



RIGHT 
DEVELOPMENT
RISE FOR ALL

STUDY GUIDE FACAMP MODEL UNITED NATIONS 2021

EDITORS

Patrícia Nogueira Rinaldi

Roberta Silva Machado

Rúbia Marcussi Pontes



RIGHT **TO** DEVELOPMENT RISE FOR ALL STUDY GUIDE FACAMP MODEL UNITED NATIONS 2021

Editors and Advisors

Patrícia Nogueira Rinaldi

Roberta Silva Machado

Rúbia Marcussi Pontes

Reviewers

Gloria Ana Mascarello de Piuselli

Marina Wendel de Magalhães

Patricia Pinheiro de Magalhães Coy



FACAMP EDITORA

Editor

Liana Aureliano

Editorial Board

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira

Eduardo da Rocha Azevedo

Frederico Mazzucchelli

Fernando Novaes

João Manuel Cardoso de Mello

Liana Aureliano

Luiz Gonzaga Belluzzo

Sônia Draibe

Right to Development: Rise for All

Cover, graphic project, and electronic editing

Thiago Tossini

Editors and Advisors

Patrícia Nogueira Rinaldi

Roberta Silva Machado

Rúbia Marcussi Pontes

Reviewers

Gloria Ana Mascarello de Piuselli

Marina Wendel de Magalhães

Patricia Pinheiro de Magalhães Coy

Ficha catalográfica Biblioteca da FACAMP

R449 Right to development rise for all: study guide FACAMP model United Nations 2021 / Patrícia Nogueira Rinaldi... [et al.]. – Campinas: Editora Facamp, 2021.

167 p.

ISBN: 978-65-991929-2-0 [versão eletrônica]

1. Organização das Nações Unidas - ONU. 2. Direitos humanos. 3. Desenvolvimento sustentável, paz e segurança internacionais. 4. Organização Mundial da Saúde - OMS. I. Machado, Roberta Silva. II. Pontes, Rúbia Marcussi. III. Piuselli, Gloria Ana Mascarello de. IV. Magalhães, Marina Wendel de. V. Coy, Patricia Pinheiro de Magalhães. VI. Título.

CDD: 327

NOTE OF THE EDITORS

FACAMP Model United Nations (FAMUN) is organized by its Núcleo de Estudos e Pesquisa em Relações Internacionais (NUEPRI) under the scope of the Centro de Estudos e Pesquisas em Relações Internacionais (CERI-FACAMP).

This book is the outcome of four research projects with a 6-month duration, under the following areas:

- Sustainable development and technology;
- International law, human rights and humanitarian assistance;
- International peace and security.

Each research project was developed by undergraduate students of International Relations at FACAMP and was advised by the editors of this book.

INDEX

11 ACKNOWLEDGEMENTS

12 PREFACE – Right to Development: Rise for All

Patrícia Nogueira Rinaldi

Roberta Silva Machado

Rúbia Marcussi Pontes

17 RELATÓRIO 1 – Garantir o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos: Assembleia Geral das Nações Unidas

Sumário executivo

Aline Salomão

Cíntia Martins Gimenes

Giovanni Nicolace de Campos Bueno Benages

Isabella Carvalho Scuracchio

Marina Faria Franco de Campos

Raíssa Giuliani Almeida

21 Artigo 1 – Energia e Desenvolvimento Sustentável: marcos no regime internacional de mudanças climáticas

Aline Salomão

Raíssa Giuliani Almeida

28 Artigo 2 – Acesso confiável à energia: assimetrias e desafios entre países desenvolvidos e em desenvolvimento

Isabella Carvalho Scuracchio

Marina Faria Franco de Campos

34 Artigo 3 – Desafios e caminhos à sustentabilidade energética: o paradigma energético atual e os desafios do acesso universal e sustentável

Cíntia Martins Gimenes

Giovanni Nicolace de Campos Bueno Benages

42 Artigo 4 – Acesso a preço acessível à energia: os dilemas da transição energética, sem deixar ninguém para trás

Aline Salomão

Raíssa Giuliani Almeida

49 Considerações finais e questões para debate

Aline Salomão

Cíntia Martins Gimenes

Giovanni Nicolace de Campos Bueno Benages

Isabella Carvalho Scuracchio

Marina Faria Franco de Campos

Raíssa Giuliani Almeida

51 RELATÓRIO 2 – Promoção, proteção e garantia da plena realização dos direitos humanos de mulheres e meninas em situações humanitárias: Conselho de Direitos Humanos

Sumário executivo

Bruna Magalhães Zanin

Fernando Cavalari de Araújo Filho

Gabriel Moreira Demuner

Leonardo Barbutti de Assis

Maria Eduarda Marques Jareta

Tallison Miguel de Sousa Gomes

54 Artigo 1 – Os desafios atuais da assistência humanitária e a importância do direito ao desenvolvimento

Bruna Magalhães Zanin

Leonardo Barbutti de Assis

59 Artigo 2 – As principais normas internacionais de direitos humanos para a proteção de mulheres e meninas

Bruna Magalhães Zanin

Leonardo Barbutti de Assis

Maria Eduarda Marques Jareta

65 Artigo 3 – Os desafios e obstáculos à proteção dos direitos humanos de mulheres e meninas em situações humanitárias

Fernando Cavalari de Araújo Filho

Gabriel Moreira Demuner

Tallison Miguel de Sousa Gomes

70 Artigo 4 – A participação e liderança de mulheres e meninas refugiadas nos processos de tomada de decisão destinados à proteção e garantia de seus direitos em situações humanitárias

Gabriel Moreira Demuner

Tallison Miguel de Sousa Gomes

75 Considerações finais e questões para debate

Bruna Magalhães Zanin

Fernando Cavalari de Araújo Filho

Gabriel Moreira Demuner

Leonardo Barbutti de Assis

Maria Eduarda Marques Jareta

Tallison Miguel de Sousa Gomes

**77 INFORME 3 – Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia:
Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**

Resumen ejecutivo

Eduardo Ananiades

Lais Cavallin Rodrigues

Larissa Ricardo Gomes Lyria

Patrick Rodrigues Francisco

Thaís Bortolozzo Boldrin

80 Artículo 1 – El Acuerdo Final para poner fin al conflicto y construir una paz estable y duradera y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia

Lais Cavallin Rodrigues

Larissa Ricardo Gomes Lyria

**87 Artículo 2 – Escalada de la violencia y violaciones de derechos humanos:
Desafíos para la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia**

Thaís Bortolozzo Boldrin

**93 Artículo 3 – La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia y el
proceso de reincorporación política y socioeconómica**

Patrick Rodrigues Francisco

**99 Artículo 4 – El trabajo del equipo de las Naciones Unidas en el país: Avanzar el
mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia**

Eduardo Ananiades

105 Consideraciones finales y cuestiones para debate

Eduardo Ananiades

Lais Cavallin Rodrigues

Larissa Ricardo Gomes Lyria

Patrick Rodrigues Francisco

Thaís Bortolozzo Boldrin

**108 REPORT 4 – United Nations Verification Mission in Colombia:
United Nations Security Council**

Executive summary

Eduardo Ananiades

Lais Cavallin Rodrigues

Larissa Ricardo Gomes Lyria

Patrick Rodrigues Francisco

Thaís Bortolozzo Boldrin

111 Article 1 – The Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace and the United Nations Verification Mission in Colombia

Lais Cavallin Rodrigues

Larissa Ricardo Gomes Lyria

117 Article 2 – Escalation of violence and violations of human rights: Challenges for the implementation of the Final Peace Agreement in Colombia

Thaís Bortolozzo Boldrin

123 Article 3 – The UN Verification Mission in Colombia and the process of political and socioeconomic reintegration

Patrick Rodrigues Francisco

129 Article 4 – The work of the United Nations country team: Advancing the mandate of the UN Verification Mission in Colombia

Eduardo Ananiades

135 Final considerations and questions for debate

Eduardo Ananiades

Lais Cavallin Rodrigues

Larissa Ricardo Gomes Lyria

Patrick Rodrigues Francisco

Thaís Bortolozzo Boldrin

138 REPORT 5 – Immunization Agenda 2030: World Health Assembly

Executive summary

Ana Beatriz Olmos Bueno

Bianca Porcari Corraça

Camila Ferri Luciano

Felipe Neves Moretti

Gabriela Nunes Pinto

Santiago Nuri Fernandes

141 Article 1 – The century of vaccines: From the Global Vaccine Action Plan to the Immunization Agenda 2030

Camila Ferri Luciano

Santiago Nuri Fernandes

147 Article 2 – Climate change, population movements, and conflicts and political instability as challenges to the Immunization Agenda 2030

Ana Beatriz Olmos Bueno

Bianca Porcari Corraça

Santiago Nuri Fernandes

153 Article 3 – Immunization as a global health public good: Nationalism as a challenge to multilateral health diplomacy

Felipe Neves Moretti

Gabriela Nunes Pinto

158 Article 4 – The public-private and the North-South immunization divide: The role of the World Health Organization in promoting equitable access to COVID-19 vaccines

Gabriela Nunes Pinto

Bianca Porcari Corraça

165 Final considerations and questions for debate

Ana Beatriz Olmos Bueno

Bianca Porcari Corraça

Camila Ferri Luciano

Felipe Neves Moretti

Gabriela Nunes Pinto

Santiago Nuri Fernandes

ACKNOWLEDGEMENTS

Last year, the conference FACAMP Model United Nations (FAMUN) was offered in a whole new virtual format, and the challenges were innumerable. The uncertainties of 2021 demanded FAMUN to be offered in this format once again since the safety of all participants has been our priority.

To organize an online international conference while keeping FAMUN excellency would not be possible without the trust and support offered by FACAMP, mainly by its founders, Professor João Manuel Cardoso de Mello, Professor Liana Aureliano, Professor Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, and Mr. Eduardo Rocha Azevedo; its Board of Directors, represented by Mr. Fernando da Rocha Azevedo and Professor Rodrigo Coelho Sabbatini; and the Department of International Relations, under the responsibility of Professor Alessandro Cesar Ortuso.

We also would like to express our gratitude and recognize all those who provided their contribution to our work in different manners, especially Ms. Sirlei Malaguti, coordinator of FACAMP's Help-Desk; the Information Technology Team, under the responsibility of Mr. Rodrigo Palaro; the Finance Team, under the responsibility of Mr. André Carvalho; the Institutional Team, under the responsibility of Mr. Pedro Branco and Ms. Ana Laura Freire; and Mr. Thiago Tossini for his design work for the conference and this book. We extend our appreciation to all professors and employees that helped us to build this bold educational project.

We also thank the World Federation of United Nations Associations International Model United Nations (WIMUN), in the figure of Mr. William Yotive, that has honored us with the WIMUN affiliation. This allowed FAMUN to be the first Model United Nations affiliated with WIMUN in Brazil.

Words cannot express how grateful we are for the input of Professor Patricia Capelini Borelli, who worked tirelessly for and with FAMUN. Her empathy and knowledge are a true inspiration for all of us. We are privileged to count on her by our side! We also extend our thanks to Professor Talita de Mello Pinotti, for her support and valuable contribution throughout the organization of this conference.

Last – but definitely not least – we would like to thank our team of FACAMP students for their persistence during another atypical year of online education. Their passion for FAMUN is the foundation of a long-lasting project like this. More than never, the current human crisis we live in asks for renewed global solidarity and shared responsibility. In this way, we were impressed by our students' eagerness to debate and propose new and heterodox measures to address issues that affect both local and global levels. They have demonstrated resilience and the ability to think and act in a cooperative way, truly embracing FAMUN's spirit. We thank them for letting the flame of FAMUN shine brighter than ever.

Professor Patrícia Nogueira Rinaldi

Professor Roberta Silva Machado

Professor Rúbia Marcussi Pontes

Campinas, August 2021.

PREFACE

RIGHT TO DEVELOPMENT: RISE FOR ALL

Patrícia Nogueira Rinaldi¹

Roberta Silva Machado²

Rúbia Marcussi Pontes³

The idea of development was at the foundation of the United Nations (UN) in 1945. Even though the UN Charter does not define development, it addresses, in article 55, the role of the organization in promoting “higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development”⁴. Besides, the Universal Declaration of Human Rights (1948) includes important rights that are related to the promotion of development, such as the right to work, to a decent standard of living, to social security, to education, and to the participation in public affairs⁵.

Upon these principles, the UN development agenda has been a crucial part of its work since its early years. However, the definition of development in the organization has been a topic of dispute among Member States. In the 1960s, countries from the Global South started criticizing the concept of development as merely a synonym for economic growth. Since then, development has been associated with a broader strategy that entails cooperation among countries to foster “development in the most meaningful way”⁶.

In this sense, the First UN Development Decade (1961-1970), launched by the United Nations General Assembly (UNGA) on 19 December 1961, emphasized the need for increasing international financial aid to promote economic growth and recognized the importance of developed countries and the UN to assist the development of developing countries through a series of measures, such as the transfer of resources and technology, economic planning, and technical assistance⁷.

In 1970, with the launching of the Second UN Development Decade (1971-1980), the UN development agenda started to incorporate new topics, such as human development, women’s economic rights, environmental issues, and the right to self-determination. The strategy for the Second Decade

1 Patrícia Nogueira Rinaldi has a Ph.D. in Political Science and is Professor of International Relations at FACAMP.

2 Roberta Silva Machado has a Ph.D. in Political Science and a Ph.D. in Law and is Professor of International Relations at FACAMP.

3 Rúbia Marcussi Pontes is a Ph.D. student in Political Science and Professor of International Relations at FACAMP.

4 UNITED NATIONS (UN). “United Nations, Chapter IX: International Economic and Social Cooperation”. In: *Official website of the United Nations*, 2021. Available at: <<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-9>>. Accessed 16 July 2021.

5 UNITED NATIONS (UN). “Universal Declaration of Human Rights”. In: *Official website of the United Nations*, 2021. Available at: <<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>>. Accessed 19 July 2021.

6 UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC). *Question of the realization in all countries of the economic, social and cultural rights contained in the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and Study on Special Problems which the Developing Countries face in their efforts to achieve these human rights; The international dimensions of the right to development as a human right in relation with other human rights based on international co-operation, including the right to peace, taking into account the requirements of the New International Economic Order and the fundamental human needs*. Report of the Secretary-General. Commission on Human Rights, Thirty-fifth session, 2 January 1979, E/CN.4/1334. Available at: <<https://undocs.org/E/CN.4/1334>>. Accessed 19 July 2021.

7 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *United Nations Development Decade – A programme for international economic co-operation*. Resolution adopted by the General Assembly at its sixteenth session, 1084th plenary meeting, 19 December 1961, A/RES/1710(XVI). Available at: <[https://undocs.org/a/res/1710\(XVI\)](https://undocs.org/a/res/1710(XVI))>. Accessed 19 July 2021.

addressed the elimination of colonialism, apartheid, and racial discrimination to promote the political, economic, social, and cultural rights of all peoples. The influence of the Non-Aligned Movement (NAM) and the Group of 77 (G-77) was fundamental to expand the scope of the UN development agenda from a restricted economic view to a more comprehensive approach, which focused on the interrelation between development and human rights⁸.

After a proposal made by the NAM, the UNGA adopted the UN Declaration on the Right to Development (UNDRTD) on 4 December 1986, consolidating this new approach to development during the Third UN Development Decade (1981-1990)⁹. The UNDRTD highlights the interrelation and interdependence among peace, human rights, and development and addresses the indivisibility of civil, political, economic, social, and cultural rights to achieve the full realization of the right to development, defined as: “an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized”¹⁰.

In this sense, the right to development encompasses complex dimensions, including not only national and international aspects of development but also an ethical one, based on the “principles of equality, non-discrimination, social justice and solidarity at all levels”¹¹. On the one hand, the right to development has a collective dimension that draws from the decolonization movement and the right to self-determination, which proclaims that all peoples have the right to pursue their economic, political, social, and cultural development¹². On the other hand, its individual dimension emphasizes that human beings are subjects of development and, therefore, are entitled to participate actively and meaningfully in the development process. Hence, States are duty bearers, responsible for creating the conditions necessary to the realization of the right to development through international cooperation and solidarity¹³.

Nevertheless, the realization of these complex dimensions of the right to development has shown a negative record and, as a consequence, the UNDRTD is better known for its political assertions than

8 KUNANAYAKAM, Tamara. “The Declaration on the Right to Development in the context of United Nations standard-setting”. In: UNITED NATIONS (UN). *Realizing the Right to Development*. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. New York and Geneva: United Nations Human Rights – Office of the High Commissioner, 2013, p. 34.

9 SCHRIJVER, Nico. “A new Convention on the human right to development: Putting the cart before the horse?”. In: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 38(2), 2020, pp. 84-93. Available at: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0924051920924547>>. Accessed 16 July 2021.

10 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Declaration on the right to development*. Resolution adopted by the General Assembly at its forty-first session, 97th plenary meeting, 4 December 1986, A/RES/41/128. Available at: <<https://undocs.org/a/res/41/128>>. Accessed 19 July 2021.

11 KUNANAYAKAM, Tamara. “The Declaration on the Right to Development in the context of United Nations standard-setting”. In: UNITED NATIONS (UN). *Realizing the Right to Development*. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. New York and Geneva: United Nations Human Rights – Office of the High Commissioner, 2013, p. 18.

12 SCHRIJVER, Nico. “A new Convention on the human right to development: Putting the cart before the horse?”. In: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 38(2), 2020, pp. 84-93. Available at: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0924051920924547>>. Accessed 16 July 2021.

13 KUNANAYAKAM, Tamara. “The Declaration on the Right to Development in the context of United Nations standard-setting”. In: UNITED NATIONS (UN). *Realizing the Right to Development*. Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. New York and Geneva: United Nations Human Rights – Office of the High Commissioner, 2013, p. 18.

for its practical implementation through international cooperation for development. While developing countries have mobilized the Declaration as a way to correct structural injustices between the Global North and South in issues such as debt relief, ownership over natural resources, technology transfer, global trade, and intellectual property, developed countries have refused to consider the provision of development assistance as a legal obligation under international law¹⁴. The divisive debate about the implementation of the UNDRTD can be summarized as follows: “In fact, due to the great substantive and political divisions prevailing between – and within – the North and the South about the exact substance and implications of the RTD [right to development], relatively little explicit follow-up has occurred”¹⁵.

The adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development in 2015 brought new momentum to the practical implementation of the UNDRTD, since the Sustainable Development Goals (SDGs) encompass the main principles of the right to development, and their targets are aligned with the fulfillment of such right. Besides, the SDGs offered an updated view of the right to development in areas not addressed by the UNDRTD. The most evident matter is the complete absence of environmental issues and the sustainable dimension of development in the Declaration, and the 2030 Agenda allows the inclusion of environmental provisions in the promotion of the right to development¹⁶.

Another impact of the 2030 Agenda was the resumption of the international debate on the implementation of the UNDRTD, especially considering SDG 17, which calls for “Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development”¹⁷. One example of this advancement is the current discussions on a draft Convention on the Right to Development, proposed by the UN Working Group on the Right to Development in 2020. Future negotiations on this Convention indicate that this process will be contentious, due to not only the legal aspects of adopting a new legally-binding instrument, but also the present context of increase in hunger, poverty, inequalities, violence, and environmental degradation shows that the world is far behind the vision aimed at the UNDRTD.

These problems were aggravated with the COVID-19 pandemic, making the 35th anniversary of the Declaration in 2021 a time “for the entire international community to take the right to development more seriously”¹⁸. One example of this concern is the “Women Rise for All” campaign, led by the UN

14 See OWOEYE, Olasupo. “The Right to Development and its Role in International Economic Law”. In: *SouthViews*, No. 212, 28 January 2021. Available at: <<https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2021/01/SouthViews-Owoeye-1.pdf>>. Accessed 16 July 2021.

15 ARTS, Karin. “The Right to Development in International Law: New Momentum Thirty Years Down the Line?”. In: *Netherlands International Law Review*, Vol. 63, 24 October 2016, pp. 221-249. Available at: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-016-0066-x>>. Accessed 16 July 2021.

16 UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly at its seventieth session, 21 October 2015, A/RES/70/1. Available at: <<https://undocs.org/a/res/70/1>>. Accessed 19 July 2021.

17 UNITED NATIONS. “Goal 17 - Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development”. In: *Official website of the Sustainable Development Goals*, Department of Economic and Social Affairs, Sustainable Development, 2021. Available at: <<https://sdgs.un.org/goals/goal17>>. Accessed 16 July 2021.

18 SCHRIJVER, Nico. “A new Convention on the human right to development: Putting the cart before the horse?”. In: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 38(2), 2020, pp. 84-93. Available at: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0924051920924547>>. Accessed 16 July 2021.

Deputy Secretary-General Amina Mohammed in April 2020. The campaign convened a series of women leaders with the goal to keep the world on track to achieve the SDGs by 2030 and to go beyond them by “building back better”. The campaign recognized the COVID-19 pandemic not only as a sanitary crisis, but as a human crisis that reflected a “development emergency”¹⁹ which called for an integrative approach based on solidarity and political commitment.

In this context, the right to development must be revitalized and put at the center of a global response to the pandemic, as it functions as a cluster, integrative and bridging right²⁰: as a cluster and integrative right by combining political, economic, social, and cultural rights as one indivisible right to development; and a bridging right by connecting collective and individual human rights, bringing together citizens while recognizing their specificities. From this holistic perspective, the right to development can guide the implementation of the SDGs under the call made by the “Women Rise for All” campaign for urgent action to tackle the COVID-19 pandemic and beyond.

In this sense, the theme of this Study Guide – “Right to Development: Rise for All” – invites participants of the 2021 FACAMP Model United Nations (FAMUN) to reflect on the current challenges and gaps in the realization of the right to development, especially considering the global transformations under the context of the COVID-19 pandemic. This trilingual Study Guide is organized in five main reports, each one of them addressing different issues that are essential for guaranteeing the right to development to all.

The first report is in Portuguese, and it is entitled “Ensuring access to reliable, sustainable, modern and affordable energy for all”. It presents how the UNGA Second Committee has addressed this topic since 2016, when it was first included in its agenda. Achieving SDG 7 (Affordable and Clean Energy) is indispensable to the full implementation of the 2030 Agenda and its 17 SDGs, as energy is the basis for socioeconomic development and its access is important to the fulfillment of other human rights. However, the production and consumption of energy are historically unequal amongst countries and the COVID-19 pandemic has aggravated this inequality. Bearing this in mind, the main issue discussed is how to address current challenges arising from historical differences between developed and developing countries when it comes to energy production, distribution, and consumption. Furthermore, the limitations of the idea that technology will provide sustainable and modern energy for all are discussed. Therefore, States, the private sector, international organizations, and other stakeholders must truly cooperate and commit themselves to diversified measures in order to ensure universal and clean access to energy by 2030.

The second report is also in Portuguese, and it discusses the promotion, protection and respect of women’s and girls’ full enjoyment of human rights in humanitarian situations. In the last few years, events such as poverty, natural disasters, armed conflicts, and forced displacement have increased

19 UNITED NATIONS (UN). “Press Release: Women leaders rise in solidarity to save lives and protect livelihoods”: In: *Official website of the United Nations*, New York, 27 April 2020. Available at: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/riseforall_press_release.pdf>. Accessed 16 July 2021.

20 SCHRIJVER, Nico. “A new Convention on the human right to development: Putting the cart before the horse?”. In: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 38(2), 2020, pp. 84-93. Available at: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0924051920924547>>. Accessed 16 July 2021.

and caused a higher demand for humanitarian assistance worldwide. In humanitarian crises, the most vulnerable groups, such as women and girls, are usually the first ones to be hit by food insecurity, lack of water and sanitation, and threats to their health, life, and dignity. Normally, the attention of humanitarian assistance is directed to the emergency in place and, frequently, the human rights of women and girls are neglected, especially their protection against sexual and gender-based violence. Gender inequalities are intensified in humanitarian situations and must be addressed as a way to protect women and girls and guarantee their right to development. Therefore, the report explores the importance of a gender approach in humanitarian situations, focused on women's leadership and active participation, to find effective solutions that promote their human rights and respond to gender-based violence.

The third and fourth reports – respectively in Spanish and English – analyze the United Nations Verification Mission in Colombia, which was created by the United Nations Security Council (UNSC) to supervise the implementation of the Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace between the Government of Colombia and the *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo* (FARC-EP), signed on 24 November 2016. The Mission has a political role and is part of a tripartite mechanism, working alongside Colombian political authorities and the FARC-EP. The reports address the mandate of the Mission in monitoring the FARC-EP demobilization and the political reintegration of former combatants into civil and political life. The socioeconomic reintegration in rural areas is another important part of the Mission's role, and it encompasses the promotion of the right to development to Colombians. In addition, the judicial and technical support provided by the Mission to Colombia's transitional justice process is presented. The reports also discuss how the COVID-19 pandemic and the growing violence against former FARC-EP members, human rights activists, indigenous and Afro-Colombian communities, women, and children present important obstacles to the work of UN agencies and programs in Colombia and the Verification Mission.

The fifth report, entitled "The Immunization Agenda 2030", is in English and discusses the health aspects of the right to development from the perspective of the World Health Organization (WHO). Since its creation in 1948, the WHO has addressed the importance of immunization to combat and eradicate diseases. Its first initiative to promote vaccination on a large scale was the Expanded Programme on Immunization of 1974. But it was only in the 21st century that the WHO started to pursue a global strategic framework on immunization. The most recent one is the Immunization Agenda 2030, which seeks to guarantee universal access to vaccines, promoting equitable immunization to all. Since immunization through vaccination is a global health public good, the implementation of the right to development is crucial to achieving this goal. The report analyzes the following challenges on this matter: the new immunization landscape, that involves the consequences of climate change, population movements, conflicts, and political instability; the deployment of vaccine nationalism policies and the support to anti-vaccination movements by governments with electoral purposes; and the public-private and the North-South immunization divide.

By combining two crucial issues, the theme "Right to Development: Rise for All" invites readers to reflect not only on the current meaning of the right to development but also on its importance to deal with the human crisis we are living through. After all, the right to development is a call for solidarity and social justice in a world that urges for cooperation, shared responsibility, and inclusion.



RELATÓRIO 1

**Garantir o acesso confiável, sustentável, moderno
e a preço acessível à energia para todos**

Assembleia Geral das Nações Unidas

Pesquisadores

Aline Salomão

Cíntia Martins Gimenes

Giovanni Nicolace de Campos Bueno Benages

Isabella Carvalho Scuracchio

Marina Faria Franco de Campos

Raíssa Giuliani Almeida

Orientadoras

Professora Rúbia Marcussi Pontes

Professora Patricia Capelini Borelli

SUMÁRIO EXECUTIVO

*Aline Salomão
Cíntia Martins Gimenes
Giovanni Nicolace de Campos Bueno Benages
Isabella Carvalho Scuracchio
Marina Faria Franco de Campos
Raíssa Giuliani Almeida*

Em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) adotou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual visa, por meio da integração das esferas econômica, social e ambiental, a promover o desenvolvimento sustentável. A Agenda apresenta 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODSs) e 169 metas específicas para alcançá-los. O ODS 7, em específico, trata do tema da Energia Acessível e Limpa.

Para acompanhar tal ODS, em 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) inseriu, em sua agenda, o item “Garantir o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos”. A AGNU é órgão mais representativo da ONU e está baseada no princípio da igualdade soberana, sendo composta por seis comitês principais. O Segundo Comitê é responsável pelos temas econômicos e financeiros, e é nele em que o tema do acesso à energia em suas quatro dimensões é discutido anualmente, justamente pela relevância da energia para o desenvolvimento socioeconômico (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2015, p. 19).

Entretanto, ainda há uma grande lacuna no progresso atrelado ao ODS 7. A ONU estimava, em 2018, que cerca de 2,8 bilhões de pessoas não tinham acesso à energia limpa e que 789 milhões de pessoas não tinham acesso à energia. Se o atual ritmo for mantido, não será possível garantir o acesso universal e confiável à energia sustentável até 2030, principalmente no contexto da pandemia de COVID-19, que potencializou as incertezas e vulnerabilidades históricas no tema. Portanto, não há como discutir o acesso universal à energia e a transição energética para matrizes mais sustentáveis sem considerar os condicionantes do mercado e como os países desenvolvidos (PDs) e em desenvolvimento (PEDs) articulam suas relações (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM, 2000, p. 20; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2020, p. 4).

Com isso em mente, este relatório destaca dois pontos de discussão no tema: i) a insuficiência dos esforços adotados até então e a necessidade de combate às profundas desigualdades relacionadas à produção, acesso e consumo de energias sustentáveis e ii) as assimetrias entre PDs e PEDs, que têm realidades, responsabilidades e capacidades distintas no que concerne à promoção de energias sustentáveis (LAGO, 2006, p. 269). Além disso, os artigos que compõem o relatório abordam as quatro dimensões do tema, ou seja, o acesso confiável, sustentável e a preço acessível à energia, e a dimensão do acesso moderno, que permeia o debate em todos os relatórios.

Para tanto, o primeiro artigo contextualiza historicamente o debate sobre a questão da energia na ONU em relação à busca pelo desenvolvimento sustentável. Na sequência, o segundo

artigo apresenta a questão do acesso confiável, ou seja, ininterrupto e seguro, à energia. Aqui, é ressaltada a importância da segurança energética para os Estados, além de como se dá a relação entre os interesses dos Estados e do mercado quanto à produção e ao acesso à energia. Assim, consideram-se as disparidades entre os PDs e PEDs e os desafios no contexto da interdependência energética (FERREIRA; MOREIRA, 2018).

O terceiro artigo discute o processo de transição energética para uma matriz sustentável e a promoção do acesso universal à energia, sem ignorar as particularidades, contextos e desafios econômicos e sociais de cada país e focando também em questões ambientais. Levam-se em consideração as assimetrias domésticas, como o acesso desigual em zonas rurais e urbanas, e as diferenças nas prioridades e desafios entre PDs e PEDs na busca pela energia sustentável. É ressaltada a busca por fontes energéticas diversas, que garantam a sustentabilidade, assim como a cooperação entre diferentes atores, especialmente entre Estados e o setor privado (SACHS, 2007, p. 31; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2017, pp. 3-4).

O quarto artigo aborda a questão do preço acessível, que é central para atingir a universalidade do acesso à energia, uma vez que os altos custos, especialmente da energia limpa, ainda são uma barreira significativa para grande parte da população mundial. Dessa maneira, o artigo propõe uma reflexão sobre as questões sociais ligadas ao acesso à energia e às alternativas atuais, considerando a desigualdade de renda e de distribuição, e a insuficiência do argumento de que a tecnologia resolverá todas as problemáticas no tema da energia (SACHS, 2007, pp. 8-9; p. 29). Por fim, o relatório apresenta questões a serem consideradas no debate sobre acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.

Referências

- FERREIRA, S. R.; MOREIRA, B. B. "Segurança Energética". In: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (orgs.). *Dicionário de segurança e defesa*. [E-book]. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- LAGO, A. A. C. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília, DF: Instituto Rio Branco, 2006, 276 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.
- SACHS, I. "A revolução energética do século XXI". In: *Estudos Avançados*, v. 21, n. 59, 2007, pp. 21-38. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10204>>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Natural Selection: Evolving Choices for Renewable Energy Technology and Policy*. Nova Iorque: United Nations Environment Programme, 2000. Disponível em: <<https://www.unep.org/resources/report/natural-selection-evolving-choices-renewable-energy-technology-and-policy>>. Acesso em: 15 maio 2021.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Report of the Secretary-General*. Item 18 (h) of the provisional

agenda. Nova Iorque, 28 de julho de 2020, A/75/265. Disponível em: <<https://undocs.org/A/75/265>>. Acesso em: 10 maio 2021.

_____. *Resolution 71/233 – Ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 71ª sessão, em 6 de fevereiro de 2017, A/RES/71/233. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/71/233>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

_____. *Resolution 70/1 – Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 70ª sessão, em 25 de setembro de 2015, A/RES/70/1. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

Energia e Desenvolvimento Sustentável: marcos no regime internacional de mudanças climáticas

Aline Salomão
Raíssa Giuliani Almeida

O acesso universal à energia limpa, segura e a preço acessível é fundamental para que o direito ao desenvolvimento seja respeitado. Contudo, existem desafios a serem superados, principalmente sobre como garantir tal acesso sem causar maiores danos ao meio ambiente. Além disso, deve-se levar em consideração que os países em desenvolvimento (PEDs) têm desafios e responsabilidades diferentes dos países desenvolvidos (PDs), por ainda estarem se industrializando e buscando maior autonomia em um contexto no qual os PDs já se industrializaram. Nesse sentido, este artigo visa a apresentar o desenvolvimento do debate sobre energia dentro do regime internacional de mudanças climáticas, de maneira a trazer um panorama histórico com os principais marcos do tema e sua crescente importância na agenda das Nações Unidas (ONU), em especial na Assembleia Geral (AGNU).

A primeira grande conferência da ONU voltada para questões ambientais foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo, em 1972. Sua realização se deu após pressão internacional, especialmente de países industrializados, para debater sobre proteção ambiental e combate à poluição em nível global. Porém, as questões postas na Conferência preocupavam os PEDs, pois eles ainda dependiam de ampla utilização de recursos naturais em seus processos de desenvolvimento industrial e econômico (LAGO, 2006, p. 17; p. 34).

A Conferência emitiu a “Declaração sobre o Meio Ambiente Humano”, que introduziu princípios e conceitos relevantes para a elaboração da agenda ambiental e do desenvolvimento sustentável nos anos seguintes. Um reconhecimento importante da Declaração foi que os recursos naturais são finitos, o que refletiu os impasses e discussões entre PDs e PEDs naquele momento (LAGO, 2006, pp. 29-30; p. 37; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 1972, p. 4).

Um ano após a Conferência de Estocolmo, por uma ação unilateral, as principais nações produtoras e exportadoras de petróleo diminuíram a produção e elevaram o preço do barril, o que explicitou a dependência energética tanto de PDs quanto de PEDs em relação a essa *commodity*, o que foi ainda mais explicitado com o segundo choque do petróleo, em 1979, como resultado do cenário político no Oriente Médio, após a revolução no Irã. Dessa forma, para evitar a dependência energética em caso de crises futuras, muitos países passaram a considerar uma diversificação das fontes, mas o sistema produtivo e de geração de energia, em geral, continuou a estar baseado no petróleo, embora a finitude de recursos e a não sustentabilidade do petróleo tenham persistido no debate ambiental (LAGO, 2006, pp. 56-57).

Assim, em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento publicou o Relatório Brundtland, documento que discutia os impactos das atividades humanas no meio

ambiente e a necessidade da promoção de um desenvolvimento socioeconômico que administrasse os recursos naturais de forma sustentável, respeitando os limites do meio ambiente. Nesse sentido, o Relatório foi o primeiro documento a definir o conceito de desenvolvimento sustentável como “um desenvolvimento capaz de suprir as necessidades atuais sem comprometer a capacidade de futuras gerações suprirem suas próprias necessidades” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1987, p. 37, tradução nossa¹). Quanto aos recursos energéticos, devia-se considerar que, para promover o desenvolvimento sustentável, seria necessário levar em conta tanto os limites de absorção dos gases emitidos na produção e consumo de energia, quanto os limites ligados à extração de recursos naturais para a geração de energia (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1987, p. 67).

O desenvolvimento sustentável deveria estar baseado em três dimensões: ambiental, social e econômica. Segundo o Relatório, um desenvolvimento socioeconômico capaz de respeitar as limitações naturais apenas seria possível se houvesse uma mudança na matriz energética, que enfatizasse a busca por fontes alternativas ao petróleo e ao carvão, visando a maior harmonia com relação à natureza (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1987, p. 131).

Dois anos após a publicação do Relatório Brundtland, a ONU já convocava a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a chamada Rio-92. Realizada em 1992, a Conferência foi palco da assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC). A Convenção visava à diminuição da emissão de gases causadores do efeito estufa (GEE), o que está ligado ao debate sobre energia, na medida em que a produção e consumo de energia não sustentável contribuem para a emissão desses gases. A partir de então, os Estados passaram a realizar reuniões anuais, as chamadas Conferência das Partes (COP), para avançar nas discussões ambientais e energéticas (LAGO, 2006, pp. 52-53; p. 73).

A Rio-92 resultou na adoção da Declaração do Rio, que abordou o princípio da igualdade intergeracional de que se deve evitar a aceleração das mudanças climáticas em prol das gerações presentes e futuras. Além disso, a Declaração explicita diversos princípios centrais para as discussões ambientais e sobre desenvolvimento, como o Princípio 2, que garante o direito dos Estados de explorar seus próprios recursos naturais e de que todos têm a responsabilidade de garantir que suas atividades não prejudiquem outros territórios; o Princípio 3, que afirma o direito ao desenvolvimento de todos os Estados, compreendendo as assimetrias entre os PDs e os PEDs; e o Princípio 7, que ressalta a importância da cooperação e reforça as responsabilidades comuns, porém diferenciadas entre os Estados. Tal princípio leva em consideração os níveis históricos de emissão de GEE e divide, portanto, a responsabilidade atrelada ao nível de poluição de cada Estado, com os PDs tendo historicamente poluído e utilizado recursos naturais em seu desenvolvimento em proporção muito maior do que os PEDs. Ademais, destaca-se outro marco da Conferência: a adoção da Agenda 21, a primeira agenda internacional com metas visando tanto à proteção ambiental quanto ao desenvolvimento socioeconômico (LAGO, 2006, pp. 52-53; p. 73; p. 76; UNITED

¹ Do original: “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1987, p. 37).

NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1992, pp. 1-2).

Com tal reconhecimento da importância da redução dos GEE, emitidos principalmente pela queima de combustíveis fósseis, outras iniciativas no âmbito da ONU foram estabelecidas nos anos seguintes. Nesse sentido, em 1995, foi criada a Comissão de Energia Solar para promoção do consumo de energia renovável, o que é essencial para a redução dos GEE. Em 1996, na Cúpula de Energia Solar, sediada no Zimbábue, foi apresentada a “Declaração de Harare de Energia Solar e Desenvolvimento Sustentável” e o Programa Mundial Solar 1996-2005, visando a promover a busca e o uso de fontes renováveis de energia para impulsionar o desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2001).

Em 1997, as discussões ambientais alcançaram um novo patamar com o Protocolo de Quioto, acordo internacional parte da CQNUMC, no qual o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, desdobrou-se e determinou que os países deveriam minimizar ao máximo as emissões de GEE, de acordo com suas capacidades e, para isso, separava em categorias distintas os PDs – alocados no chamado Anexo I – dos PEDs (UNITED NATIONS, 1998, pp. 9-10). O Protocolo entrou em vigor apenas em 2005, ano em que a Rússia o assinou e garantiu o número mínimo de signatários. Todavia, os Estados Unidos (EUA), apesar de o terem assinado, não o ratificaram, alegando que as metas climáticas afetariam seu crescimento econômico e dariam margem para países emergentes, com acelerada industrialização, poluírem indiscriminadamente, por não estarem no Anexo I (UNITED NATIONS, 1998, pp. 9-10).

Com a virada do milênio, a AGNU convidou os países a pensarem em soluções para questões que marcariam o novo século. O resultado foi a Declaração do Milênio, adotada no ano 2000, que determinava 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) a serem cumpridos até 2015. Destaca-se o ODM 7, que tratava da sustentabilidade ambiental. Porém, ainda não havia nenhum objetivo específico sobre o tema da energia, o que fez com que, posteriormente, recomendações fossem feitas para que a ONU criasse objetivos e metas relacionados à energia após a expiração dos ODMs (THE WORLD BANK, 2015).

Todavia, apesar dos avanços, houve uma relativa perda de foco no debate acerca do desenvolvimento sustentável com os atentados de 11 de setembro de 2001. A partir daquele momento, a questão da segurança internacional retornaria à agenda de prioridades, especialmente para os EUA. Ainda assim, mesmo sem a presença desse Estado na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em 2002, foi adotada a Declaração de Johannesburg para reforçar e complementar as metas estabelecidas na Rio-92, como as de combate à pobreza e à falta de serviços essenciais, como saúde, saneamento básico e água potável, além de temas mais sensíveis relacionados à energia renovável e ao papel do setor privado e da sociedade civil na promoção do desenvolvimento sustentável. Isso, em um contexto de crescente preocupação com a dependência de petróleo do Oriente Médio e com a tendência, desde 2001, de elevação do preço dessa *commodity*. Ao mesmo tempo, interesses contrários impediam um maior avanço da transição para energias sustentáveis, como o lobby exercido pelas grandes empresas de petróleo junto aos governos (LAGO, 2006, p. 92; p. 101; pp. 105-106; pp. 109-110; SACHS, 2007, p. 21; SRIVASTAV;

RAFATY, 2021, p. 1).

Nos anos seguintes, somada à preexistente dificuldade de se investir em energias sustentáveis e à inegável influência do lobby do petróleo, houve a crise financeira e econômica de 2008, cujos desdobramentos afetaram desproporcionalmente os PEDs. Afinal, no imediato da crise, houve corte de gastos e queda do investimento em energias sustentáveis, especialmente em países que geravam menor lucratividade, como os afetados por conflitos, e os mais pobres. Ainda assim, a questão do acesso à energia foi ganhando importância no pós-crise (THE WORLD BANK, 2013, p. 3).

Nesse sentido, em 2009, foi realizada a COP-15, visando a um novo acordo para criar metas comuns aos PDs e PEDs. No mesmo ano, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente solicitou e divulgou o relatório *“Rethinking the Global Economy: A Global Green New Deal”*, que buscou estimular políticas para a recuperação econômica que pudessem, ao mesmo tempo, diminuir a pobreza, a degradação ambiental e a emissão de GEE. Contudo, o foco dos Estados estava muito mais voltado para a recuperação econômica do que para padrões de consumo relacionados ao acesso desigual à energia entre os países. E, naquele contexto, veio à tona a perspectiva de que a transição para uma economia mais sustentável – com base em matrizes energéticas sustentáveis – representaria uma possibilidade de mercado para a recuperação do pós-crise. Além disso, novas plataformas precisavam ser elaboradas, afinal, o Protocolo de Quioto e os ODMs expirariam em 2012 e em 2015, respectivamente (BARBIER, 2009, pp. 6-9; UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, 2009).

Em 2012, a ONU considerou aquele o “Ano da Energia Sustentável para Todos”. Cada vez mais se idealizava o desenvolvimento sustentável alicerçado em fontes de energia renováveis, ou seja, aquelas que se renovam naturalmente em maior proporção que o ser humano a consome, e limpas, ou seja, não emissoras de gases poluentes (UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, 2016, p. 4; NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018, p. 18). Em dezembro de 2012, houve outro avanço sobre o tema: foi acordado que a década de 2014 a 2024 seria a “Década da Energia Sustentável para Todos”, por meio da resolução A/RES/67/215, visando a acelerar a transição energética pelos próximos dez anos (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2012, p. 2).

Tais reconhecimentos formais foram efetivamente convertidos na adoção de medidas mais práticas com a resolução A/RES/70/1, de 2015, a qual selou os compromissos dos Estados com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e com o estabelecimento de 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODSs). O ODS 7, que trata da Energia Acessível e Limpa, evidencia que, para evitar o avanço da degradação ambiental e garantir o direito ao desenvolvimento, é necessário visar a que todos – Estados e indivíduos – possam ter acesso a uma energia que, além de sustentável, seja confiável, moderna e acessível financeiramente (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2015, p. 19).

Também, em 2015, foi adotado o Acordo de Paris, um documento legalmente vinculante discutido e adotado na COP-21. O Acordo surge com o objetivo de prevenir os efeitos adversos das mudanças climáticas, estabelecendo novas metas a serem cumpridas com as chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (CNDs), metas que deveriam ser elaboradas de acordo

com as responsabilidades e capacidades de cada Estado, e não apenas pelos PDs (BALDUINO, 2020, p. 173). Devido a essa mudança, a concretização desse novo acordo climático – que contou com o apoio e ratificação dos EUA – não responsabilizou apenas países industrializados, mas estabeleceu a participação de países emergentes, como a China, no combate às mudanças climáticas (SOUZA; CORAZZA, 2017, p. 69; SRIVASTAV; RAFATY, 2021, p. 8).

Com a criação da Agenda 2030 e do Acordo de Paris, a questão da energia se torna um dos fatores centrais para que as metas estabelecidas por ambos os documentos sejam alcançadas, afinal, sem acesso universal à energia limpa, dificilmente os outros ODSs, como redução das desigualdades e consumo e produção sustentáveis, serão efetivamente postos em prática. Assim, em 2016, foi adotada, no âmbito da AGNU, a primeira resolução (A/RES/71/233) sobre o item “Garantir o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos”, que engloba as diversas dimensões que afetam o acesso universal e a transição energética para fontes sustentáveis. Desde então, foram adotadas resoluções sobre o tema anualmente (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2017).

Nesse sentido, a resolução mais recente, A/RES/75/221, retomou os ODSs e reafirmou a importância da energia limpa, segura e acessível para superar os desafios causados pela pandemia de COVID-19, além da importância de promover métodos sustentáveis de cozimento e aquecimento para todas as famílias. A resolução também ressalta os avanços alcançados por PEDs, que contribuíram em cerca de 89% para a distribuição energética global em 2017 (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2020, pp. 3-5).

Apesar dos avanços e das metas estabelecidas pelas resoluções da AGNU, em decorrência da pandemia, as cadeias abastecedoras dos projetos ligados à transição energética foram prejudicadas. Além disso, medidas de transição energética estão sendo inviabilizadas com a diminuição dos custos de fontes de energia não renováveis, o que atrasa, mais ainda, a transição energética e o alcance do ODS 7. É imperativo, portanto, que os Estados discutam as dimensões do acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia e efetivamente se engajem em medidas que promovam o direito ao desenvolvimento e o respeito ao meio ambiente (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2020, pp. 3-5).

Referências

- BALDUINO, M. C. J. M. “O Acordo de Paris e a mudança paradigmática de aplicação do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada”. In: *Constituição e Garantia de Direitos*, v. 13, n. 1, 2020, pp. 172-188. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/21571>>. Acesso em: 15 maio 2021.
- BARBIER, E. B. “Rethinking the Economic Recovery: A Global Green New Deal”. In: *United Nations Environment Programme*, abril de 2009. Disponível em: <<https://www.cbd.int/development/doc/UNEP-global-green-new-deal.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

- LAGO, A. A. C. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília, DF: Instituto Rio Branco, 2006, 276 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.
- NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU BR). *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7*. Nações Unidas Brasil, 2018. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/glossario-do-ods-7.html>>. Acesso em: 24 mar. 2021.
- SACHS, I. "A revolução energética do século XXI". In: *Estudos Avançados*, v. 21, n. 59, 2007, pp. 21-38. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10204>>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- SOUZA, M. C. O.; CORAZZA, R. I. "Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa". In: *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 42, 2017, pp. 52-80. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/download/51298/34446>>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- SRIVASTAV, S.; RAFATY, R. "Five Worlds of Political Strategy in the Climate Movement". In: *Oxford Institute for New Economic Thinking*, Working Paper n. 2021-07, 19 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.inet.ox.ac.uk/files/Five-Worlds-of-Political-Strategy-in-the-Climate-Movement-FINAL.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2021.
- THE WORLD BANK (WB). "Millennium Development Goals". In: *Website oficial do World Bank*, 2015. Disponível em: <<http://www5.worldbank.org/mdgs/>>. Acesso em: 13 maio 2021.
- _____. *Toward a sustainable energy future for all: directions for the World Bank Group's energy sector*. Washington: The World Bank, 2013. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/745601468160524040/pdf/Toward-a-sustainable-energy-future-for-all-directions-for-the-World-Bank-Groups-energy-sector.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2021.
- UNITED NATIONS (UN). *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Quioto, 1998. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC). *Specifications for the application of the United Nations Framework Classification for Fossil Energy and Mineral Reserves and Resources 2009 to Renewable Energy Resources*. Prepared by the Task Force on Application of UNFC-2009 to Renewable Energy Resources, 2016. Genebra, 19 de julho de 2016, ECE/ENERGY/2016/4. Disponível em: <https://unece.org/fileadmin/DAM/energy/se/pdfs/comm25/ECE_ENERGY_2016_4.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2021.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. Estocolmo, 5-16 de junho de 1972, A/CONF.48/14/Rev.1. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1>. Acesso em: 09 jun. 2021.
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). "Copenhagen Climate Change Conference". In: *Website oficial do United Nations Framework Convention*

on *Climate Change*, dezembro de 2009. Disponível em: <<https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/copenhagen-climate-change-conference-december-2009/copenhagen-climate-change-conference-december-2009>>. Acesso em: 15 maio 2021.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. Rio de Janeiro, 3-14 de junho de 1992, A/CONF.151/26 (v. I). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/160453>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

_____. *Report of the World Commission on Environment and Development. Note by the Secretary-General*. Development and International Economic Co-operation: Environment. Nova Iorque, 4 de agosto de 1987, A/42/427. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/139811>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

_____. *Resolution 55/205 – World Solar Programme*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 55ª sessão, em 15 de fevereiro de 2001, A/RES/55/205. Disponível em: <<https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/55/205>>. Acesso em: 13 maio 2021.

