inclusão desse grupo em seu âmbito, visto que, em 2019, apenas 4% de seu contingente era composto por mulheres (Lijn, 2019).

Esse número reflete uma série de fatores, como a própria desigualdade no âmbito das operações de paz em geral e as hesitações de países em enviarem contingentes femininos para um cenário em que a violência sexual é acentuada (Lijn, 2019). A participação das mulheres nos mecanismos de verificação dos processos de paz também tem sido marginal e, mesmo quando efetivamente incluídas, suas vozes tendem a ser desvalorizadas, fatos que teriam contribuído para a frágil consecução de objetivos importantes da missão (Armstrong, 2024). Destaca-se, ainda, a permanência de um cenário de insegurança para mulheres nas regiões Norte e Central, onde a presença das forças de paz era mais frágil (Gorman; Chauzal, 2019).

A despeito dos desafios ainda existentes, o que se pode perceber é que houve um progressivo reconhecimento em relação à contribuição da Agenda WPS para a estabilização do Mali. Ainda que a missão tenha enfrentado diversos obstáculos, essa agenda passou a ser elencada como uma das prioridades da MINUSMA ao longo dos anos, sendo abordada de forma mais integrada em seu mandato (Lijn, 2019). Como destacam Ly *et al.* (2024), um cenário de conflito oferece oportunidades para que as dinâmicas de gênero possam ser estruturalmente modificadas, em prol de uma maior garantia dos direitos das mulheres.

Nesse sentido, as mulheres malinesas têm assumido o papel de agentes transformadoras, logrando avançar as discussões sobre essa Agenda e conseguindo atingir resultados na sua implementação. Sua inclusão nos Acordos de Paz de 2015, embora em número inferior aos homens, representou um avanço notável na participação feminina em processos decisórios de alto nível (Armstrong, 2024). Em relação à lei de quotas de 2015, embora os 30% designados não sejam sempre respeitados, as lideranças locais ressaltam a importância dessa disposição

para que os esforços em prol dos direitos das mulheres sejam mantidos (Ly *et al.*, 2024).

## **Conclusões**

Os conflitos armados, de maneira geral, ainda constituem parte dos desafios globais enfrentados pelas Organizações Internacionais - como as Nações Unidas - pelos Estados e pelas populações. É nítido que, em tempos de guerra, determinados grupos, como as mulheres e as crianças, se encontram em situação de vulnerabilidade, constituindo as pessoas sofrem de maneira desproporcional com a violência, haja visto a violência sexual e a violência de gênero. Além disso, a socialização em torno de papéis de gênero pré-definidos (masculino e feminino) contribuem para explicar o baixo emprego de mulheres nas forças armadas, nos espaços de decisão e nos espaços de construção dos acordos de paz.

De maneira mais abrangente, o continente africano ganha destaque com relação à ocorrência de conflitos bélicos, de operações de paz e de episódios de violência e violência sexual contra mulheres. Isso significa que os esforços para avançar na promoção de políticas voltadas às mulheres, à paz e à segurança deve, necessariamente, perpassar por contribuições africanas. É mister, nesse sentido, entender a maneira como as Operações de Paz ocorreram nestes países, a fim de identificar as problemáticas das Nações Unidas em África, os desafios enfrentados pelos países e organizações africanas e o papel das mulheres africanas na construção da paz.

A experiência da MINUSMA deixa clara a tentativa do mandato de abarcar as problemáticas envolvendo tanto a participação quanto a proteção das mulheres. O Mali adotou um total de três Planos Nacionais de Ação para guiar a implementação de ações para a promoção da Agenda Global. De maneira mais específica e respondendo à pergunta proposta neste trabalho, a MINUSMA buscou implementar a Agenda MPS focando, primordialmente, nos esforços de proteção e participação, uma vez que mais iniciativas foram desenvolvidas nesse sentido. Isso evidencia uma falta de ações e de atenção aos outros pilares constituintes da Resolução 1325 e, ainda, uma falta de integração de ações nesse sentido.

