



#10
DEZEMBRO 2020

A Agenda Mulheres, Paz e Segurança: 20 anos depois

Cheryl Hendricks

Durante as duas últimas décadas e com a histórica Resolução 1325 da ONU, os papéis das mulheres como vítimas e actores em conflitos receberam muita atenção académica, política e profissional. No entanto, apesar dos avanços em termos de enquadramento, estruturas e formação, as mulheres continuam a ser marginalizadas nos processos formais de paz e segurança e são continuamente sujeitas ao flagelo da violência sexual e baseada no género em situações de conflito e não-conflito. Há uma necessidade urgente de empurrar o envelope para que nos possamos tornar mais inovadores.

A agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS) emergiu num contexto em que o significado e as abordagens da paz e da segurança estavam a ser redefinidas. Nos anos 90 houve uma mudança acentuada dos conflitos interestatais da era da Guerra Fria para os conflitos intra-estatais que envolviam muitos países da Europa Oriental e África. As interpretações realistas para a gestão de conflitos – através da projecção do poder e de um equilíbrio de poder – já não tinham validade. Uma perspectiva de Segurança Humana, que se baseou em Estudos de Paz, Estudos Críticos de Segurança, e Relações Feministas Internacionais, ganhou força na ONU. A segurança foi redefinida como “liberdade do medo e liberdade da necessidade” (PNUD, 1994). A segurança do indivíduo e das pessoas tornou-se tão importante como a segurança do Estado (os dois foram

vistos como intrinsecamente ligados), e a identificação de questões e actores de segurança foi alargada para ter em conta as muitas fontes de insegurança. Esta conceptualização da segurança apresentou um momento chave no qual a violência sexual e baseada no género podia ser concebida como uma questão de paz e segurança, e no qual as mulheres podiam ser reposicionadas como actores de paz e segurança.

As lutas das mulheres num ambiente de conflito em mudança

Uma característica chave dos conflitos intra-estatais foi o desrespeito pelas regras da guerra. Muitos civis, incluindo mulheres e crianças, foram directamente visados e deslocados durante estes conflitos. Embora a guerra e a violação dos corpos das mulheres tenham



sempre coexistido, o conceito de “violação como arma de guerra” foi utilizado para articular as formas estratégicas de perpetrar a violência sexual para promover os objectivos militaristas dos exércitos nacionais, grupos rebeldes e milícias. Muitas mulheres também sofreram outras formas de violência, tais como serem raptadas para casamentos forçados e/ou para desempenharem funções de escravas sexuais, cozinheiras e recolhedoras de informações (Meintjes et al, 2002). Em resposta, muitas organizações de mulheres surgiram para prestar assistência humanitária aos necessitados e para recriar a paz nas suas sociedades devastadas pela guerra.

Os académicos feministas e activistas do género realçaram as atrocidades que estavam a ser infligidas às mulheres durante a guerra, mas também o seu papel como actores (como construtores da paz ou como parte de exércitos/grupos de rebeldes ou governos). Embora as mulheres fossem tanto vítimas como actores durante os conflitos, as suas lutas tornaram-se invisíveis nos principais estudos de relações internacionais sobre conflitos e nos corredores de tomada de decisão do CSNU. As mulheres também estiveram ausentes das negociações de paz nacionais que procuravam pôr fim aos conflitos, das missões de manutenção da paz que procuravam manter estes acordos e das instituições e medidas de construção da paz que foram fundamentais para forjar novas relações sociais. Os acordos de paz determinaram as condições para o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e Reforma do Sector de Segurança (RSS), a distribuição da representação na fase de transição, e os princípios que orientam a formação de uma nova constituição e a reconstrução da sociedade.

Os argumentos apresentados pelas mulheres na altura foram que se elas estivessem ausentes destes processos o seu interesse não se reflectiria nos acordos de paz, e que elas tinham direito a representação, uma vez que eram actores durante o conflito. As decisões tomadas nas mesas de negociação tiveram impacto em toda a sociedade, e não apenas nas facções em conflito. Se as mulheres estivessem ausentes dos processos de paz em que as relações de poder estavam a ser renegociadas, e se novas constituições e estruturas estivessem a ser forjadas, as suas necessidades e

interesses seriam ignorados. A oportunidade de criar igualdade de género na sociedade pós-conflito seria perdida.