_____. *Resolution 67/215 – Promotion of new and renewable sources of energy*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 67ª sessão, em 21 de dezembro de 2012, A/RES/67/215. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/67/215>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

_____. *Resolution 70/1 – Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 70ª sessão, em 25 de setembro de 2015, A/RES/70/1. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

_____. *Resolution 75/221 – Ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 75ª sessão, em 30 de dezembro de 2020, A/RES/75/221. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/3896804?ln=en>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____. *United Nations Decade of Sustainable Energy for All. Report of the Secretary-General*. Sustainable development: ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Nova Iorque, 17 de julho de 2017, A/72/156. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/72/156>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

Acesso confiável à energia: assimetrias e desafios entre países desenvolvidos e em desenvolvimento

*Isabella Carvalho Scuracchio
Marina Faria Franco de Campos*

O presente artigo trata da importância do acesso confiável à energia, como se dá a relação mercado e Estado entre países desenvolvidos (PDs) e países em desenvolvimento (PEDs) e os desafios que eles enfrentam em relação à disputa por recursos energéticos. Além disso, o conceito de segurança energética e suas diferentes implicações para PDs e PEDs será discutido, com destaque para a relação entre segurança e soberania energética e o acesso a fontes de energias confiáveis. Por fim, será analisada a interação e a assimetria entre os países em relação à disponibilidade de recursos energéticos e seus impactos socioeconômicos.

Em primeiro lugar, a energia confiável é definida como a garantia de abastecimento ininterrupto de energia, por fontes que são suficientes para suprir as necessidades de uma população, de forma contínua e previsível. Porém, existe uma grande disparidade em relação à capacidade tecnológica e à distribuição de recursos energéticos entre os países, o que faz com que o acesso por parte dos Estados e, em consequência, de suas populações à energia segura – isto é, ininterrupta e com preço acessível – seja dificultado (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018, p. 13).

Isso posto, a desigualdade entre os PDs e PEDs foi intensificada com a Revolução Industrial, que acelerou o enriquecimento dos países europeus, principalmente da Inglaterra, a partir dos ganhos econômicos do processo produtivo industrializado. Este foi sustentado pela exploração dos recursos naturais e humanos provenientes dos atuais PEDs, que não foram incluídos inicialmente no desenvolvimento industrial e se tornaram periféricos no sistema capitalista. Desse modo, as dificuldades para o desenvolvimento dos PEDs e para o financiamento de seus setores energéticos têm sua origem histórica fundada no colonialismo europeu e em seu tardio desenvolvimento industrial (PAPROTNY, 2020, p. 194).

Isso é especialmente verdadeiro quando se pensa, historicamente, nas assimetrias entre os Estados principalmente no que está relacionado ao petróleo, que pauta, até hoje, a maior parte da matriz energética global: de um lado, os países que tinham as maiores reservas e as exportavam, sendo, em sua maioria, periféricos; de outro, os países consumidores de petróleo e detentores de maiores capacidades de exploração por meio do domínio tecnológico, sendo, com exceção de China e Índia, países centrais, que passaram a ter maior capacidade de implementação de fontes de energia confiáveis para suas populações. Isso criou um cenário de “assimetria horizontal”, com uma dinâmica que ressaltava o controle sobre o mercado energético por parte dos PDs, o que colocava os PEDs em uma posição de dependência (THOMAZ; MOREIRA, 2021, p. 229; WU; WU, 2021).

Nesse contexto, outro conceito ganha importância para se pensar a dimensão do acesso confiável à energia: o conceito de segurança energética. Sua definição mais comum ressalta o

aspecto da oferta de energia, ou seja, destaca que a segurança energética é alcançada quando há garantia de abastecimento abundante e ininterrupto. A segurança energética também diz respeito aos chamados 4 As, ou seja, a disponibilidade, o preço acessível, a acessibilidade e a aceitabilidade (em inglês, *availability, affordability, accessibility e acceptability*) da energia. Entretanto, quando posto nesses termos, o conceito não especifica para quem a energia deveria estar disponível, nem quais são as formas de acesso ou preços considerados aceitáveis, o que pode abrir margem para diferentes interpretações, tanto entre PDs e PEDs, quanto para grandes empresas do setor energético e consumidores (CHERP; JEWELL, 2014, p. 416).

Assim, o conceito de segurança energética passou a incluir, ao longo dos anos, a ideia de segurança de demanda, que também poderia ser buscada por aqueles países que fornecem recursos energéticos e que, portanto, dependem das receitas de exportações ou do transporte desses recursos. Surgia a ideia de nacionalismo de recursos, expressão que significa que os “recursos pertencem à nação, e não a empresas ou indivíduos que possuam a propriedade privada sobre a superfície do território – ou seja, são considerados patrimônio natural, e, portanto, devem ser utilizados para o benefício da nação e não para fins privados” (FERREIRA; MOREIRA, 2018, s/p).

Isso implicava, na prática, a busca pela administração autônoma da exploração e produção de petróleo e outros recursos energéticos por parte dos PEDs, principalmente. Disso surgiu outro importante conceito no debate, a soberania energética, que indicava o uso autônomo de recursos energéticos sob o controle soberano de cada Estado, almejando o desenvolvimento socioeconômico por meio dos recursos próprios, presentes em seu território. Isso, sem aproveitamento destes por outros Estados ou empresas multinacionais sem autorização ou regulação por parte do Estado detentor daqueles recursos visados (FERREIRA; MOREIRA, 2018).

Portanto, os Estados adotaram diferentes estratégias nacionais, visando a garantir o acesso confiável. Nesse sentido, destaca-se a nacionalização de ativos estrangeiros no México e na Argentina na primeira metade do século XX e a criação de empresas estatais voltadas para a produção e refino de petróleo, como a Petrobras, no Brasil, em 1953, e a Petróleos de Venezuela, na Venezuela, em 1976. Nesse contexto, destaca-se também a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1960, organização que foi pensada a partir das necessidades de países exportadores da periferia global, que buscavam justamente aumentar sua influência no mercado internacional e na determinação de preços. Isso se concretizou especialmente em 1973 e em 1979, quando a OPEP diminuiu a exportação e aumentou o preço do barril de petróleo, o que afetou drasticamente as economias dos PDs, tão dependentes de petróleo (FERREIRA; MOREIRA, 2018, s/p).

No bojo da discussão sobre soberania energética, tal movimento foi chamado pelos PDs de “arma do petróleo”, estratégia que seria usada por PEDs para barganhar a partir do nacionalismo de recursos. Em reação, os PDs criaram a Agência Internacional de Energia (AIE), em 1974, com o objetivo de se protegerem de possíveis instabilidades no mercado de recursos energéticos e dos objetivos políticos dos países produtores de petróleo (FERREIRA; MOREIRA, 2018 s/p). Desde

então, as nações importadoras de petróleo, principalmente, passaram a buscar a diversificação das fontes de energia, a confiabilidade do acesso e sua segurança energética. Ao mesmo tempo, as nações produtoras e principalmente os países emergentes passaram a encarar o desafio da diversificação, considerando o vertiginoso crescimento de suas economias e populações, e a consequente necessidade de maior disponibilidade de energia. Importante ressaltar que, no cálculo pela diversificação, entra também a preocupação em relação às mudanças climáticas e as oportunidades de mercado inauguradas pelas fontes de energia limpas e renováveis.

A política energética da União Europeia (UE), que adotou, em 2015, a *Energy Union Strategy*, é um exemplo nesse sentido. A estratégia busca aumentar a eficiência, competitividade, segurança e integração energética entre os Estados-membros da UE, sobretudo em relação às fontes limpas e renováveis, justamente para evitar interrupções no fornecimento de energia. Isso, porque grande parte do fornecimento energético da UE é proveniente da Rússia, o que a torna extremamente dependente principalmente do gás russo e suscetível às variações no fornecimento desse tipo de energia (DE MICCO, 2014, p. 28).

Tal relação demonstra como a exportação de recursos energéticos é importante para a Rússia, que busca garantir a sua própria segurança no mercado a partir disso; ao mesmo tempo, a UE também busca pela sua segurança energética e diversificação de fontes – o que demonstra a interdependência energética e as disputas entre diferentes atores pelo controle de recursos essenciais para o desenvolvimento e para o acesso confiável à energia. Isso, em um contexto em que a finitude desses recursos precisa ser levada em consideração, ao mesmo tempo em que a sustentabilidade e o acesso de fontes como energia eólica, solar e outras, segue desigual entre PDs e PEDs (THOMAZ; MOREIRA, 2021).

Nesse sentido, as fontes renováveis e limpas são os tipos de energia mais debatidos pelos Estados e pelo mercado, colocando em evidência sua importância para a preservação do meio ambiente. Entretanto, os PEDs sofrem pressão por parte dos PDs para adotarem fontes de energia renováveis e limpas em grande escala, algo que requer tecnologias avançadas – oriundas, em sua maioria, de grandes empresas multinacionais sediadas em PDs. O acesso à essas tecnologias, portanto, fica condicionado a essas empresas, o que, por sua vez, reduz a autonomia de PEDs na definição de suas políticas para o setor de energia. Ou seja, as potências econômicas ainda detêm maior conhecimento e domínio tecnológico que promovem a eficiência energética em um contexto de aumento da dependência dos PEDs.

Ao mesmo tempo, reconhece-se que a transição energética para fontes renováveis, além de causar menos danos ao meio ambiente, uma vez que tornará predominantes fontes mais limpas de energia, também favorece as populações, já que é um nicho de mercado que crescentemente gera empregos. Por exemplo, em 2016, houve 9,8 milhões de pessoas empregadas no mundo em consequência disso, o que representa maior empregabilidade no setor limpo do que na indústria de energia fóssil (HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2018, pp. 5-6; INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2020, p. 95).

Além disso, uma das facetas da energia confiável é o acesso a informações confiáveis,

as quais se dão por meio de dados verdadeiros e concretos que devem ser transmitidos com exatidão à população. Em consequência de baixos investimentos na área, as informações a respeito do serviço de energia e suas possíveis formas de fornecimento ainda são escassas em muitos lugares do mundo, o que prejudica tanto as populações quanto a administração pública. Esta é prejudicado na medida em que precisa estar ciente da situação energética para elaborar políticas públicas adequadas, e, em decorrência, a população sofre justamente pela escassez ou ineficiência de políticas públicas que prezem pela garantia de energia confiável (HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2018, p. 7).

Outro ponto importante é a desigualdade intensificada em decorrência da chamada pobreza energética, a qual faz referência ao acesso precário à energia confiável e moderna. Os PEDs são os que mais sofrem com essa mazela, especialmente os mais pobres, já que têm menos recursos financeiros. A África Subsaariana é um grande exemplo: aproximadamente 573 milhões de pessoas viviam sem acesso à eletricidade em 2019, e aquelas que o têm ainda enfrentam uma oferta limitada ou advinda de recursos não confiáveis. Desse modo, assegurar o acesso a energias confiáveis a todos é um grande desafio, visto que muitas pessoas ainda não têm acesso nem mesmo à eletricidade (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018, p. 13; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2019, p. 4).

Outras medidas importantes para que o acesso confiável à energia seja potencializado são os investimentos para melhoria da eficiência energética nos diversos setores econômicos e na capacitação técnica. O primeiro diz respeito às políticas em diversas escalas sociais, de forma factual, que definam planos de ação para a transformação energética; a segunda é relacionada ao fortalecimento de variadas estratégias e capacitações que fomentem o aumento do número de pessoas e lugares impactados pelas vantagens do acesso a equipamentos e serviços de energia limpa, eficiente e renovável. Esses critérios devem ser prioridade e constituir uma base sólida para que ações mais intensas possam ser implementadas, como o aprimoramento do conhecimento e das práticas para a transição energética, treinamento avançado de equipes, capacidade estrutural, investimentos e cooperação tecnológica (HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2018, p. 6; p. 9).

Nesse sentido, China e a UE são exemplos por adotarem medidas que visam ao maior acesso à energia confiável, posto que ambos implementaram, por meio de incentivos fiscais e metas, abordagens de políticas integradas entre os setores, as quais resultaram em amplas melhorias. Porém, cada país tem condições diferentes de adotar tais políticas e, em consequência disso, há um longo caminho a ser percorrido (HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2018, p. 4).

Portanto, para que o acesso confiável à energia seja garantido e atenda às necessidades de todos – contribuindo para o cumprimento da Agenda 2030 –, é de extrema importância que os Estados cooperem entre si para superar a desigualdade na distribuição, produção e acesso à energia, a qual tem origem histórica, como discutido neste artigo. Persiste, como desafios, o desenvolvimento da segurança energética e de infraestrutura apropriada para garantir a transição energética tanto para PDs, quanto para PEDs.

Referências

- CHERP, A.; JEWELL, J. "The concept of energy security: Beyond the four As". In: *Energy Policy*, n. 75, 2014, p. 416. Disponível em: <<http://energy.ceu.edu/sites/default/files/publications/cherp2014theconceptofenergysecuritybeyondthefourascherp2014hfa.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2021.
- DE MICCO, P. "A cold winter to come? The EU seeks alternatives to Russian gas". In: *Policy Department, Directorate-General for External Policies of the European Union*, 23 de outubro de 2014. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536413/EXPO_STU\(2014\)536413_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536413/EXPO_STU(2014)536413_EN.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- FERREIRA, S. R.; MOREIRA, B. B. "Segurança Energética". In: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (orgs.). *Dicionário de segurança e defesa*. [E-book]. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- HIGH-LEVEL POLITICAL FORUM ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (HLPF). *2018 HLPF Review of SDG implementation: SDG 7- Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all*. Nova Iorque: High-level Political Forum on Sustainable Development, 2018. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/195532018_background_notes_SDG_7Final1.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2021.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA) et al. *Tracking SDG7: the energy progress report*. Washington DC: The World Bank, 2020. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33822>>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- LUFT, G. "Energy Self-sufficiency: A Realistic Goal or a Pipe Dream?". In: *Website oficial da United Nations University*, 2012. Disponível em: <<https://ourworld.unu.edu/en/energy-self-sufficiency-a-realistic-goal-or-a-pipe-dream>>. Acesso em: 07 abr. 2021.
- NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONUBR). *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7*. Nações Unidas Brasil, 2018. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/glossario-do-ods-7.html>>. Acesso em: 01 abr. 2021.
- PAPROTNY, D. "Convergence Between Developed and Developing Countries: A Centennial Perspective". In: *Springer Nature B.V.*, 14 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11205-020-02488-4.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2021.
- THOMAZ, L.; MOREIRA, B. "Energia e Relações Internacionais". In: GALLO, R. (org.). *Relações Internacionais: Temas Contemporâneos*. Boa Vista: Editora IOLE, 2021, pp. 225-260.
- UNITED NATIONS (UN). *Affordable and Clean Energy: Why it Matters*. Nova Iorque: United Nations, 2018. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2018/09/Goal-7.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2021.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Report of the United Nation General Assembly on Sustainable Development: Ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Note by the Secretary-General*. Sustainable Development: ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Nova Iorque, 31 de julho de 2019, A/74/265. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/74/265>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

WU, J.; WU, T. "Goal 7 – Ensure Access to Affordable, Reliable, Sustainable and Modern Energy for All". In: *Website oficial de United Nations*, 2021. Disponível em: <<https://www.un.org/en/chronicle/article/goal-7-ensure-access-affordable-reliable-sustainable-and-modern-energy-all>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

Desafios e caminhos à sustentabilidade energética: o paradigma energético atual e os desafios do acesso universal e sustentável

*Cíntia Martins Gimenes
Giovanni Nicolace de Campos Bueno Benages*

Este artigo tem como objetivo discutir os desafios ambientais, geográficos, sociais e tecnológicos para o acesso sustentável à energia. Ademais, a sustentabilidade está diretamente relacionada a todo o processo de distribuição, produção e acesso à energia. Portanto, há muito debate sobre quais fontes são, de fato, sustentáveis no longo prazo. Acrescenta-se que, na busca pelo crescimento econômico, o aumento do consumo energético dos países é concomitante (SACHS, 2007, p. 27; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2019, p. 15). Porém, será que este poderia ocorrer sem a destruição de ecossistemas e a exploração humana? Será que investir em tecnologias e infraestrutura seria o suficiente para promover a sustentabilidade, ou mesmo com novas tecnologias os ecossistemas sofreriam?

Primeiramente, o acesso sustentável à energia é o que promove o desenvolvimento sustentável, minimiza os danos causados ao meio ambiente e o desperdício energético, assim como utiliza fontes renováveis e limpas de energia, o que é possível principalmente por meio de tecnologias modernas. A energia limpa, por sua vez, trata de fontes de energias que não emitem poluentes, enquanto a energia renovável é a que se renova em maior velocidade do que é consumida. Já a eficiência energética é a que realiza a mesma atividade, com um menor custo financeiro e gasto energético. Nota-se que, para que o desenvolvimento sustentável seja possível, é necessário diversificar as alternativas energéticas que se interseccionam entre essas categorias. Em adição, investir nessas fontes de energia é primordial para se atingir também a acessibilidade e confiabilidade (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2018, pp. 14-18).

Segundo dados reportados pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) (2019, p. 3), em 2018, cerca de 3 bilhões de pessoas careciam de acesso à energia limpa no dia a dia, e a maior parte vivia em áreas rurais. Logo, há discrepância entre o acesso à energia limpa entre zonas rurais e urbanas, em razão da diferença de infraestrutura e tecnologia disponível. Em 2018, em média, mais de 80% das áreas urbanas tinham acesso a fontes limpas para cozinhar, enquanto, em áreas rurais, esse número chega a apenas 37% (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2020, pp. 4-5).

Mundialmente, as regiões que apresentam maior avanço no quesito de acesso universal à energia são a América Latina e Caribe, locais onde fontes renováveis modernas são abundantes, e a Ásia, de modo geral. Em 2018, 98% da população dessas duas regiões somadas tiveram acesso à energia limpa. Em oposição, países da África Subsaariana enfrentam maiores desafios ao apresentar um crescimento populacional proporcionalmente maior ao aumento do acesso à energia limpa e apenas 47% da população tinham esse acesso em 2018. Apesar disso, é a região com maior eficiência energética em termos proporcionais. A região com o menor acesso

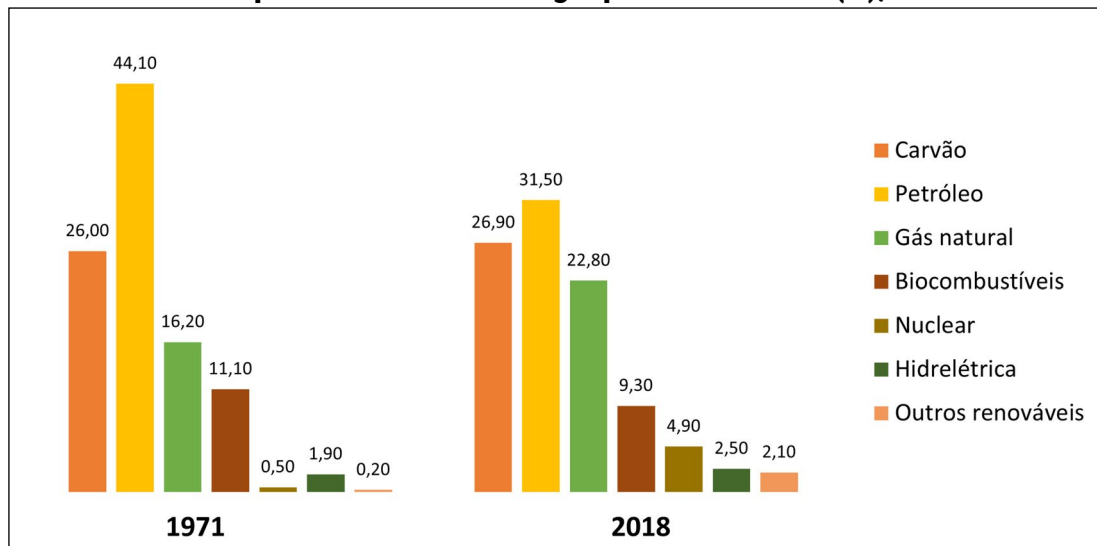
a combustíveis limpos é o Centro e Sul da Ásia, embora a taxa populacional sem energia limpa tenha diminuído nos últimos anos. E a Índia, vale notar, é o país com os menores índices de fontes limpas de energia (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY et al., 2020 b, p. 4; pp. 46-52; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2020, p. 4; p. 6).

Ademais, percebe-se que, em diversos locais do mundo, majoritariamente em zonas rurais, a biomassa tradicional é uma fonte amplamente utilizada para cozinhar. No entanto, essa é uma fonte não limpa, prejudicial para pessoas e o ambiente, cujo uso pode acarretar problemas respiratórios e cardiovasculares. Essa fonte afeta principalmente mulheres e crianças, sendo esses grupos os que costumam ter contato mais direto na obtenção e uso de biomassa. Em adição, entre as crianças, meninas representam a maioria envolvida com esse tipo de trabalho, o que revela a desigualdade de gênero. Sendo assim, essas mulheres e meninas são privadas de outras oportunidades, tendo em vista que passam considerável parte do tempo envolvidas em tarefas relacionadas ao uso da biomassa. Logo, se elas tivessem acesso à energia limpa em seus lares, poderiam se dedicar a outras atividades, como estudo (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY et al., 2020 b, pp. 60-63).

Portanto, buscar fontes modernas e sustentáveis em alternativa à biomassa é essencial. Nesse sentido, a substituição da biomassa por outra fonte menos prejudicial, como o gás liquefeito de petróleo (GLP), levou ao decréscimo de poluentes na atmosfera. Nesse aspecto, há uma iniciativa na Índia, a *Pradhan Mantri Ujjwala Yojna* (PMUY), cujo objetivo é proporcionar às famílias indianas formas mais seguras de cozinhar. O programa oferece auxílio, ao atuar na doação de botijões de gás livre de GLP para substituir a biomassa. Porém, ainda é um processo complexo, que envolve questões socioculturais (MINISTRY OF ELECTRONICS AND INFORMATION TECHNOLOGY, 2021).

Isso mostra como há muitos fatores envolvidos na transição energética, que vão além do investimento tecnológico, e, ainda que seja uma alternativa mais limpa e menos danosa à saúde, o GLP não é totalmente ideal, uma vez que é derivado do petróleo. Vale lembrar também que o consumo doméstico de energia é relativamente menor quando comparado ao setor de transporte e industrial, os quais, por sua vez, ainda são altamente intensivos em petróleo. Isso demonstra, ainda, como a substituição total de combustíveis derivados do petróleo não é simples e como essa *commodity* ainda baseia grande parte da matriz energética mundial, como observado no gráfico abaixo (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY et al., 2010, p. 23; INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2020 e; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2020, p. 3).

Gráfico 1 – Fonte primária total de energia por combustível (%), 1971 e 2018



Fonte: Elaboração própria com dados de INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2020 d.

Outra alternativa a fontes poluentes é a energia nuclear, uma fonte de energia relativamente limpa e eficiente. Porém, Sachs (2007, pp. 27-28) aponta para os riscos e perigos da aposta na energia nuclear, pois as consequências de um acidente, por menor que este seja, são profundas e de longo prazo, o que leva a um debate sobre sua eficácia e coloca em xeque a possibilidade de adotá-la como resposta ao petróleo como fonte geradora de energia limpa. Nesse âmbito, pode-se observar o caso da Alemanha, que, desde os anos 2000, passou a substituir a energia nuclear por outras e eliminará completamente o seu uso até 2022 (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2020 a; SACHS, 2007, pp. 27-28).

Em relação à energia renovável, para que as metas da Agenda 2030 sejam atingidas, será preciso que seu uso seja intensivo nos setores de eletricidade, aquecimento e transporte. Embora fontes renováveis sejam muito encontradas nesses setores, ainda falta um longo desenvolvimento: em termos globais, nota-se que os combustíveis fósseis constituem mais de dois terços da fonte energética voltada ao transporte, embora a eletricidade também tenha aumentado sua contribuição nesse setor. Todavia, alguns países com grandes economias ainda apresentam uma parcela baixa de energia proveniente de fontes renováveis (HILLERBRAND, 2018, p. 2; INTERNATIONAL ENERGY AGENCY et al., 2020 b, p. 70; p. 77).

Além disso, Sachs (2007, p. 30) discute a ideia de “revolução duplamente verde”, que constaria na busca por fontes bioenergéticas que não só fossem benéficas ao meio ambiente, mas que também almejassem a eficiência energética e levassem em consideração fatores sociais. Inclui-se nessa ideia a questão do consumo, uma vez que, caso todos consumissem energia nos níveis vistos em países desenvolvidos (PDs), não haveria um planeta que sustentasse tal consumo. Nesse sentido, essas fontes incluiriam a dimensão socioeconômica e não ignorariam a importância de a população civil ser integrada pelo processo de produção de energia (SACHS, 2007, p. 30).

No âmbito social, as pessoas seriam incluídas tanto pela geração de empregos quanto com o

próprio acesso direto à energia sustentável. Para Sachs (2007, pp. 28-32), as bioenergias podem ser uma alternativa para o futuro, se tiverem o devido investimento tecnológico que garanta sua sustentabilidade ao longo de todo o processo produtivo. Nota-se que a bioenergia é uma alternativa promissora em diversos países, como Brasil e os Estados Unidos (EUA), principalmente por poder gerar biocombustíveis como o etanol – os quais são uma alternativa aos combustíveis fósseis para o setor de transporte.

No entanto, uma questão levantada no debate é que o uso de bioenergias não é sustentável quando o cultivo de suas fontes – como a cana de açúcar ou o milho – destroem ecossistemas. Além disso, há um desafio para que o cultivo de alimentos essenciais não seja substituído por culturas voltadas para a produção de biocombustíveis, o que, evidentemente, acarretaria impactos ambientais e socioeconômicos. Outra possível consequência negativa é a monocultura de espécies úteis para a produção energética em detrimento de vegetações nativas, além do possível aumento do desmatamento para tal fim (SACHS, 2007, p. 29).

Ademais, o uso sustentável de biocombustíveis seria inviabilizado se todos passassem a utilizar os mesmos recursos renováveis, sem revisão dos níveis de consumo, visto que isso poderia acarretar esgotamento ambiental e desgaste social. Nesse cenário, algumas fontes podem não ser a resposta para escalas maiores de consumo, como os painéis solares, que, apesar de estarem se tornando mais competitivos, utilizam minérios que são finitos e cuja extração pode ser altamente poluente (HILLERBRAND, 2018, p. 4; FERREIRA; MOREIRA, 2018, s/p).

De forma ampla, o uso de algumas fontes modernas, como a solar ou eólica, aumentou significativamente. Isso se explica com os avanços tecnológicos se traduzindo no aumento da eficiência energética, de forma que a geração de energia solar ou eólica se tornou mais competitiva, em termos de custo e eficiência, se comparada com fontes não renováveis e poluentes. Esse movimento foi possível principalmente em razão de subsídios e apoio da comunidade internacional para a modernização e transição energética. Nota-se, também, que esses setores têm bastante potencial na geração de empregos. Porém, deve-se levar em conta que os recursos ambientais variam dependendo da região, assim como há limitações climáticas e tecnológicas, que contribuem para o assimétrico avanço do uso de fontes sustentáveis (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY et al., 2020 b, pp. 71-72; SACHS, 2007, pp. 25-26; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2016, pp. 8-9).

Ademais, como aponta Hillerbrand (2018, p. 6), a crença no otimismo tecnológico, de que apenas a evolução tecnológica basta para trazer a sustentabilidade, é insuficiente, pois isso ignora que fontes renováveis também podem apresentar diversos problemas, e a tecnologia é apenas um dos fatores que permitem o acesso sustentável. Nesse sentido, outros agentes precisam ser incluídos e contribuir para o desenvolvimento de energias sustentáveis, como os próprios indivíduos, que precisariam diminuir o consumo energético, principalmente nos PDs (HILLERBRAND, 2018, p. 4).

Vale também notar que, essencialmente, os PDs detêm as tecnologias mais avançadas, e os recursos primários estão localizados em maior proporção em PEDs, como o petróleo na América

Latina e Oriente Médio. Além disso, minerais raros, necessários para a fabricação de tecnologias de geração de energia, tem 50% de suas fontes localizadas na China, demonstrando que os PDs ainda são muito dependentes, inclusive dos PEDs (FERREIRA; MOREIRA, 2018, s/p; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM, 2000, p. 22).

Nessa busca por alternativas para um futuro sustentável, aponta-se como seria conveniente buscar novas alternativas de políticas globais, em relação às adotadas nas últimas décadas, para regular o uso de energia sustentável, assim como para estimulá-lo e desenvolver tecnologias. Desse modo, os meios para a ação efetiva são variados, envolvendo ações intergovernamentais e das esferas pública e privada, inclusive por meio de parcerias. Também se faz necessário analisar o contexto de cada Estado, cidade ou população para que as decisões sejam tomadas (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2017, p. 2).

Dessa forma, o investimento em pesquisa e tecnologia é relevante para o acesso sustentável. Nos PEDs, podem ser obtidos por meio da ação conjunta com PDs capazes de compartilhar tecnologia, recursos materiais e financeiros. Ademais, há necessidade de maior troca de informações e conhecimento sobre as fontes modernas e como obtê-las. Para tanto, é incentivada a criação de parcerias de cooperação entre Estados, como a iniciativa dos países-membros da Aliança dos Pequenos Estados Insulares, a SIDS DOCK. Esta promove o desenvolvimento sustentável em pequenas ilhas, por meio de mecanismos institucionais que conectam esses Estados ao mercado financeiro e tecnológico de energia sustentável dos PDs (SMALL ISLANDS DEVELOPING STATES, 2021; KURIAN, 2012, p. 682).

Outro ponto importante é o planejamento estratégico em nível doméstico: no momento, a maioria das políticas nacionais visam ao imediatismo, mas, para a transição para uma matriz sustentável, é preciso que os Estados formulem estratégias de longo prazo, objetivando o acesso universal. Além disso, há a questão do consumo energético, que em PDs é muito maior que dos PEDs. Em 2018, por exemplo, os EUA consumiram uma quantidade total de energia, somando as diversas fontes, que equivale a mais de 1,5 bilhões de toneladas de petróleo, enquanto a África, apenas 600 milhões. Dessa forma, a responsabilidade dos países que mais consomem torna-se maior, urgindo a necessidade de controle do consumo e aumento da eficiência energética, com o propósito de torná-lo sustentável (HILLERBRAND, 2018, p. 4; INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2020 c; SUSTAINABLE ENERGY FOR ALL, 2017, p. 8; SACHS, 2007, p. 25; p. 32).

Em adição, um dos maiores empecilhos para o acesso sustentável à energia em PEDs é a falta de recursos econômicos. Nesse sentido, um meio pelo qual governos podem incentivar o acesso sustentável é oferecer subsídios para a produção e o uso de fontes de energia limpa, sendo esse um modo de também regular os preços e tornar fontes como a eólica e a solar mais competitivas em relação às fontes poluentes. Ainda nesse sentido, seria proveitoso que esses governos, principalmente em PEDs, estimulassem economicamente a autossuficiência energética. Nota-se que essa medida, além de aumentar a eficiência energética, pode possibilitar que uma mesma matriz passe a fornecer energia para mais residências. Outro meio para os países exportadores de petróleo é a cobrança de royalties e direcionamento de recursos para o financiamento de

pesquisas sobre energia sustentável (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY et al., 2010, p. 28; SACHS, 2007, pp. 24-26; p. 22; SOVACOOOL, 2012, p. 279).

Ressalta-se, portanto, a dificuldade da transição energética como um processo que necessita apenas de investimento financeiro de PDs e de avanços tecnológicos em PEDs. Além do aumento do uso de recursos naturais e tecnológicos para a geração de energia, precisa-se considerar os prejuízos ambientais e sociais de uma única fonte energética, bem como a necessidade de políticas distintas entre PDs e PEDs, tanto em relação à produção quanto ao consumo energético (HILLERBRAND, 2018, pp. 2-6).

Referências

- FERREIRA, S. R.; MOREIRA, B. B. "Segurança Energética". In: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (orgs.). *Dicionário de segurança e defesa*. [E-book]. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- HILLERBRAND, R. "Why affordable clean energy is not enough. A capability perspective on the Sustainable Development Goals". In: *Sustainability*, v. 10, n. 7: 2485, 2018, pp. 1-14. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2071-1050/10/7/2485/htm>>. Acesso em: 09 maio 2021.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA) et al. *Energy Poverty: How to make modern energy access universal?*. Paris: International Energy Agency, 2010. Disponível em: <http://www.globalbioenergy.org/uploads/media/1009_IEA_-_Energy_poverty.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.
- _____. "IEA policy review commends Germany's ambitious efforts to advance its clean energy transition". In: *Website oficial de International Energy Agency*, 19 de fevereiro de 2020 a. Disponível em: <<https://www.iea.org/news/iea-policy-review-commends-germanys-ambitious-efforts-to-advance-its-clean-energy-transition>>. Acesso em: 03 jun. 2021.
- _____. *Tracking SDG7: the energy progress report*. Washington DC: The World Bank, 2020 b. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33822>>. Acesso em: 10 abr. 2021.
- _____. "World Energy Balances Highlights (2020 edition)". In: *World Energy Balances (database)*, 2020 c. Disponível em: <<https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/world-energy-balances-highlights>>. Acesso em: 15 maio 2021.
- _____. "Total primary energy supply by fuel, 1971 and 2018". In: *Website oficial de International Energy Agency*, 31 de julho de 2020 d. Disponível em: <<https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/total-primary-energy-supply-by-fuel-1971-and-2018>>. Acesso em: 22 jun. 2021.
- _____. "Report extract: Final consumption". In: *Website oficial de International Energy Agency*, 2020 e. Disponível em: <<https://www.iea.org/reports/key-world-energy-statistics-2020/final-consumption>>. Acesso em: 21 jul. 2021.

- KURIAN, A. "Sustainable development in the energy sector". In: *The Indian Journal of Political Science*, v. 73, n. 4, 2012, pp. 673-682. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/i40087945>>. Acesso em: 12 maio 2021.
- MINISTRY OF ELECTRONICS AND INFORMATION TECHNOLOGY (MeitY). "Pradhan Mantri Ujjwala Yojna (PMUY)". In: *Website oficial do Ministry of Electronics and Information Technology*, 2021. Disponível em: <<https://web.umang.gov.in/landing/department/pradhan-mantri-ujjwala-yojna-pmuy.html>>. Acesso em: 11 maio 2021.
- NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONUBR). *Glossário de termos do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7*. Nações Unidas Brasil, 2018. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/glossario-do-ods-7.html>>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- SACHS, I. "A revolução energética do século XXI". In: *Estudos Avançados*, v. 21, n. 59, 2007, pp. 21-38. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10204>>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- SMALL ISLANDS DEVELOPING STATES (SIDS). "What is SIDS DOCK?". In: *Website oficial de Small Islands Developing States*, 2021. Disponível em: <<https://sidsdock.org/what-is-sids-dock>>. Acesso em: 09 abr. 2021.
- SOVACOO, B. K. "The political economy of energy poverty: A review of key challenges". In: *Energy for Sustainable Development*, v. 16, n. 3, 2012, pp. 272-282. Disponível em: <https://www.academia.edu/33888902/The_political_economy_of_energy_poverty_A_review_of_key_challenges>. Acesso em: 15 maio 2021.
- SUSTAINABLE ENERGY FOR ALL (SE4ALL). *Sustainable energy for all: Global Tracking Framework - Progress toward Sustainable Energy*. Washington, DC: The World Bank, 2017. Disponível em: <https://www.seforall.org/sites/default/files/eegp17-01_gtf_full_report_final_for_web_posting_0402.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Natural Selection: Evolving Choices for Renewable Energy Technology and Policy*. Nova Iorque: United Nations Environment Programme, 2000. Disponível em: <<https://www.unep.org/resources/report/natural-selection-evolving-choices-renewable-energy-technology-and-policy>>. Acesso em: 15 maio 2021.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (AGNU). *Decade of Sustainable Energy for All. Report of the Secretary-General*. Sustainable development: ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Nova Iorque, 17 de julho de 2017, A/72/156. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/72/156>>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- _____. *Report of the United Nation General Assembly on Ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Note by the Secretary-General*. Sustainable Development: ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Nova Iorque, 28 de julho de 2020, A/75/265. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/75/265>>. Acesso em: 12 maio 2021.

- _____. *Report of the United Nation General Assembly on Sustainable Development: Ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all*. Note by the Secretary-General. Sustainable Development: ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Nova Iorque, 31 de julho de 2019, A/74/265. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/74/265>>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- _____. *Report of the United Nation General Assembly on Sustainable Development: Promotion of new and renewable sources of energy*. Sustainable Development: Promotion of new and renewable sources of energy. Nova Iorque, 27 de julho de 2016, A/71/220. Disponível em: <<https://undocs.org/A/71/220>>. Acesso em: 10 maio 2021.

Acesso a preço acessível à energia: os dilemas da transição energética, sem deixar ninguém para trás

Aline Salomão
Raíssa Giuliani Almeida

Este artigo trata da relação entre o barateamento da energia sustentável e sua acessibilidade, de maneira que todos possam usufruir da transição energética para matrizes mais sustentáveis. Em outras palavras, se o acesso universal à energia sustentável é almejado, seu preço necessariamente precisa se tornar acessível para todos. Contudo, o cenário atual ainda se mostra alarmante. Foi estimado que, se o atual ritmo for mantido, ainda haverá cerca de 620 milhões de pessoas, isto é, 7% da população global, sem acesso à energia em 2030 (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY *et al.*, 2020, p. 17). Isso mostra a insuficiência dos esforços presentes e a necessidade de se rediscutir as políticas no tema.

Vale ressaltar que os países desenvolvidos (PDs) e os países em desenvolvimento (PEDs) não têm arcado com suas responsabilidades, ainda que diferenciadas, o que ressalta os impasses políticos na questão. Além dessa problemática, o artigo trata da importância do investimento e da inovação tecnológica no barateamento do acesso à energia e na dinâmica entre PDs e PEDs nesse contexto, além de propor uma reflexão sobre o chamado otimismo tecnológico – ideia de que a solução para os desafios atuais se dará exclusivamente por meio de inovações tecnológicas (HILLERBRAND, 2018, p. 1).

Primeiramente, é relevante apontar a desigualdade no consumo de energia entre PDs e PEDs: enquanto o consumo médio das residências dos Estados Unidos (EUA) foi de 877 kWh/mês em 2019, o consumo médio das residências no Brasil, um país de renda média, foi de 162 kWh/mês para o mesmo ano. Isso implica diferentes gastos para as populações dos PEDs e de países menos industrializados em especial, que precisam dedicar uma parcela excessiva de suas rendas para um consumo de eletricidade que é, muitas vezes, limitado e caro (CONN *et al.*, 2014, p. 2; UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2020; EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2020).

O consumo de energia também se mostra desigual entre a população de um mesmo país e, nesse sentido, é importante ressaltar que a vulnerabilidade no acesso à energia não é uma realidade restrita aos PEDs. Em termos práticos, a desigualdade social faz com que, mesmo quando o acesso universal à energia já foi alcançado, muitos continuem em situação de insegurança por dificuldades para arcar com os custos de energia (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2018, p. 4).

Ainda assim, a desigualdade entre PDs e PEDs é drástica: os PEDs, além de contarem com uma renda média populacional menor que PDs, também têm de arcar com maiores custos de energia. Em decorrência de uma maior dependência da importação de energia oriunda de combustíveis fósseis, como mostra o relatório do Secretário-Geral A/73/267, em grandes cidades de países considerados menos desenvolvidos, a energia era mais que duas vezes mais cara que a energia

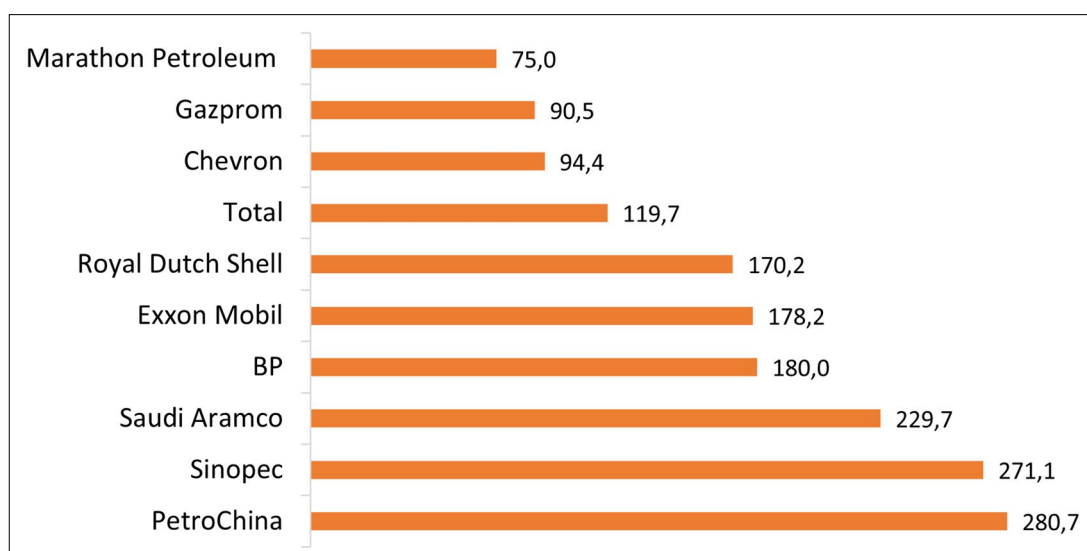
nos EUA em 2016. Isso representa uma barreira para a promoção do acesso universal à energia nos PEDs (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2018, p. 9).

Dessa maneira, nota-se que, tendo em vista a profunda desigualdade – intra e interestatal – e a pobreza, uma redução do preço das energias sustentáveis é essencial para evitar que um número exorbitante de famílias se encontre em tal situação vulnerável com o avanço da transição energética para fontes sustentáveis. Portanto, a acessibilidade dos preços está intimamente ligada à confiabilidade do acesso a essas energias.

Evidencia-se como o fato de as energias sustentáveis, como eólica e solar, serem, em geral, mais caras que energias poluentes, como as oriundas do carvão, gás natural e petróleo, as quais ainda são extremamente usadas, o que dificulta o acesso sustentável. Assim, a redução dos preços de fontes de energias limpas e renováveis é essencial para que mais pessoas consigam optar por elas em vez das que têm fontes altamente poluentes, o que potencializaria a busca pela sustentabilidade energética e garantiria maior qualidade de vida a um maior número de pessoas (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY et al., 2020, p. 86).

Ao mesmo tempo, vale notar que, em relação a 2010, os preços da energia eólica e solar caíram significativamente. O preço da energia solar em dólar por MWh (megawatts hora) caiu mais de quatro vezes entre 2010 e 2017, e o da energia eólica caiu quase pela metade no mesmo período. Porém, mesmo com o crescimento do mercado de energia sustentável, grandes empresas de petróleo e gás continuam a ocupar posição decisiva no mercado global de energia, com a continuidade da predominância de matrizes energéticas pautadas em combustíveis fósseis, estando, portanto, entre as corporações mais rentáveis do mundo, como indicado no gráfico abaixo, com destaque para a Saudi Aramco – da Arábia Saudita –, a Royal Dutch Shell – dos Países Baixos –, a Exxon Mobil e a Chevron – dos EUA, empresas historicamente líderes no setor.

Gráfico 1 - Receita das maiores empresas petroleiras (bilhões de dólares), 2020



Fonte: Elaboração própria com dados de STATISTA, 2021.

Dessa maneira, nota-se a pressão exercida pelos interesses de grandes corporações em governos e projetos de energias alternativas ao petróleo e ao gás. Porém, enquanto energias não limpas e não renováveis forem mais viáveis e acessíveis economicamente – permanecendo mais competitivas no mercado –, a transição energética e o acesso universal permanecerão mais um desafio do que uma realidade (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY et al., 2020, p. 85).

Por isso, apesar dos avanços no setor, ao longo dos anos, ainda existem milhões sem acesso adequado à energia. Nesse sentido, o maior desafio para garantir o acesso universal à energia é atender populações que continuam sem acesso, especialmente no meio rural, além das questões de segurança e acessibilidade atreladas. Nota-se, então, mais uma vez, a forte discrepância entre PDs e PEDs e as dificuldades significativas na questão da confiabilidade, custo e acessibilidade à energia renovável nos países mais pobres e que passam por conflitos internos (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY et al., 2020, p. 17; p. 19).

Os países considerados menos desenvolvidos estão cada vez mais distantes dos PDs em relação aos avanços da transição para energias sustentáveis e da promoção do acesso universal a elas. Além dos fatores mencionados, isso pode ocorrer por, apesar de terem conquistado um aumento significativo de cerca de 43% de acesso à eletricidade entre 2010 e 2018, terem evidenciado, concomitantemente, um crescimento demográfico que superou tal aumento percentual, tornando cada vez mais difícil para esses países garantirem o acesso à energia para todos (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY et al., 2020, pp. 19-20).

Uma solução bastante enfatizada no debate é a inovação tecnológica. Esforços para o barateamento de equipamentos para aumentar a acessibilidade de energias renováveis – e para garantir um acesso mais duradouro em PEDs – já vêm sendo tomados, como no caso das energias eólica, solar, hidrelétrica, derivada de biocombustíveis e até nuclear. Nesse sentido, reconhece-se a importância de haver investimento – público e privado, inclusive com parcerias entre esses setores – em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias, assim como em projetos para aumentar a parcela de utilização de energia sustentável, reduzir seus custos e expandir o acesso, visando à universalidade. Uma forma de aquisição de projetos para a produção de energia sustentável – e suas tecnologias necessárias – por um preço menor são os leilões, nos quais principalmente bancos, como o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento, ofertam esses projetos a elaboradores de políticas, por exemplo (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY et al., 2020, p. 85; p. 134; INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY, 2020).