Além disso, o caso da MINUSMA traz questões relevantes que vão além das tarefas do mandato em si com relação à Agenda MPS. Nesse sentido, é importante

ressaltar as relações entre a Agenda MPS, sua aplicação pelos mandatos do Conselho de Segurança, as realidades africanas e a cooperação entre estes mandatos e os agentes locais. Considerando estes elementos, algumas dúvidas ainda persistem com relação a estas dinâmicas: de que forma o UNSC e o Conselho de Paz e Segurança da União Africana podem traçar relações de cooperação em torno da Agenda MPS e das Operações de Paz, de maneira que o continente africano possa se valer das contribuições financeiras da ONU, mas avançando a sua perspectiva regional e empregando os seus próprios esforços? Além disso, quais são as outras dimensões dos conflitos que afetam as mulheres? Considerando esta última questão, o caso da MINUSMA e do Mali, especificamente, apontam fortemente para as questões de mudanças climáticas, que afetam intensamente o modo de vida, a segurança e a inclusão econômica das mulheres no país.

O caso da MINUSMA é da implementação da Agenda MPS no UNSC e nos Estados, por meio dos Planos Nacionais, evidenciam algumas lacunas que ainda necessitam de mais atenção, tanto na pesquisa quanto em Relações Internacionais. No âmbito acadêmico, a pesquisa na área de RI ainda precisa estudar os impactos da socialização dos indivíduos e como isso está relacionado às violências e aos papéis designados a homens e mulheres na esfera global e nacional de tomadas de decisão. Além disso, lacunas ainda residem com relação à falta de pesquisas e políticas, especialmente, que atinjam de maneira mais direta as comunidades locais. Isto é: onde estão as mulheres e suas representações locais nos espaços políticos?

O processo de estabilização do Mali contou com participação-chave das mulheres, fossem elas “capacetes azuis” ou lideranças políticas, que vêm contribuindo para o processo de reconstrução. Nesse sentido, o caso malinês demonstra a necessidade de não apenas incluir as mulheres nos processos dos mandatos de operações, mas também nos processos de reconstrução, representados pelo pilar da reconstrução. Dessa forma, a perspectiva africana de mulheres, paz e segurança ganha destaque: não é possível desassociar questões securitárias do desenvolvimento dos países do Sul Global e das suas estruturas sociais de gênero.

## Referências

ARMSTRONG, Hannah Rae. **Women in Peace Talks: Lessons Learned from Mali**. Megatrends Policy Brief n. 23. 2024. Disponível em: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/policy-brief-23-women-in-peace-talks> Acesso em: 05 nov. 2024.

GORMAN, Zoë; CHAUZAL, Grégory. **“Hand in Hand”: A study of insecurity and gender in Mali**. SIPRI Insights on Peace and Security No. 2019. 2019. Disponível em: <https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-insights-peace-and-security/hand-hand-s-tudy-insecurity-and-gender-mali> Acesso em: 05 nov. 2024.

LIJN, Jaïr van der. **Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in Mali / MINUSMA**. Norwegian Institute of International Affairs. 2019. Disponível em: <https://www.cccpa-eg.org/publications-details/498> Acesso em: 05 nov. 2024.

LY, Birama Apho; PETIPE, Paterné Aime; KANTÉ, Mady Ibrahim; ISSOY, Prudence Lubiche. **Women in Peace Mediation in Mali: A Case Study of Women’s Participation in Recent and Ongoing Peace Processes**. Friedrich-Ebert-Stiftung Africa Union Cooperation Office. 2024. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-ua/20994-20240205.pdf> Acesso em: 05 nov. 2024.

RÉPUBLIQUE DU MALI. **National Action Plan for the implementation of Resolution 1325 and related resolutions of the United Nations Security Council on the agenda for Women, Peace and Security in Mali (2019-2023)**. 2020. Disponível em: <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2021/08/Mali-2019-2023.pdf> Unofficial translation, funded by ARC DP160100212 (CI Shepherd) Acesso em: 05 nov. 2024.