A Resolução 1325 da ONU e MPS

Em 2020, estamos a celebrar vinte anos da implementação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNSCR). A Resolução é o quadro de referência para a participação convencional das mulheres nos processos de paz e segurança. Todos os anos, em Outubro, o Secretário-Geral das Nações Unidas apresenta um relatório sobre a implementação da Agenda das Mulheres para a Paz e a Segurança (MPS). Estes relatórios parecem dar uma mensagem comum, nomeadamente que têm sido feitos progressos em termos de estruturas e formação, mas que isto não se está a traduzir em progressos reais em termos de uma maior participação significativa das mulheres nos processos de paz e na prevenção da violência contra as mulheres em situações de conflito e não-conflito. (ver também, ONU Mulheres, 2015)

Há uma maior consciência e aceitação da agenda, e muitos quadros de paz e segurança a nível internacional, regional e nacional remetem para a Resolução 1325 do CSNU. Aproximadamente 82 países (41%) têm Planos de Acção Nacionais (PAN); 26 destes países encontram-se em África. Os conselheiros de género são destacados para missões de paz, os agentes de manutenção da paz recebem formação em Sexualidade, Exploração e Abuso (SEA), e existe uma política de tolerância zero para o abuso sexual em vigor na ONU. A ONU e a UA adoptaram princípios de paridade de género e estamos, portanto, a ver mais mulheres em capacidades de decisão nestas instituições. As mulheres são actualmente constituídas por 35 por cento dos chefes, e 48 por cento dos chefes adjuntos, das Missões de Manutenção da Paz da ONU e das Missões Políticas. Foram também desenvolvidas estruturas de monitoria e avaliação.

A UA, em 2018, produziu um Quadro Continental de Resultados para acompanhar os progressos na implementação





da agenda da MPS. O Departamento de Paz e Segurança da UA tem um Programa de Género e uma Task Force de Género para facilitar a implementação, e a Presidente da UA é apoiada pelo Enviado Especial sobre Mulheres, Paz e Segurança. Todos os CER em África, excepto o COMESA, têm também Quadros Regionais para a implementação da agenda MPS.

Existem muitas iniciativas globais e regionais para aumentar a participação das mulheres na mediação, por exemplo: A Aliança Global de Redes Regionais de Mulheres Mediadoras, Rede de Pontos Focais Mulheres, Paz e Segurança, a Rede de Mulheres Africanas em Prevenção e Mediação de Conflitos da União Africana (FemWise-Africa) ou o Programa de Capacitação de Mulheres Gertrude Shope, alojado no Departamento de Relações Internacionais e Cooperação na África do Sul (DIRCO). A questão chave permanece, como pode esta formação ser utilizada com maior impacto para a edificação sustentável da paz.

Verificação da realidade até agora bastante desencorajadora

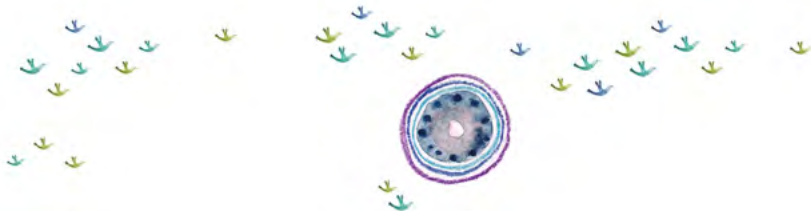
De acordo com as conclusões delineadas no relatório anual do Secretário-Geral da ONU de 2019 (UNSC, 2019):

- as mulheres ainda constituem apenas 4,2% do pessoal militar e 12,8% da polícia em missões de manutenção da paz da ONU
- os níveis recorde de violência política contra as mulheres foram demonstrados em novos dados publicados em Maio de 2019
- mais de 50 partes em conflito são suspeitas credíveis de terem cometido ou instigado padrões de violação e outras formas de violência sexual em situações inscritas na ordem de trabalhos do Conselho de Segurança
- pelo menos uma em cada cinco refugiadas ou mulheres deslocadas sofre violência sexual e nove em cada 10 países com as taxas mais elevadas de casamento infantil encontram-se em contextos frágeis.