Contudo, faz-se aqui necessário reconhecer os problemas dos chamados otimismo e determinismo tecnológico, criticados por Hillerbrand (2018, p. 1), que coloca as inovações tecnológicas como a única forma viável de conciliar desenvolvimento econômico e a redução dos impactos ambientais. De fato, para haver aprimoramento tecnológico para baratear as energias sustentáveis, é necessário investimento em pesquisas e projetos, porém, outra dificuldade marcante nos PEDs em relação aos PDs é que “raramente eles se beneficiam de esquemas de financiamento maiores na mesma proporção que outros países em desenvolvimento mais

prósperos” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2020, p. 11, tradução nossa¹).

Isso gera uma lacuna que dificilmente pode ser preenchida sem atuação estatal, tendo em vista que grande parte do investimento em projetos de energia renovável vem do setor privado e, portanto, é direcionada para regiões que trazem maior lucratividade, como as em que maior parte da população consegue pagar por tais energias, como exemplificado a seguir:

Em 2017, os investimentos no setor energético na China e nos Estados Unidos foram maiores que 100 bilhões de dólares, enquanto investimentos na África Subsaariana, Sudeste Asiático, Oriente Médio, e o norte da África foram menores que 50 bilhões de dólares estadunidenses (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2020, p. 7, tradução nossa²).

Atrelado a isso tem-se que muitos PEDs são dependentes da importação de tecnologias de geração de energia ou da própria produção energética por parte de empresas estrangeiras em seu território que, portanto, exploram seus recursos naturais. Além disso, na busca pela transição energética, os países menos desenvolvidos, muitas vezes, precisam pagar mais caro pelas novidades tecnológicas ligadas à energia sustentável, uma vez que a maioria das patentes dessas tecnologias são de empresas de PDs (BALDUINO, 2020, p. 176).

Outra lacuna evidenciada pela crítica ao otimismo tecnológico é que grande parte dessas tecnologias, apesar de produzirem energia sustentável, não são em si sustentáveis. A produção de painéis solares e hélices eólicas, por exemplo, requer a exploração de recursos naturais como minérios, extração que gera significativo impacto ambiental e social por, muitas vezes, contar com o uso de compostos que liberam radiação. No que concerne à energia nuclear, além dos significativos custos requeridos para se investir nesse tipo de energia, o risco de acidente nuclear é alarmante por seus impactos ambientais e humanos imediatos, a médio e a longo prazo (FERREIRA; MOREIRA, 2018, s/p; SACHS, 2007, pp. 8-9).

Ademais, é importante ressaltar que a questão do mercado de energia sustentável também engloba a esfera política. Os PDs foram pioneiros no debate ambiental, em um contexto no qual já haviam se industrializado há mais de um século e outros países – muitos recém-independentes – estavam iniciando a industrialização frente a diversos desafios impostos por monopólios e a exploração de recursos em seus territórios por parte de PDs. Com o avanço do debate ambiental, portanto, os PDs continuam capazes de propor soluções que os beneficiam.

Nesse contexto, além das tecnologias para produção de energia sustentável serem majoritariamente desenvolvidas nos países mais industrializados, o que aumenta a dependência dos PEDs da importação destas, tem-se também a comercialização de crédito de carbono. A partir dele, países que já realizaram maior parte da transição de suas matrizes energéticas para fontes mais limpas têm crédito, visto que emitem menos gases causadores do efeito estufa (GEE), do que

1 Do original: “They rarely benefit from larger financing schemes to the same extent as other, more prosperous, developing countries” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2020, p. 11).

2 Do original: “In 2017, power sector investments in China and the United States of America were above \$100 billion, while investments in sub-Saharan Africa, South-East Asia and the Middle East and North Africa were well below \$50 billion” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2020, p. 7).

o limite para eles estabelecido em acordos internacionais (ALVIM; GOULARTE, 2011, pp. 75-77).

Dessa forma, os PEDs, que contam com maiores dificuldades financeiras para arcar com os custos da transição energética e, portanto, na busca mais imediata pelo crescimento de seus parques industriais, decorrente de sua industrialização tardia em relação aos PDs, acabam por emitir mais GEE do que o que fora limitado em acordos ambientais. Com isso, esses países compram créditos de carbono, muitas vezes de PDs, para poder dar seguimento a sua industrialização. Assim, os PDs que já alcançaram uma menor emissão de carbono podem lucrar tanto com a venda de tecnologia para a produção de energia sustentável, quanto com a venda de créditos de carbono – além de poderem vender tais créditos para outros PDs que emitem alta quantidade de GEE e para suas empresas privadas. Tem-se isso, por exemplo, no *European Union – Emission Trading Scheme* (EU-ETS), em português, Esquema de Comércio de Emissões da União Europeia (ALVIM; GOULARTE, 2011, pp. 75-77).

Atreladas a tal liderança dos PDs no tema, evidencia-se que questões referentes ao padrão de consumo desses países são raramente abordadas com profundidade no debate intergovernamental. Ao tratar da temática do acesso a preço acessível à energia sustentável, é importante considerar que, devido às enormes desigualdades – entre Estados e indivíduos –, há populações que sequer têm acesso à rede elétrica, enquanto outras têm um padrão de consumo exacerbado e prejudicial ao meio ambiente.

Para se ter uma ideia, a África “tem um consumo de eletricidade *per capita* de um quinto da média global” (AMIR; KHAN, 2020, p. 4), enquanto o “setor industrial, que compreende as atividades econômicas mais intensivas em energia” (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2020, p. 103, tradução nossa³) dos países mais industrializados, têm um elevado consumo energético, que se mostra insustentável. Além disso, como observado por Sachs (2007, p. 31): “embora a urbanização seja ainda considerada um símbolo de progresso, não há condições para que se reproduza em escala mundial o êxodo rural que os países industrializados conheceram nos séculos XIX e XX” e o elevado padrão de consumo energético que foi estabelecido nos PDs ao longo do tempo. Portanto, a urgência de se promover um padrão de consumo mais sustentável, principalmente nesses países, não deveria ser minimizada no debate acerca da energia sustentável.

Com isso, conclui-se que a latente temática de energia sustentável engloba dimensões diversas, sendo elas: econômicas, com o direito ao desenvolvimento, e, atrelada a isso, a necessidade de reduzir os preços dessas energias frente às pressões do mercado; políticas, com os embates decorrentes de realidades e interesses distintos entre PDs e PEDs; sociais, com a parcela preocupante de pessoas sem acesso à energia e, portanto, a uma vida mais digna; e ambientais, com a insustentabilidade das atuais emissões de poluentes e elevado padrão de consumo, especialmente nos PDs. Dessa maneira, é importante não só progredir com as medidas que já vêm sendo tomadas frente a tal problema, mas, principalmente, repensá-las, tendo em vista as lacunas

³ Do original: “In the industry sector, which comprises the most-energy-intensive economic activities (...)” (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2020, p. 103).

mencionadas, as quais continuam impedindo a mitigação das mudanças climáticas e um futuro em que o direito ao desenvolvimento é plenamente respeitado.

Referências

- ALVIM, A. M.; GOULARTE, B. S. “A comercialização de créditos de carbono e seu impacto econômico e social”. In: *Análise*, v. 22, n. 1, 2011, pp. 72-88. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/10480/2/A_Comercializacao_de_Credito_de_Carbono_e_seu_Impacto_Economico_e_Social.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.
- AMIR, M.; KHAN, S. Z. “Assessment of renewable energy: status, challenges, COVID-19 impacts, opportunities, and sustainable energy solutions in Africa”. In: *Energy and Built Environment*, v. 2, n. 1, 2021, pp. 1-20. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2666123321000210>>. Acesso em: 10 abr. 2021.
- BALDUINO, M. C. J. M. “O Acordo de Paris e a mudança paradigmática de aplicação do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada”. In: *Constituição e Garantia de Direitos*, v. 13, n. 1, 2020, pp. 172-188. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/21571>>. Acesso em: 15 maio 2021.
- CONN, D. et al. “Energy Affordability and Energy Service Choices: Three Perspectives”. In: *Distributed Energy Financial Group*, outubro de 2014. Disponível em: <<https://www.smartgridclimatechange.org/wp-content/uploads/2014/10/DEFG-Low-Income-Forum-Energy-Affordability-vf.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2021.
- EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). “2019 tem alta de 1,4% no consumo de eletricidade”. In: *Resenha Mensal do Mercado de Energia Elétrica*, n. 148, janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-153/topico-510/Resenha%20Mensal%20-%20Janeiro%202020_v4.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2021.
- FERREIRA, S. R.; MOREIRA, B. B. “Segurança Energética”. In: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. (orgs.). *Dicionário de segurança e defesa*. [E-book]. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- HILLERBRAND, R. “Why affordable clean energy is not enough. A capability perspective on the Sustainable Development Goals”. In: *Sustainability*, v. 10, n. 7: 2485, 2018. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2071-1050/10/7/2485/htm>>. Acesso em: 11 abr. 2021.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA) et al. *Tracking SDG7: the energy progress report*. Washington DC: The World Bank, 2020. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33822>>. Acesso em: 04 abr. 2021.
- INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). “Renewable Energy Auctions”. In: *Website oficial da International Renewable Energy Agency*, 2020. Disponível em: <<https://www.irena.org/policy/Renewable-Energy-Auctions>>. Acesso em: 09 abr. 2021.
- SACHS, I. “A revolução energética do século XXI”. In: *Estudos Avançados*, v. 21, n. 59, 2007, pp.

21-38. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10204>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

STATISTA. "The biggest oil and gas company in the world". In: *Website oficial de Statista*, 18 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.statista.com/chart/17930/the-biggest-oil-and-gas-companies-in-the-world/>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Report of the Secretary-General*. Agenda item 20 (i) of the provisional agenda. Nova Iorque, 27 de julho de 2018, A/73/267. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/73/267>>. Acesso em: 10 maio 2021.

_____. *Ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Report of the Secretary-General*. Item 18 (h) of the provisional agenda. Nova Iorque, 28 de julho de 2020, A/75/265. Disponível em: <<https://undocs.org/A/75/265>>. Acesso em: 10 maio 2021.

UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). "Frequently Asked Questions (FAQs) - How much electricity does an American home use?". In: *Website oficial do U.S. Energy Information Administration*, 2020. Disponível em: <<https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php?id=97&t=3>>. Acesso em: 07 jun. 2021.

Considerações finais e questões para debate

*Aline Salomão
Cíntia Martins Gimenes
Giovanni Nicolace de Campos Bueno Benages
Isabella Carvalho Scuracchio
Marina Faria Franco de Campos
Raíssa Giuliani Almeida*

Tendo em vista os pontos levantados neste relatório, percebe-se que são muitas as dimensões e as dificuldades na busca pelo acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos. Nesse sentido, é possível perceber que alguns dos principais desafios para alcançar esse objetivo envolvem os limites da transição energética em contextos nos quais há a falta de oferta básica de energia, além do fato de que a dependência energética ainda representa uma questão latente, principalmente para os países em desenvolvimento (PEDs) em relação aos países desenvolvidos (PDs) (SACHS, 2007; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2020).

No quesito de sustentabilidade, os desafios também são grandes. Afinal, não há transição sustentável caso todos se voltem para as mesmas fontes, e os objetivos, tanto das grandes empresas multinacionais quanto dos Estados, podem não coincidir no curto e no longo prazo em relação à produção e ao consumo de energia. Além disso, buscar o preço acessível envolve diversas questões que permeiam os embates entre PDs, PEDs e empresas multinacionais, e não se pode ignorar que, de modo amplo, enquanto não houver uma revisão nos padrões de consumo, não haverá sustentabilidade (FERREIRA; MOREIRA, 2018; HILLERBRAND, 2018). Com isso em mente, algumas questões devem ser consideradas pelos delegados e delegadas da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) para uma maior profundidade no debate da temática:

1. Tendo em vista os fatores que motivam intensas disputas exploratórias e comerciais entre os PEDs e PDs, ou seja, as desigualdades nas capacidades tecnológicas produtivas, de distribuição, produção e consumo de energia, além das assimetrias de recursos naturais, como seria possível garantir o acesso à energia, sem deixar ninguém para trás, e a promoção da segurança energética dos Estados?

2. Como conciliar os interesses dos PEDs e PDs frente ao tema, considerando as diferentes responsabilidades e os meios diferenciados para alcançar o objetivo comum da sustentabilidade energética?

3. Como garantir preços verdadeiramente acessíveis às populações, visto que o desenvolvimento é um direito de todos, sem desconsiderar os limites ambientais e a urgência das mudanças climáticas?

Referências

FERREIRA, S. R.; MOREIRA, B. B. "Segurança Energética". In: SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G.

(orgs.). *Dicionário de segurança e defesa*. [E-book]. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

HILLERBRAND, R. "Why affordable clean energy is not enough. A capability perspective on the Sustainable Development Goals". In: *Sustainability*, v. 10, n. 7: 2485, 2018. Disponível em: <<https://www.mdpi.com/2071-1050/10/7/2485/htm>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

SACHS, I. "A revolução energética do século XXI". In: *Estudos Avançados*, v. 21, n. 59, 2007, pp. 21-38. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10204>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all. Report of the Secretary-General*. Item 18 (h) of the provisional agenda. Nova Iorque, 28 de julho de 2020, A/75/265. Disponível em: <<https://undocs.org/A/75/265>>. Acesso em: 10 maio 2021.



RELATÓRIO 2

Promoção, proteção e garantia da plena realização dos direitos humanos de mulheres e meninas em situações humanitárias *Conselho de Direitos Humanos*

Pesquisadores

Bruna Magalhães Zanin

Fernando Cavallari de Araújo Filho

Gabriel Moreira Demuner

Leonardo Barbutti de Assis

Maria Eduarda Marques Jareta

Tallison Miguel de Sousa Gomes

Orientadora

Professora Roberta Silva Machado

SUMÁRIO EXECUTIVO

*Bruna Magalhães Zanin
Fernando Cavalari de Araújo Filho
Gabriel Moreira Demuner
Leonardo Barbutti de Assis
Maria Eduarda Marques Jareta
Tallison Miguel de Sousa Gomes*

Os deslocamentos forçados, os efeitos das mudanças climáticas, o aumento da pobreza, a fome e os conflitos armados ameaçam constantemente pessoas que vivem, majoritariamente, em países do Sul Global, especialmente os grupos mais vulneráveis, como mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência e povos indígenas. Estima-se que, ainda no ano de 2021, 235 milhões de pessoas necessitarão de assistência humanitária. Nesse sentido, o aumento de crises humanitárias tem impactos em mulheres e meninas, pois se encontram mais suscetíveis a violações de direitos humanos, como a violência de gênero, o tráfico, os casamentos forçados, além da falta de acesso à saúde, educação, alimentação e moradia adequadas (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2020, p. 4; “WOMEN’S...”, 2019).

Em 7 de outubro de 2020, o Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou a primeira resolução sobre o tópico “Promoção, proteção e garantia da plena realização dos direitos humanos de mulheres e meninas em situações humanitárias”. Nela, o Conselho afirma que as situações humanitárias exacerbam estruturas discriminatórias e desigualdades de gênero existentes, impactando diretamente na realização dos direitos à saúde, educação, moradia, água e saneamento. Além disso, a resolução ressalta que, em crises humanitárias, infraestruturas e serviços de proteção são comprometidos, o que contribui para o aumento da violência de gênero, tornando mais difícil o acesso das vítimas a serviços de saúde e à justiça. Desse modo, os Estados-membros do CDH enfatizam a importância da participação e liderança de mulheres e meninas nos esforços para a superação e prevenção de crises humanitárias e para a garantia de seus direitos humanos nesses contextos. Nesse sentido, o CDH solicita ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) a elaboração de um relatório analítico sobre a situação dos direitos humanos de mulheres e meninas em situações humanitárias, que inclua as práticas, os desafios e as lições que podem ser tomadas a partir da avaliação dessas situações (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2020, pp. 1-2).

Este relatório busca analisar os desafios atuais da proteção e garantia dos direitos humanos de mulheres e meninas em situações humanitárias. A garantia desses direitos é, muitas vezes, negligenciada nas emergências, o que deixa mulheres e meninas mais suscetíveis à violência de gênero e as priva de seu acesso à saúde reprodutiva e sexual, acentuando desigualdades de gênero e perpetuando estruturas discriminatórias existentes. Diante dessa realidade, é necessário que os órgãos, as agências e os programas da ONU que atuam na assistência humanitária elaborem e ampliem estratégias focadas em uma abordagem de gênero, para que mulheres e meninas não apenas possam ter seus direitos garantidos, mas também possam ser vistas como agentes de

transformação, participando dos processos de tomada de decisão nesses cenários de crise. Desse modo, o relatório busca responder à seguinte questão: quais são os principais desafios enfrentados por mulheres e meninas em situações humanitárias e quais são as medidas que devem ser levadas a cabo para que seus direitos humanos sejam assegurados? Dessa forma, pretende-se analisar como uma abordagem de gênero – que leve em conta a participação ativa das mulheres – é crucial para a resolução de problemas que afligem os grupos mais vulneráveis em emergências humanitárias.

O relatório está dividido em quatro artigos. O primeiro artigo apresenta as causas principais que estão por trás da crescente demanda por assistência humanitária nos últimos anos e aponta os desafios colocados ao sistema ONU para fazer frente a ela. O segundo artigo trata da estrutura normativa existente relativa aos direitos humanos de mulheres e meninas. Já o terceiro artigo analisa os principais impactos das crises humanitárias nos direitos humanos de mulheres e meninas, especialmente o problema da violência de gênero. O quarto artigo discute como mulheres e meninas refugiadas, que se encontram em campo, podem ser agentes de transformação e liderança nos processos de tomada de decisão para a garantia de seus direitos básicos. Por fim, o relatório apresenta uma breve conclusão, apontando algumas questões importantes que devem ser levadas em consideração para aprofundar a análise do tema.

Referências

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL (HRC). *Resolution 45/29 - Promoting, protecting and respecting women's and girls' full enjoyment of human rights in humanitarian situations*. Adotada pelo Conselho de Direitos Humanos em sua 45ª sessão, em 07 de outubro de 2020, A/HRC/RES/45/29. Disponível em: <<https://undocs.org/en/A/HRC/RES/45/29>>. Acesso em: 15 maio 2021.

“WOMEN'S and girls' rights and agency in humanitarian action: A life-saving priority”. In: *Reliefweb*, 04 de abril de 2019. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/world/women-s-and-girls-rights-and-agency-humanitarian-action-life-saving-priority>>. Acesso em: 15 maio 2021.

Os desafios atuais da assistência humanitária e a importância do direito ao desenvolvimento

*Bruna Magalhães Zanin
Leonardo Barbutti de Assis*

A crescente demanda por assistência humanitária nos últimos anos se deve a causas relacionadas ao aumento dos conflitos armados, da pobreza, da fome, dos deslocamentos forçados e aos impactos gerados pelas mudanças climáticas. Em 2020, cerca de 167 milhões de pessoas no mundo necessitaram assistência humanitária e, em 2021, estima-se que esse número chegará a 235 milhões. A pandemia de COVID-19 impactou os grupos mais vulneráveis, como mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência. No caso específico de mulheres e meninas, a pandemia acentuou a violência de gênero, especialmente em zonas de conflito armado e outras situações de emergência humanitária (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 4; 2020, p. 3).

Este artigo pretende analisar as principais causas que têm levado ao aumento da demanda por assistência humanitária no mundo e os desafios que esse cenário coloca à estrutura de assistência humanitária da ONU. Considerando o atual cenário e a pandemia de COVID-19, há a necessidade de ações destinadas à promoção dos direitos básicos de todos, incluindo-se o direito ao desenvolvimento, para cuja garantia se torna crucial fazer frente às crises humanitárias e prevenir suas causas.

É comum vincular a assistência humanitária a entidades e organizações não governamentais, como a Cruz Vermelha e as agências e programas da ONU, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR). A assistência humanitária é o ato de prover ajuda àqueles que se encontram em necessidade, sem discriminação, de maneira imparcial, neutra e independente. Apesar de, historicamente, o termo assistência humanitária ter sido designado apenas para o cuidado de feridos e civis em conflitos armados, atualmente, o termo engloba, também, situações de desastres causados pela mudança climática, e os deslocamentos forçados (RYSABACK-SMIT, 2015, p. 6; UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2010).

As mudanças climáticas são uma das causas principais das crises humanitárias. Todos os anos, milhões de pessoas ao redor do mundo se deslocam em antecipação ou como resposta aos impactos ambientais causados pela mudança climática. A ocorrência de desastres naturais abruptos, como tempestades, ciclones, incêndios e inundações provocam a destruição de casas e de infraestrutura e ocasionam deslocamentos forçados. Além disso, eventos climáticos de longo prazo, como secas, desertificação e aumento do nível dos oceanos prejudicam o acesso das pessoas a água e alimentos, causam insegurança alimentar e colocam suas vidas em risco (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2020, p. 283). As principais crises alimentares no mundo estão relacionadas a eventos climáticos e a conflitos. Na África Subsaariana, por

exemplo, uma “combinação de conflitos, secas e outros desastres naturais” causou aumento dos deslocamentos internos entre 2015 e 2018 (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 17, tradução nossa¹).

A resposta e adaptação aos efeitos da mudança climática ainda não são uma prioridade nas ações de assistência humanitária. Um estudo recente sobre as respostas a desastres naturais entre 2016 e 2018 concluiu que apenas 3% dos projetos de assistência tinham um componente relativo à mudança climática, porém, somente metade deles recebia algum tipo de financiamento. Desse modo, as agências que atuam na assistência humanitária têm o desafio de prevenir crises relacionadas à mudança climática, mitigando seus impactos políticos, demográficos e socioeconômicos (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 17).

A incidência de conflitos armados também é uma das principais causas do aumento da demanda por assistência humanitária: 90% dos ataques em conflitos são voltados a áreas residenciais e de infraestrutura, comprometendo serviços de água, saneamento e energia elétrica. Em 2019, 41 conflitos armados afetaram a população civil, especialmente as crianças e mulheres, e causaram mortes, aumento da fome, deslocamentos forçados e impactos na saúde física e mental. Um dos grupos mais suscetíveis em conflitos armados são as mulheres, que estão frequentemente expostas a situações de violações de direitos humanos, como estupro, violência doméstica, casamentos forçados, exploração sexual e tráfico (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 11; p. 15).

Ademais, os conflitos armados são uma das principais causas de fome. Aproximadamente 74 milhões de pessoas que se encontram em países em conflito sofrem de fome aguda. A maioria delas está concentrada no Iêmen, República Democrática do Congo, Etiópia, Afeganistão, Síria, Sudão, Sudão do Sul e Nigéria. Conflitos, violência e perseguições também geram deslocamentos forçados. No início de 2019, 70,8 milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar de suas casas devido a conflitos armados (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, pp. 12-13).

Nesse contexto, o aumento do número de pessoas refugiadas nos últimos anos é um dos maiores desafios da assistência humanitária. No início de 2019, 25,9 milhões de pessoas no mundo eram refugiadas, seja devido a conflitos e desastres naturais, seja devido à falta de acesso a direitos básicos. Grande parte dos refugiados no globo são crianças e jovens de até 18 anos, que atravessam fronteiras, muitas vezes, desacompanhados ou separados de suas famílias (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 11; p. 13).

Nesse sentido, em zonas de conflitos armados, a assistência humanitária encontra diversos desafios. O primeiro deles é a segurança dos funcionários de agências e organizações humanitárias, os quais correm o risco de serem sequestrados, atacados e assassinados pelos grupos em conflito. No caso de mulheres que atuam na assistência humanitária, a violência sexual é uma ameaça

¹ Do original: “combinations of conflict, floods, droughts, and other natural hazards” (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 17).

constante. Além disso, ataques contra hospitais e ambulâncias, bem como aos profissionais de saúde em zonas de conflito prejudicam o trabalho de assistência humanitária, como é o caso de prevenção de doenças graves e vacinação (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 14).

O aumento da fome e da pobreza afetam inúmeras pessoas ao redor do mundo e tem provocado o aumento de emergências humanitárias. A crise econômica mundial contribui para o aumento do número de pessoas em situação de pobreza e tem acentuado a desigualdade entre ricos e pobres. 1% da população mundial detém mais riqueza do que o restante do planeta, enquanto centenas de milhares de pessoas ainda não têm acesso à água potável, saneamento e alimentos (OXFAM INTERNATIONAL, 2021). No início de 2019, 821 milhões de pessoas no mundo se encontravam em situação de má nutrição e 113 milhões sofriam de fome aguda. Mulheres e meninas são as mais afetadas pela pobreza extrema. Em todas as regiões do mundo, as mulheres têm 10% a mais de chance de sofrer com insegurança alimentar e estão em desvantagem no que se refere ao acesso à alimentação (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 12).

Em 2020, a pandemia de COVID-19 contribuiu para acentuar as desigualdades sociais e econômicas, provocando não apenas o aumento da fome e da pobreza, mas também dos deslocamentos forçados. Além disso, os serviços de saúde na maioria dos países foram prejudicados com a pandemia, atingindo os grupos mais vulneráveis, como mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência. Em zonas de conflito armado, 90% das meninas estão fora das escolas, enquanto 70% das mulheres, em locais de crises humanitárias, estão mais sujeitas a sofrer violência de gênero (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2020, p. 3)

A pandemia gerou não apenas uma demanda maior por assistência humanitária, como também trouxe desafios e limites à atuação das agências e organizações que atuam nesses cenários. Os programas humanitários tiveram que se adequar aos obstáculos impostos pela pandemia, já que os impactos sobre a saúde das pessoas se mesclaram com outros problemas e crises já existentes (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2020, p. 11). De acordo com o Escritório da ONU para a Coordenação de Assistência Humanitária (OCHA) (2020, p. 8), os programas de assistência humanitária se adaptaram ao cenário de crise sanitária, através do uso de tecnologias e coleta de dados em um contexto de mobilidade reduzida e de necessidade de informações em tempo real para acelerar os trabalhos nas emergências.

Entretanto, ainda que a assistência humanitária atue em emergências e crises – cada vez mais frequentes – com o propósito de aliviar situações de fome, pobreza e doenças, a garantia dos direitos humanos, incluindo-se o direito ao desenvolvimento, a todas as pessoas é crucial para que a demanda por assistência diminua. O direito ao desenvolvimento é:

(...) um direito humano inalienável em virtude de que todo ser humano e todos os povos são qualificadas a participar, contribuir e gozar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, em que todos os direitos humanos e liberdades essenciais possam ser completamente realizadas (UNITED NATIONS, 2016, p. 25, tradução nossa²).

Desse modo, o direito ao desenvolvimento está baseado em uma abordagem centrada no ser humano, bem como na participação, equidade, não discriminação e autodeterminação. É um direito individual e coletivo, aplicando-se a todas as pessoas, “sem distinção de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro status” (UNITED NATIONS, 2016, p. 2, tradução nossa³). Os elevados níveis de pobreza, das desigualdades econômicas e sociais e a crise sanitária, bem como a mudança climática e o aumento dos deslocamentos forçados, reforçam a importância da garantia do direito ao desenvolvimento.

Assim, o papel dos Estados na promoção do direito ao desenvolvimento torna-se um fator fundamental para a prevenção e o enfrentamento de situações de emergência humanitária. Os Estados devem garantir um ambiente internacional que promova o desenvolvimento e previna seus obstáculos. São necessários programas e ações práticas, elaborados pelas agências e programas da ONU, em parceria com os Estados e outras organizações não governamentais para a garantia de condições econômicas favoráveis, acesso à alimentação, saúde, educação e participação política, a fim de garantir condições adequadas para uma melhor qualidade de vida e para prevenir crises humanitárias (UNITED NATIONS, 2016, pp. 19-20).

Referências

- OXFAM INTERNATIONAL. “Extreme inequality and essential services”. In: *Website oficial OXFAM Internacional*, 2021. Disponível em: <<https://www.oxfam.org/en/what-we-do/issues/extreme-inequality-and-essential-services>>. Acesso em: 02 jun. 2021.
- RYSABACK-SMITH, H. “History and principles of humanitarian action”. In: *Turkish Journal of Emergency Medicine*, v. 15, n. 4, 2015, pp. 5-7. Disponível em: <https://www.journalagent.com/tatd/pdfs/TATD_15_SUP_1_5_7.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2021.
- UNITED NATIONS (UN). *Frequently Asked Questions on the Right to Development*. Nova Iorque e Genebra: Office of the High Commissioner for Human Rights, 2016. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FSheet37_RtD_EN.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). *Global Humanitarian Overview 2020*. Genebra: United Nations Office for the Coordination of

2 Do original: “(...) an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized” (UNITED NATIONS, 2016, p. 25).

3 Do original: “without distinction as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status” (UNITED NATIONS, 2016, p. 2).

Humanitarian Affairs, dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v9.1.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.

As principais normas internacionais de direitos humanos para a proteção de mulheres e meninas

*Bruna Magalhães Zanin
Leonardo Barbutti de Assis
Maria Eduarda Marques Jareta*

Desde sua criação, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) busca promover e proteger os direitos humanos, a dignidade da pessoa humana e a “(...) igualdade de direitos de homens e mulheres” (UNITED NATIONS, 2021 a, tradução nossa¹). A partir de então, a organização teve papel crucial no desenvolvimento normativo dos direitos humanos desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Em 1979, a Convenção sobre Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW) representou um marco importante para a garantia dos direitos das mulheres e possibilitou que políticas e programas da organização se baseassem em uma abordagem de gênero. Contudo, apesar dos avanços na proteção dos direitos humanos das mulheres, elas ainda estão sujeitas a diversos tipos de violações e, em situações humanitárias, tornam-se mais suscetíveis a sofrer violência de gênero. Este artigo tem o objetivo apresentar o desenvolvimento normativo da proteção dos direitos humanos de mulheres e meninas, analisando de que forma tratados internacionais específicos contribuem com o reforço desses direitos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos apresenta que a igualdade entre homens e mulheres é indispensável para a garantia e promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, “sem distinção de qualquer espécie, como renda, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outra condição” (UNITED NATIONS, 2021 b, tradução nossa²). O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) avança na proteção dos direitos das mulheres, pois assegura salários justos e igualdade salarial entre mulheres e homens – “uma remuneração igual por um trabalho de igual valor” –, bem como a garantia de que as condições de trabalho das mulheres não serão inferiores às dos homens (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2021, tradução nossa³).

A Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, adotada em 1967, considera que a discriminação de gênero é prejudicial à dignidade e ao bem-estar da sociedade, pois priva as mulheres do acesso aos sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e participação neles. Ademais, reitera, nos artigos 4 e 5, a necessidade da igualdade de direitos entre homens e mulheres e a garantia legal deles, como o direito ao voto, à ocupação de cargos públicos e à nacionalidade (UNITED NATIONS, 2014, pp. 21-22; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1967, p. 36).

Em 1974, a Declaração sobre a Proteção de Mulheres e Crianças em Situação de Emergência

1 Do original: “(...) the equal rights of men and women” (UNITED NATIONS, 2021 a).

2 Do original: “Everyone is entitled to all the rights and freedoms (...) without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status” (UNITES NATIONS, 2021 b).

3 Do original: “equal pay for equal work” (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2021).

e Conflito Armado reconhece que mulheres e crianças são grupos vulneráveis, pois encontram-se desprotegidas e são mais suscetíveis a repressão e tratamentos desumanos em situações de emergência e conflitos. Além disso, mulheres e crianças fazem parte da população civil e devem ser protegidos de acordo com as normas internacionais previstas na Convenção de Genebra de 1949 (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2021 c).

Em 1979, a Assembleia Geral da ONU adotou a CEDAW, como resultado de mais de trinta anos do trabalho da Comissão sobre o Status da Mulher⁴. Esse foi o primeiro tratado internacional de proteção dos direitos das mulheres, pois enfatiza que a discriminação relacionada ao gênero viola a igualdade de direitos entre mulheres e homens, prevista na Carta da ONU (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2021 a). De acordo com o artigo 1 da CEDAW, a discriminação contra as mulheres significa

(...) qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo que tenha o efeito ou a finalidade de prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pelas mulheres (...) dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural, civil ou qualquer outro (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2021 a, tradução nossa⁵).

A CEDAW estabeleceu, pelo artigo 17, a criação do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, com o intuito de monitorar a implementação de suas obrigações pelos Estados signatários. Mais tarde, em 1994, foi adotado o Protocolo Opcional à CEDAW, que apresenta dois procedimentos inovadores. O primeiro deles dá a possibilidade de que indivíduos possam denunciar violações da Convenção cometidas pelos Estados signatários, e o segundo diz respeito à permissão dada ao Comitê para realizar investigações contra possíveis abusos dos direitos das mulheres (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2021 a; MULLINS, 2017, pp. 3-4).

No entanto, alguns aspectos da CEDAW dificultam o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados. As reservas, por exemplo, são práticas pelas quais os países podem apresentar discordâncias com partes do tratado sem invalidá-lo como um todo, o que pode enfraquecê-lo, pois se abre margem a interpretações que tendem a minar os propósitos da Convenção. Outra questão é relativa à falta de definição de violência contra a mulher e a Recomendação Geral Número 19, apenas afirma que a não condenação de atos de violência contra a mulher se configura como uma violação à CEDAW (MULLINS, 2017, p. 5; pp. 7-8; OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2021 a).

Outros tratados internacionais posteriores também se referem aos direitos das mulheres, como é o caso da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986. Ela reforça que o direito ao desenvolvimento deve ser direcionado a todos, sem qualquer distinção e, de acordo

4 A Comissão sobre o Status da Mulher foi criada em 1946 e teve como função monitorar a situação das mulheres e promover seus direitos.

5 Do original: "(...) any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women (...) of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field" (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2021 a).

com o artigo 8, os Estados devem garantir às mulheres a igualdade de oportunidades e o acesso a recursos, como serviços de saúde e educação, além de sua participação igualitária no processo de desenvolvimento, a partir de reformas econômicas e sociais que acabem com as injustiças que acentuam a desigualdade de gênero (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2021 b).

Já a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, adotada em 1993, expressa a necessidade de se estabelecer princípios universais sobre o combate à violência contra a mulher em todas as suas formas. A Declaração apresenta uma definição de violência de gênero, em seu artigo 1, como sendo qualquer tipo de violência que possa causar danos físicos, sexuais ou psicológicos às mulheres, como abuso sexual, violência conjugal, assédio e intimidações sexuais, tráfico e exploração sexual (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2021 d).

Em relação à proteção dos direitos humanos de meninas, o Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil, de 2000, especifica a questão da violência contra meninas, já que se encontram mais vulneráveis a exploração e abusos sexuais. Nesse sentido, o Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas Especialmente Mulheres e Crianças, que suplementa a Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional (2000), afirma que é de responsabilidade dos Estados proteger as vítimas do tráfico, especialmente mulheres e crianças, além de amenizar os fatores que as tornam vulneráveis ao tráfico e à exploração, como a pobreza e a falta de igualdade de oportunidades (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2021 f; 2021 g).

Em 1995, na IV Conferência Internacional sobre Mulheres, adotou-se a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim. A Plataforma trouxe o debate de doze áreas críticas⁶, procurando corrigir as falhas dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos das mulheres que existiam até então. Dentre essas áreas, destaca-se a de mulheres e pobreza, que enfatiza a pobreza como um problema estrutural que impede o acesso à educação, à saúde, à participação política, a recursos e a outros tipos de oportunidades que poderiam resultar na independência e melhoria das situações econômica, social, política, legal e cultural das mulheres (OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2020, p. 14; STIFTUNG, 1997, pp. 19-21).

A Plataforma de Pequim também trata da situação de mulheres em conflitos armados e reconhece que são obstáculos ao desenvolvimento social, indispensável para a promoção da igualdade de gênero, pois situações de conflito armado submetem mulheres e meninas a constantes violações de seus direitos. Uma das soluções apresentadas foi a garantia da participação igualitária das mulheres na resolução de conflitos e o reconhecimento de seu papel de liderança para a manutenção e promoção da paz (STIFTUNG, 1997, pp. 32-33; pp. 50-52).

⁶ As doze áreas críticas são: mulheres e pobreza; educação e treinamento de mulheres; mulheres e saúde; violência contra a mulher; mulheres e conflito armado; mulheres e a economia; mulheres no poder e na tomada de decisões; mecanismos institucionais para a promoção da mulher; direitos humanos das mulheres; mulheres e a mídia; mulheres e o meio ambiente e meninas crianças (STIFTUNG, 1997, p. 5).

Com a intenção de criar um compromisso global que combatesse a pobreza e suas várias dimensões, a Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração do Milênio e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), em 18 de setembro de 2000. No que diz respeito aos direitos humanos de mulheres e meninas, os ODM 3, “Promover a igualdade de gênero e empoderar mulheres”, e 5, “Melhorar a saúde materna”, propuseram a eliminação da disparidade de gênero na educação, a redução da taxa de mortalidade materna e o acesso universal das mulheres à saúde reprodutiva (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2000, p. 1). Os ODMs deixaram de lado problemas persistentes enfrentados por mulheres e meninas, como é o caso da violência de gênero.

Desse modo, como forma de ampliar e cumprir aquilo que não foi alcançado com os ODM, foi adotada pela Assembleia Geral a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em 25 de outubro de 2015. Nela, encontram-se 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), os quais trazem metas que os Estados-membros da ONU se comprometeram a atingir até o ano 2030. Nesse sentido, destaca-se o ODS 5, que diz respeito à igualdade de gênero. Além de trazer algumas questões que já eram apresentadas na CEDAW de forma mais geral, como a eliminação de qualquer tipo de discriminação, esse objetivo apresenta metas que visam a reforçar os direitos das mulheres, como é o caso da eliminação da violência física, psicológica e sexual contra as mulheres, incluindo-se o tráfico e exploração sexual, mutilação genital, casamentos precoces e forçados. Além disso, as metas reforçam a importância de se reconhecer e valorizar o trabalho do cuidado e o trabalho doméstico e a necessidade da garantia do acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e aos direitos reprodutivos (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2015, p. 1; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2021).

Entre 23 e 24 de maio de 2019, teve lugar em Oslo a Conferência sobre Eliminação da Violência Sexual e de Gênero em Crises Humanitárias. Nela, Estados, organizações não governamentais, acadêmicos, especialistas e a sociedade civil decidiram que reforçar a prevenção da violência sexual e de gênero deve ser uma prioridade em situações humanitárias. Além disso, enfatizou-se uma abordagem centrada nas sobreviventes de violência de gênero, dando-lhes visibilidade, e reconheceu-se o papel crucial das organizações locais e regionais de mulheres (RELIEFWEB, 2021).

Apesar do desenvolvimento de normas internacionais de proteção dos direitos humanos de mulheres e meninas, violações graves têm aumentado, principalmente em crises humanitárias. Os principais desafios se relacionam ao combate à violência sexual e de gênero, ao acesso à educação e à saúde materna e reprodutiva em cenários em que a preocupação principal recai sobre as emergências humanitárias, o que pode ameaçar a garantia dos direitos de mulheres e meninas.

Referências

MULLINS, L. B. “CEDAW: The Challenges of Enshrining Women’s Equality in International Law”. In: *Public Integrity*, 19 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://sci-hub.se/10.1080/10999922.2017.1381542>>. Acesso em: 07 abr. 2021.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). *25 Years in Review of*

- the Beijing Platform for Action*. United Nations Human Rights Special Procedures, 2020. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Booklet_BPA.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2021.
- _____. “Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”. In: *Website oficial Office of the High Commissioner for Human Rights*, 2021 a. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>>. Acesso em: 07 abr. 2021.
- _____. “Declaration on the Elimination of Violence against Women”. In: *Website oficial Office of the High Commissioner for Human Rights*, 2021 b. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>>. Acesso em: 10 abr. 2021.
- _____. “Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict”. In: *Website oficial Office of the High Commissioner for Human Rights*, 2021 c. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtectionOfWomenAndChildren.aspx>>. Acesso em: 13 maio 2021.
- _____. “Declaration on the Right to Development”. In: *Website oficial Office of the High Commissioner for Human Rights*, 2021 d. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>>. Acesso em: 10 abr. 2021.
- _____. “International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”. In: *Website oficial Office of the High Commissioner for Human Rights*, 2021 e. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>. Acesso em: 04 jul. 2021.
- _____. “Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography”. In: *Website oficial Office of the High Commissioner for Human Rights*, 2021 f. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPSCCRC.aspx>>. Acesso em: 13 maio 2021.
- _____. “Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime”. In: *Website oficial Office of the High Commissioner for Human Rights*, 2021g. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/protocoltraffickinginpersons.aspx>>. Acesso em: 08 abr. 2021.
- RELIEFWEB. “Oslo Conference on Ending Sexual and Gender-Based Violence in Humanitarian Crises: Co-Host Outcome Statement”. In: *Website oficial Reliefweb*, 2019. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/world/oslo-conference-ending-sexual-and-gender-based-violence-humanitarian-crises-co-host>>. Acesso em: 04 jul. 2021.
- STIFTUNG, F. E. *Women’s Issues After Beijing: Platform for Action of the Fourth World Conference on Women*. Alemanha: Division for International Development Cooperation Project Group Development Policy, 1997.
- UNITED NATIONS (UN). *The Millennium Development Goals Report 2015*. Nova Iorque: United Nations, 2015. Disponível em: <[https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)>. Acesso em: 13 maio 2021.

- _____. "United Nations Charter (full text)". In: *Website oficial United Nations*, 2021 a. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>>. Acesso em: 04 maio 2021.
- _____. "Universal Declaration of Human Rights". In: *Website oficial United Nations*, 2021 b. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>>. Acesso em: 04 maio 2021.
- _____. *Women's Rights are Human Rights*. Geneva: United Nations Publication, 2014 b. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/documents/events/whrd/womenrightsarehr.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2021.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA). "Goal 5". In: *Website oficial United Nations Department of Economic and Social Affairs*, 2021. Disponível em: <<https://sdgs.un.org/goals/goal5>>. Acesso em: 13 maio 2021.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Declaration on the Elimination of Discrimination against Women*. Nova Iorque: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1967. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/js/pdfjs/web/pdf_viewer.html?file=https://digitallibrary.un.org/record/202972/files/A_RES_2263%28XXII%29-EN.pdf%3Fregister_download%3D0&chunksize=65536#page=1&zoom=auto,-18,814>. Acesso em: 04 maio 2021.
- _____. *Resolução 55/2 - United Nations Millennium Declaration*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 55ª sessão, em 18 de setembro de 2000, A/RES/55/2. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/55/2>>. Acesso em: 07 jun. 2021.
- _____. *Resolução 70/1 - Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 70ª sessão, em 25 de setembro de 2015, A/RES/70/1. Disponível em: <<https://undocs.org/A/RES/70/1>>. Acesso em: 07 jun. 2021.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). *Global Humanitarian Overview 2021*. Abridged Version. Geneva: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2021-Abridged-EN.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

Os desafios e obstáculos à proteção dos direitos humanos de mulheres e meninas em situações humanitárias

*Fernando Cavalari de Araújo Filho
Gabriel Moreira Demuner
Tallison Miguel de Sousa Gomes*

As emergências humanitárias impactam famílias, comunidades e destroem estruturas de proteção, exacerbando as desigualdades de gênero existentes e ameaçando a garantia dos direitos humanos de mulheres e meninas. Aproximadamente 70% das mulheres em emergências humanitárias sofrem violência de gênero. Em torno de 90% de meninas adolescentes, em zonas de conflito armado, encontram-se fora das escolas. Diariamente, 507 mulheres e adolescentes morrem por complicações no parto ou durante a gravidez em crises humanitárias. Desde o início de 2020, a pandemia de COVID-19 deu maior visibilidade à grande desigualdade de gênero existente no mundo, especialmente no que se refere aos casos de violência de gênero (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2020, p. 49; p. 9).

Este artigo pretende analisar de que forma os direitos humanos de mulheres e meninas são ameaçados em situações humanitárias, já que, nesses contextos, o foco está na resolução das emergências, o que compromete a atenção às necessidades específicas desse grupo. Consequentemente, a violência sexual e de gênero se converte em uma das mais graves e recorrentes violações a mulheres e meninas em crises humanitárias e, assim, torna-se imprescindível que os programas e planos de assistência incluam uma abordagem de gênero em todas as suas etapas e ações.

Alguns cenários de crise, atualmente, impactam na garantia dos direitos humanos de mulheres e meninas, como é o caso das emergências humanitárias provocadas por eventos climáticos e por conflitos armados. Os direitos humanos mais ameaçados, nesses contextos, relacionam-se diretamente à sobrevivência das pessoas – direitos à água potável e saneamento, à moradia adequada, à alimentação e à saúde – e à sua integridade física e segurança – violência sexual e de gênero. Outros direitos econômicos e sociais, como o direito à educação e ao trabalho, também são ameaçados em situações humanitárias (ASEAN INTERGOVERNMENTAL COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2018, p. 3).

Os desastres naturais e eventos climáticos abruptos – inundações, furacões, ciclones – impactam diretamente nas condições de vida de mulheres e meninas, especialmente em países do Sul Global. Desigualdades de gênero preexistentes são exacerbadas nesses cenários, pois os papéis de cuidadoras de crianças e de outros membros da família ou da comunidade fazem com que mulheres sejam responsáveis pela própria sobrevivência econômica e estejam sujeitas a situações de estresse relacionadas aos cuidados com a família. Normas sociais e culturais enquadram as mulheres em um papel que as exclui de treinamentos de prevenção a desastres. Além disso, elas não são compensadas economicamente por suas perdas, o que aumenta sua

vulnerabilidade econômica e social, e são excluídas dos processos de reconstrução após desastres (ASEAN INTERGOVERNMENTAL COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2018, pp. 1-2; INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2000, p. viii *apud* ASEAN INTERGOVERNMENTAL COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2018, pp. 20-21).

Em conflitos armados, mulheres e meninas se tornam um dos grupos mais vulneráveis, não apenas porque estão sujeitas à violência sexual e de gênero, mas também devido à não garantia de direitos básicos, como acesso à saúde da mulher, à alimentação e à moradia. A militarização produz ambientes perigosos para as mulheres, que são violentadas e sequestradas, como arma de guerra e demonstração de poder masculino. No conflito do Sudão do Sul, por exemplo, entre 52% e 61% dos homens relataram perpetrar violência sexual e/ou física contra mulheres; ao mesmo tempo, 65% de mulheres e meninas nesse país foram vítimas de abuso sexual e físico (UN WOMEN, 2020, p. 10; UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 15).

Uma das mais graves consequências de conflitos armados e desastres naturais são os deslocamentos forçados. Em campos de refugiados e deslocados internos, mulheres e meninas podem ter seu acesso a serviços de saúde dificultado, como é o caso de saúde materna, assistência ginecológica, pré e pós-natal, e acesso a materiais de higiene pessoal. Ademais, estão mais suscetíveis a violações graves de direitos humanos, como tráfico, abuso sexual e estupro. Na Líbia, por exemplo, a maioria de mulheres migrantes e refugiadas relataram que sofreram violação sexual perpetradas por traficantes (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 15). Durante o fechamento de fronteiras venezuelanas durante a pandemia, mulheres ficaram mais suscetíveis a adotar rotas perigosas ao procurar assistência para si e para suas famílias em países vizinhos, mesmo correndo maior risco de tráfico e de violência e exploração sexual no percurso (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 17).

Para mulheres e meninas que se encontram em emergências humanitárias, especialmente refugiadas e deslocadas internas, o direito à educação é constantemente ameaçado, pois, devido à urgência em solucionar problemas advindos das emergências, direitos humanos que não estão ligados diretamente à sobrevivência são deixados em segundo plano. Dos mais de 7 milhões de refugiados sírios, apenas 1,3 milhão de crianças teve acesso à educação em países que as abrigaram. Ainda, meninas são 2,5 vezes mais propensas que meninos a não frequentarem as escolas em situações de conflito armado, enquanto 90% delas não têm acesso à educação em países que passam por guerras (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 17).