WING, Susanna D. **Governance and Intervention in Mali: Elusive Security**. London/New York: Routledge, 2024.

GIANNINI, Renata Avelar *et al.* **A agenda sobre mulheres, paz e segurança no contexto latino-americano: desafios e oportunidades**. Instituto Igarapé. Artigo Estratégico, n. 32. 2018. Disponível em: <https://igarape.org.br/>. Acesso em: 10 set. 2024.

Giannini, R. A., Lima, M., Pereira, P. (2015). *Implementing UNSC Resolution 1325 in Brazil: surmounting challenges and promoting equality*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé

KIRBY, Paul; SHEPHERD, Laura J. The future past of the Women, Peace and Security agenda. *International Affairs*, v. 92, n. 2, p. 373-392, mar. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12549>.

DRUMOND, Paula. Conflict-related Sexual Violence. In: STEANS, Jill; TEPE-BELFRAGE, Daniela (ed). **Handbook on Gender in World Politics**. 1st ed. Oxon: Routledge, 2019, p. 206-215.

OLONISAKIN, Funmi; HENDRICKS, Cheryl. Engaging (In)security as an entry point for seeking redress in gender inequality in Africa. **Africa Peace and Conflict Journal**, v. 6, n. 1, p. 1-14, 2013.

HENDRICKS, Cheryl. Progress and Challenges in Implementing the Women, Peace and Security Agenda in the African Union's Peace and Security Architecture. **African Development**, v. XLII, n. 3, p. 73-98, 2017.

HUDSON, Heidi. **Decolonizing the mainstreaming of gender in peacebuilding: toward an agenda for Africa**. Social Science Research Council: African Peacebuilding Network n. 8. 2016. Disponível em: <https://www.ssrc.org/publications/decolonizing-the-mainstreaming-of-gender-in-peace-building-toward-an-agenda-for-africa/> Acesso em: 10 set. 2024.

GORUR, Aditi. The Political Strategy of the UN Peacekeeping Mission in Mali. In: DAY, Adam; GORUR, Aditi; HOLT, Victoria; HUNT, Charles (ed). **The Political Practice of Peacekeepings: How Strategies for Peace Operations are Developed and Implemented**. New York: United Nations University, 2020, p. 119-145.

LOTZE, Walter. United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA). In: KOAPS, Joachim; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul (ed). **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 854-864.

UN. Security Council. **Resolution 1325 (2000)**: Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000. New York: 2000. Disponível em: <https://peacemaker.un.org/node/105>. Acesso em: 01 abr. 2024

UN. Security Council. **Resolution 2100 (2013)**: Adopted by the Security Council at its 6952th meeting, on 25 April 2013. New York: 2013. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n13/314/17/pdf/n1331417.pdf?token=G5GxsqKdpDgjt0y7g&fe=true> Acesso em: 05 abr. 2024.

UN. Security Council. **Resolution 2164 (2014)**: Adopted by the Security Council at its 7210th meeting, on 25 June 2014. New York: 2014. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2164.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2164.pdf) Acesso em: 05 abr. 2024.

UN. United Nations Peacekeeping. **Gender**. 2004. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/gender>. Acesso em 1 abr. 2024.

TICKNER, Ann. J. **Gendering World Politics**. New York: Columbia University Press, 1st ed. 2001.

STIEHM, Judith Hicks. **Theses on the military, security, war and women**. *In*: SJOBERG, Laura (ed). *Gender and International Security*. 1st ed. Oxon: Routledge, 2010. p. 17 - 24.

GIANNINI, Renata Avelar; FOLLY, Maiara; LIMA, Mariana Fonseca. *Situações extraordinárias: a entrada de mulheres na linha de frente das Forças Armadas brasileiras*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/08/AE>. Acesso em: 07 nov. 2024.