Outro problema que assola mulheres e meninas em crises humanitárias é a falta de acesso à alimentação adequada. Elas são as que mais sofrem de insegurança alimentar e desnutrição, ao mesmo tempo que são responsáveis pela garantia de alimentação à família. Por conta dos estigmas sociais e cuidado com os filhos, as mulheres tendem a pular refeições e a comer em menor quantidade, logo, a fome e a desnutrição são problemas recorrentes que afetam mulheres

em contextos de crise humanitária. No sul do continente africano, por exemplo, mais de 2,3 milhões de crianças, mulheres grávidas e lactantes sofrem de desnutrição, afetando sua saúde e o crescimento e desenvolvimento das crianças (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2020, p. 116).

Sem dúvida, a violência de gênero é violação de direitos humanos mais grave contra mulheres e meninas em emergências humanitárias. A violência de gênero compreende “qualquer ato danoso perpetrado contra uma pessoa contra a sua vontade e que está baseado em diferenças de gênero socialmente construídas entre mulheres e homens” (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2020, p. 51, tradução nossa¹). Portanto, engloba todos os atos que causam sofrimento físico, sexual ou mental à vítima, podendo ocorrer tanto em ambientes públicos quanto em espaços privados. Alguns exemplos de violências de gênero cometidas frequentemente em emergências humanitárias são: abuso e exploração sexual, estupro, tráfico e casamentos forçados (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2020, p. 51).

Em campos de refugiados, por exemplo, mulheres e meninas são vítimas de violência de gênero quando realizam tarefas domésticas – atribuídas a elas devido a estereótipos de gênero, que são exacerbados nessas situações –, como buscar água, comida e lenha para cozinhar. Mulheres e meninas sentem medo de realizar funções básicas, como ir ao banheiro, tomar banho, ir aos pontos de distribuição de comida ou coleta de água. Alguns locais são longe de seus abrigos e a trajetória até eles é perigosa, devido à pouca iluminação. Ainda, nas frequentes filas para os pontos de coleta, mulheres e meninas são intimidadas e assediadas sexualmente (WOMEN’S REFUGEE COMMISSION, 2021, pp. 13-14).

A pandemia de COVID-19, além de colocar luz a problemas persistentes, como fome, pobreza e falta de garantia de direitos humanos fundamentais para os grupos mais vulneráveis, também agravou a violência de gênero. Em abrigos temporários, onde nem mesmo existem fechaduras nas portas ou privacidade, as medidas restritivas de movimento ou lockdown deterioraram ainda mais essas condições. Esse foi o caso de 80% de funcionários da ONU e voluntários, que pararam de visitar diariamente os campos de refugiados Rohingya durante a pandemia. Revelou-se uma maior exposição de mulheres e meninas à violência sexual e de gênero, além da falta de acesso à saúde reprodutiva e materna (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2020, p. 185).

Nesse novo contexto, proteger e garantir os direitos humanos de mulheres e meninas, especialmente no que se refere ao combate à violência de gênero, deve se tornar prioridade em emergências humanitárias. Além da dificuldade de acesso aos locais, como campos de refugiados e deslocados internos, provocada pela pandemia, há baixo financiamento para que as organizações internacionais e não governamentais atuem na prevenção à violência de gênero em crises

¹ Do original: “any harmful act perpetrated against a person’s will, and which is based on socially ascribed gender differences between females and males” (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2020, p. 51).

humanitárias. Esse foi um dos temas tratados na Conferência sobre o Fim da Violência Sexual e de Gênero em Crises Humanitárias, sediada em Oslo, entre os 23 e 24 de maio de 2019. Nela, governos, órgãos, agências e programas da ONU e organizações não governamentais debateram a necessidade de se ampliar o financiamento para combater a violência de gênero nas situações de crise, especialmente aquelas provocadas por conflitos armados e por desastres naturais. Nesse sentido, os Estados participantes se comprometeram a fornecer 363 milhões de dólares para a prevenção da violência de gênero (RELIEFWEB, 2019). Porém, diante do aumento da demanda por assistência humanitária nos últimos anos, esse financiamento deve ser sustentável e atingir, especialmente, as organizações locais de mulheres que trabalham na resposta à violência de gênero. Ademais, os programas humanitários devem abordar as desigualdades de poder existentes entre mulheres e homens nas emergências, como forma de prevenção e resposta à violência de gênero (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2019, p. 15).

A garantia dos direitos humanos de mulheres e meninas em crises humanitárias depende de fatores interligados, como financiamento adequado às entidades de assistência, cumprimento das normas internacionais de direitos humanos pelos Estados, e uma abordagem de gênero para os programas, práticas e ações de assistência humanitária, principalmente na resposta à violência de gênero. No entanto, é necessário que haja a participação ativa das mulheres na busca de soluções para os problemas que ameaçam a garantia de seus direitos e, desse modo, elas devem tomar a liderança não apenas nas ações em campo, mas também nos processos de tomada de decisão.

Referências

- ASEAN INTERGOVERNMENTAL COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (AICHR). *Women in Natural Disasters: Indicative Findings in Unraveling Gender in Institutional Responses*. In: An ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, 26 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://aichr.org/wp-content/uploads/2018/10/Adopted_AICHR_Thematic_Study_Women_in_Natural_Disasters_26012018.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.
- RELIEFWEB. “Oslo Conference on Ending Sexual and Gender-Based Violence in Humanitarian Crises: Co-Host Outcome Statement”. In: *Website oficial Reliefweb*, 2019. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/world/oslo-conference-ending-sexual-and-gender-based-violence-humanitarian-crises-co-host>>. Acesso em: 04 jul. 2021.
- UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). *Global Humanitarian Overview 2020*. Genebra: United Nations Office for The Coordination of Humanitarian Affairs, dezembro de 2019. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO-2020_v9.1.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.
- _____. *Global Humanitarian Overview 2021*. Genebra: United Nations Office for The Coordination of Humanitarian Affairs, dezembro de 2020. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO2021_EN.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.

UN WOMEN. *Gender-responsive humanitarian response to the COVID-19 pandemic: Saving Lives, Reducing Impact & Building Resilience*. Nova Iorque: UN Women, julho de 2020. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/proposal-gender-responsive-humanitarian-response-to-the-covid-19-pandemic-en.pdf?la=en&vs=2311>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

WOMEN'S REFUGEE COMMISSION. *I'm Here Approach Implementation in Cox's Bazar: Key Findings and Recommendations for Identifying and Engaging Isolated Adolescents*. Nova Iorque: Women's Refugee Commission, 2021. Disponível em: <<https://www.womensrefugeecommission.org/wp-content/uploads/2021/04/Im-Here-Approach-Implementation-Key-Findings-Recommendations.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

A participação e liderança de mulheres e meninas refugiadas nos processos de tomada de decisão destinados à proteção e garantia de seus direitos em situações humanitárias

*Gabriel Moreira Demuner
Tallison Miguel de Sousa Gomes*

Em crises humanitárias, as mulheres desempenham 70% da força de trabalho de saúde e assistência social. Elas realizam cerca de três quartos do trabalho de assistência de forma voluntária, e dois terços do trabalho remunerado (OXFAM INTERNATIONAL, 2021). Aproximadamente 40% dos trabalhadores humanitários são mulheres, atuando em conflitos armados e desastres naturais e promovendo cuidados de saúde, educação e pesquisa. As mulheres são responsáveis por buscar soluções eficazes em crises humanitárias, denunciando violações de direitos humanos, especialmente contra os grupos mais vulneráveis (PATEL *et al.*, 2020, p. 2). Contudo, a influência de valores patriarcais coloca as mulheres e meninas em um papel passivo e inferior diante de crises humanitárias, executando trabalhos de cuidadoras dos filhos e da família.

Este artigo pretende apresentar os desafios enfrentados por mulheres e meninas na conquista de espaços de liderança em crises humanitárias. Esses desafios são impostos pela hierarquia de gênero e desigualdade de poder entre mulheres e homens, as quais são exacerbadas em cenários de crise. Desse modo, busca-se analisar o caso das mulheres refugiadas e deslocadas internas, apresentando alguns exemplos de ações, desenvolvidos pelas agências e programas da ONU, que, a partir da própria experiência de mulheres e meninas, buscaram soluções que levem em conta seu papel como agentes de liderança na prevenção de violações de direitos humanos, como é o caso da violência sexual e de gênero.

Cerca de 50% dos refugiados e deslocados internos são mulheres e meninas que fogem de conflitos armados, desastres naturais e outros impactos das mudanças climáticas em busca de melhores condições de vida. Mulheres e meninas tendem a ser um dos grupos mais prejudicados em contextos de crise, pois, além da falta de garantia de seus direitos básicos, como saúde, alimentação, educação e moradia, sofrem violência sexual e de gênero, uma violação recorrente em situações humanitárias¹. Na maioria dos casos, as soluções encontradas para garantir sua proteção são elaboradas sem sua participação, pois são vistas apenas como vítimas de violações, sem capacidade de agência. Porém, a situação de risco à qual estão sujeitas não invalida seu papel na busca de soluções para problemas comuns enfrentados por mulheres e meninas refugiadas e deslocadas. Elas têm papel crucial em suas comunidades, ao oferecer espaços seguros para as sobreviventes de violência de gênero, contribuindo para protegê-las e torná-las agentes de mudança (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2021, p. 1).

¹ Para mais informações, ver o artigo “Os desafios e obstáculos à proteção dos direitos humanos de mulheres e meninas em situações humanitárias”, contido neste relatório.

A pandemia de COVID-19 restringiu a mobilidade em campos de refugiados e deslocados e levou à adoção de novos métodos de adaptação e implementação, com o propósito de entender como mulheres e meninas lidaram com o isolamento social, especialmente as adolescentes, as quais necessitam atenção especial sobre saúde reprodutiva e sexual. Constatou-se que, das 103 mil adolescentes refugiadas em Cox's Bazar, Bangladesh, apenas 4 mil participaram de programas sobre violência de gênero. Uma das causas da baixa participação de meninas adolescentes nesses programas se deveu a barreiras ligadas à desigualdade de gênero, tanto individuais quanto familiares (WOMEN REFUGEE COMMISSION, 2021, p. 1; p. 3).

O acesso à saúde sexual e reprodutiva para mulheres e meninas refugiadas e deslocadas é responsabilidade dos estados receptores, com o auxílio de organizações internacionais e outros atores, como ONGs. Mulheres grávidas devem ter acesso a hospitais e a profissionais de saúde com treinamento em saúde sexual e reprodutiva para atender tanto mulheres e adolescentes grávidas quanto sobreviventes de estupro. A barreira linguística também deve ser superada, com mulheres intérpretes para assistir mulheres refugiadas e deslocadas em hospitais, dando preferência a intérpretes da mesma comunidade. Ademais, mulheres e meninas refugiadas e deslocadas devem ser consultadas sobre preferências relativas a materiais de higiene pessoal, que precisam ser distribuídos de forma igualitária e conforme padrões desenvolvidos pelo Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2011, p. 53; p. 57).

No contexto da pandemia de COVID-19, o papel das mulheres refugiadas e deslocadas é fundamental para que o acesso às informações sobre medidas sanitárias e de higiene pessoal sejam tomadas por todos nos campos, com o intuito de evitar a contaminação pelo vírus. No campo Cox's Bazar, por exemplo, um grupo de mais de 20 mulheres refugiadas voluntárias realizaram visitas aos acampamentos e conversaram com outras mulheres a fim de fornecer informações sobre a prevenção contra a COVID-19, ensinando como manter a higiene, o distanciamento e outras medidas preventivas. No Quênia, a ação de mulheres refugiadas na costura de máscaras de tecido para proteção individual auxiliou na distribuição desses itens para as pessoas mais vulneráveis nos campos, além da venda para comunidades próximas, o que gerou renda para suas famílias (UN WOMEN, 2020 b).

É inegável o papel das mulheres refugiadas e deslocadas no combate à violência sexual e de gênero em crises humanitárias. Esse tipo de violação dos direitos de mulheres e meninas se dá de diferentes formas, por meio da prostituição e dos casamentos forçados, como fonte de renda para elas e suas famílias. Mulheres e adolescentes sofrem violência física, sexual ou psicológica, motivada por valores patriarcais e tradicionais, que muitas vezes partem dos próprios maridos ou outros familiares. Nesse sentido, alguns programas de combate à violência de gênero se mostraram eficazes. Em uma pesquisa feita pelo ACNUR, no Líbano, para combater a violência de gênero contra mulheres e meninas refugiadas, evidenciou-se que programas de assistência financeira contribuíram para que essas mulheres conseguissem se mudar para locais mais seguros e pagassem seus próprios aluguéis, por exemplo (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR

REFUGEES, 2011, pp. 40-41; [s.d.], pp. 7-8).

Para prevenir a violência de gênero em campos de refugiados, é preciso que mulheres e meninas, sobreviventes de violência sexual e estupro, tenham acesso à justiça nos Estados receptores, que devem garantir a investigação e punição dos perpetradores dessas violações. Funcionários e voluntários de organizações internacionais, bem como policiais, professores e médicos devem receber treinamento sobre resposta à violência de gênero, reforçando o apoio médico e psicológico às sobreviventes e garantindo proteção contra futuros ataques. As comunidades locais devem ser incluídas em programas de conscientização e prevenção da violência de gênero, bem como na promoção da igualdade de gênero. Medidas de combate a outras formas de violência contra refugiados, como campanhas contra xenofobia e racismo, também devem ser organizadas pelos governos receptores, com a participação de organizações internacionais e não governamentais e envolvendo os próprios refugiados (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2011, p. 43; p. 47).

A liderança de mulheres em suas famílias e comunidades promove mudanças significativas, porém, elas enfrentam obstáculos causados pela estrutura patriarcal, que as coloca em posição inferior à dos homens, e isso se reflete em crises humanitárias, como é o caso de campos de refugiados. A garantia do direito à educação é crucial para que mulheres e meninas refugiadas e deslocadas se tornem agentes de transformação e participem nos processos de combate a violações de direitos humanos. Em crises humanitárias, mulheres refugiadas e deslocadas podem trabalhar como professoras, facilitando a educação de crianças em seu idioma materno. Os programas de educação para crianças refugiadas e deslocadas, além de respeitar a igualdade de gênero, devem ser acessíveis a pessoas com deficiência e incluir adolescentes grávidas ou mães adolescentes. Além disso, os estados receptores devem garantir meios legais para que crianças refugiadas possam relatar abusos sexuais e outras violações cometidas nos campos e em outros locais (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2011, p. 23).

A falta de acesso à educação coloca muitas mulheres e meninas refugiadas e deslocadas em situação desvantajosa, pois isso as impede de aprender outros idiomas e de participar de reuniões e comitês em que se discutem soluções para os principais problemas que as afligem. Isso acaba dificultando seu acesso a posições de liderança ou participação em processos de tomada de decisão, representando suas comunidades, e são excluídas das soluções de conflitos (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2011, p. 17).

Um outro obstáculo à participação e liderança de mulheres refugiadas e deslocadas é a falta de treinamento dos funcionários e voluntários de organizações internacionais que atuam na assistência humanitária. Uma abordagem de gênero e de direitos humanos em contextos humanitários é fundamental para guiar os programas e práticas em campo. Agências da ONU, como o ACNUR, e ONGs que atuam na assistência humanitária devem promover o engajamento das mulheres refugiadas e deslocadas nas consultas e reuniões em campo, podendo recrutá-las e pagá-las para executarem tarefas importantes, ligadas não apenas à resposta à violência de gênero, mas também relacionadas à conscientização e medidas de prevenção de doenças, como é

o caso da COVID-19. Governos receptores, juntamente com as entidades internacionais, devem dar apoio à participação das mulheres refugiadas no desenvolvimento e implementação de programas e atividades em campo (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2011, p. 19).

As diferenças entre os gêneros podem ter impactos positivos nas formas de liderança. Mulheres utilizam um estilo diferente, mais inclusivo e horizontal, devido às habilidades e estratégias aprendidas durante a superação de barreiras que existem no próprio sistema humanitário, além de apresentarem uma liderança participativa e transformadora, o que as aproxima das mulheres das comunidades afetadas (PATEL *et al.*, 2020, p. 2). Quando os programas de assistência humanitária prezam pela perspectiva de gênero, colocando as mulheres refugiadas e deslocadas no centro da tomada de decisão, elas se tornam agentes de transformação em suas comunidades, ao implementarem medidas mais efetivas para suas realidades. É o caso das mulheres refugiadas no Quênia, que participaram do comitê de infraestrutura e decidiram o desenho e a distância dos locais sanitários e de pontos de água, o que diminuiu a insegurança e a possibilidade de sofrerem violência de gênero nesses percursos (INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE, 2020, p. 12; UN WOMEN, 2015, p. 9).

Quando mulheres, em emergências humanitárias, estão em posições de liderança, podem construir seu próprio destino e melhorar a condição de vida de outras mulheres em situações semelhantes, uma vez que, por terem experiências comuns nesses cenários, são capazes de promover soluções eficazes, com base em suas realidades. A participação de mulheres e meninas refugiadas e deslocadas na solução dos problemas em campo é fundamental à garantia dos direitos das mulheres. Entretanto, os obstáculos derivados das desigualdades de gênero e das estruturas patriarcais familiares ainda impedem que mulheres possam assumir papel de liderança em crises humanitárias. Desse modo, as organizações humanitárias devem basear todos os seus programas de assistência em uma abordagem de gênero, que promova educação, conscientização e participação de mulheres e meninas nas decisões tomadas. No caso da prevenção e combate à violência de gênero, organizações de mulheres locais devem trabalhar em conjunto com mulheres e meninas refugiadas, identificando problemas, buscando soluções e liderando a resposta à violência de gênero (RELIEFWEB, 2019).

Referências

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). *Inter-Agency Humanitarian Evaluation on Gender Equality and The Empowerment of Women and Girls*. New York: Inter-Agency Standing Committee, outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/research/evalreports/6087e43f4/inter-agency-humanitarian-evaluation-gender-equality-empowerment-women.html?query=refugee%20women%20gender%20role>>. Acesso em: 13 maio 2021.

OXFAM INTERNATIONAL. "5 ways women and girls have been the hardest hit by COVID-19". In: *Website oficial do OXFAM International*, 2021. Disponível em: <<https://www.oxfam.org/en/5->

- ways-women-and-girls-have-been-hardest-hit-covid-19>. Acesso em: 13 maio 2021.
- PATEL, P. *et al.* "Having more women humanitarian leaders will help transform the humanitarian system': challenges and opportunities for women leaders in conflict and humanitarian health". In: *Conflict and Health*, v. 14, n. 84, 02 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://conflictandhealth.biomedcentral.com/track/pdf/10.1186/s13031-020-00330-9.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2021.
- RELIEFWEB. "Oslo Conference on Ending Sexual and Gender-Based Violence in Humanitarian Crises: Co-Host Outcome Statement". In: *Website oficial Reliefweb*, 2019. Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/world/oslo-conference-ending-sexual-and-gender-based-violence-humanitarian-crises-co-host>>. Acesso em: 04 jul. 2021.
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Cash assistance and the prevention, mitigation, and response to sexual and gender-based violence (SGBV)*. Genebra: United Nations Human Rights Council, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5d5edad97.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2021.
- _____. *Protecting the Rights of Refugee Women: Background Guide Challenge Topic #2*. Genebra: United Nations Human Rights Council, 2021. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/5fc126314>>. Acesso em: 08 abr. 2021.
- _____. *Survivors, Protectors, Providers: Refugee Women Speak Out*. Genebra: United Nations Human Rights Council, 2011. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/protection/women/4f4f389f9/protectors-providers-survivors-refugee-women-speak-full-report.html>>. Acesso em: 13 maio 2021.
- UN WOMEN. *The effect of gender equality programming on humanitarian outcomes*. Nova Iorque: UN Women, abril de 2015. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/unw%20effects%20of%20gender%20equality%20on%20humanitarian%20outcomessinglepgsweb.pdf?la=en&vs=5705>>. Acesso em: 13 maio 2021.
- _____. "Women refugees on the front lines of COVID-19 response". In: *Website oficial do UN WOMEN*, 18 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/compilation-women-refugees-and-covid-19>>. Acesso em: 13 maio 2021.
- WOMEN REFUGEE COMMISSION (WRC). *I'm Here Approach Implementation in Cox's Bazar: Key Findings and Recommendations for Identifying and Engaging Isolated Adolescents*. New York: Women Refugee Commission, abril de 2021. Disponível em: <<https://www.womensrefugeecommission.org/wp-content/uploads/2021/04/Im-Here-Approach-Implementation-Key-Findings-Recommendations.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

Considerações finais e questões para debate

*Bruna Magalhães Zanin
Fernando Cavallari de Araújo Filho
Gabriel Moreira Demuner
Leonardo Barbutti de Assis
Maria Eduarda Marques Jareta
Tallison Miguel de Sousa Gomes*

Os deslocamentos forçados, os efeitos das mudanças climáticas, a pobreza, a fome e os conflitos armados têm causado o aumento da demanda por assistência humanitária no mundo, ameaçando os grupos mais vulneráveis, como mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência e povos indígenas. Estima-se que, ao longo do ano de 2021, 235 milhões de pessoas necessitarão de assistência humanitária (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2020, p. 4). Diante desse cenário, a garantia do direito ao desenvolvimento, entendido como um direito individual e coletivo, mostra-se crucial para a plena realização de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (UNITED NATIONS, 2016, p. 25).

Este relatório buscou analisar os principais desafios enfrentados por mulheres e meninas em crises humanitárias no que diz respeito não apenas à proteção e garantia de seus direitos humanos, mas também em relação à necessidade de uma abordagem de gênero que favoreça sua participação ativa e liderança nos processos de tomada de decisão e busca de soluções eficazes para combater a violência de gênero em emergências humanitárias.

Apesar dos avanços na proteção dos direitos humanos das mulheres e meninas, desde a adoção da CEDAW, em 1979, violações graves a esses direitos, como é o caso da violência sexual e de gênero, continuam ocorrendo e, em situações humanitárias, isso se agrava. Nesses contextos, a preocupação recai sobre a emergência em si e em como buscar soluções urgentes na prestação de assistência aos mais vulneráveis. Dessa forma, direitos humanos que não estão diretamente ligados à sobrevivência são deixados em segundo plano, o que pode ameaçar a garantia dos direitos de mulheres e meninas.

Nesse sentido, a garantia dos direitos humanos de mulheres e meninas em crises humanitárias depende de alguns fatores interligados. O primeiro deles é a adoção de uma abordagem de gênero em todos os programas e práticas elaboradas para os contextos de assistência humanitária. Isso significa não apenas garantir a realização dos direitos humanos de mulheres e meninas e prevenir a violência de gênero, mas também conscientizar e treinar, a partir de uma abordagem de gênero, funcionários de organizações internacionais, voluntários e outros profissionais que atuam em emergências. O segundo fator diz respeito à participação ativa de mulheres – sejam refugiadas, deslocadas internas e pertencentes a organizações locais de mulheres – nos processos de tomada de decisão e busca de soluções para os problemas que as afetam em situações humanitárias.

São as mulheres as que mais atuam nas áreas de prestação de assistência humanitária e desempenham papéis importantes em suas próprias comunidades. Considerar a participação

das mulheres e meninas como agentes de transformação e liderança é fundamental para que as ações levadas a cabo em crises humanitárias garantam a proteção de seus direitos. Desse modo, os delegados e delegadas do Conselho de Direitos Humanos deverão pensar em ações práticas, aplicadas em campo, que promovam e garantam os direitos humanos de mulheres e meninas. Algumas questões importantes devem ser levadas em consideração para o aprofundamento nesse tema:

1. Quais são os principais desafios das organizações de assistência humanitária para promover medidas urgentes e eficazes para a resolução das emergências, sem negligenciar as necessidades específicas de mulheres e meninas e garantir seus direitos humanos?

2. Mulheres e meninas em situações humanitárias são vítimas de violência sexual e de gênero, devido à exacerbação das desigualdades de gênero nesses contextos. Pensando no dia a dia das emergências, de que forma os Estados e as organizações de assistência humanitária podem combater de forma eficaz a violência de gênero em todos os programas e práticas em campo?

3. As desigualdades de gênero e a estrutura patriarcal se fazem presentes em situações humanitárias, impactando no dia a dia de mulheres e meninas refugiadas e deslocadas. Como promover sua participação ativa nos processos de tomada de decisão e busca de soluções para os principais problemas que afligem mulheres e meninas em campo, garantindo os direitos à educação, à saúde e combatendo a violência de gênero?

4. No contexto atual da pandemia de COVID-19 e de seus impactos para as ações de assistência humanitária, como mulheres e meninas podem ser agentes cruciais na prevenção ao vírus em campo, sem que acabem por desempenhar funções e tarefas culturalmente e socialmente atribuídas a elas, como cuidadoras dos filhos e da família? Como quebrar os estereótipos de gênero em situações humanitárias por meio da participação e liderança de mulheres em ações concretas de prevenção e combate ao COVID-19 em campo?

Referências

UNITED NATIONS (UN). *Frequently Asked Questions on the Right to Development*. Nova Iorque e Genebra: Office of the High Commissioner for Human Rights, 2016. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FSheet37_RtD_EN.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). *Global Humanitarian Overview 2021*. Abridged Version. Genebra: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2021-Abridged-EN.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2021.



INFORME 3

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Investigadores

Eduardo Ananiades

Lais Cavallin Rodrigues

Larissa Ricardo Gomes Lyria

Patrick Rodrigues Francisco

Thaís Bortolozzo Boldrin

Orientación

Profesora Patrícia Nogueira Rinaldi

Profesora Roberta Silva Machado

RESUMEN EJECUTIVO

*Eduardo Ananiades
Lais Cavallin Rodrigues
Larissa Ricardo Gomes Lyria
Patrick Rodrigues Francisco
Thaís Bortolozzo Boldrin*

El propósito de este informe es presentar el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (ONU) en Colombia de monitorear la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), firmado el 24 de noviembre de 2016. Este acuerdo es un hito en la historia de Colombia porque puso fin a 50 años de conflicto y ha posibilitado la construcción de una paz estable y duradera en el país. La Misión de la ONU fue creada a través de la resolución 2261 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), del 25 de enero de 2016, como parte de un mecanismo tripartito que trabaja junto a las autoridades políticas colombianas y las FARC-EP en el proceso de paz.

El CSNU es el órgano responsable por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Está compuesto por cinco miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Federación de Rusia y Reino Unido) y diez miembros no permanentes, elegidos por un período de dos años. El mandato del Consejo y sus funciones se encuentran en los Capítulos V, VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas. Mientras que el Capítulo VII aborda las medidas coercitivas que deben tomarse en casos de amenazas a la paz y la seguridad internacional, el Capítulo VI define soluciones pacíficas de los conflictos, como la mediación, el arbitraje o la negociación entre las partes (NACIONES UNIDAS, 2021). La Misión de Verificación de la ONU en Colombia ilustra el papel de mediación del CSNU para lograr una paz duradera a través del diálogo y la reconciliación.

El mandato de la Misión, inicialmente, se refería a la supervisión de la desmovilización de las FARC-EP, la reincorporación política de los excombatientes y la reincorporación socioeconómica en las zonas rurales. Además, brindó apoyo judicial y técnico a las autoridades colombianas en la reducción de la violencia y el proceso de reconciliación a través de la justicia de transición (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017). Sin embargo, en los últimos tres años, la Misión ha enfrentado importantes obstáculos, como la creciente violencia contra exmiembros de las FARC-EP, activistas de los derechos humanos, comunidades indígenas y afrocolombianas, mujeres y niños. La pandemia de COVID-19 ha agravado los problemas existentes en Colombia y presenta un desafío a la Misión de la ONU.

Este informe está dividido en cuatro artículos. El primer artículo presenta el proceso de paz en Colombia, centrándose en el Acuerdo de Paz de La Habana, de 2016, y el mandato y principales desafíos de la Misión de la ONU en Colombia hasta principios de 2021. El segundo artículo destaca los mecanismos judiciales en Colombia creados con el propósito de promover la justicia transición y el problema de la violencia contra excombatientes, defensores de los derechos humanos y líderes

sociales. El tercer artículo analiza los desafíos de la reincorporación política de los excombatientes a la vida civil y política, así como su reincorporación socioeconómica a partir de reformas rurales y la creación de programas productivos para incrementar la participación económica. En el cuarto artículo, se presentan los principales proyectos del equipo de la ONU en el país en apoyo al mandato de la Misión de Verificación en Colombia. Por último, el informe presenta sus consideraciones finales con preguntas sobre los desafíos actuales de la Misión.

Referencias

- CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (CSNU). *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. 30 de agosto de 2017, S/2017/745. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2017/745>>. Consultado: 03 jun. 2021.
- NACIONES UNIDAS (ONU). "Carta de las Naciones Unidas (texto completo)". In: *Sitio web oficial de las Naciones Unidas*, 2021. Disponible en: <<https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>>. Consultado: 03 jun. 2021.

El Acuerdo Final para poner fin al conflicto y construir una paz estable y duradera y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia

Lais Cavallin Rodrigues
Larissa Ricardo Gomes Lyria

El Acuerdo Final de 2016 para poner término al conflicto y construir un acuerdo de paz estable y duradero entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) es un hito en la historia de este país, pues puso fin a 50 años de conflicto. En 2017, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) estableció la Misión de Verificación de las Naciones Unidas (ONU) en Colombia como parte de un mecanismo tripartito que tiene un papel de mediación en la implementación del acuerdo. Sin embargo, las disputas políticas internas, la creciente violencia en las zonas urbanas y rurales y las dificultades para reincorporar a los excombatientes de las FARC-EP en la vida civil y política ponen en peligro los logros del proceso de paz. En este contexto, este artículo analiza la implementación del acuerdo de paz, así como el papel y los principales desafíos de la misión de la ONU en alcanzar una paz estable y duradera.

El conflicto en Colombia comenzó en 1948, y una guerra civil entre la élite dinástica rural y los terratenientes, conocida como *La Violencia*, devastó el país durante 10 años. El sistema político colombiano se estructuró en torno a una profunda concentración de poderes en la élite de los terratenientes; mientras tanto, el Estado descuidó a la población que vivía en las zonas rurales (MEDINA, 2001, pp. 3-8). Las fuerzas paramilitares nacionales lucharon por el mantenimiento de la estructura política; por otra parte, las clases populares rurales reivindicaron la democratización del acceso al poder político (BELL *et al.*, 2015, p. 1). Tras años de intenso conflicto, tres grandes guerrillas surgieron después de un ataque de las Fuerzas Armadas de Colombia contra los movimientos populares en 1964: las FARC-EP; el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército de Liberación Popular (EPL). La agenda de estos grupos involucraba la defensa de la reforma agraria, el acceso a la tenencia de la tierra y la constitución de un Estado con ideales socialistas (MAPPING MILITANT ORGANIZATIONS, 2019, pp. 1-4).

Durante los casi 50 años de conflicto, las partes han intentado establecer acuerdos de paz para poner fin a las hostilidades, pero sin éxito¹. En febrero de 2012, el Gobierno colombiano, en la figura del presidente Juan Manuel Santos, y los líderes de las FARC-EP iniciaron el diálogo de La Habana con el objetivo común de poner fin al conflicto armado nacional a través de un cese al fuego. Después de cuatro años de intensas discusiones, el presidente Santos envió una carta al presidente del Consejo de Seguridad, el 19 de enero de 2016, solicitando la creación de una misión

¹ Los primeros intentos de instaurar la paz se iniciaron en la década de los noventa, durante el Gobierno del presidente Belisario Betancur. Durante los años siguientes las demandas por el fin del conflicto nacional crecieron exponencialmente hasta el inicio del diálogo de La Habana. Para obtener más información, consulte BELL *et al.*, 2015.

política para monitorear el cese al fuego y el abandono de las armas (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2016 a, p. 2). El 25 de enero de 2016, el CSNU adoptó su resolución 2261 y estableció la Misión de la ONU en Colombia, compuesta por “observadores internacionales desarmados” con el objetivo de asegurar la implementación de la deposición de armas de manera ordenada y segura (INFORME DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, 2020; CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2016 d, pp.1-2).

El Gobierno de Colombia y las FARC-EP firmaron el “Acuerdo sobre Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas” el 23 de junio de 2016. (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2016 b, p. 1). El 13 de septiembre de 2016, el Consejo adoptó la resolución 2037 y estableció el tamaño, mandato y funciones de la Misión de la ONU en Colombia (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2016 e, p. 1). Las principales tareas de la Misión eran supervisar la deposición de armas por parte de las FARC-EP bajo la observación permanente de Naciones Unidas, y monitorear el cese al fuego y el “redespliegue de las unidades del ejército y el desplazamiento de las unidades de las FARC-EP a las zonas veredales transitorias de normalización y los puntos transitorios de normalización por las rutas convenidas” (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2016 b, p. 5). En este contexto, la ONU tuvo un papel fundamental como mediadora imparcial, construyendo puentes entre la sociedad civil y las autoridades nacionales, especialmente en las áreas de mayor conflicto, para poner fin a las controversias y responder a los intereses de los actores nacionales (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2016 b, p.1; pp. 3-5).

Sin embargo, el 2 de octubre de 2016, un plebiscito² en Colombia sobre la consolidación del acuerdo de paz resultó en la victoria del “no”, que imposibilitó su implementación. A pesar de un breve período de incertidumbre, los actores políticos nacionales lograron acordar un compromiso con respecto al cese al fuego y el papel de la Misión de la ONU. De esta forma, el 13 de octubre de 2016, el Gobierno colombiano, las FARC-EP y otros actores políticos nacionales firmaron un protocolo de cese al fuego, con la supervisión de la ONU. Tras semanas de discusiones, con la participación de apoyadores y opositores del acuerdo, el Gobierno de Colombia y las FARC-EP establecieron, el 24 de noviembre de 2016, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. El Acuerdo incorporó las contribuciones de diferentes grupos de la sociedad civil y cambios respecto a la incorporación de los excombatientes de las FARC-EP a la vida política (SECURITY COUNCIL REPORT, 2020; CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2016 c, pp. 1-3).

Las Naciones Unidas siguió supervisando y monitoreando la implementación del Acuerdo Final, enfocándose en el abandono de armamentos por parte de las FARC-EP. Además, el sistema de las Naciones Unidas ofrecería el apoyo internacional necesario para ayudar al Gobierno de Colombia a

² El referéndum se celebró el 2 de octubre de 2016, con la siguiente pregunta: “¿Apoya el Acuerdo Final para poner fin al conflicto y construir una paz estable y duradera?”. Con el 50,2% de los votos, la población rechazó el Acuerdo de Paz, que bloqueó su ratificación (MIRANDA, 2016).

lograr importantes objetivos económicos y sociales establecidos en el acuerdo, como garantizar los derechos fundamentales de las personas a la justicia, reparación, libertad religiosa, los derechos de los niños, de las mujeres, de los grupos indígenas y étnicos (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017 a; p. 4; p. 56; 2017 b, p. 1).

El 5 de junio de 2017, el presidente de Colombia solicitó al Consejo de Seguridad la implementación de una nueva Misión de Verificación, que actuaría en conjunto con las organizaciones regionales y locales. Mediante su resolución 2366, de 10 de julio de 2017, el CSNU estableció la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia para supervisar la implementación del acuerdo final. La misión monitorea la reincorporación de los miembros de las FARC-EP a la vida política, social y económica, y su transición a un partido político, así como la seguridad de los excombatientes y sus familias. Otra tarea importante de la misión es la protección de los grupos vulnerables, como mujeres, niños, comunidades indígenas y afrocolombianas contra las actividades criminales de los grupos ilegales en las zonas afectadas por el conflicto. El 14 de septiembre de 2017, el Consejo adoptó la resolución 2377 para determinar las funciones, el tamaño y el mandato de la misión (SECURITY COUNCIL REPORT, 2020; CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017 e, p. 1). Tras un año y como consecuencia del desempeño positivo de la misión, el 5 de octubre de 2017, el CSNU adoptó la resolución 2381, en la cual determinó la ampliación del mandato de la Misión para incluir el monitoreo de un cese al fuego temporal entre el Gobierno de Colombia y el ELN (SECURITY COUNCIL REPORT, 2020; CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017 f, pp. 1-2).

El 7 de agosto de 2018, Iván Duque Márquez fue elegido presidente de Colombia. La nueva administración se comprometió a fortalecer el mandato de la Misión de las Naciones Unidas y apoyar la reincorporación de los miembros de las FARC-EP. Sin embargo, la violencia contra excombatientes y activistas de los derechos humanos persistió y el nuevo Gobierno introdujo un pacto para proteger sus vidas y promover “el desarrollo, la seguridad y el estado de derecho a las zonas afectadas por el conflicto” (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018 b, p. 2). De esa forma, el entonces Representante Especial del Secretario General para Colombia, Sr. Jean Arnault, destacó “el pacto nacional de repudio a la violencia contra los líderes sociales”, suscrito por el ex presidente Santos y el presidente Duque, como un importante ejemplo de consenso, en un contexto de polarización en la sociedad colombiana (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018 b, p. 14). La Misión de Verificación estaba trabajando junto con el equipo de la ONU en el país para proteger a las mujeres, los niños y los grupos étnicos de la violencia, así como junto al Gobierno para implementar el “Pacto por la Vida y Protección de los Líderes Sociales y Defensores de Los Derechos Humanos” (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018 b, p. 14).

Sin embargo, la creciente violencia en Colombia siguió siendo un desafío al proceso de paz. El 17 de enero de 2019, el CSNU condenó un ataque terrorista contra la Academia General de Policía de Bogotá y manifestó su apoyo a las víctimas y sus familias (UNITED NATIONS, 2019 b). El 23 de enero de ese mismo año, el nuevo Representante Especial del Secretario General y jefe

de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Carlos Ruiz Massieu, informó al Consejo sobre los ataques en Bogotá y los recientes acontecimientos en la Misión. Destacó la necesidad de mejorar la reincorporación y garantizar la seguridad y los mecanismos legales a las víctimas del conflicto, y la importancia de garantizar la tierra y la sostenibilidad de los residentes rurales (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2019, pp. 2-4). El 29 de agosto de 2019, el CSNU manifestó su indignación por el anuncio, hecho por un grupo de exlíderes de las FARC-EP, de abandonar el acuerdo de paz y regresar a las actividades armadas. También expresó su preocupación por los asesinatos de líderes comunitarios y activistas de los derechos humanos (UNITED NATIONS, 2019 a).

El 1 de julio de 2020, y teniendo en cuenta la pandemia de COVID-19, el CSNU adoptó la resolución 2532, en la que exigió “el cese general e inmediato de las hostilidades en todas las situaciones de las que se ocupa” y apoyó las acciones tomadas por el Secretario General y sus Representantes y Enviados Especiales para hacer frente a las consecuencias de la crisis sanitaria mundial (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 a, p. 2). Desde la pandemia, el Gobierno colombiano, con la ayuda de la Misión de las Naciones Unidas, ha centrado sus esfuerzos en prevenir la propagación del virus mediante la adopción de medidas de precaución.

Teniendo en cuenta el contexto de la pandemia, el 25 de septiembre de 2020, el Secretario General destacó tres prioridades para la implementación del acuerdo de paz: aumentar la protección de los excombatientes de las FARC-EP (conocidos como Comunes desde enero de 2021), líderes sociales y activistas de los derechos humanos; fortalecer la “sostenibilidad del proceso de reincorporación”; y apoyar a las comunidades afectadas por conflictos (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 b, p. 16). En su informe del 29 de diciembre de 2020, él presentó cinco prioridades futuras para la Misión: además de las tres prioridades señaladas en su informe anterior, el Secretario General destacó la importancia de “consolidar la presencia del Estado en las zonas afectadas por el conflicto, reforzando el diálogo constructivo entre las partes y el fortalecimiento de las condiciones para la reconciliación” (UNITED NATIONS, 2021, traducción propia³).

El 11 de mayo de 2021, el CSNU adoptó su resolución 2574, en la que el mandato de la misión se extendió hasta el 31 de octubre de 2021. La misión de las Naciones Unidas tiene la tarea de supervisar el cumplimiento de las decisiones de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), un mecanismo importante de la justicia de transición colombiana (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021). Con el aumento de las violaciones de los derechos humanos en Colombia, la garantía de justicia y reconciliación jugará un papel clave en el éxito del proceso de paz.

³ En el original: “consolidating the State’s presence in conflict-affected areas, reinforcing constructive dialogue between the parties, and strengthening the conditions for reconciliation” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021).

Referencias

- BELL, C.; O'ROURKE, C.; MATZNER, S. "A Chronology of Colombian Peace Processes and Peace Agreements". In: *Political Settlements Research Programme (PSRP)*, 2015. Disponible en: <https://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/01/2015_BP_1_Bell_ORourke_Matzner_PA-X-Columbian-Chronology-2.pdf>. Consultado: 13 may. 2021.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (CSNU). *Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas (S/2016/53) Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (S/2018/723)* 8319ª sesión, Jueves 26 de julio de 2018, a las 15.00 horas, Nueva York. 26 julio 2018 a, S/PV.8319. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/PV.8319>>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas (S/2016/53) Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (S/2018/1159)* 8450ª sesión Miércoles 23 de enero de 2019, a las 10.00 horas, Nueva York. 23 de enero de 2019 a, S/PV.8450. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/PV.8450>>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas*. 21 de enero de 2016 a, S/2016/53. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2016/53>>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Carta de fecha 29 de marzo de 2017 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General*. 21 abril 2017 a, S/2017/272. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2017/272>>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia*. 18 de agosto de 2016 b, S/2016/729. Disponible en: <<https://undocs.org/sp/S/2016/729>>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia*. 23 de diciembre de 2016 c, S/2016/1095. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2016/1095>>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. 30 de agosto de 2017 b, S/2017/745. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2017/745>>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. 27 de diciembre de 2017 c, S/2017/1117. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2017/1117>>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Resolución 2261 (2016)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7609ª sesión,

- celebrada el 25 de enero de 2016 d, S/RES/2261. Disponible en: <[https://undocs.org/es/S/RES/2261\(2016\)](https://undocs.org/es/S/RES/2261(2016))>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Resolución 2307 (2016)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7768ª sesión, celebrada el 13 de septiembre de 2016 e, S/RES/2307. Disponible en: <[https://undocs.org/es/S/RES/2307\(2016\)](https://undocs.org/es/S/RES/2307(2016))>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Resolución 2366 (2017)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7997ª sesión, celebrada el 10 de julio de 2017 d, S/RES/2366. Disponible en: <[https://undocs.org/es/S/RES/2366\(2017\)](https://undocs.org/es/S/RES/2366(2017))>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Resolución 2377 (2017)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8049ª sesión, celebrada el 14 de septiembre de 2017 e, S/RES/2377. Disponible en: <[https://undocs.org/es/S/RES/2377\(2017\)](https://undocs.org/es/S/RES/2377(2017))>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Resolución 2381 (2017)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8063ª sesión, celebrada el 5 de octubre de 2017 f, S/RES/2381 (2017). Disponible en: <[https://undocs.org/es/S/RES/2381\(2017\)](https://undocs.org/es/S/RES/2381(2017))>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Resolución 2532 (2020)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad el 1 de julio de 2020 a, S/RES/2532 (2020). Disponible en: <[https://undocs.org/es/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/es/S/RES/2532(2020))>. Consultado: 4 jul. 2021.
- _____. *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. 28 de septiembre de 2018 b, S/2018/874. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2018/874>>. Consultado: 24 jun. 2021.
- _____. *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. 25 de septiembre de 2020 b, S/2020/943. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2020/943>>. Consultado: 24 jun. 2021.
- MAPPING MILITANT ORGANIZATIONS. *Revolutionary Armed Forces of Colombia*. Palo Alto: Stanford University, 2019. Disponible en: <<https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/revolutionary-armed-forces-colombia-farc>>. Consultado: 07 abr. 2021.
- MEDINA, J. G. F. *As FARC: Dimensão Organizacional e Política*. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, 2001. 176p. Disponible en: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/279239>>. Consultado: 07 abr. 2021.
- MIRANDA, B. "Por que a Colômbia disse 'não' ao acordo de paz com as Farc". In: *BBC News*, 2 de octubre de 2016. Disponible en: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37526293>>. Consultado: 10 may. 2021.
- SECURITY COUNCIL REPORT. "Chronology of Events: Colombia". In: *Sitio web oficial de Security Council Report*, 03 de noviembre de 2020. Disponible en: <<https://www.securitycouncilreport.org/chronology/colombia.php>>. Consultado: 05 may. 2021.
- _____. "Colombia: Vote on Draft Resolution Expanding the Verification Mission's Mandate". In: *Sitio web oficial de Security Council Report*, 10 de mayo de 2021. Disponible en: <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/05/colombia-vote-on-draft-resolution-expanding-the-verification-missions-mandate.php>>. Consultado: 22 jun. 2021.

- UNITED NATIONS (UN). "Security Council Press Statement on Colombia". In: *Sitio web oficial de United Nations meetings coverage and press releases*, Press Release, Security Council, SC/13988. 15 de octubre de 2019 a. Disponible en: <<https://www.un.org/press/en/2019/sc13988.doc.htm>>. Consultado: 19 jun. 2021.
- _____. "Security Council Press Statement on Attack in Bogotá, Colombia". In: *Sitio web oficial de United Nations meetings coverage and press releases*, Press Release, Security Council, SC/13671. 18 de enero de 2019 b. Disponible en: <<https://www.un.org/press/en/2019/sc13671.doc.htm>>. Consultado: 19 jun. 2021.
- _____. "Security Council Press Statement on Colombia". In: *Sitio web oficial de United Nations meetings coverage and press releases*, 16 de julio de 2020. Disponible en: <<https://www.un.org/press/en/2020/sc14255.doc.htm>>. Consultado: 05 may. 2021.
- _____. "'Stay the Course', Build on Progress Already Made, Special Representative Urges Parties to Colombia Peace Accord, in Briefing to Security Council". In: *Sitio web oficial de United Nations meetings coverage and press releases*, 21 de abril de 2021. Disponible en: <<https://www.un.org/press/en/2021/sc14499.doc.htm>>. Consultado: 24 jun. 2021.

Escalada de la violencia y violaciones de derechos humanos: desafíos para la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia

Thaís Bortolozzo Boldrin

Recientemente, la violencia persistente y las violaciones a los derechos humanos en Colombia – especialmente contra excombatientes de las FARC-EP, líderes sociales, defensores de los derechos humanos, mujeres, niños, comunidades indígenas y afrocolombianas – son temas de gran preocupación en el país. El objetivo de este artículo es analizar cómo este contexto afectó la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y cómo tanto el Gobierno colombiano como la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia han abordado estos problemas que pueden perjudicar el futuro del proceso de paz.

Tras la conclusión del acuerdo de paz, el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno colombiano lanzó el Plan Victoria (Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación) el 1 de enero de 2017, con el fin de inhibir el aumento de la violencia. El Plan Victoria fue una estrategia integral de control territorial para combatir a los grupos armados, el crimen organizado y los grupos disidentes que surgieron en el vacío de la desmovilización de las FARC-EP. Sin embargo, el Plan Victoria no logró reducir la violencia. El número de homicidios en áreas afectadas por el conflicto aumentó debido a la presencia de grupos armados ilegales y actividades ilícitas. Durante el año 2017, la organización no gubernamental Somos Defensores denunció 90 asesinatos de líderes sociales y defensores de los derechos humanos, y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz registró 47 homicidios contra excombatientes y sus familias. Además, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) informó del asesinato de 73 líderes sociales y 18 miembros de movimientos sociales y políticos (DÚSSAN, 2017; CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017, pp. 4-5).

Dado que el Plan Victoria no logró los resultados esperados, el Gobierno colombiano lanzó el Plan Horus, con el objetivo de alcanzar una presencia más efectiva y permanente en las zonas más sensibles afectadas por el conflicto. El Plan se concentró en áreas anteriormente controladas por las FARC-EP y en el tema de la violencia contra excombatientes, líderes sociales locales y defensores de los derechos humanos, así como en el combate a grupos armados ilegales y actividades ilícitas (MEJÍA, 2021; CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017, p. 6).

Con el propósito de promover el acceso de las víctimas a la justicia, las autoridades judiciales colombianas desarrollaron un sistema de justicia de transición en 2005, con la creación de la Ley de Justicia y Paz (LJP). La LJP representa un marco legal para la protección de los derechos humanos en un esfuerzo por dismantelar los grupos paramilitares y brindar reparación a sus víctimas (INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE, 2012; 2020, pp. 2-3). Luego de la firma del Acuerdo Final, se creó la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) para fortalecer el sistema

de justicia de transición de Colombia e inició sus primeros casos en septiembre de 2018. Desde entonces, la JEP ha realizado varias audiencias con la participación de las víctimas del conflicto y “con altos representantes de las antiguas FARC-EP y con altos mandos actuales y retirados de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional” (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018 a, p. 3).

La JEP, la Comisión de la Verdad y la Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición de Colombia, que cuenta con el apoyo técnico y operativo del sistema ONU. Además, la JEP tiene el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja, que trabaja con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, para asegurar la reparación de las víctimas (DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION, 2016, p. 5; CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018 a, p. 4).

En 2019, en el contexto de las elecciones regionales y locales celebradas en octubre, muchos candidatos del partido FARC-EP fueron atacados, asesinados, secuestrados o amenazados. La Defensoría del Pueblo informó que 418 municipios estaban en riesgo por “la presencia de grupos armados ilegales” (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2019 a, p. 2). En su Informe del 1 de octubre de 2019, el Secretario General expresó su preocupación por la violencia contra los candidatos de las FARC-EP y el creciente número de homicidios. A lo largo de la campaña electoral se reportaron varios ataques y amenazas, además de los diversos incidentes contra excombatientes ocurridos el día de las elecciones (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2019 a, p. 2-3).

El Secretario General, en su informe de 26 de diciembre de 2019, destacó los enfrentamientos entre el ELN (Ejército de Liberación Nacional) y otros grupos armados ilegales con las fuerzas de seguridad nacional, que afectaron a comunidades vulnerables en zonas rurales. La violencia contra líderes sociales y defensores de los derechos humanos, especialmente mujeres, estaba aumentando, afectando la vida de las comunidades indígenas y afrocolombianas. Esta situación estaba directamente vinculada a grupos armados ilegales que promovían “la violencia sexual, el reclutamiento forzado y el desplazamiento forzado” (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2019 b, p. 5; 2019 a, pp. 11).

Para abordar esos delitos, el Ministerio del Interior de Colombia desarrolló un enfoque étnico y sensible al género para proteger a las mujeres líderes y defensoras de los derechos humanos en esas comunidades. Además, el Comité de Género de las FARC-EP abogó por promover el acceso de las mujeres a la “educación superior y a oportunidades laborales” y “espacios de toma de decisiones”, “el apoyo a los servicios de cuidado infantil y salud sexual y reproductiva”, y el avance de una agenda de género por parte del partido FARC-EP (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2019 a, pp. 12-13). La Misión de la ONU amplió su diálogo con organizaciones de mujeres, excombatientes, líderes sociales y defensoras de los derechos humanos, así como miembros de la comunidad LGBTI, para ayudar a mejorar su participación y reincorporación en los escenarios políticos y económicos de Colombia (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2019 a, p. 13).

Entre el 14 y el 17 de febrero de 2020, el ELN fue responsable de un ataque armado contra las fuerzas de seguridad colombianas en varios departamentos nacionales. La sociedad civil reaccionó ante el ataque presionando al Gobierno para que reanudara las negociaciones con el ELN. En julio, el grupo propuso un cese al fuego bilateral de 90 días en conformidad con la resolución 2532 del Consejo de Seguridad del 1 de julio de 2020, en la que el Consejo decidió un cese al fuego global como respuesta a la pandemia del COVID-19 (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 a, p. 5; 2020 b, p. 5).

Las acciones de los grupos armados ilegales durante la pandemia, principalmente en áreas con altos niveles de pobreza, actividades ilícitas y disputas entre organizaciones criminales, aumentaron las tasas de homicidio, incluyendo un gran número de civiles. El ACNUDH informó de 42 incidentes, en los que murieron 19 niños y 12 mujeres. Aproximadamente 18.400 personas fueron desplazadas en 2020 y la violencia contra líderes sociales y defensores de los derechos humanos siguió, especialmente contra mujeres y comunidades étnicas e indígenas. Además, continuó el aumento la violencia sexual contra mujeres y niñas durante la pandemia. Los grupos armados ilegales utilizaron la violencia sexual para amenazar a mujeres y niñas de comunidades indígenas y afrocolombianas y a la población LGBTI (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 b, pp. 10-11).

Desde la adopción de la resolución 2545 del CSNU, el 25 de septiembre de 2020, la Misión de Verificación de la ONU ha monitoreado el cumplimiento de las decisiones de la JEP (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 d). En su informe de 29 de diciembre de 2020, el Secretario General recomendó medidas para mejorar la seguridad en las zonas afectadas por conflictos a fin de prevenir la violencia contra civiles y comunidades. Además, recomendó acciones para prevenir la muerte de excombatientes y garantizar que tengan igualdad en el acceso a la protección. En cuanto a la justicia de transición, el Secretario General afirmó su pleno apoyo a la Unidad Especial de Investigación para llevar ante la justicia a los autores de violaciones de los derechos humanos. Destacó la importancia de la presencia del Estado en las zonas afectadas por conflictos para crear las condiciones para una paz duradera y un desarrollo sostenible (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 c, pp. 17-19).

En una reunión celebrada el 10 de marzo de 2021, los miembros del Consejo apoyaron la recomendación del Secretario General de ampliar el mandato de la Misión “para incluir el seguimiento de las sentencias dictadas por la Jurisdicción Especial para la Paz” hasta el 25 de septiembre de 2021 (UNITED NATIONS, 2021, traducción propia¹). Ellos felicitaron el acuerdo entre el presidente Duque y el señor Londoño, líder del Partido Comunes, para mejorar la implementación del acuerdo de paz. Además, todos los Consejeros manifestaron su preocupación por la violencia contra excombatientes, líderes sociales y defensores de los derechos humanos, especialmente en las zonas afectadas por conflictos. La representante de México destacó la violencia persistente

¹ En el original: “to include the monitoring of sentences handed down by the Special Jurisdiction for Peace” (UNITED NATIONS, 2021).

contra las mujeres y la necesidad de incluir a las mujeres de las comunidades afrocolombianas e indígenas en todos los procesos de toma de decisiones, mientras la representante de Irlanda expresó su preocupación por el reclutamiento de niños por parte de grupos armados ilegales (UNITED NATIONS, 2021).

En su informe del 26 de marzo de 2021, el Secretario General presentó los principales desafíos para el futuro del proceso de paz en Colombia en el contexto de la pandemia de COVID-19. Reiteró su fe en el sistema de justicia transición de Colombia para promover la justicia, la reparación y la reconciliación, y destacó que las próximas elecciones presidenciales de 2022 deben mantener el diálogo entre las partes para lograr una paz duradera. Uno de los problemas persistentes que enfatizó el Secretario General fue la creciente violencia contra los excombatientes y sus familias, los defensores de los derechos humanos y los líderes sociales en las comunidades afectadas por el conflicto. A pesar de las medidas tomadas por las autoridades nacionales colombianas al respecto, el Secretario General afirmó que graves violaciones a los derechos humanos contra mujeres, niños y comunidades indígenas y afrocolombianas seguían siendo perpetradas (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2021, p. 3; p. 16; p. 18).

En abril de 2021, se llevaron a cabo muchas protestas en Colombia contra el proyecto de ley de reforma del Gobierno. Las fuerzas de seguridad nacional reprimieron violentamente a los manifestantes, lo que resultó en 26 homicidios, "1.870 casos de violencia policial", 168 desapariciones y 963 detenciones arbitrarias, "12 casos de violencia sexual", "70 agresiones contra defensores de los derechos humanos" y ataques contra indígenas de la ciudad de Cali (UN NEWS, 2021, traducción propia²). El CSNU condenó la respuesta violenta del Gobierno colombiano y afirmó que se debe respetar el derecho de reunión pacífica, así como la necesidad de enjuiciamiento de los autores de violaciones de derechos humanos (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

Referencias

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (CSNU). *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 18 de agosto de 2016, S/2016/729. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2016/729>>. Consultado: 03 abr. 2021.

_____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 27 de diciembre de 2017, S/2017/1117. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2017/1117>>. Consultado: 03 abr. 2021.

_____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 28 de septiembre de 2018 a, S/2018/874. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2018/874>>. Consultado: 11 may. 2021.

² En el original: "1,870 cases of police violence", (...) "12 cases of sexual violence", (...) "70 assaults against human rights defenders" (UN NEWS, 2021).

- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 26 de diciembre de 2018 b, S/2018/1159. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2018/1159>>. Consultado: 19 jun. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 1 de octubre de 2019 a, S/2019/780. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2019/780>>. Consultado: 20 jun. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 26 de diciembre de 2019 b, S/2019/988. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2019/988>>. Consultado: 11 may. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 26 de marzo de 2020 a, S/2020/239. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2020/239>>. Consultado: 07 jun. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 25 de septiembre de 2020 b, S/2020/943. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2020/943>>. Consultado: 12 may. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 29 de diciembre de 2020 c, S/2020/1301. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2020/1301>>. Consultado: 12 may. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 26 de marzo de 2021, S/2021/298. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2021/298>>. Consultado: 13 may. 2021.
- _____. *Resolución 2545 (2020)*. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8760ª sesión, 25 de septiembre de 2020 d. Disponible en: <[https://undocs.org/es/S/RES/2545%20\(2020\)](https://undocs.org/es/S/RES/2545%20(2020))>. Consultado: 22 jun. 2021.
- DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (DPLF). *The Special Jurisdiction for Peace in Colombia: Recommendations for the Selection of Judges of the Chambers and 13 Divisions of the Tribunal for Peace*. Washington, D.C.: Due Process of Law Foundation, 2016. Disponible en: <http://www.dplf.org/sites/default/files/the_special_jurisdiction_peace_colombia_web_06_03_2016_0.pdf>. Consultado: 07 abr. 2021.
- DUSSÁN, Y. "Colombian Armed Forces Activate Plan Victoria". In: *Diálogo: Digital Military Magazine*, 01 de mayo de 2017. Disponible en: <<https://dialogo-americas.com/articles/colombian-armed-forces-activate-plan-victoria/>>. Consultado: 09 may. 2021.
- INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE (ICTJ). *A Mixed Approach to International Crimes: The Retributive and Restorative Justice Procedures of Colombia's Special Jurisdiction for Peace*. Nueva York: International Center for Transitional Justice, abril de 2020. Disponible en: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Report_Colombia_MixedProcedures.pdf>. Consultado: 11 may. 2021.
- _____. *Feature Series: Colombia's Justice and Peace Process*. Nueva York: International Center for

- Transitional Justice, 08 de mayo de 2012. Disponible en: <<https://www.ictj.org/news/feature-series-colombia%E2%80%99s-justice-and-peace-process>>. Consultado: 05 jun. 2021.
- MEJÍA, R. J. "Victoria Plus, the road map for the army in 2018". In: *Publicaciones Ejército*, 2021. Disponible en: <https://publicacionesejercito.mil.co/recurso_user/revista_ejercito/Revista_194/victoria-plus-the-road-map-for-the-army-in-2018.html>. Consultado: 09 may. 2021.
- SECURITY COUNCIL REPORT. "Colombia Briefing via Videoconference". In: *Sitio web oficial de Security Council Report*, 10 de enero de 2017. Disponible en: <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/10/colombia-briefing-via-videoconference.php>>. Consultado: 08 abr. 2021.
- _____. "Colombia: Vote on Draft Resolution Expanding the Verification Mission's Mandate". In: *Sitio web oficial de Security Council Report*, 10 de mayo de 2021. Disponible en: <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/05/colombia-vote-on-draft-resolution-expanding-the-verification-missions-mandate.php>>. Consultado: 02 jun. 2021.
- UNITED NATIONS (UN). "'Stay the Course', Build on Progress Already Made, Special Representative Urges Parties to Colombia Peace Accord, in Briefing to Security Council". In: *Sitio web oficial de United Nations meetings coverage and press releases*, 21 de abril de 2021. Disponible en: <<https://www.un.org/press/en/2021/sc14499.doc.htm>>. Consultado: 13 may. 2021.
- UN NEWS. "Rights experts call for a probe into violent crackdown on Colombia protests". In: *UN News*, 14 de mayo de 2021. Disponible en: <<https://news.un.org/en/story/2021/05/1091942>>. Consultado: 07 jun. 2021.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia y el proceso de reincorporación política y socioeconómica

Patrick Rodrigues Francisco

Las misiones políticas especiales establecidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) ayudan a los países a mantener un ambiente pacífico y seguro por medio del diálogo y la asistencia política en los acuerdos de paz. Para lograr sus objetivos, estas misiones trabajan con una variedad de actores, como la sociedad civil, los gobiernos locales y otros órganos y entidades de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los mandatos de las misiones políticas especiales se han vuelto más complejos en los últimos años porque se despliegan en países con entornos de seguridad frágiles, combinados con otras cuestiones delicadas, como la violencia local, situaciones de refugio y desplazamiento, las desigualdades socioeconómicas y la delincuencia organizada internacional (ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018, p. 2).

Debido a ese contexto, el CSNU ha otorgado a las misiones políticas especiales un mayor rol en la sostenibilidad de la paz por medio de la reincorporación política y socioeconómica de excombatientes, como es el caso de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia. En este artículo, se discuten los desafíos que enfrenta esta misión para cumplir con su mandato de apoyo al Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) para la reincorporación de excombatientes a la vida civil, vida económica y política. Como se prevé en la Sección 6.3.3 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera – que ha estructurado el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP – la reincorporación es clave para el establecimiento de un entorno pacífico y estable en el país sudamericano. Especialmente, la misión de la ONU está diseñada para fomentar un ambiente político y socioeconómico adecuado, apoyando verdaderamente a los excombatientes y garantizando su seguridad y protección (NACIONES UNIDAS, 2021).

El apoyo de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia a la reincorporación es parte de un proceso más complejo conocido como desarme, desmovilización y reincorporación (DDR) (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, 2012, pp. 11-12). El proceso de desarme implicó el depósito y la recolección voluntaria de todos los tipos armamentos que estaban en posesión de los excombatientes de las FARC-EP, buscando el cese al fuego definitivo. El Gobierno colombiano también tuvo que deponer sus armas contra las FARC-EP y reconocer el grupo como partido político. En la etapa de desmovilización, los combatientes terminaron sus conexiones con facciones o grupos para ser acogidos primero en centros temporales proporcionados por la misión de la ONU, y desde allí, reincorporarse de manera segura a la vida civil (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017 a, p. 8).

En la fase actual de reincorporación, algunos excombatientes han buscado reintegrarse a la sociedad a través de la política, mientras que otros han escogido regresar a sus hogares anteriores o buscar nuevos locales para construir una vida cotidiana. Sin embargo, en los últimos cinco

años, los miembros del CSNU han expresado su preocupación por los desafíos que enfrenta la Misión de Verificación de la ONU en Colombia para apoyar este proceso. Por un lado, las FARC-EP han encontrado obstáculos en su reincorporación política como partido, especialmente en lo que respecta a su baja popularidad y la creciente violencia contra sus miembros. Por otro lado, la reincorporación socioeconómica se ha visto comprometida por una serie de factores, como la lentitud de la reforma rural, la insuficiencia de programas productivos, la crisis del COVID-19 y la ola más reciente de protestas.

Considerando los aspectos políticos de la reincorporación, las FARC-EP han logrado ingresar a la política nacional mediante una transición legal¹. El 31 de octubre de 2017, las FARC-EP se registraron oficialmente como un partido político, lo que permitió que 74 candidatos se postularan a las elecciones al Congreso en 2018. Si bien el partido logró nueve escaños en el Congreso, solo obtuvo el 0,34% de los votos para el Senado y el 0,21% de los votos para la Cámara de Representantes (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017 b, p. 9; 2018, p. 8; QUINTEIRO, 2019, p. 61). La baja popularidad no solo en su primera, sino también en las posteriores elecciones, ha levantado preocupaciones sobre la capacidad de las FARC-EP de sobrevivir como partido político y obtener la representación política definida por el cese el fuego.

Otro tema que ha obstaculizado la reincorporación política es el aumento de la violencia contra los candidatos de las FARC-EP. Durante las elecciones regionales y locales de octubre de 2019, Alexander Parra Uribe (conocido como Rodolfo Fierro) – excombatiente y uno de los líderes del proceso de reincorporación en el Departamento del Meta – fue asesinado dos días antes de que su esposa se postulara a las elecciones locales como candidata por el partido FARC-EP (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2019, p. 9). En agosto de 2020, Jorge Iván Ramos, uno de los líderes del partido FARC-EP, fue asesinado en una emboscada organizada por miembros de la guerrilla Ejército de Liberación Nacional (ELN) (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 a, p. 9).

Con el propósito de disminuir la victimización y estigmatización de sus miembros, el partido FARC-EP decidió cambiar su nombre por el de Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), en enero de 2021. Aunque sus siglas permanecieron iguales, ahora se conoce el partido como Comunes (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021). Además, la Misión de Verificación de la ONU ha trabajado juntamente con las fuerzas de seguridad de Colombia para garantizar la protección de los miembros del partido FARC que han sido objeto de ataques, especialmente considerando la realización de elecciones presidenciales en 2022² (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES

¹ La transición de las FARC-EP a un partido político generó dudas sobre cuál sería su enfoque para la política nacional. Había dos caminos ideológicos: el primero quería continuar con la ideología tradicional marxista-leninista; y el segundo pedía un enfoque más progresista y menos estricto del comunismo, con el objetivo de atraer más simpatizantes al partido. Otro problema fueron las divergencias sobre quién lideraría el partido: los excomandantes militares, que pasaron la mayor parte de su vida trabajando y luchando por las FARC-EP; o nuevos líderes con las habilidades necesarias para una entrada exitosa al gobierno. Tales tensiones internas siguen presentes y han afectado la consolidación del partido (QUINTEIRO, 2019, pp. 55-56).

² Ver el artículo “Escalada de la violencia y violaciones de derechos humanos: desafíos para la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia” para una discusión sobre cómo la Misión de Verificación de la ONU en Colombia ha abordado la creciente violencia contra excombatientes.

UNIDAS, 2020 b, p. 9).

Con relación a los aspectos socioeconómicos de la reincorporación, el Acuerdo Final propuso una reforma rural integral para brindar una mejor calidad de vida a los excombatientes, considerando que muchos de ellos procedían de zonas rurales. Esta reforma agraria es fundamental para abordar una de las principales causas de conflicto y violencia en Colombia: la combinación de pobreza extrema, desigualdad y desempleo en las zonas rurales. Por tanto, la consolidación de la paz en el país requiere medidas para promover una transformación estructural de las zonas rurales, por medio de la distribución de tierras, proyectos productivos, y capacitación y asistencia técnica a los excombatientes (IGLESIAS; JIMÉNEZ, 2019, p. 73).

Para implementar la reforma rural, el Gobierno colombiano creó el Fondo de Tierras en 2017. Su objetivo es otorgar tierras, subsidios y créditos a los excombatientes que no tienen una propiedad, evitando la concentración de tierra y desarrollando la economía local. Se espera que el fondo proporcione tres millones de hectáreas de tierra en los primeros 12 años desde su creación, y siete millones más después (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017 a, p. 14). Sin embargo, la expropiación de tierras baldías rara vez se ha utilizado en el proceso, y la mayor parte de la tierra proporcionada por el fondo ha sido obtenida de antiguos propietarios o comprada por el Gobierno colombiano. Esto significa, en primer lugar, que la mayoría de los suelos fértiles se han quedado fuera del fondo de tierras y los excombatientes se han quedado con propiedades menos productivas; en segundo lugar, que la reforma agraria ha sido limitada, ya que ha mantenido la concentración de la tierra en manos de los principales agricultores colombianos orientados a la exportación (IGLESIAS; JIMÉNEZ, 2019, p. 75).

La misión de la ONU ha tratado de abordar tales limitaciones siguiendo las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las FARC sobre la reforma rural. En diciembre de 2020, el Gobierno anunció que se agregaron más de 1 millón de hectáreas de tierra al banco. Sin embargo, la mayoría de ellos todavía están ocupados y no disponibles para su asignación inmediata. En este sentido, la misión de la ONU ha alentado al presidente Duque a acelerar la compra y distribución de tierras a los excombatientes. Además, la misión ha facilitado el acceso a la tierra y la vivienda en 170 municipios afectados por conflictos por medio del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 b, p. 10; p. 16).

Junto a la reforma rural, otra parte importante de la reincorporación socioeconómica es el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Este programa tiene como objetivo apoyar a las familias colombianas para que abandonen voluntariamente los cultivos ilícitos, como la coca, y los sustituyan por una fuente lícita de ingresos. Actualmente, casi 100 mil familias participan en el programa, y los datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) muestran que el 97% de ellas cumplen con la sustitución de cultivos y han transitado exitosamente a actividades económicas lícitas (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS 2020 b, pp.10-11). Además, en 2019 el Gobierno colombiano creó la estrategia Zonas Futuro, que visa intervenir en las regiones más afectadas por la economía ilícita y el narcotráfico. La misión de la

ONU ha apoyado esta estrategia brindando asistencia técnica a comunidades en las que existe la necesidad de incrementar la presencia del Estado (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2019, p. 11).

La reincorporación socioeconómica en Colombia también involucra la provisión de capacitación y asistencia técnica a través de proyectos productivos que puedan generar empleo e ingresos para los excombatientes. La Misión de Verificación de la ONU en Colombia ha realizado diferentes proyectos para brindarles mejores condiciones productivas. En las zonas rurales, el enfoque es capacitar a las personas para que hagan un mejor uso de sus tierras y mejoren la seguridad alimentaria. En áreas urbanas, los proyectos ofrecen talleres de capacitación, en áreas como mecánica y vestuario, con el fin de capacitar a los excombatientes para el mercado laboral (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 a, pp. 5-6).

Lamentablemente, la crisis del COVID-19 ha puesto en peligro los esfuerzos de la Misión por involucrar a los excombatientes en proyectos productivos. En 2019, se implementaron más de 4.500 proyectos en toda Colombia, mientras que en 2020, ese número se redujo a alrededor de 1.165 (JOSHI *et al.*, 2020, p. 2). La mayoría de las actividades económicas de los excombatientes dependen de sus comunidades, y la combinación de los encierros juntamente con la crisis económica que afectó a Colombia en 2020 llevó a una reducción drástica de los ingresos. La misión de la ONU se centró rápidamente en proyectos para ayudar a los excombatientes a vender sus productos en línea o diversificar su producción. Por ejemplo, la misión coordinó una serie de talleres de ropa para que los sastres pudieran adaptar su fabricación para producir máscaras faciales para la venta (UNITED NATIONS, 2020).

La crisis económica también ha contribuido al aumento de las protestas y la violencia en el país. En abril de 2021, diferentes grupos sociales ocuparon las calles de las ciudades colombianas para protestar por la reforma tributaria del presidente Iván Duque Márquez, que incluyó recortes en los servicios sociales y de salud. Aun después de la retirada de la reforma tributaria por parte del presidente, las manifestaciones continuaron mientras el Gobierno respondía a los manifestantes con una violencia desproporcionada. Además de eso, la lentitud de la reincorporación socioeconómica y la baja adherencia electoral de la población al partido FARC son desafíos actuales para la sostenibilidad de la paz en Colombia (GASPAR, 2021).

Inmediatamente después de las protestas, el CSNU celebró una reunión informativa el 21 de abril para abordar la situación actual en Colombia. Para Rusia, las medidas de seguridad para proteger a los miembros del partido FARC contra la violencia deben ser la principal preocupación, especialmente con la proximidad de las elecciones presidenciales el próximo año. Para los Estados Unidos, las acciones de seguridad deben combinarse con la mejora de la infraestructura rural, como parte del programa de sustitución de cultivos ilícitos. El Reino Unido y Francia instaron al Gobierno colombiano a fortalecer la reforma rural integral como una forma de acelerar la reincorporación. Y China expresó su apoyo a la reincorporación socioeconómica de Colombia mediante el suministro de vacunas contra COVID-19. En cuanto a los rotativos, San Vicente y las Granadinas (quien habló también en nombre de Kenia, Níger y Túnez) destacó la necesidad de acelerar el desarrollo de

proyectos productivos que puedan ampliar los ingresos de los excombatientes. Para Vietnam e India, los esfuerzos del partido FARC para organizar las elecciones de 2022 deben verse como un paso positivo, y su seguridad debe estar garantizada (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021).

En suma, hay consenso entre los miembros del Consejo de que la crisis actual en Colombia es preocupante y que, sin fortalecer el proceso de reincorporación, la paz en el país podría verse comprometida. Como planteó Carlos Ruiz Massieu, Representante Especial y Jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, en términos políticos la misión de la ONU debe enfocarse en promover la reconciliación y la no estigmatización, de lo contrario, las elecciones de 2022 podrían estar marcadas por la violencia y la polarización. En términos socioeconómicos, el Representante Especial defendió que “es esencial garantizar el acceso de los excombatientes a medios de vida. El acceso a la tierra es fundamental para la sostenibilidad de los proyectos productivos, dado que la mayoría de ellos están relacionados con la agricultura y la ganadería” (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2021, p. 17). Por lo tanto, asegurar la sostenibilidad del proceso de reincorporaciones es el principal desafío y la prioridad de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia.

Referencias

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (AGNU). *Cuestiones de política generales relacionadas con las misiones políticas especiales*. Informe del Secretario General. Septuagésimo tercer período de sesiones, 23 de agosto de 2018, A/73/337. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/A/73/337>>. Consultado: 09 jun. 2021.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (CSNU). *Carta de fecha 29 de marzo de 2017 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General*. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 21 de abril de 2017 a, S/2017/272. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2017/272>>. Consultado: 11 may. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. 27 de diciembre de 2017 b, S/2017/1117. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2017/1117>>. Consultado: 07 abr. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 26 de diciembre de 2018, S/2018/1159. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2018/1159>>. Consultado: 15 jun. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 26 de diciembre de 2019, S/2019/988. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2019/988>>. Consultado: 15 may. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 25 de septiembre de 2020 a, S/2020/943. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2020/943>>. Consultado: 20 jun. 2021.

- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 29 de diciembre de 2020 b, S/2020/1301. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2020/1301>>. Consultado: 20 jun. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 26 de marzo de 2021, S/2021/298. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2021/298>>. Consultado: 13 may. 2021.
- GASPAR, G. "Colombia 2021: crisis y proyecciones". In: *Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (ERIS - GEDES)*, 11 de mayo de 2021. Disponible en: <<https://gedes-unesp.org/colombia-2021-crisis-y-proyecciones/>>. Consultado: 10 jun. 2021.
- IGLESIAS, E. S.; JIMÉNEZ, V. S. "El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombianos". In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 121, abril de 2019, pp. 67-90. Disponible en: <https://www.cidob.org/es/content/download/72791/2343723/version/7/file/67-90_EDUARDO%20S%C3%81NCHEZ%20IGLESIAS%20Y%20VICENTE%20S%C3%81NCHEZ%20JIM%C3%89NEZ.pdf>. Consultado: 02 abr. 2021.
- JOSHI, M. *et al.* "The Effect of COVID-19 on Peace Agreement Implementation: The cases of Colombia, South Sudan, and the Philippines". In: *Krock Institute for International Peace Studies*, Prio Paper, 2020. Disponible en: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/The%20Effect%20of%20COVID-19%20on%20Peace%20Agreement%20Implementation%2C%20PRIO%20Paper%202020.pdf>>. Consultado: 05 abr. 2021.
- NACIONES UNIDAS. "Mandato". In: *Sitio web oficial de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia*, 2021. Disponible en: <<https://colombia.unmissions.org/mandato>>. Consultado: 04 jul. 2021.
- QUINTERO, L. Z. "La reincorporación colectiva de las FARC-EP: una apuesta estratégica en un entorno adverso". In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 121, abril de 2019, pp. 45-66. Disponible en: <https://www.cidob.org/es/content/download/72790/2343686/version/7/file/45-66_LILIANA%20ZAMBRANO%20QUINTERO.pdf>. Consultado: 02 abr. 2021.
- UNITED NATIONS (UN). "Former combatants produce thousands of face masks to benefit vulnerable population". In: *Sitio web oficial de la UN Verification Mission in Colombia*, 16 de junio de 2020. Disponible en: <<https://colombia.unmissions.org/en/former-combatants-produce-thousands-face-masks-benefit-vulnerable-populations>>. Consultado: 20 jun. 2021.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). *Practice Note on Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-combatants*. Nueva York: United Nations Development Program, 2012. Disponible en: <<https://www.undp.org/content/dam/geneva/docs/UNDP%20DDR%20Practice%20Note.pdf>>. Consultado: 06 abr. 2021.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). '*Stay the Course*', *Build on Progress Already Made*, *Special Representative Urges Parties to Colombia Peace Accord, in Briefing to Security Council*. United Nations Security Council Press Release, 21 de abril de 2021, SC/14499. Disponible en: <<https://www.un.org/press/en/2021/sc14499.doc.htm>>. Consultado: 12 may. 2021.

El trabajo del equipo de las Naciones Unidas en el país: avanzar el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia

Eduardo Ananiades

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia¹ – Ejército del Pueblo (FARC-EP) establece que el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia debe ser apoyado por el trabajo del equipo de las Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el país. Este equipo está compuesto por 23 oficinas, fondos y agencias de la ONU² que son responsables por el trabajo coordinado con la Misión de Verificación para avanzar la implementación del acuerdo de paz en áreas específicas (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2017, pp. 194-195).

Este artículo aborda algunas iniciativas y algunos proyectos ejecutados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en el ámbito de desarrollo rural y seguridad alimentaria; la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en el área de sustitución de cultivos ilícitos; la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en asuntos relacionados a las mujeres, los niños y los jóvenes; y la Organización Mundial de la Salud (OMS), sobre la coordinación de la respuesta a la pandemia de COVID-19 en Colombia.

Un punto central del Acuerdo Final es la promoción de la paz por medio de una reforma rural integrada. Eso pues la concentración de tierras combinada a la expropiación violenta de comunidades rurales fue una de las principales causas de más de 40 años de conflicto entre las fuerzas del Gobierno y las guerrillas (ACEVEDO *et al.*, 2020, p. 25). Sin embargo, después del acuerdo de paz de 2016, el Gobierno colombiano no fue capaz de implementar proyectos productivos en el campo al ritmo necesario para la reincorporación de excombatientes. En 2017, el Consejo Nacional de Reincorporación colombiano aprobó solamente uno de los 26 proyectos productivos en tramitación. Entonces, el PNUD apoyó al Gobierno colombiano para acelerar la aprobación de todos estos proyectos a mediados de 2018, tarea que se completó juntamente con la capacitación de 350 excombatientes como técnicos agrícolas (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018, p. 8).

1 Ver el artículo "El Acuerdo Final para poner fin al conflicto y construir una paz estable y duradera y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia" para una discusión sobre el mandato de la misión.

2 Para ver la lista completa de las entidades de la ONU presentes en Colombia, consultar GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, 2021.

Actualmente, la estrategia del PNUD en Colombia se enfoca en promover el desarrollo rural a nivel local. La agencia ha ejecutado proyectos para brindar oportunidades económicas a la población rural por medio de la educación, la capacitación profesional y la creación de nuevas fuentes de ingresos (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2019, pp. 14-16). Una iniciativa importante del PNUD en este sentido es la inclusión de los productos producidos por excombatientes en cadenas de supermercados y restaurantes de todo el país (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 b, p. 7).

La FAO y el PMA complementan la actuación del PNUD en el desarrollo rural mediante la inclusión de proyectos de seguridad alimentaria en el proceso de reincorporación productiva de los excombatientes. Ese trabajo es crucial porque “dado que el acceso a la tierra y los proyectos productivos a largo plazo aún no se han materializado, el acceso a los alimentos es un incentivo importante para que los exmiembros de las FARC-EP permanezcan en los espacios territoriales” (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018, p. 6). Desde 2018, la FAO y el PMA no solo han brindado suministro básico de alimentos a las regiones con mayores necesidades, sino que también han apoyado la creación de cooperativas y desarrollado proyectos de capacitación para que los excombatientes puedan producir y vender sus propios alimentos.

Los esfuerzos del equipo de la ONU en el país en áreas rurales también incluyen proyectos para sustituir cultivos ilícitos. En 2017, el Gobierno de Colombia anunció un plan para la erradicación voluntaria de los cultivos de coca, en lo cual las familias recibirían apoyo financiero para sustituir cultivos ilícitos por alternativas legales (DENNIS, 2017). El mandato de la UNODC en Colombia es monitorear y supervisar cómo las familias y el Gobierno están implementando este plan. Según la UNODC, de 2017 a 2019, más de 40.000 hectáreas de coca fueron erradicadas de manera voluntaria y casi 39 mil familias recibieron pagos del plan del Gobierno (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2019, p. 5).

Sin embargo, las familias que forman parte del plan de sustitución plantearon dos cuestiones. En primer lugar, se quejaron de los retrasos en las inversiones y en los proyectos productivos que son cruciales para su transición a la economía lícita. Sin este apoyo, no pueden aumentar sus ingresos, siendo susceptibles de volver a los cultivos ilícitos. En segundo lugar, muchas familias enfrentaron amenazas violentas de los cárteles, lo que ha reducido los incentivos para que ellas se adhieran al programa de sustitución. Esto también afectó al personal de la UNODC, y dos equipos de la UNDOC tuvieron que ser evacuados en 2020 debido a interrogatorios por parte de grupos armados ilegales (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 c, p. 17).

La falta de seguridad y las amenazas de violencia también afectaron a grupos vulnerables y minorías, especialmente a las mujeres, los niños y los jóvenes. Las mujeres colombianas han sufrido de manera desproporcionada la violencia y el desplazamiento, además de la carga emocional y material de ser mujer en una sociedad patriarcal (BREÑA; PÉREZ, 2008, p. 37). Para abordar la desigualdad de género en el país, el mandato de la ONU-Mujeres en Colombia presenta diferentes niveles de acción. Uno de ellos es proteger, empoderar e incluir a las mujeres en la vida política colombiana, apoyando proyectos que incentiven el liderazgo femenino a nivel comunitario

y nacional, reduciendo la disparidad de género. Además, ONU-Mujeres tiene a su cargo la lucha contra la violencia de género en el país, como es el caso de las amenazas de violencia contra mujeres indígenas y afrocolombianas. Según la ONU-Mujeres, “de 3.445 casos de homicidios de personas indígenas y afrocolombianas, el 65,5% eran mujeres” (ONU-MUJERES, 2021).

Aproximadamente 11 a 16 mil niños y jóvenes fueron reclutados como combatientes en grupos armados durante el conflicto en Colombia, por lo que su reincorporación también es parte crucial del acuerdo de paz (PÁEZ, 2002). En 2018, el Gobierno de Colombia lanzó un programa denominado “Camino diferencial de vida”, con el objetivo de promover la reincorporación a la vida civil de 123 niños y jóvenes que hacían parte de las FARC-EP. Con el apoyo de UNICEF, el programa registró debidamente como ciudadanos a los niños y jóvenes excombatientes, brindándoles apoyo financiero y acceso a atención básica y programas sociales. Sin embargo, se estima que 2.200 niños excombatientes siguen sin recibir ayuda, y la Misión de Verificación de la ONU y UNICEF han creado espacios adaptados a los niños en áreas más vulnerables (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 b, p. 14).

Con el brote de COVID-19 en 2020, la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han liderado el equipo de la ONU en el país en la respuesta a la pandemia. El primer desafío fue brindar asistencia a las comunidades de excombatientes que viven en áreas de bajo acceso a los servicios de salud, como los agricultores establecidos entre las cordilleras; los pueblos indígenas de la Amazonía, los Andes colombianos y el desierto de la Guajira; y las comunidades afrocolombianas que viven en la selva (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, p. 1). Por lo general, tales comunidades presentan malas condiciones sanitarias y comparten las instalaciones con muchas personas. El equipo de la ONU en el país ayudó a las comunidades a organizar cuarentenas y les proporcionó suministros de salud para desinfectar espacios y hacer testes de COVID-19 en las comunidades (UNITED NATIONS, 2020).

El segundo desafío al que se enfrentó el equipo de la ONU en el país debido a la pandemia fue el aumento de la violencia y las disputas armadas entre actores ilegales, que afectó directamente el trabajo del personal de la ONU: “El Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas registró 19 incidentes relacionados con la seguridad en los que se vieron afectados miembros del personal de las Naciones Unidas, desde robos hasta amenazas y restricciones de la libertad de circulación” (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2021, p. 16). La violencia en el país también fue alimentada por el agravamiento de las desigualdades sociales durante la pandemia, y los recortes en los servicios sociales fueron una de las principales razones de las protestas masivas que tuvieron lugar en todo el país en abril de 2021 (GASPAR, 2021).

Con este escenario de inestabilidad, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) discutió las principales áreas del trabajo del equipo de la ONU en el país en sus últimas reuniones sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia. En una reunión celebrada el 14 de julio de 2020, el representante de San Vicente y las Granadinas, también hablando en nombre de Níger, Túnez y Sudáfrica, resumió la opinión de los miembros del Consejo acerca de la situación actual. En su discurso, el país enfatizó que el brote de COVID-19 surgió como un obstáculo para

la implementación del acuerdo de paz, y que el equipo de la ONU en el país debe continuar sus esfuerzos para incorporar a los excombatientes a la vida civil a través de alternativas productivas para sacarlos de las actividades ilícitas. Además, este miembro del Consejo expresó su preocupación por la persistencia de la violencia contra líderes comunitarios comprometidos con las causas de los derechos humanos (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020 a, pp. 7-9).

En una reunión del Consejo celebrada el 21 de abril de 2021, Irlanda y México señalaron que la persistencia de la violencia de género y étnica era un gran desafío en Colombia. Para estos países, la pandemia ha aumentado la violencia contra las mujeres y otros grupos vulnerables, como las comunidades afrocolombianas e indígenas. México enfatizó específicamente que el Gobierno colombiano debería aumentar los fondos para prevenir la violencia contra las mujeres, mientras que Irlanda subrayó la necesidad de incluir a más mujeres en los procesos de toma de decisiones (UNITED NATIONS, 2021).

Irlanda y Noruega también expresaron su preocupación por los niños y los jóvenes. Actualmente, niños y jóvenes están siendo asesinados a fuego cruzado, o reclutados para integrar grupos armados no gubernamentales y, como consecuencia de la pandemia, están más susceptibles al sufrimiento físico y psicológico. Para ambos miembros del Consejo, el Gobierno colombiano y el equipo de la ONU en el país deben avanzar en el tema aumentando las medidas de seguridad y los programas sociales para proteger los derechos de los niños y jóvenes (UNITED NATIONS, 2021).

Un nuevo tema abordado por los miembros del Consejo en 2021 es el aumento del uso de minas antipersonal y artefactos explosivos. Como muestran los datos del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), “hubo 389 víctimas de explosivos en Colombia en 2020, la cifra más alta en cuatro años” (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021, traducción propia³). En sus declaraciones, Noruega y México señalaron que la pandemia ha aumentado el desplazamiento forzado interno y que las personas en tránsito son vulnerables a caminar sobre minas terrestres u otros tipos de armas que representan un peligro explosivo. Expresando su preocupación por este problema, México pidió mayores medidas para prevenir el tráfico de armas ligeras (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021). Como respuesta, el PNUD amplió su acción para incorporar actividades humanitarias en la acción contra las minas y el Servicio de las Naciones Unidas de Acción contra las Minas ha capacitado 94 excombatientes para detectar minas terrestres antipersonales (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2021, p. 10).

Dado que el mandato de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia fue ampliado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hasta el 31 de octubre de 2021, el equipo de la ONU en el país tiene el desafío de abordar la situación actual de creciente violencia y crisis socioeconómica. Esto significa que el fortalecimiento de la paz en Colombia requerirá un enfoque integral del equipo de la ONU en el país, centrándose en el desarrollo sostenible y la inclusión de minorías y grupos vulnerables.

³ En el original: “there were 389 victims of explosive hazards in Colombia in 2020, the highest number in four years” (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

Referencias

- ACEVEDO, J. *et al.* "Colombia. Desigualdad y Violencia Anti-Sindical en un Contexto de Desarrollo Neoliberal". In: NEFFA, J. C.; TOLEDO, E. de la G. (Eds.). *Trabajo y crisis de los modelos productivos en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, abril de 2020, pp. 19-76.
- BREÑA, M.; PÉREZ, F. "Forced Displacement among Rural Women in Colombia". In: *Latin American Perspectives*, Vol. 35, No. 06, noviembre de 2008. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/27648134?read-now=1&refreqid=excelsior%3Aa790cf360f794425775dfc480e741533&seq=1#page_scan_tab_contents>. Consultado: 07 jun. 2021.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (CSNU). *Carta de fecha 29 de marzo de 2017 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General*. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 21 de abril de 2017, S/2017/272. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2017/272>>. Consultado: 11 may. 2021.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (CSNU). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 29 de diciembre de 2020 c, S/2020/1301. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/2020/1301>>. Consultado: 20 jun. 2021.
- _____. *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 26 de marzo de 2021, S/2021/298. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/S/2021/298>>. Consultado: 20 jun. 2021.
- _____. *Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas (S/2016/53)*. Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (S/2020/603). Celebrada en la Sede, Nueva York, el martes, 14 de julio de 2020 a, a las 10:35 a.m. S/PV.8749. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/PV.8749>>. Consultado: 06 abr. 2021.
- _____. *Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 02 de abril de 2018, S/2018/279. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2018/279>>. Consultado: 10 may. 2021.
- _____. *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 26 de marzo de 2020 b, S/2020/239. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2020/239>>. Consultado: 11 may. 2021.
- _____. *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*. Informe del Secretario General, 26 de diciembre de 2019, S/2019/988. Disponible en: <<https://www.undocs.org/es/s/2019/988>>. Consultado: 15 may. 2021.
- DENNIS, C. "Colombia's New Crop Substitution Plan Facing Old Obstacles: Report". In: *InSight Crime*, 13 de julio de 2017. Disponible en: <<https://insightcrime.org/news/analysis/colombia-new-crop-substitution-plan-facing-old-obstacles-report/>>. Consultado: 07 jun. 2021.
- GASPAR, G. "Colombia 2021: crisis y proyecciones". In: *Grupo de Estudos de Defesa e Segurança*

- Internacional (ERIS - GEDES)*, 11 de mayo de 2021. Disponible en: <<https://gedes-unesp.org/colombia-2021-crisis-y-proyecciones/>>. Consultado: 10 jun. 2021.
- GRUPO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (GNUDS). “Equipo de las Naciones Unidas en el país en Colombia”. In: *Sitio web oficial del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible*, 2021. Disponible en: <<https://unsdg.un.org/es/un-in-action/colombia>>. Consultado: 21 jun. 2021.
- ONU-MUJERES. “Situación de los derechos de las mujeres en Colombia”. In: *Sitio web oficial de ONU-Mujeres*, 2021. Disponible en: <<https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/colombia>>. Consultado: 21 jun. 2021.
- PÁEZ, E. “Child Soldiers in Colombia, South America”. In: *Enabling Education*, No. 7, octubre de 2002. Disponible en: <<https://www.eenet.org.uk/enabling-education-review/enabling-education-7/newsletter-7/7-11/>>. Consultado: 21 jun. 2021.
- SECURITY COUNCIL REPORT. “Colombia Meeting via VTC”. In: *What’s In Blue*, 20 de abril de 2021. Disponible en: <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/04/colombia-meeting-via-vtc.php>>. Consultado: 10 may. 2021.
- UNITED NATIONS (UN). “This is how quarantine is experienced in the former Territorial Areas for Training and Reintegration”. In: *Sitio web oficial de UN Verification Mission in Colombia*, 08 de mayo de 2020. Disponible en: <<https://colombia.unmissions.org/en/how-quarantine-experienced-former-territorial-areas-training-and-reintegration>>. Consultado: 21 jun. 2021.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Independent Country Programme Evaluation Colombia*. New York: United Nations Development Programme, 2019. Disponible en: <<https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/13781>>. Consultado: 30 mar. 2021.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). ‘*Stay the Course, Build on Progress Already Made, Special Representative Urges Parties to Colombia Peace Accord, in Briefing to Security Council*. *United Nations Security Council Press Release*, 21 de abril de 2021, SC/14499. Disponible en: <<https://www.un.org/press/en/2021/sc14499.doc.htm>>. Consultado: 12 may. 2021.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Colombia: Through a structured and coordinated response, Colombia seeks to leave no one behind in the fight against COVID-19*. Ginebra: World Health Organization, 2020. Disponible en: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/country-case-studies/colombia-c19-case-study-20-june.pdf?sfvrsn=6dd6038d_2&download=true>. Consultado: 30 mar. 2021.

Consideraciones finales y cuestiones para debate

*Eduardo Ananiades
Lais Cavallin Rodrigues
Larissa Ricardo Gomes Lyria
Patrick Rodrigues Francisco
Thaís Bortolozzo Boldrin*

Los cuatro artículos de este informe presentaron como el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera debe ser reconocido como uno de los logros más importantes en la historia de Colombia. Por primera vez en 50 años, fue posible lograr un acuerdo político entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) para que fuera posible la transición de una situación de conflicto armado a un contexto de construcción de la paz.

Además, no hay duda de que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue un actor importante en el proceso de paz, apoyando a ambas partes con su mediación y esfuerzos diplomáticos. La Misión de Verificación de la ONU en Colombia es considerada una de las misiones políticas especiales más exitosas creadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) hasta el momento. Desde la perspectiva de la ONU, esta misión se considera un éxito, en primer lugar, porque fue creada por solicitud y consentimiento del Gobierno de Colombia. En segundo lugar, la misión es vista como un modelo para otras misiones políticas especiales del CSNU debido a su mecanismo tripartito, que empoderó la misión para resolver conflictos entre las partes durante la implementación del Acuerdo Final, reforzando la confianza en el proceso de paz. Como lo resume Carlos Ruiz Massieu, Representante Especial y Jefe de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia:

Colombia es un caso paradigmático. Es un caso de éxito, en el cual tenemos la unidad, el consenso en el Consejo de Seguridad. Y esto es un tema curioso porque evidentemente tenemos muchos desafíos y muchos retos en la implementación. En nuestro día a día lo vemos claramente en temas de seguridad y de la implementación integral como tal. Pero nunca hay que perder de vista todos los logros que ha tenido Colombia en la implementación, y lo cual, para Naciones Unidas es muy significativo ser parte de este proceso de éxito (MASSIEU *apud* MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LA ONU EN COLOMBIA, 2020).

Sin embargo, todavía es incierto si el éxito del acuerdo de paz se traducirá en una paz estable y duradera. Como lo muestran los artículos de este informe, la situación de violencia e inseguridad, la existencia de nuevos grupos armados ilegales y la falta de una estrategia de desarrollo inclusivo en el país son amenazas reales al proceso de paz. Después de todo, el acuerdo político no pudo poner fin a la violencia de manera pragmática, ya que las muertes masivas, los asesinatos y las amenazas de violencia continúan siendo una realidad en el país. Esto es especialmente sensible en el caso de los excombatientes y sus familias, quienes se ubican en territorios donde el Gobierno colombiano no puede brindar seguridad e infraestructura para asegurar sus intereses y protección (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2020).

Por ser una misión política especial, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia no cuenta con un componente militar o de seguridad, por lo que ha abordado el tema de la violencia en el país por medios pacíficos. Por un lado, el CSNU amplió el mandato jurídico de la misión, con el fin de acelerar el desarrollo de medidas legales que puedan proteger a las personas y los grupos amenazados por la violencia. Por otro lado, el equipo de la ONU en el país tiene la responsabilidad de acelerar el proceso de reincorporación, pues el ritmo actual no es suficiente para sostener la implementación del acuerdo de paz.

La misión de la ONU debe coordinarse mejor con el equipo de la ONU en el país para abordar desafíos multidimensionales y para promover la reincorporación completa de los excombatientes a la vida civil y socioeconómica. En primer lugar, la ONU necesita apoyar una auténtica reforma rural que permita prosperar la producción de los pequeños productores – sin eso, no es posible consolidar la sustitución de cultivos ilícitos en el país. Además, la reforma rural debe abordar las profundas desigualdades generadas por la agricultura a gran escala orientada a la exportación que aún prevalece en el país (AVILÉS, 2008, pp. 417-418). En segundo lugar, la ONU debe impulsar una estrategia de desarrollo inclusivo con mayor presencia del Estado, en términos de institucionalizar una red de bienestar social para todos los colombianos. Las protestas masivas en todo el país en abril de 2021 contra la reforma tributaria del presidente Duque y los recortes en los servicios sociales en medio de la pandemia de COVID-19 son un ejemplo de la necesidad urgente de tal estrategia.

Caso no sean tratados de manera urgente, todos estos desafíos podrán convertir el proceso electoral presidencial en el país el próximo año en un contexto de mayor violencia y polarización. En ese sentido, al debatir la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, los delegados deben reconocer las siguientes preguntas:

1. Considerando el surgimiento de nuevos grupos armados ilegales, ¿cómo la misión de la ONU puede ayudar al Gobierno colombiano y al partido FARC a incorporar a estos grupos en la implementación del Acuerdo Final?

2. En un contexto de creciente violencia e inseguridad, la violencia contra las mujeres indígenas y afrocolombianas y el reclutamiento de niños por parte de grupos armados ilegales son dos áreas de gran preocupación para el CSNU. ¿Qué medidas adicionales puede tomar la misión junto con el equipo de la ONU en el país para proteger a esos grupos?

3. La reincorporación política y socioeconómica de los excombatientes ha llegado a un punto de estancamiento en los últimos años. Las comunidades que dependen de las iniciativas gubernamentales para su reincorporación expresaron su descontento en las recientes protestas de abril de 2021. ¿Cómo puede la misión de la ONU apoyar al Gobierno de Colombia para acelerar la implementación de la reforma rural integral?

Referencias

- AVILÉS, W. "US Intervention in Colombia: The Role of Transnational Relations". In: *Bulletin of Latin America Research*, vol. 27, No. 3, 2008, pp. 410-429. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/27734044?read-now=1&refreqid=excelsior%3A5d0a752d66cbdb52e88b5f98db3d5674&seq=8#page_scan_tab_contents>. Consultado: 24 jun. 2021.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (CSNU). *Cartas idénticas de fecha 19 de enero de 2016 dirigidas al Secretario General y al Presidente del Consejo de Seguridad por la Representante Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas (S/2016/53) Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (S/2020/603)*. Nueva York, 14 de julio de 2020, a las 10h.35, S/PV.8749. Disponible en: <<https://undocs.org/es/S/PV.8749>>. Consultado: 24 jun. 2021.
- MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LA ONU EN COLOMBIA. *La ONU y la paz de Colombia, un acuerdo exitoso de implementación incierta - por Agencia EFE*. 19 de septiembre de 2020 (4m07s). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=v5iXikOMP_Q>. Consultado: 24 jun. 2021.



REPORT 4

United Nations Verification Mission in Colombia ***United Nations Security Council***

Researchers

Eduardo Ananiades

Lais Cavallin Rodrigues

Larissa Ricardo Gomes Lyria

Patrick Rodrigues Francisco

Thaís Bortolozzo Boldrin

Advisors

Professor Patrícia Nogueira Rinaldi

Professor Roberta Silva Machado

EXECUTIVE SUMMARY

*Eduardo Ananiades
Lais Cavallin Rodrigues
Larissa Ricardo Gomes Lyria
Patrick Rodrigues Francisco
Thaís Bortolozzo Boldrin*

The purpose of this report is to present the mandate of the United Nations (UN) Verification Mission in Colombia in the supervision of the implementation of the Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace between the Government of Colombia and the *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo* (FARC-EP), signed on 24 November 2016. This agreement is a landmark in Colombia's history because it marked the end of 50 years of conflict and the possibility of a stable and lasting peace in the country. The UN Mission was created through the United Nations Security Council (UNSC) resolution 2261, of 25 January 2016, as part of a tripartite mechanism that works alongside Colombian political authorities and the FARC-EP in the peace process.

The UNSC is the organ responsible for the maintenance of international peace and security. It is composed by five permanent members – China, France, the Russian Federation, the United Kingdom, and the United States – and ten non-permanent members elected for a two-year period. Its mandate and functions are stated in Chapters V, VI, VII, and VIII of the UN Charter. While Chapter VII addresses the enforcement measures to be taken in cases of threats to international peace and security, Chapter VI defines pacific solutions of conflicts, such as mediation, arbitration, or negotiation between parties (UNITED NATIONS, 2021). The UN Verification Mission in Colombia illustrates the mediation role of the UNSC to achieve a lasting peace through dialogue and reconciliation.

The Mission's mandate, initially, concerned the supervision of FARC-EP demobilization, the political reintegration of former combatants, and the socioeconomic reintegration in rural areas. Besides that, it offered judicial and technical support to Colombian authorities regarding the reduction of violence and the process of reconciliation through transitional justice (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017). However, in the last three years, the Mission has faced important obstacles, such as the growing violence against former FARC-EP members, human rights activists, indigenous and Afro-Colombian communities, women, and children. The COVID-19 pandemic has aggravated existing problems in Colombia and presents a challenge to the UN Mission.

This report is divided in four articles. The first article presents the peace process in Colombia, focusing on the Havana Peace Agreement of 2016 and the mandate and main challenges of the UN Mission in Colombia until early 2021. The second article highlights the judicial mechanisms in Colombia created with the purpose of promoting transitional justice and the problem of violence against former combatants, human rights defenders, and social leaders. The third article analyzes the challenges of the political reintegration of former combatants into civil and political lives, as well as their socioeconomic reintegration based on rural reforms and the creation of productive projects

to increase economic participation. In the fourth article, the main projects of the UN country team in support of the mandate of the UN Verification Mission in Colombia are presented. Lastly, the report presents its final considerations with questions regarding the current challenges to the Mission.

References

UNITED NATIONS (UN). "UN Charter (full text)". In: *Official website of the United Nations*, 2021. Available at: <<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>>. Accessed 03 June 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). *Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia*. 30 August 2017, S/2017/745. Available at: <<https://undocs.org/S/2017/745>>. Accessed 3 June 2021.

The Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace and the United Nations Verification Mission in Colombia

Lais Cavallin Rodrigues
Larissa Ricardo Gomes Lyria

The 2016 Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace Agreement between the Colombian Government and the *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo* (FARC-EP) is an important milestone in Colombia's history, ending 50 years of conflict. In 2017, the United Nations Security Council (UNSC) established the United Nations (UN) Verification Mission in Colombia as part of a tripartite mechanism that plays a mediation role in the implementation of the agreement. However, internal political disputes, the growing violence in urban and rural areas, and the difficulties in reintegrating former FARC-EP combatants in civil and political lives jeopardize the achievements of the peace process. In this context, this article analyzes the implementation of the peace agreement and the role and the main challenges of the UN mission regarding the achievement of a stable and lasting peace.

Conflict in Colombia began in 1948, and a civil war between the rural dynastic elite and the landowners, known as *La Violencia*, devastated the country for 10 years. The Colombian political system was structured around a profound concentration of powers in the elite of landowners; meanwhile, the State neglected the population that lived in rural areas (MEDINA, 2001, pp. 3-8). National paramilitary forces fought for the maintenance of the political structure, while rural popular classes claimed the democratization of access to political power (BELL *et al.*, 2015, p. 1). After years of intense conflict, three major guerrillas emerged after an attack by the Colombian Armed Forces against popular movements in 1964: The FARC-EP; the National Liberation Army (ELN), and the Popular Liberation Army (EPL). The agenda of such groups revolved around the defense of land reform, access to land tenure, and the constitution of a State with socialist ideals (MAPPING MILITANT ORGANIZATIONS, 2019, pp. 1-4).

Over the nearly 50 years of conflict, the parties have tried to establish peace agreements to end hostilities, but without success¹. In February 2012, the Colombian Government, in the figure of President Juan Manuel Santos, and FARC-EP leaders started the Havana dialogue with the common goal of putting an end to the national armed conflict through a ceasefire. After four years of intense discussions, President Santos sent a letter to the President of the Security Council on 19 January 2016, requesting the creation of a political mission to monitor the ceasefire and the laying down of weapons (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2016 a, p. 2). On 25 January 2016, the UNSC

¹ The first attempts to establish peace began in the 1990s, during the administration of President Belisario Betancur. During the years that followed, the demands for an end to the national conflict grew exponentially until the beginning of the Havana dialogue. For more information see BELL *et al.*, 2015.

adopted its resolution 2261 and established the UN Mission in Colombia, composed by “unarmed international observers” with the objective of ensuring the implementation of the laying down of weapons in an orderly and safe manner (SECURITY COUNCIL REPORT, 2020; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2016 d, pp. 1-2).

The Government of Colombia and the FARC-EP signed the “Bilateral and Definitive Ceasefire Agreement and the Cessation of Hostilities and Dismissal of Arms” on 23 June 2016. (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2016 b, p. 1). On 13 September 2016, the Council adopted its resolution 2037 and established the size, mandate, and functions of the UN Mission in Colombia (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2016 e, p. 1). The main tasks of the Mission were to supervise the laying down of weapons by the FARC-EP under permanent United Nations observation and monitor the ceasefire and the “redeployment of army units and the movement of FARC-EP units to the transitional local zones and points for normalization along agreed routes” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2016 b, p. 4). In this context, the UN had a fundamental role as an impartial mediator, building bridges between civil society and national authorities, especially in the areas of greatest conflict, to end controversies and respond to the interests of national actors (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2016 b, p. 1; pp. 3-5).

However, on 2 October 2016, a plebiscite² in Colombia about the consolidation of the peace agreement resulted in the victory of “no”, which made its implementation impossible. Despite a short period of uncertainty, national political actors agreed to achieve a compromise regarding the ceasefire and the role of the UN Mission. In this way, on 13 October 2016, the Colombian Government, the FARC-EP, and other national political actors signed a ceasefire protocol, with the supervision of the UN. After weeks of discussions, with the participation of supporters and opponents of the agreement, the Government of Colombia and the FARC-EP established the Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace on 24 November 2016. It incorporated the contributions of different groups of civil society and changes regarding the integration of FARC-EP former combatants into political life (SECURITY COUNCIL REPORT, 2020; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2016 c, pp. 1-3).

The UN continued to supervise and monitor the implementation of the Final Agreement, focusing on the laying down of armaments by the FARC-EP. In addition, the UN system would offer the international support needed to help the Government of Colombia to achieve important economic and social goals stated in the agreement, such as ensuring people’s fundamental rights of justice, reparation, religious freedom, the rights of children, women indigenous and ethnic groups (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017 a; p. 4; p. 56; 2017 b, p. 1).

On 5 June 2017, the Colombian President requested the Council to implement a new Verification Mission, which would act in conjunction with regional and local organizations. Through its resolution

² The referendum was held on 2 October 2016, with the following question: “Do you support the Final Agreement to End Conflict and Build a Stable and Lasting Peace?” With 50.2% of the votes, the population rejected the Peace Agreement, which blocked its ratification (MIRANDA, 2016).

2366, of 10 July 2017, the UNSC established the UN Verification Mission in Colombia to supervise the implementation of the final agreement. The mission monitors the reintegration of the FARC-EP members into political, social, and economic life, and their transition into a political party, as well as the security of former combatants and their families. Another important task of the mission is the protection vulnerable groups – such as women, children, indigenous and Afro-Colombian communities – from illegal groups’ criminal activities in conflict-affected areas. On 14 September 2017, the Council adopted its resolution 2377 to determine the functions, size, and mandate of the mission (SECURITY COUNCIL REPORT, 2020; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017 e, p. 1). After a year and because of the positive performance of the mission, on 5 October 2017, the UNSC adopted its resolution 2381, in which it determined the expansion of the mandate of the Mission to include the monitoring of a temporary ceasefire between the Government of Colombia and the ELN (SECURITY COUNCIL REPORT, 2020; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017 f, pp. 1-2).

On 7 August 2018, Iván Duque Márquez was elected President of Colombia. The new administration made a commitment to strengthen the UN mission mandate and support the reintegration of FARC-EP members. However, violence against former combatants and human rights activists persisted and the new Government introduced a pact to protect their lives and promote “development, security and the rule of law to the areas affected by conflict” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2018 b, pp. 1-2). On that note, the then Special Representative of the Secretary-General for Colombia, Mr. Jean Arnault, highlighted “the national pact of repudiation of violence against social leaders”, signed by former President Santos and President Duque, as an important example of consensus in a context of polarization in the Colombian society (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2018 a, p. 3). The Verification Mission was working alongside the UN country team to protect women, children, and ethnic groups from violence, as well as with the Government to implement the “pact for life and protection of social leaders and human rights defenders” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2018 b, pp. 12-13).

Nevertheless, the growing violence in Colombia continued to be a challenge to the peace process. On 17 January 2019, the UNSC condemned a terrorist attack against the Bogotá General Police Academy and stated its support to the victims and their families (UNITED NATIONS, 2019 b). On 23 January of that same year, the new Special Representative of the Secretary-General and Head of the UN Verification Mission in Colombia, Mr. Carlos Ruiz Massieu, briefed the Council on the attacks in Bogotá and the recent developments in the Mission. He stressed the need to improve reintegration and to ensure security and legal mechanisms for the victims of the conflict, and the importance of guaranteeing land and sustainability for rural residents (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019, pp. 2-4). On 29 August 2019, the UNSC manifested its outrage about the announcement made by a group of former FARC-EP leaders of abandoning the peace agreement and returning to armed activities. It also expressed its concern with the killings of community leaders and human rights activists (UNITED NATIONS, 2019 a).

On 1 July 2020, due to the COVID-19 pandemic, the UNSC adopted its resolution 2532, in which it demanded “a general and immediate cessation of hostilities in all situations in agenda” and supported

the actions taken by the Secretary-General and his Special Representatives and Special Envoys to tackle the consequences of the global health crisis (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 a, p. 2). Since the pandemic, the Colombian Government, with the help of the UN Mission, has focused its efforts to prevent the spread of the virus through the adoption of precautionary measures.

Considering the pandemic context, on 25 September 2020, the Secretary-General highlighted three priorities for the implementation of the peace agreement, which were: to increase the protection of FARC-EP former combatants (known as Comunes since January 2021), social leaders and human rights activists; to strengthen the “sustainability of the reintegration process”; and to support conflict-affected communities (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 b, p. 15). In his report of 29 December 2020, he presented five future priorities for the Mission: besides the three priorities pointed out in his previous report, the Secretary-General emphasized the importance of “consolidating the State’s presence in conflict-affected areas, reinforcing constructive dialogue between the parties, and strengthening the conditions for reconciliation” (UNITED NATIONS, 2021).

On 11 May 2021, the UNSC adopted its resolution 2574, in which the mission’s mandate was extended until 31 October 2021. The UN mission have the task of supervising the compliance with the decisions of the Special Jurisdiction for Peace (SJP), an important mechanism of Colombian transitional justice (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021). With the increase of violations of human rights in Colombia, the assurance of justice and reconciliation will play a key role in the success of the peace process.

References

- BELL, C.; O’ROURKE, C.; MATZNER, S. “A Chronology of Colombian Peace Processes and Peace Agreements”. In: *Political Settlements Research Programme (PSRP)*, 2015. Available at: <https://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/01/2015_BP_1_Bell_ORourke_Matzner_PA-X-Columbian-Chronology-2.pdf>. Accessed 13 May 2021.
- MAPPING MILITANT ORGANIZATIONS. *Revolutionary Armed Forces of Colombia*. Palo Alto: Stanford University, 2019. Available at: <<https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/revolutionary-armed-forces-colombia-farc>>. Accessed 07 April 2021.
- MEDINA, J. G. F. *As FARC: Dimensão Organizacional e Política*. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, 2001. 176p. Available at: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/279239>>. Accessed 07 April 2021.
- MIRANDA, B. “Por que a Colômbia disse ‘não’ ao acordo de paz com as Farc”. In: *BBC News*, 2 October 2016. Available at: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37526293>>. Accessed 10 May 2021.
- SECURITY COUNCIL REPORT. “Chronology of Events: Colombia”. In: *Official website of the Security Council Report*, 03 November 2020. Available at: <Colombia Chronology of Events: Security Council Report>. Accessed 05 May 2021.

- _____. "Colombia: Vote on Draft Resolution Expanding the Verification Mission's Mandate". In: *Official website of the Security Council Report*, 10 May 2021. Available at: <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/05/colombia-vote-on-draft-resolution-expanding-the-verification-missions-mandate.php>>. Accessed 22 June 2021.
- UNITED NATIONS (UN). "Security Council Press Statement on Colombia". In: *Official website of the United Nations meetings coverage and press releases*, Press Release, Security Council, SC/13988. 15 October 2019 a. Available at: <<https://www.un.org/press/en/2019/sc13988.doc.htm>>. Accessed 19 June 2021.
- _____. "Security Council Press Statement on Attack in Bogotá, Colombia". In: *Official website of the United Nations meetings coverage and press releases*, Press Release, Security Council, SC/13671. 18 January 2019 b. Available at: <<https://www.un.org/press/en/2019/sc13671.doc.htm>>. Accessed 19 June 2021.
- _____. "Security Council Press Statement on Colombia". In: *Official website of the United Nations meetings coverage and press releases*, 16 July 2020 a. Available at: <<https://www.un.org/press/en/2020/sc14255.doc.htm>>. Accessed 05 May 2021.
- _____. "'Stay the Course', Build on Progress Already Made, Special Representative Urges Parties to Colombia Peace Accord, in Briefing to Security Council". In: *Official website of the United Nations meetings coverage and press releases*, 21 April 2021. Available at: <<https://www.un.org/press/en/2021/sc14499.doc.htm>>. Accessed 31 May 2021.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). *Identical letters dated 19 January 2016 from the Permanent Representative of Colombia to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council (S/2016/53) Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia (S/2018/723)* record of the 8319th meeting. New York, on Thursday, 26 July 2018, at 3 p.m. 26 July 2018 a, S/PV.8319. Available at: <<https://undocs.org/S/PV.8319>>. Accessed 31 May 2021.
- _____. *Identical letters dated 19 January 2016 from the Permanent Representative of Colombia to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council (S/2016/53) Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia (S/2018/1159)* record of the 8450th meeting. New York, on Wednesday, 23 January 2019, at 10 a.m. 23 January 2019 a, S/PV.8450. Available at: <<https://undocs.org/S/PV.8450>>. Accessed 31 May 2021.
- _____. *Letter dated 19 January 2016 from the Permanent Representative of Colombia to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council*. 22 January 2016 a, S/2016/53. Available at: <<https://undocs.org/en/S/2016/53>>. Accessed 05 June 2021.
- _____. *Letter dated 29 March 2017 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*. 21 April 2017 a, S/2017/272. Available at: <<https://undocs.org/en/S/2017/272>>. Accessed 05 May 2021.

- _____. *Report of the Secretary-General to the Security Council on the United Nations Mission in Colombia*. 18 August 2016 b, S/2016/729. Available at: <<https://undocs.org/S/2016/729>>. Accessed 29 March 2021.
- _____. *Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia*. 23 December 2016 c, S/2016/1095. Available at: <<https://undocs.org/S/2016/1095>>. Accessed 29 March 2021.
- _____. *Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia*. 30 August 2017 b, S/2017/745. Available at: <<https://undocs.org/S/2017/745>>. Accessed 29 March 2021.
- _____. *Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia*. 27 December 2017 c, S/2017/1117. Available at: <<https://undocs.org/S/2017/1117>>. Accessed 07 April 2021.
- _____. *Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia*. 28 September 2018 b, S/2018/874. Available at: <<https://undocs.org/S/2018/874>>. Accessed 05 May 2021.
- _____. *Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia*. 25 September 2020 b, S/2020/943. Available at: <<https://undocs.org/en/S/2020/943>>. Accessed 31 May 2021.
- _____. *Resolution 2261 (2016)*. Adopted by the Security Council at its 7609th meeting, on 25 January 2016 d, S/RES/2261. Available at: <[https://undocs.org/S/RES/2261\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2261(2016))>. Accessed 03 April 2021.
- _____. *Resolution 2307 (2016)*. Adopted by the Security Council at its 7768th meeting, on 13 September 2016 e, S/RES/2307. Available at: <[https://undocs.org/S/RES/2307\(2016\)](https://undocs.org/S/RES/2307(2016))>. Accessed 05 June 2021.
- _____. *Resolution 2366 (2017)*. Adopted by the Security Council at its 7997th meeting, on 10 July 2017 d, S/RES/2366. Available at: <<https://undocs.org/S/RES/2366>>. Accessed 03 April 2021.
- _____. *Resolution 2377 (2017)*. Adopted by the Security Council at its 8049th meeting, on 14 September 2017 e, S/RES/2377. Available at: <<https://undocs.org/S/RES/2377>>. Accessed 03 May 2021.
- _____. *Resolution 2381 (2017)*. Adopted by the Security Council at its 8063rd meeting, on 06 October 2017 f, S/RES/2381. Available at: <[https://undocs.org/S/RES/2381\(2017\)](https://undocs.org/S/RES/2381(2017))>. Accessed 31 May 2021.
- _____. *Resolution 2532 (2020)*. Adopted by the Security Council on 1 July 2020 a, S/RES/2532. Available at: <<https://undocs.org/en/S/RES/2532>>. Accessed 4 July 2021.

Escalation of violence and violations of human rights: challenges for the implementation of the Final Peace Agreement in Colombia

Thaís Bortolozzo Boldrin

Recently, the persistent violence and violations of human rights in Colombia – especially against former FARC-EP combatants, social leaders, human rights defenders, women, children, indigenous and Afro-Colombian communities – are issues of great concern in the country. The objective of this article is to analyze how this context has affected the implementation of the 2016 Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace in Colombia and how both the Colombian Government and the United Nations (UN) Verification Mission in Colombia¹ has addressed such issues that can impair the future of the peace process.

After the conclusion of the peace agreement on 24 November 2016, the Colombian Government launched the Plan Victoria (*Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación*) on 1 January 2017, to inhibit the increase of violence. It was a comprehensive strategy for territorial control to combat armed groups, organized crime, and dissident groups that emerged in the vacuum of demobilization of the FARC-EP. However, Plan Victoria was not successful in reducing violence. The number of homicides in conflict-affected areas increased due to the presence of illegal armed groups and illicit activities. During the year 2017, the non-governmental organization *Somos Defensores* reported 90 killings of social leaders and human rights defenders, and the Office of the High Commissioner for Peace counted 47 homicides against former combatants and their families. Besides, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) reported the killing of 73 social leaders and 18 members of social and political movements (DÚSSAN, 2017; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017, pp. 4-5).

Since Plan Victoria did not deliver the expected results, the Colombian Government launched the Horus Plan, aiming at achieving a more effective and permanent presence in more sensitive conflict-affected zones. It focused on areas formerly controlled by the FARC-EP and on the issue of violence against former combatants, local social leaders, and human rights defenders, as well as on combating illegal armed groups and illicit activities (MEJÍA, 2021; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017, p. 6).

With the purpose of promoting the access of victims to justice, Colombian judicial authorities developed a transitional justice system in 2005, with the creation of the Justice and Peace Law (JPL). The JPL represents a legal framework for the protection of human rights in an effort to dismantle paramilitary groups and provide reparations to their victims (INTERNATIONAL CENTER

¹ See the article “The Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace and the United Nations Verification Mission in Colombia” for a discussion about the mandate of this UN mission.

OF TRANSITIONAL JUSTICE, 2012; 2020, pp. 2-3). After the signing of the Final Agreement, the Special Jurisdiction for Peace (SJP) was created to enhance Colombia's transitional justice system and it started to hear its first cases in September 2018. Since then, several hearings have been held by the SJP with the participation of the victims of the conflict and "senior representatives of the former FARC-EP and current and retired senior officials of the armed forces and national police" (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2018 a, p. 3).

The SJP, the Truth Commission, and the Special Unit for the Search of Persons Deemed as Missing compose the Colombian Comprehensive System for Truth, Justice, Reparation and Non-Repetition, which counts with the technical and operational support of the UN system. In addition, the SJP receives the support of the International Committee of the Red Cross, which works with the Lost Persons Search Unit to ensure victims reparation (DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION, 2016, p. 5; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2018 a, p. 4).

In 2019, in the context of regional and local elections held in October, many candidates from the FARC-EP party were attacked, murdered, kidnapped, or threatened. The Ombudsman's Office reported that 418 municipalities were at risk "due to the presence of illegal armed groups" (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019 a, p. 2). In his Report of 1 October 2019, the Secretary-General expressed his concern about violence against FARC-EP candidates and the growing number of homicides. Throughout the electoral campaign, several attacks and threats were reported, in addition to the various incidents against ex-combatants that took place on election day (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019 a, p. 2-3).

The Secretary-General, in his report of 26 December 2019, highlighted the confrontations between the ELN (*Ejército de Liberación Nacional*) and other illegal armed groups with national security forces, which affected vulnerable communities in rural areas. Violence against social leaders and human rights defenders, especially women, was increasing, affecting the lives of indigenous and Afro-Colombian communities. This situation was directly linked to illegal armed groups that promoted "sexual violence, forced recruitment and forced displacement" (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019 b, p. 5; 2019 a, p. 11).

In order to address those crimes, the Colombian Ministry of Interior developed a gender-sensitive and ethnic approach to safeguard women leaders and human rights defenders in those communities. In addition, the FARC-EP Gender Committee advocated for promoting women access to "higher education and work opportunities" and "decision-making spaces", "support for childcare and sexual and reproductive health services", and the advancement of a gender agenda by the FARC-EP party (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019 a, p. 12). The UN Mission expanded its dialogue with women's organizations, former women combatants, social leaders, and human rights defenders, as well as members of the LGBTI community, to help improve their participation and reintegration in Colombian political and economic arenas (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019 a, p. 12).

Between 14-17 February 2020, the ELN was responsible for an armed strike against Colombian security forces in several national departments. The civil society reacted to the attack, pressuring

the Government to renew negotiations with the ELN. In July, the group proposed a 90-day bilateral ceasefire in accordance with the UNSC resolution 2532 of 1 July 2020, in which the Council decided for a global ceasefire as a response to the COVID-19 pandemic (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 a, p. 5; 2020 b, p. 5).

The actions of illegal armed groups during the pandemic, mostly in areas with high levels of poverty, illicit activities, and disputes among criminal organizations, increased homicide rates, including a large number of civilians. The OHCHR reported 42 incidents, in which 19 children and 12 women were killed. Approximately 18,400 people were forcibly displaced in 2020 and violence against social leaders and human rights defenders continued to occur, especially against women and ethnic and indigenous communities. In addition, sexual violence against women and girls during the pandemic continued to grow; illegal armed groups used sexual violence to threaten women and girls from indigenous and Afro-Colombian communities and LGBTI population (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 b, pp. 10-11).

With the adoption of UNSC resolution 2545, on 25 September 2020, the UN Verification Mission has been supervising the compliance with the decisions of the SJP (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 d). In his report of 29 December 2020, the Secretary-General recommended measures to enhance security in conflict-affected areas to prevent violence against civilians and communities. Besides, he recommended actions to prevent the killing of former combatants, and to ensure that former women combatants have equal access to protection. Regarding transitional justice, the Secretary-General affirmed his full support for the Special Investigation Unit to bring perpetrators of human rights violations to justice. He highlighted the importance of State presence in conflict-affected areas to create the conditions for a lasting peace and sustainable development (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 c, pp. 17-18).

In a meeting held on 10 March 2021, Council Members supported the Secretary-General's recommendation of expanding the Mission's mandate "to include the monitoring of sentences handed down by the Special Jurisdiction for Peace" until 25 September 2021 (UNITED NATIONS, 2021). They welcomed the agreement between President Duque and Mr. Londoño, leader of the *Comunes* Party, to enhance the implementation of the peace agreement. Besides, all Council Members stated their concern with violence against former combatants, social leaders, and human rights defenders, especially in conflict-affected areas. The representative of Mexico highlighted the continued violence against women and the need of including women of Afro-Colombian and indigenous communities in all decision-making processes, and the representative of Ireland expressed its concern about child recruitment by illegal armed groups (UNITED NATIONS, 2021).

In his report of 26 March 2021, the Secretary-General presented the main challenges to the future of the peace process in Colombia in the context of the COVID-19 pandemic. He reiterated his faith in Colombia's transitional justice system to promote justice, reparation, and reconciliation, and highlighted that the upcoming presidential elections in 2022 should maintain the dialogue between the parties to achieve a lasting peace. One of the persistent problems stressed by the Secretary-General was the growing violence against former combatants and their families, human

rights defenders, and social leaders in conflict-affected communities. Despite the measures taken by the Colombian national authorities in this regard, he stated that grave violations of human rights continued to be perpetrated against women, children, and indigenous and Afro-Colombian communities (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021, p. 3; p. 15; p. 17).

In April 2021, many protests took place in Colombia against the Government's reform bill. National security forces violently repress protesters, which resulted in 26 killings, "1,870 cases of police violence", 168 disappearances, and 963 arbitrary detentions, "12 cases of sexual violence", "70 assaults against human rights defenders", and attacks against indigenous people in the city of Cali (UN NEWS, 2021). The UNSC condemned the violent response of the Colombian Government and stated that the right of peaceful assembly must be respected, as well as the need to prosecute perpetrators of human rights violations (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021).

References

- DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (DPLF). *The Special Jurisdiction for Peace in Colombia: Recommendations for the Selection of Judges of the Chambers and Divisions of the Tribunal for Peace*. Washington, D.C.: Due Process of Law Foundation, 2016. Available at: <http://www.dplf.org/sites/default/files/the_special_jurisdiction_peace_colombia_web_06_03_2016_0.pdf>. Accessed 07 April 2021.
- DUSSÁN, Y. "Colombian Armed Forces Activate Plan Victoria". In: *Diálogo: Digital Military Magazine*, 01 May 2017. Available at: <<https://dialogo-americas.com/articles/colombian-armed-forces-activate-plan-victoria/>>. Accessed 09 May 2021.
- MEJÍA, R. J. "Victoria Plus, the road map for the army in 2018". In: *Publicaciones Ejército, 2021*. Available at: <https://publicacionesejercito.mil.co/recurso_user/revista_ejercito/Revista_194/victoria-plus-the-road-map-for-the-army-in-2018.html>. Accessed 09 May 2021
- INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE (ICTJ). *A Mixed Approach to International Crimes: The Retributive and Restorative Justice Procedures of Colombia's Special Jurisdiction for Peace*. New York: International Center for Transitional Justice, April 2020. Available at: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Report_Colombia_MixedProcedures.pdf>. Accessed 11 May 2021.
- _____. *Feature Series: Colombia's Justice and Peace Process*. New York: International Center for Transitional Justice, 08 May 2012. Available at: <<https://www.ictj.org/news/feature-series-colombia%E2%80%99s-justice-and-peace-process>>. Accessed 05 June 2021.
- SECURITY COUNCIL REPORT. "Colombia Briefing Via Videoconference". In: *Official website of the Security Council Report*, 10 January 2017. Available at: <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/10/colombia-briefing-via-videoconference.php>>. Accessed 08 April 2021.
- _____. "Colombia: Vote on Draft Resolution Expanding the Verification Mission's Mandate". In:

Official website of the Security Council Report, 10 May 2021. Available at: <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/05/colombia-vote-on-draft-resolution-expanding-the-verification-missions-mandate.php>>. Accessed 22 June 2021.

UNITED NATIONS (UN). “‘Stay the Course’, Build on Progress Already Made, Special Representative Urges Parties to Colombia Peace Accord, in Briefing to Security Council”. In: *Official website of the United Nations meetings coverage and press releases*, 21 April 2021. Available at: <<https://www.un.org/press/en/2021/sc14499.doc.htm>>. Accessed 13 May 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). *Report of the Secretary-General to the Security Council on the United Nations Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 18 August 2016, S/2016/729. Available at: <<https://undocs.org/S/2016/729>>. Accessed 03 April 2021.

_____. *Report of the Secretary-General to the Security Council on the United Nations Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 27 December 2017, S/2017/1117. Available at: <<https://undocs.org/S/2017/1117>>. Accessed 03 April 2021.

_____. *Report of the Secretary-General to the Security Council on the United Nations Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 28 September 2018 a, S/2018/874. Available at: <<http://www.undocs.org/s/2018/874>>. Accessed 11 May 2021.

_____. *Report of the Secretary-General to the Security Council on the United Nations Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 26 December 2018 b, S/2018/1159. Available at: <<https://www.undocs.org/s/2018/1159>>. Accessed 19 June 2021.

_____. *Report of the Secretary-General to the Security Council on the United Nations Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 1 October 2019 a, S/2019/780. Available at: <<https://undocs.org/S/2019/780>>. Accessed 20 June 2021.

_____. *Report of the Secretary-General to the Security Council on the United Nations Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 26 December 2019 b, S/2019/988. Available at: <<http://www.undocs.org/s/2019/988>>. Accessed 11 May 2021.

_____. *Report of the Secretary-General to the Security Council on the United Nations Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 26 March 2020 a, S/2020/239. Available at: <<https://www.undocs.org/s/2020/239>>. Accessed 07 June 2021.

_____. *Report of the Secretary-General to the Security Council on the United Nations Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 25 September 2020 b, S/2020/943. Available at: <<http://www.undocs.org/s/2020/943>>. Accessed 12 May 2021.

_____. *Report of the Secretary-General to the Security Council on the United Nations Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 29 December 2020 c, S/2020/1301. Available at: <<http://www.undocs.org/s/2020/1301>>. Accessed 12 May 2021.

_____. *Report of the Secretary-General to the Security Council on the United Nations Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 26 March 2021, S/2021/298. Available at: <<https://undocs.org/S/2021/298>>. Accessed 13 May 2021.

_____. *Resolution 2545 (2020)*. Adopted by the Security Council at its 8760th meeting, on 25

September 2020 d. Available at: <[https://undocs.org/en/S/RES/2545\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2545(2020))>. Accessed 22 June 2021.

UN NEWS. "Rights experts call for a probe into violent crackdown on Colombia protests". In: *UN News*, 14 May 2021. Available at: <<https://news.un.org/en/story/2021/05/1091942>>. Accessed 07 June 2021.

The UN Verification Mission in Colombia and the process of political and socioeconomic reintegration

Patrick Rodrigues Francisco

The special political missions set out by the United Nations Security Council (UNSC) support countries in keeping a peaceful and safe environment through dialogue and political assistance in peace agreements. To accomplish its goal, these missions work with a variety of actors, such as civil society, local governments, and other United Nations (UN) organs and entities. Special political missions' mandates have become more complex in recent years because they are deployed in countries with fragile security environments combined with other sensitive issues, such as local violence, refuge and displacement, socioeconomic inequalities, and international organized crime (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2018, p. 1).

Due to this, the UNSC has given special political missions a greater role in the sustainability of peace through the promotion of political and socioeconomic reintegration of former combatants, as is the case of the UN Verification Mission in Colombia. In this article, the challenges faced by this mission to fulfill its mandate of supporting and coordinating with the Colombian Government and the *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo* (FARC-EP) for the reintegration of former combatants into civil, economic, and political life are discussed. As envisioned in Section 6.3.3 of the Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace Agreement – which structured the peace process between the Colombian Government and the FARC-EP – reintegration is key to the establishment of a peaceful and stable environment in the South American country. Especially, the UN mission is designed to foster a proper political and socioeconomic context, truly supporting former combatants, and guaranteeing their security and protection (UNITED NATIONS, 2021).

The role of the UN Verification Mission in Colombia in supporting reintegration is part of a more complex process known as disarmament, demobilization, and reintegration (DDR) (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, 2012, pp. 11-12). The disarmament process implied in the voluntary lay down and collection of all weapons, explosives, and other kinds of armament possessed by former FARC-EP combatants, seeking for a definitive ceasefire. The Colombian Government also had to lay down its weapons against the FARC-EP and recognize the group as a political party. Demobilization was the stage when combatants ended their connections with factions or groups to be firstly sheltered in temporary centers provided by the UN mission, and from there, safely reintegrated into civil life (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017 a, p. 8).

In the current reintegration phase, some former combatants have sought to reintegrate themselves into the society through politics, while others have chosen to return to their previous homes or search for new ones, to build an ordinary life. However, in the last five years, the members of the UNSC have expressed their concern regarding the challenges faced by UN Verification Mission in Colombia in supporting this process. On one hand, the FARC-EP has encountered obstacles in its

political reintegration as a party, especially when it comes to its low popularity and the increasing violence against its members. On the other, socioeconomic reintegration has been jeopardized by a series of factors, such as the slowness of the rural reform, insufficient productive programs, the COVID-19 crisis, and the most recent wave of protests.

On the political front of reintegration, the FARC-EP managed to get into national politics by a legal transition¹. On 31 October 2017, the FARC-EP was officially registered as a political party, making it possible for 74 candidates to run for Congressional elections in 2018. Even though the party was able to get nine seats in Congress, it received only 0.34% of votes for the Senate and 0.21% of votes for the House of Representatives (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017 b, p. 8; 2018, p. 8; QUINTEIRO, 2019, p. 61). The low popularity not only in its first but also in the subsequent elections has raised a flag about the FARC-EP ability to survive as a political party and to get the political representation it intended to when agreeing with a ceasefire.

Another issue that has hindered political reintegration is the increasing violence against FARC-EP candidates. During regional and local elections in October 2019, Alexander Parra Uribe (known as Rodolfo Fierro) – a former combatant and one of the leaders of the reintegration process in the Meta Department – was murdered two days before his wife would run for local elections as a candidate for the FARC-EP party (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019, p. 8). In August 2020, Jorge Iván Ramos, one of the leaders of the FARC-EP party, was killed in an ambush organized by members of the guerrilla *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 a, p. 9).

In an attempt to decrease the victimization and stigmatization of its members, the FARC-EP party decided to change its name to the *Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común* (FARC), in January 2021. Although its acronym remained the same, now the party is known as *Comunes* (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021 a). Also, the UN Verification Mission has worked together with Colombia's security forces to guarantee the protection of FARC party members who are being targeted, especially considering the holding of presidential elections in 2022² (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 b, p. 9).

On the socioeconomic front of reintegration, the Final Agreement proposed a comprehensive rural reform to provide a better quality of life for former combatants, considering that many of them came from rural zones. This agrarian reform is crucial to address one of the main causes of conflict and violence in Colombia: the combination of extreme poverty, inequality, and unemployment in rural areas. Therefore, the consolidation of peace in the country requires measures to promote a

1 The FARC-EP transition to a political party raised questions about what their approach to national politics would be. There were two ideological paths: the first one wanted to continue with the traditional Marxist-Leninist ideology; and the second one called for a more progressive and less strict approach to communism, aiming to attract more sympathizers to the party. Another problem was the divergences on who would lead the party: former military commanders, who spent most of their lives working and fighting for the FARC-EP; or new leaders with the abilities required for a successful entrance into the government. These internal tensions are still present and have affected the consolidation of the party (QUINTEIRO, 2019, pp. 55-56).

2 See the article "Escalation of violence and violations of human rights: challenges for the implementation of the Final Peace Agreement in Colombia" for a discussion about how the UN Verification Mission in Colombia has addressed the increasing violence against former combatants.

structural transformation of rural areas, through land distribution, productive projects, and training and capacitation for former combatants (IGLESIAS; JIMÉNEZ, 2019, p. 73).

In order to implement the rural reform, the Colombian Government created a land bank, known as *Fondo de Tierras*, in 2017. Its goal is to concede land, subsidy, and credit to former combatants that do not have a property, preventing the concentration of land and developing the local economy. The fund is expected to provide three million hectares of land in the first 12 years since its creation, and seven million more after (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017 a, p. 13). However, the expropriation of uncultivated land has rarely been used in the process, and most of the land provided by the fund has been obtained from old owners or bought by the Colombian Government. This means, firstly, that most fertile soils have stayed out of the land bank, and former combatants have been left with less productive land; secondly, that the agrarian reform has been limited, since it has kept land concentration on the hands of major export-oriented Colombian farmers (IGLESIAS; JIMÉNEZ, 2019, p. 75).

The UN mission has tried to address such limitations by following up the negotiations between the Colombian Government and the FARC regarding rural reform. In December 2020, the Government announced that over 1 million hectares of land were added to the bank. However, most of them are still occupied and not available for immediate allocation. In this regard, the UN mission has encouraged President Duque to accelerate the purchase and distribution of land to former combatants. Besides, the mission has facilitated access to land and housing in 170 conflict-affected municipalities through the United Nations Multi-Partner Trust Fund for Sustaining Peace in Colombia (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 b, pp. 9-10; p. 15).

Along with the rural reform, another important part of socioeconomic reintegration is the National Comprehensive Programme for the Substitution of Illicit Crops. This program has the objective to stimulate Colombian families to voluntarily abandon the production of illicit crops, such as coca, and substitute them for a licit source of income. Currently, almost 100 thousand families take part in the program, and data of the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) show that 97% of them comply with the crop substitution and have successfully transitioned to licit economic activities (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL 2020 b, p. 10). In addition, the Colombian Government created the *Zonas Futuro* strategy in 2019, which seeks to intervene in regions most affected by illicit economy and drug trafficking. The UN mission has supported this strategy by providing technical assistance to communities in which there is a need to increase the State presence (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019, p. 13).

Socioeconomic reintegration in Colombia also encompasses the provision of training and technical assistance through productive projects that could generate employment and income for former combatants. The UN Verification Mission in Colombia has conducted different projects to provide better productive conditions for them. In rural areas, the focus is on training people to make better use of their lands and improve food security. In urban areas, projects offer training workshops, in areas such as mechanics and clothing, in order to qualify former combatants for the labor market (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 a, p. 6).

Unfortunately, the COVID-19 crisis has jeopardized the Mission's efforts to engage former combatants in productive projects. In 2019, over 4,500 projects were implemented throughout Colombia, while in 2020, that number shrank to about 1,165 (JOSHI *et al.*, 2020, p. 2). Most of the former combatants' economic activities depend on their communities, and the combination of lockdowns together with the economic crisis that hit Colombia in 2020 led to a dramatic reduction of their income. The UN mission quickly focused on projects to help former combatants to sell their products online or to diversify their production. For example, the mission coordinated a series of clothing workshops so tailors could adapt their manufacture to produce face masks for sale (UNITED NATIONS, 2020).

The economic crisis has also contributed to the increase of protests and violence in the country. In April 2021, different social groups occupied the streets of Colombian cities to protest against President Iván Duque Márquez's tributary reform, which included cuts on social and health services. Even after the withdrawal of the tributary reform by the President, rallies continued as the Government responded to protesters with disproportionate violence. Besides that, the slow pace of socioeconomic reintegration and the low electoral adherence of the population to the FARC party are current challenges to the sustainability of peace in Colombia (GASPAR, 2021).

Right after the protests, the UNSC held a briefing meeting on 21 April to address the current situation in Colombia. For Russia, security measures to protect FARC party members against violence must be the main concern, especially with the proximity of presidential elections next year. For the United States, security actions must be combined with improving rural infrastructure, as part of the illicit crop substitution program. The United Kingdom and France urged the Colombian Government to strengthen the comprehensive rural reform as a way to accelerate reintegration. And China expressed its support for Colombia's socioeconomic reintegration through the provision of vaccines against COVID-19. As for the rotative members, Saint Vincent and the Grenadines (who spoke also on behalf of Kenya, Niger, and Tunisia) stressed the need to accelerate the development of productive projects that could increase the income of former combatants. For Viet Nam and India, the efforts of the FARC party to run the 2022 elections must be seen as a positive step, and its security must be guaranteed (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021 a).

In sum, there is a consensus among Council members that the ongoing crisis in Colombia is a deep concern, and peace in the country could be jeopardized without strengthening the reintegration process. As put by Carlos Ruiz Massieu, Special Representative and Head of the United Nations Verification Mission in Colombia, on the political front, the UN mission must focus on promoting reconciliation and non-stigmatization, otherwise, the 2022 elections could be marked by violence and polarization. As for the socioeconomic front, the Special Representative defended that "guaranteeing former combatants' access to livelihoods is essential. Access to land for productive projects is key to sustainability, as most of them are related to agriculture and livestock" (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021 b, p. 16). Therefore, ensuring the sustainability of the reintegration process remains the main challenge and priority of the UN Verification Mission in Colombia.

References

- GASPAR, G. "Colombia 2021: crisis y proyecciones". In: *Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (ERIS - GEDES)*, 11 May 2021. Available at: <<https://gedes-unesp.org/colombia-2021-crisis-y-proyecciones/>>. Accessed 10 June 2021.
- IGLESIAS, E. S.; JIMÉNEZ, V. S. "El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombianos". In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 121, April 2019, pp. 67-90. Available at: <https://www.cidob.org/es/content/download/72791/2343723/version/7/file/67-90_EDUARDO%20S%C3%81NCHEZ%20IGLESIAS%20Y%20VICENTE%20S%C3%81NCHEZ%20JIM%C3%89NEZ.pdf>. Accessed 02 April 2021.
- JOSHI, M. *et al.* "The Effect of COVID-19 on Peace Agreement Implementation: The cases of Colombia, South Sudan, and the Philippines". In: *Krock Institute for International Peace Studies*, Prio Paper, 2020. Available at: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/The%20Effect%20of%20COVID-19%20on%20Peace%20Agreement%20Implementation%2C%20PRIO%20Paper%202020.pdf>>. Accessed 05 April 2021.
- QUINTERO, L. Z. "La reincorporación colectiva de las FARC-EP: una apuesta estratégica en un entorno adverso". In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 121, April 2019, pp. 45-66. Available at: <https://www.cidob.org/es/content/download/72790/2343686/version/7/file/45-66_LILIANA%20ZAMBRANO%20QUINTERO.pdf>. Accessed 02 April 2021.
- UNITED NATIONS (UN). "Former combatants produce thousands of face masks to benefit vulnerable population". In: *Official website of the UN Verification Mission in Colombia*, 16 June 2020. Available at: <<https://colombia.unmissions.org/en/former-combatants-produce-thousands-face-masks-benefit-vulnerable-populations>>. Accessed 20 June 2021.
- _____. "Mandate". In: *Official website of the UN Verification Mission in Colombia*, 2021. Available at: <<https://colombia.unmissions.org/en/mandate>>. Accessed 17 June 2021.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). *Practice Note on Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-combatants*. New York: United Nations Development Program, 2012. Available at: <<https://www.undp.org/content/dam/geneva/docs/UNDP%20DDR%20Practice%20Note.pdf>>. Accessed 06 April 2021.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Overall policy matters pertaining to special political missions*. Report of the Secretary-General. Seventy-third session, 23 August 2018, A/73/337. Available at: <<https://www.undocs.org/A/73/337>>. Accessed 9 June 2021.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). *Letter dated 29 March 2017 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*. United Nations Security Council, 21 April 2017 a, S/2017/272. Available at: <<https://undocs.org/S/2017/272>>. Accessed 11 May 2021.
- _____. *Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 27 December 2017 b, S/2017/1117. Available at: <<https://undocs.org/S/2017/1117>>. Accessed 07 April 2021.

- _____. *'Stay the Course', Build on Progress Already Made, Special Representative Urges Parties to Colombia Peace Accord, in Briefing to Security Council*. United Nations Security Council Press Release, 21 April 2021 a, SC/14499. Available at: <<https://www.un.org/press/en/2021/sc14499.doc.htm>>. Accessed 12 May 2021.
- _____. *United Nations Verification Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 28 December 2018, S/2018/1159. Available at: <<https://www.undocs.org/s/2018/1159>>. Accessed 15 May 2021.
- _____. *United Nations Verification Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 26 December 2019, S/2019/988. Available at: <<http://www.undocs.org/s/2019/988>>. Accessed 15 May 2021.
- _____. *United Nations Verification Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 25 September 2020 a, S/2020/943. Available at: <<https://www.undocs.org/s/2020/943>>. Accessed 20 June 2021.
- _____. *United Nations Verification Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 29 December 2020 b, S/2020/1301. Available at: <<https://undocs.org/en/S/2020/1301>>. Accessed 20 June 2021.
- _____. *United Nations Verification Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 26 March 2021 b, S/2021/298. Available at: <<https://www.undocs.org/en/S/2021/298>>. Accessed 20 June 2021.

The work of the United Nations country team: advancing the mandate of the UN Verification Mission in Colombia

Eduardo Ananiades

The Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace between the Government of Colombia and the *the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo* (FARC-EP) states that the mandate of the United Nations (UN) Verification Mission in Colombia¹ must be supported by the work of the UN country team. This team is composed by 23 UN offices, funds, and agencies² that are responsible for working together with the UN mission in order to advance the implementation of the peace agreement in specific areas (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2017, pp. 184-186).

This article addresses some of the initiatives and projects run by the United Nations Development Programme (UNDP), the Food and Agriculture Organization (FAO), and the World Food Programme (WFP), in the area of rural development and food security; the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), in the area of illicit crops substitution; the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), and the United Nations Children's Fund (UNICEF), on matters related to women, children and youth; and the World Health Organization (WHO), on coordinating the response to the COVID-19 pandemic in Colombia.

One important aspect of the Final Agreement is promoting peace through a comprehensive rural reform. After all, land concentration associated with violent expropriation of rural communities was one of the causes of the 40-year conflict between Government forces and the guerrillas (ACEVEDO *et al.*, 2020, p. 25). Nonetheless, after the peace agreement in 2016, the Colombian Government was not able to implement productive projects in rural zones in the pace needed to reintegrate former combatants. In 2017, the Colombian National Reintegration Council approved only one of 26 productive projects in the pipeline. So, the UNDP supported Colombian Government to accelerate the approval of all these projects by mid-2018, a task that was completed together with the training of 350 former combatants as agricultural technicians (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2018, p. 9).

Currently, the UNDP strategy in Colombia focuses on promoting rural development at the local level. The agency has run projects to provide economic opportunities to the rural population through education, professional training, and the creation of new income sources (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2019, pp. 14-16). One important UNDP initiative in this regard is the inclusion of former combatants' products in supermarket chains and restaurants all over the country (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 b, p. 6).

¹ See the article "The Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace and the United Nations Verification Mission in Colombia" for a discussion about the mandate of this UN mission.

² For a full list of the UN entities present in Colombia see UNITED NATIONS SUSTAINABLE DEVELOPMENT GROUP, 2021.

The FAO and the WFP complement the work of UNDP in rural development by including food security projects as part of the productive reintegration of former combatants. This work is crucial because “as access to land and long-term productive projects have not yet materialized, access to food is an important incentive for former FARC-EP members to remain in the territorial areas” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2018, p. 6). Since 2018, the FAO and WFP not only have provided basic food supply to the regions with greater needs but also supported the creation of cooperatives and provided training so former combatants can produce and sell their own food.

The efforts of the UN country team in rural areas also include projects to substitute illicit crops. In 2017, the Government of Colombia announced a plan for the voluntary eradication of coca crops, in which families would receive financial support to substitute illicit crops for legal alternatives (DENNIS, 2017). The UNODC mandate in Colombia is to monitor and supervise how families and the Government are implementing this plan. According to the UNODC, from 2017 to 2019, more than 40.000 hectares of coca were eradicated voluntarily, and almost 39 thousand families received payments from the Government plan (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2019, p. 5).

Nevertheless, families that are part of the substitution plan have raised two issues. Firstly, they have complained about the delays in investments and productive projects that are crucial to their transition to licit economy. Without this support, they cannot increase their income, being susceptible to return to illicit crops. Secondly, many families are facing violent threats from cartels, which reduce the incentives to families to adhere to the substitution program. This has also affected UNODC personnel, and two UNODC teams needed to be evacuated in 2020 due to questioning by illegal armed groups (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 c, p. 16).

The lack of security and threats of violence have also affected vulnerable groups and minorities, especially women, children, and youth. Colombian women have suffered disproportionately with violence and displacement on top of the emotional and material burden of being a woman in a patriarchal society (BREÑA; PÉREZ, 2008, p. 37). To address gender inequality in the country, the mandate of UN-Women in Colombia has different levels of action. One of them is to protect, empower, and include women into Colombian political life, supporting projects to encourage their leadership at the community and national level, reducing gender disparity. Besides, UN-Women is responsible for fighting against gender-based violence in the country, such as threats of violence against indigenous and Afro-Colombian women. According to UN-Women, “among 3,445 cases of murder in Indigenous and Afro-Colombian individuals, 65.5% were women” (UN-WOMEN, 2021).

Approximately 11 to 16 thousand children and youth were recruited as combatants in armed groups during the conflict in Colombia, so their reintegration is also a crucial part of the peace agreement (PÁEZ, 2002). In 2018, the Government of Colombia launched a program called “A Different Path of Life”, with the goal of promoting the reintegration of 123 children and adolescents that were part of the FARC-EP into civil life. With the support of UNICEF, the program properly registered former children and youth combatants as citizens, giving them financial support and access to basic care and social programs. However, it is estimated that 2,200 former combatant children remain unassisted, and the UN Verification Mission and UNICEF have created child-friendly

spaces in more vulnerable areas (UNITED SECURITY COUNCIL, 2020 b, p. 13).

With the COVID-19 outbreak in 2020, the WHO together with Pan American Health Organization (PAHO) started to lead the UN country team in the response to the pandemic. The first challenge was to give assistance to communities of former combatants that live in areas with low access to health services, such as farmers established between the cordilleras; indigenous peoples in the Amazon, the Colombian Andes mountains, and the Guajira desert; and Afro-Colombian communities who live in the rainforest (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, p. 1). Usually, these communities present poor sanitary conditions and they share facilities with many people. The UN country team helped communities to organize quarantines and provided them with health supplies to sanitize spaces and test communities (UNITED NATIONS, 2020).

The second challenge the UN country team faced due to the pandemic was the increasing violence and armed disputes among illegal actors, directly affecting the work of UN personnel: “The Department of Safety and Security registered 19 security incidents affecting United Nations personnel, ranging from robbery to threats and movement restrictions” (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021 b, p. 15). Violence in the country was also fueled by the aggravation of social inequalities during the pandemic, and cuts in social services were one of the main reasons for the massive protests that took place across the country in April 2021 (GASPAR, 2021).

With this scenario of instability, the United Nations Security Council (UNSC) addressed the main areas of work of the UN country team in its latest meetings about the UN Verification Mission in Colombia. In a meeting held on 14 July 2020, the representative of Saint Vincent and the Grenadines, also speaking on behalf of Niger, Tunisia, and South Africa, summarized the consensual view of Council members on the current situation. In its statement, the country emphasized that the COVID-19 outbreak has emerged as an obstacle to the implementation of the peace agreement, and that the UN country team should continue its efforts to integrate former combatants into civil life through productive alternatives to get them out of illicit activities. Moreover, the Council member expressed its concern about the persistence of violence against community leaders engaged in human rights causes (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020 a, pp. 7-9).

In a Council meeting held on 21 April 2021, Ireland and Mexico pointed out the persistence of gender-based and ethnic violence was a great challenge in Colombia. For these countries, the pandemic has increased violence against women and other vulnerable groups, such as the Afro-Colombian and indigenous communities. Mexico specifically stressed that the Colombian Government should increase funding to prevent violence against women, whereas Ireland underlined the need to include more women in decision making processes (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021 a).

Ireland, together with Norway, also expressed its concerns about the situation of children and youth. Currently, children and young people are being killed in crossfires, or recruited to integrate non-state armed groups, and, as a consequence of the pandemic, they are more susceptible to physical and psychological suffering. For both Council members, the Colombian Government and the UN country team should make progress in the topic by increasing security measures and social

programs to protect children's rights (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021 a).

A new issue addressed by Council members in 2021 is the rising in the use of anti-personnel mines and explosive devices. As data from the International Committee of the Red Cross (ICRC) show, "there were 389 victims of explosive hazards in Colombia in 2020, the highest number in four years" (SECURITY COUNCIL REPORT, 2021). In their statements, Norway and Mexico outlined that the pandemic has increased internal forced displacement, and people in transit are vulnerable to walking on landmines or other types of weapons that represent an explosive hazard. Expressing its concern about this problem, Mexico called upon greater measures to prevent trafficking of light weapons (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021 a). As a response, the UNDP expanded its action to incorporate humanitarian activities in mine action and the United Nations Mine Action Service has trained 94 former combatants to detect antipersonnel landmines (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2021 b, p. 10).

As the mandate of the UN Verification Mission in Colombia was expanded by the UNSC until 31 October 2021, the UN country team has the challenge to address the current situation of increasing violence and socioeconomic crisis. This means that strengthening peace in Colombia will require an encompassing approach of the UN country team, focusing on sustainable development and the inclusion of minorities and vulnerable groups.

References

- ACEVEDO, J. *et al.* "Colombia. Desigualdad y Violencia Anti-Sindical en un Contexto de Desarrollo Neoliberal". In: NEFFA, J. C.; TOLEDO, E. de la G. (Eds.). *Trabajo y crisis de los modelos productivos en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, April 2020, pp. 19-76.
- BREÑA, M.; PÉREZ, F. "Forced Displacement among Rural Women in Colombia". In: *Latin American Perspectives*, Vol. 35, No. 06, November 2008. Available at: <https://www.jstor.org/stable/27648134?read-now=1&refreqid=excelsior%3Aa790cf360f794425775dfc480e741533&seq=1#page_scan_tab_contents>. Accessed 07 June 2021.
- DENNIS, C. "Colombia's New Crop Substitution Plan Facing Old Obstacles: Report". In: *InSight Crime*, 13 July 2017. Available at: <<https://insightcrime.org/news/analysis/colombia-new-crop-substitution-plan-facing-old-obstacles-report/>>. Accessed 07 June 2021.
- GASPAR, G. "Colombia 2021: crisis y proyecciones". In: *Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (ERIS - GEDES)*, 11 May 2021. Available at: <<https://gedes-unesp.org/colombia-2021-crisis-y-proyecciones/>>. Accessed 10 June 2021.
- PÁEZ, E. "Child Soldiers in Colombia, South America". In: *Enabling Education*, No. 7, October 2002. Available at: <<https://www.eenet.org.uk/enabling-education-review/enabling-education-7/newsletter-7/7-11/>>. Accessed 21 June 2021.
- SECURITY COUNCIL REPORT. "Colombia Meeting via VTC". In: *What's In Blue*, 20 April 2021. Available at: <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/04/colombia-meeting-via-rtc>>.

php>. Accessed 10 May 2021.

UNITED NATIONS (UN). "This is how quarantine is experienced in the former Territorial Areas for Training and Reintegration. In: *Official website of the UN Verification Mission in Colombia*, 8 May 2020. Available at: <<https://colombia.unmissions.org/en/how-quarantine-experienced-former-territorial-areas-training-and-reintegration>>. Accessed 21 June 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Independent Country Programme Evaluation Colombia*. New York: United Nations Development Programme, 2019. Available at: <<https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/13781>>. Accessed 30 March 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). *Identical letters dated 19 January 2016 from the Permanent Representative of Colombia to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council (S/2016/53). Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia (S/2020/63)*. Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 14 July 2020 a, at 10:35 a.m. S/PV.8749. Available at: <<https://undocs.org/en/S/PV.8749>>. Accessed 06 April 2021.

_____. *Letter dated 29 March 2017 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*. United Nations Security Council, 21 April 2017, S/2017/272. Available at: <<https://undocs.org/S/2017/272>>. Accessed 11 May 2021.

_____. *Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 2 April 2018, S/2018/279. Available at: <<http://www.undocs.org/s/2018/279>>. Accessed 10 May 2021.

_____. *'Stay the Course', Build on Progress Already Made, Special Representative Urges Parties to Colombia Peace Accord, in Briefing to Security Council*. United Nations Security Council Press Release, 21 April 2021 a, SC/14499. Available at: <<https://www.un.org/press/en/2021/sc14499.doc.htm>>. Accessed 12 May 2021.

_____. *United Nations Verification in Colombia*. Report of the Secretary-General, 26 March 2020 b, S/2020/239. Available at: <<http://www.undocs.org/s/2020/239>>. Accessed 11 May 2021.

_____. *United Nations Verification Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 26 December 2019, S/2019/988. Available at: <<http://www.undocs.org/s/2019/988>>. Accessed 15 May 2021.

_____. *United Nations Verification Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 29 December 2020 c, S/2020/1301. Available at: <<https://undocs.org/en/S/2020/1301>>. Accessed 20 June 2021.

_____. *United Nations Verification Mission in Colombia*. Report of the Secretary-General, 26 March 2021 b, S/2021/298. Available at: <<https://www.undocs.org/en/S/2021/298>>. Accessed 20 June 2021.

UNITED NATIONS SUSTAINABLE DEVELOPMENT GROUP (UNSDG). "UN Colombia Country Team". In: *Official website of the United Nations Sustainable Development Group*, 2021. Available at: <<https://unsdg.un.org/un-in-action/colombia>>. Accessed 21 June 2021.

UN-WOMEN. "Status of Women's rights in Colombia". In: *Official website of UN-Women*, 2021. Available at: <<https://lac.unwomen.org/en/donde-estamos/colombia>>. Accessed 21 June 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Colombia: Through a structured and coordinated response, Colombia seeks to leave no one behind in the fight against COVID-19*. Geneva: World Health Organization, 2020. Available at: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/country-case-studies/colombia-c19-case-study-20-june.pdf?sfvrsn=6dd6038d_2&download=true>. Accessed 30 March 2021.

Final considerations and questions for debate

*Eduardo Ananiades
Lais Cavallin Rodrigues
Larissa Ricardo Gomes Lyria
Patrick Rodrigues Francisco
Thaís Bortolozzo Boldrin*

The four articles in this report outlined how the Final Agreement for Ending the Conflict and Building a Stable and Lasting Peace must be recognized as one of the most important achievements in the history of Colombia. For the first time in 50 years, it was possible to achieve a political agreement between the Government of Colombia and the *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo* (FARC-EP) to transition from a situation of armed conflict to a context in which the construction of peace would be possible.

Besides, there is no doubt that the United Nations (UN) was an important actor in the peace process, supporting both parties with its mediation and diplomatic efforts. The UN Verification Mission in Colombia is considered one of the most successful special political missions created by the United Nations Security Council (UNSC) so far. From the perspective of the UN, this mission is firstly regarded as a success because it was created by the solicitation and consent of the Government of Colombia. Secondly, it is seen as role model to other UNSC special political missions due to its tripartite mechanism, which has empowered the mission to solve conflicts among the parties during the implementation of the Final Agreement, reinforcing their confidence in the peace process. As summarized by Carlos Ruiz Massieu, Special Representative and Head of the UN Verification Mission in Colombia:

Colombia is a paradigmatic case. It is a case of success in which we have the unity, the consensus in the Security Council. And this is a curious subject because obviously we have many challenges and many issues in the implementation. In our day by day, we see it clearly in security matters and the integral implementation as such. But we must never lose sight of all the achievements that Colombia has had in the implementation, and which is very significant, for the United Nations, to be part of this successful process (MASSIEU *apud* MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LA ONU EN COLOMBIA, 2020, our translation¹).

However, it is still uncertain if the success of the peace agreement will be translated into a stable and lasting peace. As the articles in this report showed, the situation of violence and insecurity, the existence of new illegal armed groups, and the lack of an inclusive development strategy in the country are real threats to the peace process. After all, the political agreement was not able to end violence pragmatically, as mass deaths, murders and threats of violence continue

¹ From the original: "Colombia es un caso paradigmático. Es un caso de éxito, en el cual tenemos la unidad, el consenso en el Consejo de Seguridad. Y esto es un tema curioso porque evidentemente tenemos muchos desafíos y muchos retos en la implementación. En nuestro día a día lo vemos claramente en temas de seguridad y de la implementación integral como tal. Pero nunca hay que perder de vista todos los logros que ha tenido Colombia en la implementación, y lo cual, para Naciones Unidas es muy significativo ser parte de este proceso de éxito" (MASSIEU *apud* MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LA ONU EN COLOMBIA, 2020).

to be a reality in the country. This is especially sensitive in the case of former combatants and their families, who are allocated in territories where the Colombian Government is not able to provide security and infrastructure to ensure their interests and protection (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2020).

As a special political mission, the UN Verification Mission in Colombia does not have a military or security component, therefore, it has addressed the issue of violence in the country through pacific means. On one hand, the UNSC has expanded the juridical mandate of the mission, in order to accelerate the development of legal measures that could protect individuals and groups threatened by violence. On the other hand, the UN country team has the responsibility of accelerating the reintegration process, because the current pace is not enough to sustain the implementation of the peace agreement.

The UN mission needs to better coordinate with the UN country team to tackle multidimensional challenges and to promote the complete reintegration of former combatants to civil and socioeconomic life. Firstly, the UN needs to support a genuine rural reform that would allow the production of small producers to prosper – without that, it is not possible to consolidate the substitution of illegal crops in the country. Besides, the rural reform must tackle the deep inequalities generated by the large-scale export-oriented agriculture that is still prevalent in the country (AVILÉS, 2008, pp. 417-418). Secondly, the UN should promote an inclusive development strategy with a greater presence of the State, in terms of institutionalizing a net of social welfare to all Colombians. The massive protests all over the country in April 2021 against President Duque's tax reform and cuts in social services in the middle of the COVID-19 pandemic is an example of the urgent need of such strategy.

If not addressed in an urgent matter, all these challenges may turn the presidential electoral process in the country next year into a context of greater violence and polarization. In that sense, while debating the UN Verification Mission in Colombia, delegates should acknowledge the following questions:

1. Considering the emergence of new illegal armed groups, how can the UN mission help the Colombian Government and the FARC party to incorporate these groups in the implementation of the Final Agreement?

2. In the context of increasing violence and insecurity, violence against indigenous and Afro-Colombian women and the recruitment of children by illegal armed groups are two areas of great concern for the UNSC. What additional measures can the UN mission together with the UN country team take to protect those groups?

3. The political and socioeconomic reintegration of former combatants has reached a point of stagnation in recent years. Communities that rely on governmental initiatives to be reintegrated have vocalized their discontent in the recent protests in April 2021. How can the UN mission support the Government of Colombia to accelerate the implementation of the comprehensive rural reform?

References

- AVILÉS, W. "US Intervention in Colombia: The Role of Transnational Relations". In: *Bulletin of Latin America Research*, vol. 27, No. 3, 2008, pp. 410-429. Available at: <https://www.jstor.org/stable/27734044?read-now=1&refreqid=excelsior%3A5d0a752d66cbdb52e88b5f98db3d5674&seq=8#page_scan_tab_contents>. Accessed 11 June 2021.
- MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LA ONU EN COLOMBIA. *La ONU y la paz de Colombia, un acuerdo exitoso de implementación incierta - por Agencia EFE*. 19 September 2020 (4m07s). Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=v5iXikOMP_Q>. Accessed 22 June 2021.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). *Identical letters dated 19 January 2016 from the Permanent Representative of Colombia to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council (S/2016/53). Report of the Secretary-General on the United Nations Verification Mission in Colombia (S/2020/63)*. Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 14 July 2020, at 10:35 a.m. S/PV.8749. Available at: <<https://undocs.org/en/S/PV.8749>>. Accessed 12 June 2021.



REPORT 5

Immunization Agenda 2030

World Health Assembly

Researchers

Ana Beatriz Olmos Bueno

Bianca Porcari Corraça

Camila Ferri Luciano

Felipe Neves Moretti

Gabriela Nunes Pinto

Santiago Nuri Fernandes

Advisor

Professor Patrícia Nogueira Rinaldi

EXECUTIVE SUMMARY

*Ana Beatriz Olmos Bueno
Bianca Porcari Corraça
Camila Ferri Luciano
Felipe Neves Moretti
Gabriela Nunes Pinto
Santiago Nuri Fernandes*

The World Health Organization (WHO) is a specialized agency created in 1948 under the United Nations (UN) umbrella. As stated in Article 1 of its Constitution, “the objective of the World Health Organization (hereinafter called the Organization) shall be the attainment by all peoples of the highest possible level of health” (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, p. 2). In order to achieve this objective, the WHO is the central coordinator of international cooperation for global health, playing a major role in strengthening health systems, monitoring global epidemics, and controlling and eradicating diseases.

Currently, the WHO is composed by 194 Member States¹ that meet annually in the World Health Assembly (WHA). The WHA is the main decision-making body of the WHO, and Member States can both adopt legally binding international health regulations and recommendatory resolutions. The work of the WHA is divided in two committees: Committee A is responsible for technical and health matters; and Committee B addresses financial and management issues. The decisions of the WHA are supported by the work of the Executive Board (EB), which is composed of 34 specialists in the field of health for a 3-year term. The EB is in charge of providing scientific recommendations to and approving the provisional agenda of the WHA. Finally, under the leadership of its Director-General, the WHO Secretariat is responsible for technical and administrative activities and the implementation of campaigns and programs run by the Organization (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020 a).

One important aspect of the WHO’s work is promoting immunization through mass vaccination campaigns. For the Organization, vaccines are one of the most successful ways to eradicate and prevent life-threatening diseases. Since its first Expanded Programme on Immunization in 1974, the WHO has worked together with Member States and the scientific and health communities to develop, produce, and include vaccines as part of primary health care systems. Its latest endeavor on this issue was the creation of the Immunization Agenda 2030 (IA2030) in 2020. The IA2030 is a global and multi-stakeholder strategy that aims to immunize everyone in the world, regardless of region, country, economic status, or ethnicity. This agenda takes into account the different situations in different regions of the world, seeking to reach especially those who face greater difficulties in having access to vaccines, such as economically deprived regions and those in humanitarian situations (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020 b).

Nevertheless, current efforts of the WHO to expand immunization coverage through vaccination

¹ The WHO is composed by all UN Member States, except for Liechtenstein, plus Cook Islands and Niue.

have faced major setbacks, and this report aims to address some of the challenges posed not only by the increasing infectious disease outbreaks, such as the COVID-19 pandemic, but also by the general context of unilateral health diplomacy and growing levels of vaccine hesitancy and mistrust. For that, this report is divided in four articles. The first one discusses the main global strategies carried out by the WHO in the 2000s and how they paved the way for the adoption of the IA2030. The second article presents an overview of the current immunization landscape, focusing on the main successes and challenges for global immunization. The third one addresses the importance of immunization considering the context of conflict, climate change, and population movements. The fourth article analyzes the North-South immunization divide during the COVID-19 pandemic, highlighting the main obstacles for the development, production, and distribution of COVID-19 vaccines to developing countries. Lastly, the report presents its final considerations with questions regarding the current challenges to the IA2030.

References

- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Basic documents: forty-ninth edition (including amendments adopted up to 31 May 2019)*. Geneva: World Health Organization, 2020 a. Available at: <https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-en.pdf#page=7>. Accessed 08 June 2021.
- _____. *Immunization Agenda 2030: A global strategy to leave no one behind*. Geneva: World Health Organization, 2020 b. Available at: <<https://www.who.int/teams/immunization-vaccines-and-biologicals/strategies/ia2030>>. Accessed 01 April 2021.

The century of vaccines: from the Global Vaccine Action Plan to the Immunization Agenda 2030

*Camila Ferri Luciano
Santiago Nuri Fernandes*

Since its creation in 1948, the World Health Organization (WHO) has coordinated measures to eradicate life-threatening diseases globally. In its first decades of work, the focus was on treatment: after all, the 20th century was marked by the discovery of antibiotics, and their use was crucial for treating diseases and reducing mortality and morbidity rates all over the world (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2013, p. 13). However, the WHO has been concerned with antibiotic resistance due to the wrong or unnecessary use of this treatment, and since the 1970s the organization has relied on immunization through vaccination to address health issues globally (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2016).

Considering the potential of vaccines to control and prevent diseases, especially in the interconnected world we live in, the purpose of this article is to present the main global initiatives conducted by the WHO in the field of immunization. Firstly, the importance of vaccination as a strategic tool to promote global health will be addressed. Secondly, the main WHO global strategy frameworks to promote full immunization in the 21st century will be presented: the Global Immunization Vision and Strategy in 2006; the Decade of Vaccines in 2011; the Global Vaccine Action Plan in 2012; and the WHO's most recent strategy, the Immunization Agenda 2030.

Immunization is defined as a method to develop and strengthen our immune system, which is "the body's defense mechanisms to provide protection against infection and illness" (AUSTRALIAN ACADEMY OF SCIENCE, 2021, p. 4). The most efficient way to achieve immunization is through vaccines, which are usually made of killed or weakened forms of viruses or bacteria that enable the natural production of antibodies to fight against a specific disease. So, if our immune system is exposed to weakened or killed disease-causing pathogens, it will be able to fight them before we get sick, meaning that we are immune (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2021).

Vaccines are successful to promote the immunization of both kinds of diseases: the ones that are spread person-to-person, such as the COVID-19, and the ones that are not, such as tetanus. According to the WHO, immunization nowadays is responsible for the prevention of between 4 and 5 million deaths every year. In 2019, it was estimated that 116 million infants – around 85% of all the children around the world – received the three doses of diphtheria-tetanus-pertussis (DTP3) vaccine, protecting them against disabilities or death caused by these diseases (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020 c). Besides that, not only young people benefit from vaccines, but immunization also work as protection for the elderly and vulnerable people.

In places where vaccination levels are high, not only people are more likely to be immune from diseases, but also fewer pathogens are spread. Therefore, the risk of disease in non-immune people

is low, protecting them by other people's immunity¹. In addition, vaccines are key for resilience when outbreaks occur, since the immunized communities' response to outbreaks is better, by reacting faster, and avoiding damages to the community (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020 b, pp. 12-13).

For the WHO, immunization through vaccines is an investment in the future, and that was the idea behind the Expanded Program on Immunization (EPI), launched in 1974 as the first WHO initiative to promote large scale infant immunization against six diseases (measles, poliomyelitis, neonatal tetanus, tuberculosis, diphtheria, and pertussis). In the 1980s, the World Health Assembly (WHA) decided to include the EPI as a crucial element of Primary Health Care². The positive results of the EPI were seen in the 1990s, when infant immunization in developing countries exceeded 50% (CUETO *et al.*, 2019, pp. 190-193).

However, it was only in the 2000s that the WHO started to deploy global strategies to promote immunization to all people and against a broader set of diseases. Therefore, different from the last century, the 21st century is known as the century of vaccines: "This century promises to be the century of vaccines, with the potential to eradicate, eliminate or control a number of serious, life-threatening or debilitating infectious diseases, and with immunization at the core of preventive strategies" (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2013, p. 13).

In order to fulfill this promise, the WHO, together with the United Nations Children's Fund (UNICEF), launched the Global Immunization Vision and Strategy (GIVS) in 2005. To be executed between 2006 and 2015, the GIVS was the first long-term strategic framework for promoting immunization. It was divided into four strategic areas, which were: "Protecting more people in a changing world; introducing new vaccines and technologies; integrating immunization, other health interventions and surveillance in the health systems context; and immunizing in the context of global interdependence" (WORLD HEALTH ORGANIZATION; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2005, p. 7). Moreover, the GIVS was linked with the achievement of the Millennium Development Goals (MDGs), specifically with Goals 4 (reducing child mortality), Goal 5 (improving maternal health), and Goal 6 (combating HIV/AIDS, malaria, and other diseases)³. The main achievement of the GIVS was the reduction in child mortality from about 9.6 million in 2000 to 7.6 million in 2010 (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2013, p. 14).

Nevertheless, the results performed by the GIVS were limited due to implementation gaps among countries. Even including global interdependence as one strategic area of the framework, the differences between developed and developing countries in both needs and governmental

1 This indirect protection through vaccination is called population immunity: the development of immunity in a community through vaccination or by the previous infection (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2021).

2 The WHO defines Primary Health Care as "a whole-of-society approach to health that aims to ensure the highest possible level of health and wellbeing and their equitable distribution by focusing on people's needs and preferences (as individuals, families, and communities) as early as possible along the continuum from health promotion and disease prevention to treatment, rehabilitation and palliative care, and as close as feasible to people's everyday environment" (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2018, p. 2).

3 The MDGs were the goals established in consonance with the UN Millennium Declaration (2000), with the purpose of fighting against "poverty, hunger, disease, illiteracy, environmental degradation, and discrimination against women" (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2018).

capacities were the main obstacles to achieve the GIVS ambitious goals. Because of insufficient support, monitoring, and global recommendations, the introduction of new vaccines in developing countries was not completed successfully, and the implementation of the MDGs 4 and 5 were compromised. Moreover, these countries were mostly dependent on the financing provided by the Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI)⁴, which alone could not cover the introduction of new vaccines in low and middle-income countries, harming immunization to the diseases covered by MDG 6. For example, estimates from 2010 showed that while 5 in 6 European countries had its DPT3 coverage in 90% of its population or more, just 10 in 33 African countries had this percentage (KAMARA, *et al.*, 2012, p. 14, pp. 17-18).

Before the official expiration of the GIVS in 2015, the 64th WHA launched the Decade of Vaccines (2011-2020) in 2011, with the purpose of achieving the following immunization goals: ending poliomyelitis; meeting vaccination and disease elimination targets all over the world; developing and introducing new vaccines; and exceeding the targets under MDG 4. In the following year, the WHA decided to launch the Global Vaccine Action Plan (GVAP) in order to strategically support the implementation of the goals under the Decade of Vaccines and better cover the gaps in immunization among countries, especially in “lower-middle-income countries with large populations, where the majority of the unvaccinated live” (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2013, p. 19).

The GVAP was guided by six principles – country ownership, shared responsibility and partnership, equity, integration, sustainability, and innovation – aiming at strengthening local, regional, and national capabilities through flexible and specific strategies to deliver strong programs and assure equity access to immunization. Moreover, the GVAP established a set of strategic objectives⁵ to strengthen immunization programs globally through legislation, public policies, multi-stakeholder partnerships and sustainable funding and innovation (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2013, pp. 22-23; pp. 30-31).

In 2020, the end of the Decade of Vaccines showed progress in reducing the incidence of polio and measles through vaccination; and increasing global vaccine coverage for many diseases. However, the final evaluation of the GVAP revealed that it failed to meet many of its ambitious targets: “Globally, coverage of essential vaccines has stagnated. Despite intensive efforts, polio has not been eradicated and measles is undergoing an alarming resurgence. The benefits of immunization are still unequally shared, both within and between countries” (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2019, p. vii). In terms of lessons learned, the WHO noticed that its top-down strategy prevented the GVAP to properly address the differences among and within countries. It was not able to offer

4 The Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI) is an international fund that intends to contribute to immunization programs, mainly, in the poorest countries. See further information about the GAVI in the article “Operationalizing the Immunization Agenda 2030 during the COVID-19 pandemic: The North-South immunization divide”.

5 The six strategic objectives were: (i) All countries commit to immunization as a priority; (ii) Individuals and communities understand the value of vaccines and demand immunization as both their right and responsibility; (iii) The benefits of immunization are equitably extended to all people; (iv) Strong immunization systems are an integral part of a well-functioning health system; (v) Immunization programmes have sustainable access to predictable funding, quality supply, and innovative technologies; and (vi) Country, regional, and global research and development innovation maximize the benefits of immunization (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2013, pp. 30-31).

immunization solutions to unique challenges presented in different communities, such as the situation of vulnerable population, economic and political crises, and an unexpected shift to anti-vaccination ideas and information (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2013, p. 13; p. 16).

Considering the partial results of the Decade of Vaccines and the GVAP – and taking into consideration the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development by the United Nations in 2015⁶ – the Executive Board of WHO, during its 146th session on 3-8 February 2020, drafted a new strategy for the decade 2021-2030 that would rely on the lessons learned from and advance the goals under the GVAP (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020 a, p. 1). Called the Immunization Agenda 2030 (IA2030), it was adopted by the WHA during its 73rd session in August 2020. The IA2030 is based on four core principles (people-centered, country-owned, partnership-based, and data-guided) and seven strategic priorities⁷, intending to tailor immunization programs from a bottom-up, instead of a top-down perspective. Countries are supposed to define targets that are aligned with local contexts and be accountable for their implementation; besides, the IA2030 was envisaged to be adapted to the changing global context, so it can be prepared to address potential new challenges (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020 b, p. 24; p. 30).

Currently, the COVID-19 pandemic is one of the most pressing challenge to the IA2030 since it has put immunization through vaccination at the center of global and national politics. Besides, the pandemic has disrupted many immunization and health programs and systems around the world and, therefore, finding a path for a safe routinized immunization service during the pandemic is necessary. Keeping up with DTP3, measles, neonatal tetanus, pneumococcal and rotavirus vaccination programs should be prioritized by the IA2030, guaranteeing that people get access to vaccine-preventable diseases during and after the COVID-19 pandemic. This is urgent, since many countries that do not have great coverage on measles, for example, are likely to face outbreaks of such diseases again (REQUEJO, *et al.*, 2020, p. 13).

Thus, the mandate of WHO on promoting global health through immunization and vaccination is not an easy task, especially in the context of the IA2030. Current regress or stagnation in global immunization should be addressed through an all-encompassing strategy, including all people and communities around the world, despite their differences. This is the only way to ensure that the 21st century will be the century of vaccines, building “a world where everyone, everywhere, at every age, fully benefits from vaccines for good health and well-being” (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020 b, p. 18).

6 The 2030 Agenda comprises 17 Sustainable Development Goals (SDGs), and more specifically, SDG 3 – “Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages”, has targets under the WHO mandate. Besides, immunization has a direct or indirect impact on 14 of the 17 SDGs. To see more about the WHO work related to the SDGs, consult https://www.who.int/health-topics/sustainable-development-goals#tab=tab_1.

7 The seven strategic priorities are: (i) Immunization programmes for primary health care and universal health coverage; (ii) Commitment and demand; (iii) Coverage and equity; (iv) Life course and integration; (v) Outbreak and emergencies; (vi) Supply and sustainability; (vii) Research and innovation (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020 b, p. 30).

References

- AUSTRALIAN ACADEMY OF SCIENCE. *The science of immunization – Questions and answers*. Canberra: Australian Academy of Science, 2021. Available at: <<https://www.science.org.au/files/userfiles/learning/documents/immunisation/2021/science-of-immunisation-QA-with-references-2021.pdf>>. Accessed 06 July 2021.
- CUETO, M. *et al.* *The World Health Organization: a history*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, 373p.
- KAMARA, L. *et al.* "Global Immunization Vision and Strategy (GIVS): a mid-term analysis of progress in 50 countries". In: *Health Policy and Planning*, No. 28, 2013, pp. 11-19. Available at: <<https://academic.oup.com/hegapol/article-pdf/28/1/11/1808065/czs020.pdf>>. Accessed 13 May 2021.
- REQUEJO, J., *et al.* *Immunization Coverage: are we losing ground?* Geneva: World Health Organization and United Nations Children's Fund, 2020. Available at: <<https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2020/07/WUENIC-Immunization-coverage-are-we-losing-ground-brochure-2020.pdf>>. Accessed 13 May 2021.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). "Antibiotic resistance: Why vaccination is important". In: *Official website of World Health Organization*, 11 November 2016. Available at: <<https://www.who.int/news-room/q-a-detail/antibiotic-resistance-why-vaccination-is-important>>. Accessed 05 May 2021.
- _____. *Global vaccine action plan - Draft immunization vision and strategy: "Immunization Agenda 2030"*. Report by the Director-General. Seventy-third World Health Assembly, Provisional agenda item 11.3, 6 May 2020 a, A73/7. Available at: <https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_7-en.pdf>. Accessed 07 July 2021.
- _____. *Global Vaccine Action Plan 2011-2020*. Geneva: World Health Organization, 2013. Available at: <<https://www.who.int/publications/i/item/global-vaccine-action-plan-2011-2020>>. Accessed 16 May 2021.
- _____. *Immunization Agenda 2030: A Global Strategy to Leave No One Behind*. Geneva: World Health Organization, 1 April 2020 b. Available at: <<https://www.who.int/publications/m/item/immunization-agenda-2030-a-global-strategy-to-leave-no-one-behind>>. Accessed 13 May 2021.
- _____. "Immunization Coverage". In: *Official website of World Health Organization*, 15 July 2020 c. Available at: <<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/immunization-coverage>>. Accessed 05 May 2021.
- _____. "Millennium Development Goals (MDGs)". In: *Official website of World Health Organization*, 19 February 2018. Available at: <[https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs))>. Accessed 10 June 2021.
- _____. *The Global Vaccine Action Plan 2011-2020 – Review and lessons learned*. Strategic Advisory Group of Experts on Immunization. Geneva: World Health Organization, 2019. Available at:

<<https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1255869/retrieve>>. Accessed 13 May 2021.

_____. "Vaccines and immunization: What is vaccination?". In: *Official website of World Health Organization*, 22 February 2021. Available at: <<https://www.who.int/news-room/q-a-detail/vaccines-and-immunization-what-is-vaccination>>. Accessed 05 May 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO); UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *A vision for primary health care in the 21st century: towards universal health coverage and the Sustainable Development Goals*. Geneva: World Health Organization, 2018. Available at: <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/328065/WHO-HIS-SDS-2018.15-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Accessed 07 July 2021.

_____. *Global Immunization Vision and Strategy 2006-2015*. Geneva: World Health Organization and United Nations Children's Fund, 2005. Available at: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69146/WHO_IVB_05.05.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Accessed 05 May 2021.

Climate change, population movements, and conflicts and political instability as challenges to the Immunization Agenda 2030

*Ana Beatriz Olmos Bueno
Bianca Porcari Corraça
Santiago Nuri Fernandes*

The World Health Organization (WHO) adopted its Immunization Agenda 2030 (IA2030) in 2020¹, which establishes a global vision and strategy for global immunization through vaccines for the decade of 2021-2030. For the WHO, there are eight challenges to the implementation of the IA 2030: The growing mistrust of population on immunization and vaccines; inequality among countries; demographic shifts that can prevent immunization for all age groups; the increasing number of outbreaks and new infections; the difficulty in maintaining a reliable and affordable supply of vaccines; climate change and natural disasters; population movements; and conflict and political instability (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, pp. 22-24).

This article analyzes how climate change, population movements, and conflicts and political instability are interconnected challenges to the IA2030². In terms of immunization, climate change has resulted in an increase of infectious diseases that needs to be addressed by vaccination programs. Conflicts are one of the main sources of disruption in immunization programs, posing the challenge to continue vaccinating people in these contexts. Due to new population movements, such as refuge, displacement, and migration, it is more difficult to track individuals and groups and include them in vaccination programs (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, p. 23).

Climate change is defined in the United Nations Framework Convention on Climate Change as “a change of climate that is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and that is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods” (UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, 2011, p. 2). The main cause of climate change is greenhouse gas emissions due to the increased use of fossil fuels, deforestation, and intensive agriculture. It is expected that global temperature will rise by 1.8 to 5.8°C by the end of this century (SHUMAN, 2010, p. 1061).

Climate change has altered rainfall and precipitation patterns, affecting the spread, range, and burden of infectious diseases, including vaccine-preventable ones. Besides, it has influenced the cycle of infectious diseases and their vectors and pathogens, disrupting seasonal disease patterns; and undermining ecological resilience by affecting the relationship between predators and prey, which prevents the spread of pests and pathogens (MAHMUD, 2020, p. 384). Therefore, climate

¹ For a discussion about the main pillars of the Immunization Agenda 2030, see the article “The century of vaccines: from the Global Vaccine Action Plan to the Immunization Agenda 2030”.

² For example, population movements may be caused by climate change, as well the cause of many conflicts can be related to the access to natural resources. Besides, conflicts and political instability can lead to an intensive flow of migration and population movements and may also compromise the commitment of countries to combat climate change.

change has increased the world's vulnerability to the emergence of epidemics and pandemics: "New populations will be exposed to vector-borne diseases such as malaria and dengue, and more flooding will increase the spread of waterborne diseases such as cholera" (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, p. 23).

The increase in infectious diseases due to climate change also causes disruption in health infrastructure, affecting immunization programs and, ultimately, the effectiveness of the IA2030. To tackle this challenge, the WHO needs to assist countries in reducing greenhouse gas emissions, following the commitments under the Paris Agreement; and coordinate a global climate-informed surveillance and response systems to monitor, and prevent, disease outbreaks (SHUMAN, 2010, pp. 1062-1063). Besides, the WHO must support governments in the development of safe and effective vaccines and organize immunization delivery services that take into account the effects of climate change.

The larger incidence of malaria cases globally is one example of how climate change directly affects immunization. According to the WHO (2020 a, p. 13), it is expected that there will be 60.000 deaths from malaria per year due to climate change from 2030 to 2050. However, this scenario can be changed with the strengthening of the WHO's Malaria Vaccine Implementation Programme (MVIP), a large-scale pilot program to immunize children with the RTS,S malaria vaccine³ in selected sub-Saharan African countries. Since the launch of the MVIP in 2019, more than 650.000 children have been protected by the RTS,S vaccine, accounting for the distribution of more than 1.7 million doses. This WHO initiative showed remarkable progress in providing protection against malaria, especially during the COVID-19 pandemic, when the global effort to control this disease seriously decreased (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2021).

Population movements are intrinsic to a globalized world, encompassing domestic and cross-border activities, such as displacement, refuge, and migration⁴. These movements are directly related to global immunization because pathogens are not limited by national borders, and populations in movement not only are more exposed to infections and new diseases, but they can also rapidly spread infectious diseases or introduce new ones in regions where such pathogens were absent (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, p. 23). The first challenge in ensuring equitable access to vaccines to populations in movement is the difficulty in reaching or tracking them. Secondly, refugees or undocumented immigrants are usually marginalized and overlooked by health policies. Most countries do not include them in immunization programs, only providing access to health in emergencies and specific conditions. Besides, it is hard for refugees or undocumented immigrants to ask for health assistance, given that they fear being reported to immigration authorities (WORLD

3 The RTS,S vaccine is the only tested "vaccine that can significantly reduce malaria, and life-threatening severe malaria, in young African children" (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2021).

4 There are different factors that cause population movements, such as urbanization, industrialization, labor patterns, natural disasters, conflicts, political instability, among others. For more on this discussion, see CASTELLI, F. "Drivers of migration: why do people move?". In: *Journal of Travel Medicine*, Vol. 25, Issue 1, 2018, pp. 1-7. Available at: <<https://academic.oup.com/jtm/article/25/1/tay040/5056445>>. Accessed 12 July 2021.

HEALTH ORGANIZATION REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, 2019, p. 5).

To ensure adequate immunization coverage to refugees and undocumented immigrants, the WHO Regional Office for Europe set up a three-pillar strategy: firstly, to guarantee the appropriate vaccination to recently arrived people, since it is the most critical moment of vulnerability for them; secondly, to include the vaccination of undocumented migrants and refugees in all health services; and thirdly, to include the respect for different cultures in immunization programs. A case of success following these principles is the Turkey countrywide immunization campaign to provide the missing doses of measles, mumps, and rubella (MMR) and oral polio vaccines to 400.000 refugee and migrant children under 5 years old. This campaign was launched in 2017 by the Turkey Ministry of Health with the support of the WHO, the United Nations Children's Fund (UNICEF), and national non-governmental organizations. To overcome language and cultural barriers to vaccination, the initiative included Syrian refugee doctors and nurses, that went door to door in known neighborhoods, vaccinating children free of charge (WORLD HEALTH ORGANIZATION REGIONAL OFFICE FOR EUROPE, 2019, pp. 9-10).

Concerning the COVID-19 pandemic, vaccine nationalism policies conducted by many developed countries⁵ have resulted in the exclusion of undocumented immigrants and refugees in immunization programs. As put by Mukumbang (2020, p. 2), "this reticence to include asylum seekers, refugees and foreign migrants in policies and mechanisms to address the COVID-19 pandemic is further fueled by xenophobic tendencies". Besides, even when refugees and immigrants are included in COVID-19 vaccination campaigns, there are other barriers, such as the need to present identification documents. For example, in the United States, many undocumented immigrants decided not to get the COVID-19 vaccines because they were required to present a Social Security number or other identification and they did not want to take the risk of being deported (JOHNSON, 2021).

The situations of conflict and political instability pose difficulties for immunization programs due to the partial or complete dismantling of health infrastructure, supplies and equipment, causing disruption of immunization services. Under these situations, governments tend to prioritize other areas and investments that are mostly directed to the conflict, marginalizing the health sector and the fulfillment of immunization programs. Besides, delivering vaccines in conflict areas is harder than in normal situations, once the killing of health workers is recurring. Therefore, the WHO pursue key strategies to achieve immunization in these areas⁶, such as: vaccination during days of ceasefire; the establishment of barrier vaccination zones, including the "firewalling" strategy⁷;

5 For a discussion about vaccine nationalism, see the articles "Immunization as a global health public good: nationalism as a challenge to multilateral health diplomacy" and "The public-private and the North-South immunization divide: the role of the World Health Organization in promoting equitable access to COVID-19 vaccines".

6 More specifically, the WHO seeks to address immunization in conflict-affected areas by establishing macro and microplanning. Macroplanning consists of addressing a more effective operational plan including, for example, budgets for vaccine supply and the main targets that should be prioritized when immunizing people in certain areas. Microplanning is more detailed, and its scope is vaccine logistics, monitoring and evaluating, mobile teams from fixed facilities, mass campaigns with multiple vaccines, and communication with civil society (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2017 b, pp. 10-11).

7 The firewalling strategy can be defined as a situation in which "whereby children in accessible areas are immunized in order to create an epidemiological firewall to protect those which cannot be reached in areas that are inaccessible because of insecurity" (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2017 a, p. 2).

the recruitment of permanent vaccination teams; the negotiation of access to conflict areas; the creation of vaccination programs in refugee camps; the engagement with communities to educate about diseases; and the coordination with several sectors of civil society, such as churches or other local organizations (NNADI *et al.*, 2017, p. S371).

One important example of immunization in areas of conflict is the Ebola virus outbreak in the Democratic Republic of Congo (DRC) in July 2018, when the country experienced one of the worst Ebola outbreaks since the identification of this disease in 1976. The most severe situation occurred in the Kivu province, which was affected both by an armed conflict and the Ebola outbreak⁸. The presence of armed groups in Kivu implied in direct attacks to civilians, health workers, and other agents, causing a huge delay in the delivery of vaccines to the population. There was also some bureaucracy on delivering vaccines to infants and pregnant women, taking almost 10 months, since the first confirmed case of Ebola, to vaccinate the first pregnant woman (SCHWARTZ, 2020, p. 10). Only after the distribution of vaccines, was it possible to declare the end of Ebola in DRC in March 2020, confirming that “the availability of a vaccine and an experimental therapeutic, have likely also played a significant role [for that]” (FAZAL, 2020, p. E89).

Another current challenge is how to immunize people in occupied territories, such as the Palestine people. Israel, as an occupying power⁹, has the responsibility to ensure vaccination of the Palestinian people in the occupied territories. Nevertheless, data shows that people are 60 times more likely to be vaccinated in Israel than in Palestine. To this date, more than 50% of the population of Israel has been fully vaccinated with 2 doses of the COVID-19 vaccine. At the same time, not even 1% of the Palestinian population has been vaccinated. Furthermore, the blockade on Gaza, established by Israel 14 years ago, is the main cause for the lack of substantial and primary needs of health supplies, especially during the pandemic (KENNES, 2021, pp. 1-2).

Considering how climate change, population movements and conflict and political instability pose different challenges to the implementation of the IA2030, the WHO needs to coordinate a collective response to overcome these challenges, restructuring global, regional, and national immunization plans. More specifically, since these three challenges present themselves in different ways in different places, it is necessary for the WHO to design locally adapted solutions and technologies that can be adapted to each country’s reality in order to succeed in the implementation of the IA2030. After all, “if all people are to access immunization services, vaccines must be delivered (...) to marginalized populations such as displaced people and migrants and those affected by conflict, political instability and natural disasters” (WORLD HEALTH ASSEMBLY, 2020, p. 7).

8 The armed conflict in Kivu is the deadliest one since World War II, and it has its origins in mineral disputes that are essential to manufacturing electronic devices (SCHWARTZ, 2020, p. 1; p. 6).

9 “Occupying power” means the State that occupies the territory invaded. It is the term used in documents of international humanitarian law, according to the Fourth Geneva Convention (RORIZ *et al.*, 2013, p. 185).

References

- FAZAL, T. "Health Diplomacy in Pandemical Times". In: *International Organization*, 74 Supplement, 16 December 2020, pp. E78-E97. Available at: <<https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/A82469023B94AA29F23A52AF0C4B3F27/S0020818320000326a.pdf/health-diplomacy-in-pandemical-times.pdf>>. Accessed 10 May 2021.
- JOHNSON, A. "For immigrants, IDs prove to be a barrier to a dose of protection". In: *The Washington Post*, 10 April 2021. Available at: <<https://www.washingtonpost.com/health/2021/04/10/covid-vaccine-immigrants-id/>>. Accessed 11 May 2021.
- KENNES, M. "The stark inequality of COVID-19 vaccination between Israel and Palestine". In: *Médecins Sans Frontières*, 22 February 2021. Available at: <<https://www.msf.org/stark-inequality-covid-19-vaccination-between-israel-and-palestine>>. Accessed 15 May 2021.
- MAHMUD, A. S. *et al.* "The impact of climate change on vaccine-preventable diseases: insights from current research and new directions". In: *Current Environmental Health Reports*, Vol. 7, 25 October 2020, pp. 384-387. Available at: <<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s40572-020-00293-2.pdf>>. Accessed 4 May 2021.
- MUKUMBANG, F. "Are asylum seekers, refugees and foreign migrants considered in the COVID-19 vaccine discourse?". In: *BMJ Global Health*, no. 5, vol. 11, 2020, pp. 1-4. Available at: <<https://gh.bmj.com/content/5/11/e004085.abstract>>. Accessed 12 July 2021.
- NNADI, C. *et al.* "Approaches to Vaccination Among Populations in Areas of Conflict". In: *The Journal of Infectious Diseases*, Volume 216, Supplement 1, 2017, pp. S368-S372. Available at: <https://academic.oup.com/jid/article/216/suppl_1/S368/3935080?login=true>. Accessed 15 May 2021.
- RORIZ, J. H. R. *et al.* "A administração de territórios ocupados: indeterminação das normas de direito internacional humanitário?". In: *Revista de Direito Internacional*, v. 10, no. 2, 2013, pp. 184-195. Available at: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/2021>>. Accessed 09 August 2021.
- SCHWARTZ, D. "Being Pregnant during the Kivu Ebola Virus Outbreak in DR Congo: The rVSV-ZEBOV Vaccine and Its Accessibility by Mothers and Infants during Humanitarian Crises and in Conflict Areas". In: *Vaccines*, Vol 8, No. 1:38, 2020, pp. 1-18. Available at: <<https://doi.org/10.3390/vaccines8010038>>. Accessed 15 May 2021.
- SHUMAN, E. K. "Global Climate Change and Infectious Diseases". In: *The New England Journal of Medicine*, Vol. 362, No. 12, 2010, pp. 1061-1063. Available at: <<https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/nejmp0912931>>. Accessed 4 May 2021.
- UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *Fact sheet: Climate change science - the status of climate change science today*. United Nations Framework Convention on Climate Change, 11 February 2011. Available at: <https://unfccc.int/files/press/backgrounders/application/pdf/press_factsh_science.pdf>. Accessed 11 July 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Immunization Agenda 2030: A global strategy to leave no one behind*. Geneva: World Health Organization, 2020. Available at: <<https://www.who.int/teams/immunization-vaccines-and-biologicals/strategies/ia2030>>. Accessed 01 April 2021.

_____. "Malaria: The malaria vaccine implementation programme (MVIP)". In: *Official website of World Health Organization*, 2021. Available at: <<https://www.who.int/news-room/q-a-detail/malaria-vaccine-implementation-programme>>. Accessed 9 June 2021.

_____. *Vaccination in humanitarian emergencies: Case Studies*. Geneva: World Health Organization, 2017 a. Available at: <https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/immunization/vacc-human-emergencies-annex-3-case-studies.pdf?sfvrsn=50d9ece8_2>. Accessed 12 June 2021.

_____. *Vaccination in humanitarian emergencies: Implementation Guide*. Geneva: World Health Organization, 2017 b. Available at: <<http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/258719/WHO-IVB-17.13-eng.pdf?sequence=1>>. Accessed 12 June 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION REGIONAL OFFICE FOR EUROPE (WHO). *Delivery of immunization services for refugees and migrants: technical guidance*. Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe, 2019. Available at: <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/326924/9789289054270-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Accessed 08 May 2021.

Immunization as a global health public good: nationalism as a challenge to multilateral health diplomacy

*Felipe Neves Moretti
Gabriela Nunes Pinto*

Global health public goods are defined as “programmes, policies and services that have a truly global impact on health, usually positive impacts, even though those benefits or costs may not be equitable across the world” (RIDLO, 2020). The provision of such goods is not automatic, and it depends on continued international coordination, planning and financing. The World Health Organization (WHO), as the central international forum for global health, plays a crucial role in the creation of such public goods by stimulating multilateral health diplomacy, understood as the collective engagement of States to the adoption of common policies, norms, and procedures to the promotion of global health.

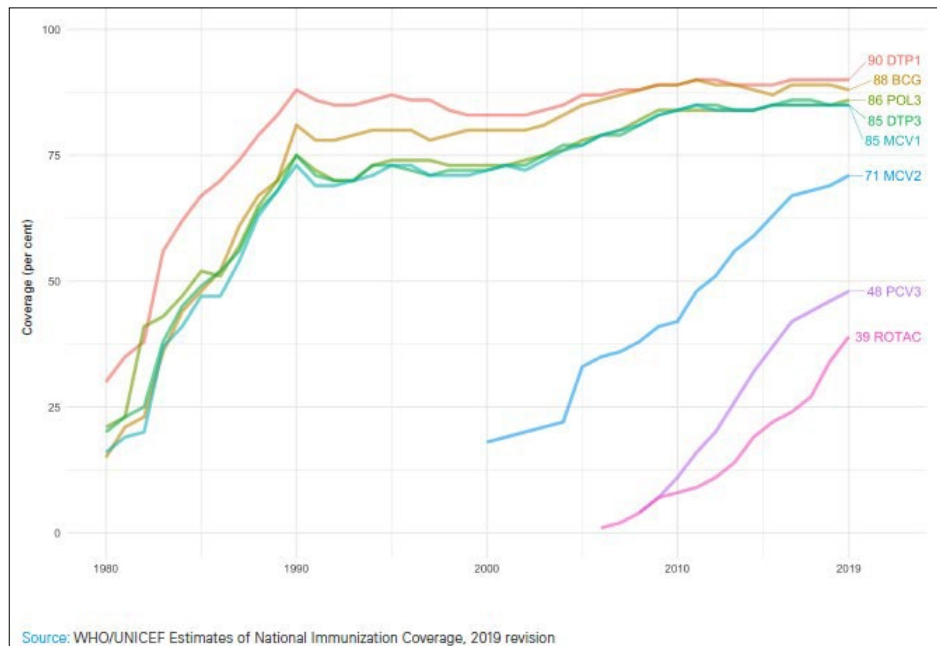
Immunization through vaccines, as a crucial tool to promote global health and eradicate diseases¹, is one of the most important global health public goods coordinated by the WHO. The organization is responsible for advising countries to build strong immunization systems and supporting them to deal with inequalities in terms of access, affordability, and information about vaccines. However, in recent years, States are refraining from using multilateral health diplomacy to promote immunization, preferring to adopt nationalist health policies over global arrangements (FAZAL, 2020, p. E79).

With this context in mind, the purpose of this article is to discuss some of the aspects of this trend against multilateral health diplomacy and show how it is jeopardizing the delivery of immunization as a global health public good. More specifically, it will address how States’ inadequate political commitment to immunization – expressed in actions such as the deployment of vaccine nationalism policies and the support to anti-vaccination movements with electoral purposes – has been restraining an equitable access to immunization globally.

Recent data on immunization coverage shows its importance as a global health public good. As illustrated in Figure 1, there has been a rapid increase in global immunization since the first WHO large scale initiative on immunization (the Expanded Programme on Immunization of 1974), saving millions of lives throughout decades. However, the progress was slower from 1990 to 2010 and it has reached a plateau since then.

¹ For a discussion about the importance of immunization through vaccines, see the article “The century of vaccines: from the Global Vaccine Action Plan to the Immunization Agenda 2030”.

Figure 1 - Global trends in immunization coverage (per cent), 1980-2019²



Source: REQUEJO *et al.*, 2020, p. 2.

Besides, global inequalities in immunization coverage are evident when looking at regional data. While regions with high-income countries managed to progress in immunization, regions with low- and middle-income countries are far from reaching vaccination targets. As shown in Figure 2, Western Europe presented 96% of immunization coverage of the three-doses vaccine against diphtheria, tetanus, and pertussis (DTP3), a sharp contrast with West and Central Africa, that only immunized 66% of their children between 1980 and 2019. While in Western Europe only Ukraine (50%) and Bosnia and Herzegovina (73%) are below 80% in the coverage of DTP3 in children up to 1-year-old, 7 countries in the African region did not reach 60% of coverage³ and only 21 were above 90%⁴ (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, p. 29; p. 35). This situation poses a risk to global health because countries and regions that are behind vaccination targets are more vulnerable to new outbreaks of infectious diseases, and to the emergence of new strains of viruses already known and combated by vaccines.

² List of acronyms:

DTP 1: First dose of diphtheria toxoid, tetanus toxoid and pertussis vaccine.

DTP 3: Third dose of diphtheria toxoid, tetanus toxoid and pertussis vaccine.

BCG: Bacille Calmette-Guérin is a vaccine for tuberculosis.

POL3: Third dose of polio vaccine.

MCV1: Measles-containing-vaccine first-dose.

MCV2: Measles-containing-vaccine second-dose.

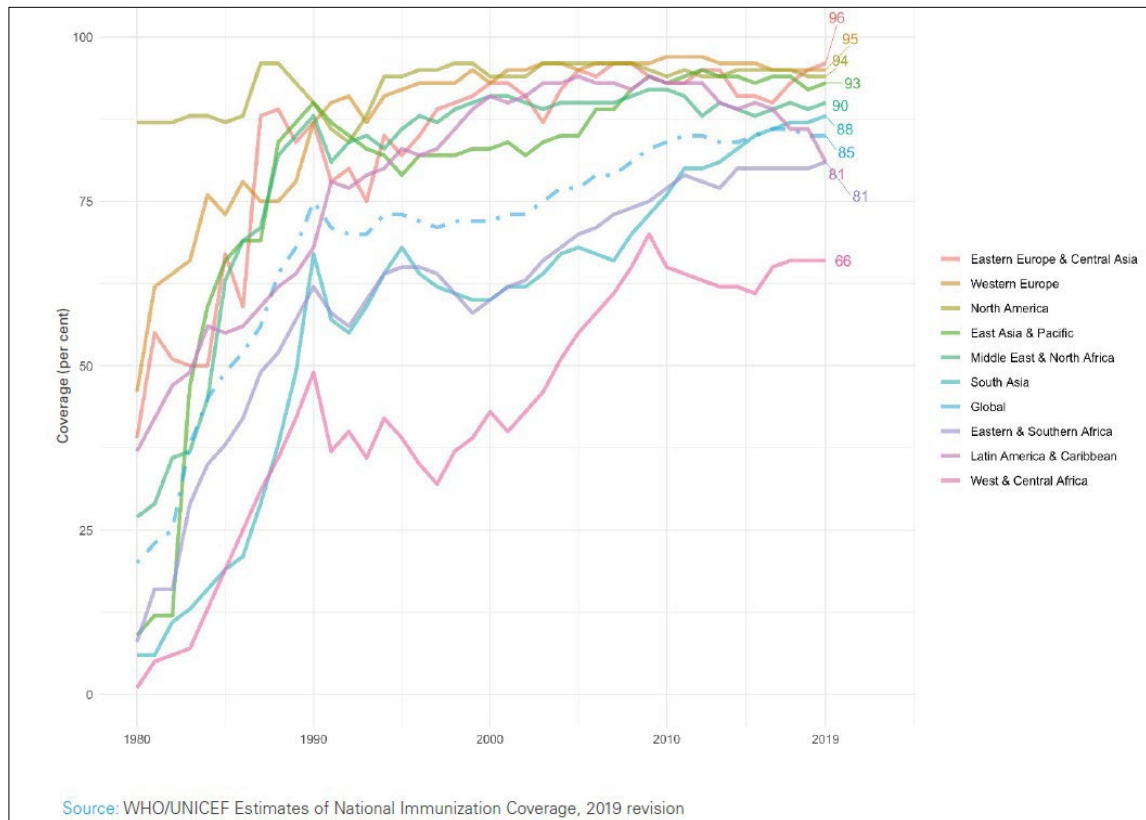
PCV3: Three doses of pneumococcal conjugate vaccines

ROTAC 3: Rotavirus vaccine.

³ Equatorial Guinea (25%); Chad (41%); Guinea (45%); Central African Republic (47%); South Sudan (49%); Nigeria (57%); and Angola (59%) (WORLD HEALTH ASSEMBLY, 2020, p. 29).

⁴ Algeria (91%), Botswana (95%), Burkina Faso (91%), Burundi (90%), Cabo Verde (98%), Comoros (91%), Eritrea (95%), Eswatini (90%), Gambia (93%), Ghana (97%), Kenya (92%), Lesotho (93%), Malawi (92%), Mauritius (97%), Rwanda (97%), Sao Tome and Principe (95%), Seychelles (99%), Sierra Leone (90%), Uganda (93%), United Republic of Tanzania (98%), and Zambia (90%). (WORLD HEALTH ASSEMBLY, 2020, p. 29).

Figure 2 - Coverage of DTP3 (per cent), by UNICEF region, 1980-2019



Source: REQUEJO *et al.*, 2020, p. 3.

The causes for this plateau in immunization rates and the deepening of inequalities in its coverage have a political background. Since 2016, there has been a trend in which States prefer to deal with global health issues on nationalist basis, putting multilateral health diplomacy on the side. As put by Gostin *et al.* (2020, p. 1616), “nationalist leaders have weakened WHO’s authority, blocked a coordinated UN response, and imposed isolationist policies that divide the world”. The result has been an inadequate political commitment in the fight against diseases through global immunization programs, which has also undermined the WHO’s role as the main international coordinator of global health public goods.

One aspect of such inadequate political commitment is the nationalization of vaccines. The richest and most developed countries are the leaders in research, production, and distribution of vaccines, which makes low- and middle-income countries dependent on the latter for accessing vaccines⁵. Due to this, the lack of solidarity among countries has severely undermined the expansion of immunization programs globally. For example, the speeches of former United States (US) President Donald Trump in 2020 aimed at vaccinating the US population against COVID-19 first, and only then distributing vaccines to other countries (BOLLYKY; BOWN, 2020). Besides, as soon as

⁵ It is interesting to note that vaccine production is not a small effort, since it requires cutting-edge technology, high-level knowledge, industrial production plants and testing laboratories, in addition to the fact that the tests themselves have costs, since they must be done in living beings, including humans. Therefore, in addition to the fact that few countries have the necessary means, the cost of research and development (R&D) is very high (FISCHMAN-AFORI; MARCOWITZ-BITTON; MORRIS, p. 8; p. 12).

the first vaccine offers for COVID-19 came out in August 2020, wealthier countries ordered a much larger amount than needed to immunize their entire populations. England, for example, ordered a quantity five times larger than its population. The US ordered 800 million doses with an option to purchase another 1 billion (CALLAWAY, 2020). While these States bought extra vaccines, the rest of the world was left behind.

The nationalization of vaccines is not compatible with multilateral global diplomacy because it does not contribute to the provision of immunization as a global health common good. After all, pathogens have the ability to multiply quickly, and some of them are highly transmissible. The potential of new outbreaks is higher in a world of fast and easy transit of people, goods, and other transmission vehicles. In this context, the nationalization of vaccines jeopardizes the potential of global immunization by giving pathogens time to multiply, be transmitted among the population of countries that do not have access to vaccines and – which is a greater threat to global health – raise the chances of mutation and the creation of new variants that may be even easier to be transmitted and more deadly (FISCHMAN-AFORI *et al.*, 2021, pp. 6-7).

The lack of political commitment in promoting immunization as a global health public good can also be seen in the way many governments have mobilized false information about vaccines and supported anti-vaccination movements with electoral purposes. According to Hoetz (2021), “The United States hosts the world’s largest and best-organized anti-vaccine groups. (...) Many far-right extremist groups that spread false information about last year’s US presidential election are doing the same about vaccines”.

Internet and social media have facilitated the rapid spread of false or misinformation, and governments have used them to undermine public immunization policies through common sense, irrational arguments and even conspiracy theories (BLUME, 2017, pp. 228-229). It is common to see political leaders neglecting the purchase and application of vaccines, suspending mandatory vaccination for children, or undermining their scientifically proven efficacy and safety in order to increase their political support. Such neglect of immunization by national authorities jeopardizes the provision of immunization as a global health common good by disregarding public health issues and leaving entire communities vulnerable to diseases and outbreaks⁶ (NUNES, 2019, p. 46).

Thus, all the progress made towards an equitable global health is currently at risk unless States reassess their commitments to global immunization and take a two-fold path: replacing the “my country first” strategy to a truly multilateral health diplomacy; and overcoming the neglect of immunization by strengthening it as a global health public good. The WHO has before itself the responsibility of expanding its coordination role in order to overcome nationalist health policies and supporting a global response against anti-vaccination movements. The organization needs to

⁶ When defining the forms of negligence, Nunes (2019, p. 46) put four forms: “First, it can refer to a situation of neglect by invisibility, when an issue is simply disregarded or has not yet become visible – either because of its novelty or because the victims are silent (or being silenced). Second, we can have a situation of neglect by apathy, in which the issue is visible but not considered important by those with the ability to shape outcomes. Third, an issue can be visible and considered important but actors are not willing to act in order to address it – in this case, there is a situation of neglect by inaction. Finally, actors may seek to address the issue but do so in an inadequate way – neglect by incompetence”. Therefore, negligence entails both to not recognize and to not act properly.

provide the necessary political leadership, making countries realize the importance of international cooperation and multilateral health diplomacy to make immunization available to everyone, everywhere. This is the only way to address the current COVID-19 crisis and other global health crises that the world will surely face in future.

References

- BLUME, S. *Immunization: How vaccines became controversial*. London: Reaktion Books Ltd, 2017, 272p.
- BOLLYKY, T. J.; BOWN, C. P. "The tragedy of vaccine nationalism". In: *Foreign Affairs*, September/October 2020. Available at: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-07-27/vaccine-nationalism-pandemic>>. Accessed 13 May 2021.
- CALLAWAY, E. "The unequal scramble for coronavirus vaccines - by the numbers". In: *Nature*, 24 August 2020. Available at: <<https://www.nature.com/articles/d41586-020-02450-x>>. Accessed 9 June 2021.
- FAZAL, T. "Health Diplomacy in Pandemical Times". In: *International Organization*, 74 Supplement, 16 December 2020, pp. E78-E97. Available at: <<https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/A82469023B94AA29F23A52AF0C4B3F27/S0020818320000326a.pdf/health-diplomacy-in-pandemical-times.pdf>>. Accessed 10 May 2021.
- FISCHMAN-AFORI, O. *et al.* "A Global Pandemic Remedy to Vaccine Nationalism". In: *SSRN Scholarly Paper*, 19 April 2021. Available at: <https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3829419_code1229794.pdf?abstractid=3829419&mirid=1>. Accessed 13 May 2021.
- GOSTIN, L. O.; MOON, S.; MEIER, B. M. "Reimagining Global Health Governance in the Age of COVID-19". In: *American Journal of Public Health*, No. 11, Vol. 110, 2020, pp. 1615-1616. Available at: <<https://ajph.aphapublications.org/doi/full/10.2105/AJPH.2020.305933>>. Accessed 13 May 2021.
- HOTEZ, P. "COVID vaccines: time to confront anti-vax aggression". In: *Nature*, 27 April 2021. Available at: <<https://www.nature.com/articles/d41586-021-01084-x>>. Accessed 10 June 2021.
- NUNES, J. "Neglect in global health". In: PARKER, R.; GARCÍA, J. (eds.). *Routledge Handbook on the Politics of Global Health*. New York: Routledge, 2019, pp. 44-52.
- REQUEJO, J., *et al.* *Immunization Coverage: are we losing ground?* Geneva: World Health Organization and United Nations Children's Fund, 2020. Available at: <<https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2020/07/WUENIC-Immunization-coverage-are-we-losing-ground-brochure-2020.pdf>>. Accessed 13 May 2021.
- RIDLO, I. A. "Are vaccines a global public good?". In: *Official website of GAVI – The Vaccine Alliance*, 11 September 2020. Available at: <<https://www.gavi.org/vaccineswork/are-vaccines-global-public-good>>. Accessed 07 July 2021.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *World health statistics 2020: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals*. Geneva: World Health Organization, 2020. Available at: <<https://www.who.int/data/gho/publications/world-health-statistics>>. Accessed 11 May 2021.

The public-private and the North-South immunization divide: the role of the World Health Organization in promoting equitable access to COVID-19 vaccines

*Gabriela Nunes Pinto
Bianca Porcari Corraça*

The World Health Assembly (WHA) adopted its Immunization Agenda 2030 (IA2030) in August 2020 with the vision of “a world where everyone, everywhere, at every age, fully benefits from vaccines for good health and well-being” (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, p. 8). Considering that the IA 2030 was created in the midst of the COVID-19 global health crisis in 2020, the World Health Organization (WHO) had before itself the crucial challenge to coordinate States, the private sector, scientific institutes, civil society, and other stakeholders to guarantee that vaccines not only were developed, produced and distributed but also that all people could have access to immunization against COVID-19. For the WHO, “it’s not vaccines that will stop the pandemic, it’s vaccination. We must ensure fair and equitable access to vaccines, and ensure every country receives them and can roll them out to protect their people, starting with the most vulnerable” (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2021 b).

However, the world has witnessed major inequalities in COVID-19 immunization. There have been two divides: the one between public and private authorities; and the one between Northern and Southern countries. This article has the purpose of discussing how private multinational pharmaceutical companies have dominated the process – and the profits – of developing COVID-19 vaccines, even though most of them were financed by public funding. Besides, their control over patents has prevented the allocation of vaccines in a fairly and equitable way. The richest countries from the Global North have focused on vaccine nationalism and secured most of the vaccines to immunize their own populations at least twice, while low- and middle-income countries from the Global South have not been able to acquire the necessary amount for their populations.

Nine months after the coronavirus (SAR-CoV-2) genome was sequenced by Chinese scientists in January 2020, six private multinational pharmaceutical and biotechnologies companies from the Global North announced their vaccines: the British-Swedish AstraZeneca; the American companies Johnson & Johnson, Moderna, and Novavax; the American company Pfizer, in collaboration with the German BioNTech; and the French company Sanofi in collaboration with the British GlaxoSmithKline. These companies relied on intellectual property laws to secure the patents of their vaccines, claiming the need to ensure their profits vis-a-vis their massive investments in research and development (TRICONTINENTAL INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH, 2021).

Despite this claim, the fact is that governments were the main responsible for funding private multinational companies from the Global North to develop and manufacture COVID-19 vaccines. Public investment led the funding of research and development for COVID-19 vaccines. All other types of funding sources – international consortia, philanthropy, private investment, and venture capital – could not exceed or even match the amount spent by the public sector. The United States government offered US\$ 2.48 billion to Moderna; the German government financed BioNTech in US\$

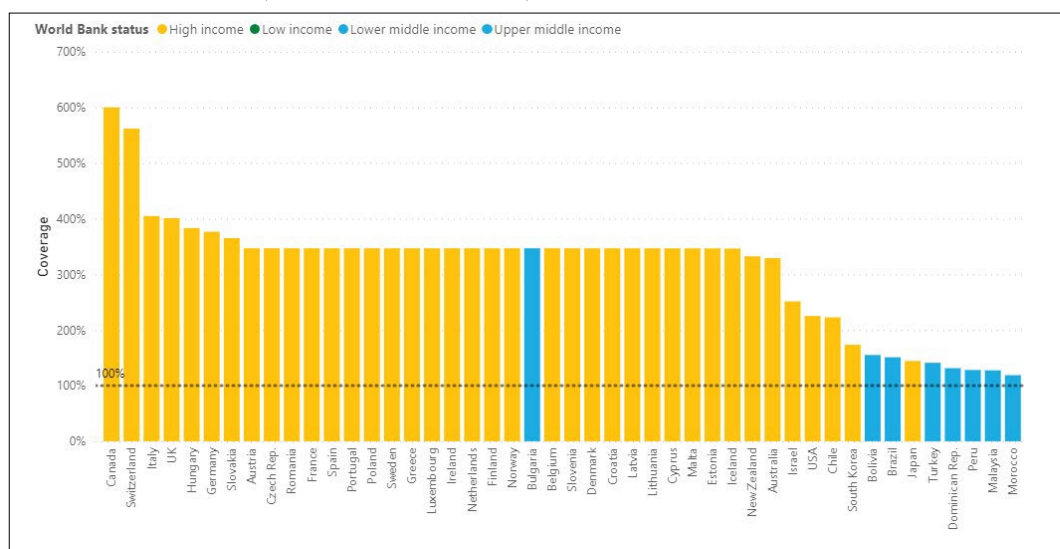
445 million, and, together with the European Union, funded Pfizer in US\$ 548 million (HASSAN, 2020; TRICONTINENTAL INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH, 2021).

Considering that public funding was predominant in the development of COVID-19 vaccines, it is crucial to raise the following questions: Why are private pharmaceutical industries not sharing their knowledge and technology back to their governments, accelerating global immunization against COVID-19? And why are vaccines not being regarded as a global health public good¹, in order to make their access more equitable? The fact is that Northern governments allowed private pharmaceutical industries to conduct this “pandemic profiteering” (TRICONTINENTAL INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH, 2021) strategy, in exchange for privileged access to COVID-19 vaccines. As explained by Hassan (2020):

Richer countries, on the other hand, are buying hope and effectively have “VIP vaccine access”. In some cases, by being guaranteed access, they have committed to a price, independently of their country’s medicine price regulatory framework, and agreed to patent rights or even monopolies in advance by precluding the possibility of accessing a generic version over time either through public health crisis licensing negotiation or by issuing a compulsory license as sovereign state actors. High-income countries have already bought close to 80% of the Pfizer/BioNTech and Moderna vaccine doses that will be available within the first year.

This process is known as vaccine nationalism: countries from the Global North (that together account for only 13% of the entire world’s population) secured not only their vaccines supplies first, but also in amounts that superseded in many times the immunization coverage of their population (OXFAM INTERNATIONAL, 2020). Estimates indicate that these countries acquired half of the vaccines produced globally. Data organized by UNICEF show that most high-income countries bought vaccines in an amount over 200% of their population coverage, and the examples of Canada (600%) and Switzerland (570%) are the most evident cases, as it can be seen in Figure 1 (UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND, 2020).

Figure 1 – Estimated population coverage from bilateral/multilateral agreements, excluding COVAX (selected countries)

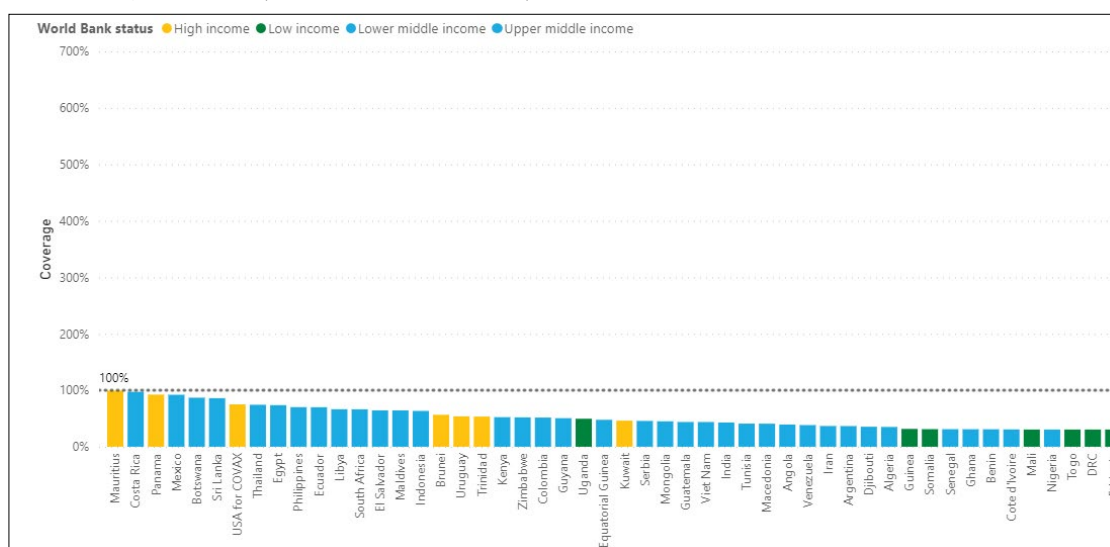


Source: UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND, 2021 a.

¹ For the definition of global health public goods, see the article “Immunization as a global health public good: nationalism as a challenge to multilateral health diplomacy”.

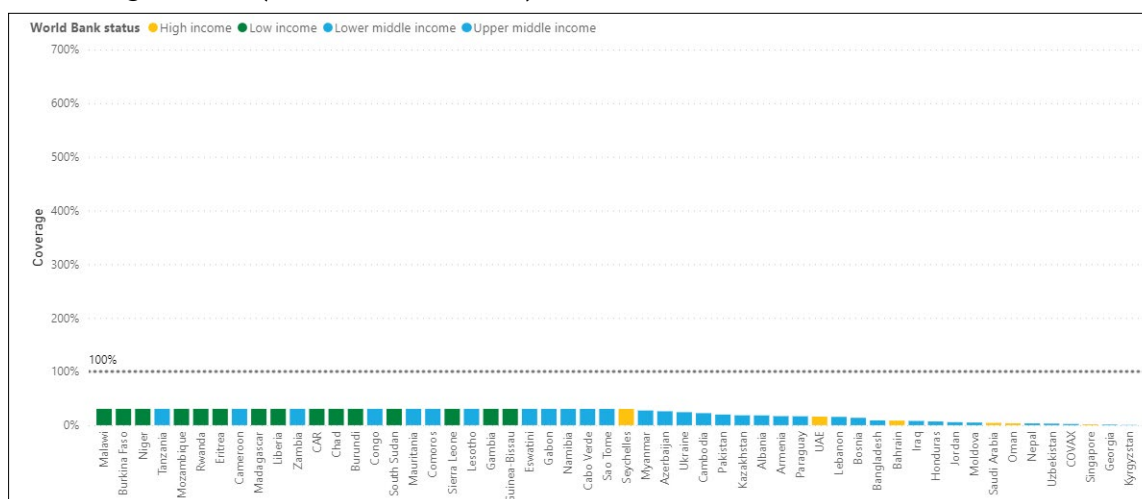
The combination of a patent system that secures the profits of private multinational pharmaceutical companies and vaccine nationalism has resulted in the deepening of the existing North-South divide in immunization. In practical terms, this means that 61% of the world's population will only be vaccinated by 2022 (OXFAM INTERNATIONAL, 2020). As for the poorest countries, the situation is more dramatic: researchers predict that they will only be able to vaccinate their entire populations by 2023 (PADMA, 2021). As illustrated in Figures 2 and 3, most countries from the Global South were not able to acquire the vaccines needed to cover their populations:

Figure 2 – Estimated Population coverage from bilateral/multilateral agreements, excluding COVAX (selected countries)



Source: UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2021 a.

Figure 3 – Estimated Population coverage from bilateral/multilateral agreements, excluding COVAX (selected countries)



Source: UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2021 a.

In order to overcome this gap, the WHO articulated a multi-stakeholder partnership to foster equal immunization progress against COVID-19. The organization mobilized the Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI – the Vaccine Alliance) and the Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI) to respond to the COVID-19 pandemic. The GAVI is an international partnership among the WHO, the United Nations Children’s Fund (UNICEF), and the Bill & Melinda Gates Foundation. It was created in 2000 with the goal of providing affordable vaccines for low-income countries (GAVI - THE VACCINE ALLIANCE, 2021). As for the CEPI, it was created in 2017 at the World Economic Forum in Davos as a global partnership formed by various public, private, and civil society organizations. CEPI works with research, development, and distribution of vaccines against infectious diseases for populations in need (COALITION FOR EPIDEMIC PREPAREDNESS INNOVATIONS, 2021).

Together with GAVI and CEPI, the WHO co-led the creation of the COVAX Facility in 2020. The COVAX Facility is part of the Access to COVID-19 Tools (ACT) Accelerator Initiative, a global partnership responsible for facilitating “the development, production, and equitable access to COVID-19 tests, treatments, and vaccines” (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2021 a). COVAX establishes contracts with pharmaceutical companies to buy different COVID-19 vaccines at lower prices. It works as a pooling mechanism, in which countries that are part of the alliance can contribute to it according to their financial conditions, and all of them will have the same access to vaccines. This means that COVAX operates under the principle of equal vaccination among countries, independent of their income, and it intends to facilitate the immunization of at least 20% of countries’ populations. On behalf of the COVAX Facility, UNICEF has worked to distribute 2 billion doses of COVID-19 vaccines globally by the end of 2021 (UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND, 2021 b).

Despite the important objective of COVAX, that is to facilitate vaccine access to all people, it has presented crucial limitations. The first one is that, due to vaccine nationalism, the engagement of Northern countries with COVAX was low. For instance, the former United States President Donald Trump decided to not formally join the facility in 2020 (even though this decision was reversed by the Biden administration in January 2021) (TAYLOR, 2021). France and Germany also decided to not be formally part of it, but they offered their support through donations (RINKE, 2020).

The second problem is that COVAX does not provide countries with the knowledge and capacity to develop and produce their own vaccines, since it does not contest pharmaceutical companies’ patent rights. Indeed, both the GAVI and COVAX are directly aligned with the interests of Northern countries, who are the biggest donors to these initiatives, and they do not contest the profit-making agenda of pharmaceuticals and other financial and research institutions involved in these partnerships (BIRN; LEXCHIN, 2011, p. 291). This means that COVAX does not address the main cause of the North-South COVID-19 vaccines divide, which is the issue of patents and intellectual property rights: “If your problem is you want to have affordable vaccines around the world to cover the majority of the world, then the solution would be free licensing or compulsory licensing. COVAX doesn’t do that. (...) But COVAX doesn’t involve itself in addressing the issue of IP rights” (RAVELO, 2021).

Even though the WHO has recommended a temporary removal of patents to facilitate the production of COVID-19 vaccines, this decision is under the mandate of the World Trade Organization (WTO), and not the WHO. India, South Africa, Pakistan, Kenya, Eswatini, and Mozambique took the lead for a temporary waiver of certain obligations under the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) Agreement in a WTO meeting in October 2020². The goal was to temporarily suspend intellectual property rights to accelerate the response against the pandemic. However, countries from the Global North voted against this proposal. Their justification was that “such a waiver – even in the midst of a pandemic – would stifle research and innovation (despite the fact that the vaccines were developed largely with public money)” (TRICONTINENTAL INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH, 2021). Even though the President of the United States, Joe Biden, announced the country’s support to this temporary waiver in June 2021, nevertheless the decision still depends on reaching consensus among other members of the World Trade Organization (WHITE HOUSE, 2021).

In order to fight against inequality in COVID-19 immunization, many international Non-Governmental Organizations and social movements are “calling for a People’s Vaccine – available to everyone, free of charge and distributed fairly based on need” (OXFAM INTERNATIONAL, 2020). This will only be possible if pharmaceutical companies allow vaccines to be produced as widely as possible, by freely sharing their knowledge, instead of protecting their monopolies and selling to the highest bidder. A People’s Vaccine must also be defended by the WHO, overcoming the public-private and the North-South immunization divide, fulfilling the promises made by the IA2030 of leaving no one behind.

References

- BIRN, A; LEXCHIN, J. “Beyond patents: The GAVI Alliance, AMCs and improving immunization coverage through public sector vaccine production in the global south”. In: *Human Vaccines*, Vol. 7, No. 3, March 2011, pp. 291-292. Available at: <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.4161/hv.7.3.15217?needAccess=true>>. Accessed 5 May 2021.
- COALITION FOR EPIDEMIC PREPAREDNESS INNOVATIONS (CEPI). “Why we exist”. In: *Official website of the Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (CEPI), 2021. Available at: <<https://cepi.net/about/whyweexist/>>. Accessed 10 July 2021.

² The TRIPS Agreement was adopted by the World Trade Organization in 1995 and it defines the rules to the protection of intellectual property rights, including patents. It affects directly the provision of medication and vaccines to Southern countries. As explained by Subhan (2006): “Certain nations that were subject to the TRIPS agreement would enact legislation that maximized the protection of intellectual property rights but ignored public health crises affecting developing areas. Further and perhaps even more damaging, at the behest of the influential pharmaceutical lobby developed nations would threaten sanctions on countries that attempted to take advantage of parallel importing or compulsory licensing. (...) Certain nations that were subject to the TRIPS agreement would enact legislation that maximized the protection of intellectual property rights but ignored public health crises affecting developing areas. Further and perhaps even more damaging, at the behest of the influential pharmaceutical lobby developed nations would threaten sanctions on countries that attempted to take advantage of parallel importing or compulsory licensing”.

- GAVI - THE VACCINE ALLIANCE. "About our Alliance". In: *Official website of the GAVI – The Vaccine Alliance*, 2021. Available at: <<https://www.gavi.org/our-alliance/about>>. Accessed 10 July 2021.
- HASSAN, F. "The great Covid-19 vaccine heist". In: *Daily Maverick*, 05 December 2020. Available at: <<https://outline.com/bSfVf6>>. Accessed 08 May 2021.
- OXFAM INTERNATIONAL. "Small group of rich nations have bought up more than half the future supply of leading COVID-19 vaccine contenders". In: *Official website of OXFAM International*, 17 September 2020. Available at: <<https://www.oxfam.org/en/press-releases/small-group-rich-nations-have-bought-more-half-future-supply-leading-covid-19>>. Accessed 5 May 2021.
- PADMA, T. V. "COVID vaccines to reach poorest countries in 2023 – despite recent pledges". In: *Nature*, 05 July 2021. Available at: <<https://www.nature.com/articles/d41586-021-01762-w>>. Accessed 10 July 2021.
- RAVELO, J. L. "Is COVAX part of the problem or the solution?". In: *DEVEX*, 11 March 2021. Available at: <<https://www.devex.com/news/is-covax-part-of-the-problem-or-the-solution-99334>>. Accessed 11 July 2021.
- RINKE, A. "EXCLUSIVE-Germany won't buy vaccines through WHO's COVAX scheme – sources". In: *Reuters*, 18 September 2020. Available at: <<https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-who-germany/exclusive-germany-wont-buy-vaccines-through-whos-covax-scheme-sources-idUSL8N2GF3JM>>. Accessed 11 July 2021.
- SUBHAN, J. "Scrutinized: The TRIPS Agreement and Public Health". In: *McGill Journal of Medicine*, No. 9, Vol. 2, 2006. Available at: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2323529/>>. Accessed 11 July 2021.
- TAYLOR, A. "The US formally joined COVAX. Will it Matter?". In: *Duke Global Health Innovation Center – Weekly COVID Vaccine Research Update*, 25 January 2021. Available at: <<https://dukeghic.org/2021/01/25/the-us-formally-joined-covax-will-it-matter/>>. Accessed 11 July 2021.
- THE WHITE HOUSE. "Statement by President Joe Biden on Global Vaccine Distribution". In: *Official website of the White House*, 03 June 2021. Available at: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/03/statement-by-president-joe-biden-on-global-vaccine-distribution/>>. Accessed 12 June 2021.
- TRICONTINENTAL INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH. "Red Alert: A people's vaccine". In: *Tricontinental*, 31 March 2021. Available at: <<https://thetricontinental.org/red-alert-10-peoples-vaccine/>>. Accessed 16 May 2021.
- UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). "COVID-19 Vaccine Market Dashboard: Agreements – Population Coverage". In: *Official website of the United Nations International Children's Emergency Fund*, 2021 a. Available at: <<https://www.unicef.org/supply/covid-19-vaccine-market-dashboard>>. Accessed 06 April 2021.
- _____. "DP World and UNICEF announce global partnership to support COVID-19 vaccination". In: *Official website of United Nations International Children's Emergency Fund*, 27 January

2021 b. Available at: <<https://www.unicef.org/partnerships/dp-world-and-unicef-announce-global-partnership-support-covid-19-vaccination>>. Accessed 06 April 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). "COVAX". In: *Official website of the World Health Organization*, 2021 a. Available at: <<https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax>>. Accessed 10 July 2021.

_____. "COVID-19 vaccines". In: *Official website of the World Health Organization*, 2021 b. Available at: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/covid-19-vaccines>>. Accessed 10 July 2021.

_____. *Immunization Agenda 2030: A Global Strategy to Leave No One Behind*. Geneva: World Health Organization, 1 April 2020. Available at: <<https://www.who.int/publications/m/item/immunization-agenda-2030-a-global-strategy-to-leave-no-one-behind>>. Accessed 13 May 2021.

Final considerations and questions for debate

*Ana Beatriz Olmos Bueno
Bianca Porcari Corraça
Camila Ferri Luciano
Felipe Neves Moretti
Gabriela Nunes Pinto
Santiago Nuri Fernandes*

Immunization through vaccines is key to reach the fundamental human right to health, considering that, when dealing with infectious diseases, no one is safe until everyone is safe. Guaranteeing equitable immunization for all is a task that the World Health Organization (WHO) has been dealing with since its first Expanded Programme on Immunization in 1974 and, currently, the organization is committed with the implementation of its most recent global strategy, the Immunization Agenda 2030 (IA2030). The four articles in this report addressed some of the challenges to the implementation of this agenda, especially considering that immunization coverage has reached a plateau and vaccination gaps between Northern and Southern countries have increased since 2010.

There are challenges related to the new immunization landscape, such as the consequences of climate change, the situation of populations in movement, and the barriers imposed by conflicts and political instabilities. The IA2030 is aware that, nowadays, immunization strategies must be aligned with actions to reduce greenhouse gases emissions, since climate change has disrupted new diseases that need to be controlled and eradicated by vaccines. The inclusion of refugees and undocumented immigrants is also a priority to the IA2030, considering that they are usually excluded from vaccination programs. As for the situations of conflict, the WHO is aware of its role in preventing outbreaks and delivering immunization to people affected by violence, political instability, and armed conflicts (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020, p. 23).

The IA2030 was adopted amid the COVID-19 health crisis, and the unilateral and nationalist response of many countries to the pandemic has put greater difficulties to the implementation of this global strategy. After all, immunization through vaccines will only be provided as a global health public good if countries pursue a multilateral health diplomacy approach to health crises; but, unfortunately, that was not the path taken by the majority of WHO Member States. Vaccine nationalism, the support to anti-vaccination movements and the spread of false information regarding vaccines with electoral purposes, and the pandemic profiteering of private multinational pharmaceutical companies are actions that undermine the possibility of guaranteeing immunization for all against not only COVID-19 but also other diseases that have been neglected due to the pandemic context.

Without international cooperation – and without questioning the intellectual property rights over vaccines – it will not be possible to overcome the North-South immunization divide. The role of the WHO is crucial to compelling countries to change their “my country first” when it comes to immunization and embrace a renewed commitment to global immunization. As put by Gostin et

al. (2020, p. 1618), “WHO’s evolving governance could offer a new model for global collaboration, bringing together willing state and nonstate actors to respond to a common threat to humanity”. That said, these are the central questions the World Health Assembly (WHA) needs to address when discussing the implementation of the IA2030:

1. Recognizing the importance of immunization through vaccination as a global health public good, how can Member States in the WHA efficiently promote multilateral health diplomacy to combat the use of false information and the support to anti-vaccination groups with electoral purposes?

2. What strategies can the WHA adopt in order to specifically address the challenges in immunization imposed by climate change, population movements, and conflict and political instability?

3. What actions can the WHA take to overcome the public-private and the North-South divide in immunization, including the limitations imposed by intellectual property rights and vaccine nationalism?

References

GOSTIN, L. O.; MOON, S.; MEIER, B. M. “Reimagining Global Health Governance in the Age of COVID-19”. In: *American Journal of Public Health*, No. 11, Vol. 110, 2020, pp. 1615-1616. Available at: <<https://ajph.aphapublications.org/doi/full/10.2105/AJPH.2020.305933>>. Accessed 13 May 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Immunization Agenda 2030: A Global Strategy to Leave No One Behind*. Geneva: World Health Organization, 2020. Available at: <<https://www.who.int/publications/m/item/immunization-agenda-2030-a-global-strategy-to-leave-no-one-behind>>. Accessed 10 May 2021.

FAMUN 2021

FACAMP MODEL UNITED NATIONS

Organizer



famun.com.br

 famun@facamp.com.br

 [@facampfamun](https://www.facebook.com/facampfamun)

 [@famunfacamp](https://twitter.com/famunfacamp)

 [@famunfacamp](https://www.instagram.com/famunfacamp)