- Em 2019, quase 132 milhões de pessoas necessitam de ajuda humanitária e protecção, incluindo cerca de 35 milhões de mulheres, mulheres jovens e raparigas que necessitam de serviços de saúde sexual e reprodutiva que salvam vidas, e intervenções para prevenir a violência baseada no género e responder às necessidades das sobreviventes.
- No período 2016-2017, apenas 0,2% do total da ajuda bilateral a situações frágeis e afectadas por conflitos foram directamente para organizações de mulheres.
- Entre 1990 e o final de 2018, de acordo com a base de dados dos Acordos de Paz, apenas 353 dos 1.789 acordos (19,7%), relativos a mais de 150 processos de paz, incluíam disposições relativas a mulheres, raparigas ou género. Em 2018, dos 52 acordos numa série de questões incluídas nessa base de dados, apenas quatro (7,7 por cento) continham disposições relativas ao género, contra 39 por cento em 2015.

Sabemos que temos vindo a assistir a uma diminuição dos níveis de paz e segurança a nível global. Muitos dos Estados frágeis e dos conflitos encontram-se em África. Com este aumento dos conflitos, tanto a nível nacional como local, e incluindo o extremismo violento, temos assistido a um aumento da violência sexual relacionada com conflitos (um aumento estimado pela ONU em 56% em 2017) e a uma diminuição da participação das mulheres nos processos de paz (e apenas um ligeiro aumento na manutenção da paz). Globalmente, apenas oito por cento das mulheres participaram como negociadoras de paz, 2,7 por cento como mediadoras, e cinco por cento como testemunhas. Estes números têm permanecido relativamente estagnados nos últimos cinco anos (observámos acima a diminuição das referências à igualdade de género nos acordos de paz propriamente ditos). Estas estatísticas representam uma realidade que não está à altura dos recursos e esforços investidos no processo para promover a participação das mulheres na paz e segurança.



Razões por detrás do lento progresso e ideias para a inovação

Há uma série de factores que podem explicar a incongruência entre o crescimento em termos de quadros e resoluções e o lento progresso na tradução deste crescimento numa maior participação das mulheres nos processos de paz e na melhoria da segurança das mulheres.

- **A paz e segurança das mulheres está intimamente ligada à paz e segurança em geral:**

Assistimos, após 2010, a um aumento global dos conflitos e a um contexto de conflito em mudança. Durante situações de conflito, as mulheres são mais vulneráveis, e a violência sexual continua a ser tanto uma estratégia deliberada como um empreendimento oportunista, agora tanto pelas facções beligerantes como pelas enviadas para manter a paz. Os governos nestes contextos não têm controlo e, por conseguinte, a canalização de programas contra a violência sexual e baseada no género (VSBG) através deles produzirá poucos resultados.

- **A existência de quadros legais, políticas e instituições, assim como a presença de mulheres no sector da segurança, não é suficiente para a prevenção ou protecção contra a violência sexual:**

Igualmente desconcertante é o aumento da VSBG em países não considerados em conflito, sendo a África do Sul um caso em questão. Grande parte da energia na comunidade MPS tem sido, e continua a ser, gasta em quadros e políticas e muito pouco em mudar comportamentos e inculcar normas e valores que irão mudar as relações sociais e as formas como homens e mulheres se relacionam uns com os outros.

- **A Agenda para a Paz está repleta de desafios de adaptação ao contexto de conflito em mudança:**

A Agenda para a Paz tinha sido conceptualizada para lidar com conflitos de Estado e menos ainda com novos tipos de conflitos violentos, como extremismos violentos e conflitos a nível local onde os governos podem não fazer parte do conflito e/ou estão ausentes. Passámos demasiado tempo a tentar

fazer parte desta Agenda para a Paz, e não o suficiente a pensar em formas de criar uma paz mais sustentável através da transformação dos instrumentos da Agenda.

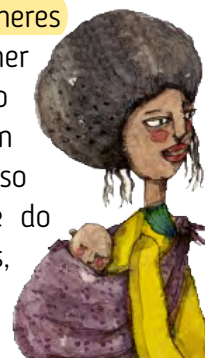
- **Afirmar simplesmente que a presença das mulheres tornará os acordos de paz mais sustentáveis está a alargar demasiado o argumento da presença das mulheres:**


Os acordos de paz não se mantêm devido à natureza dos conflitos, aos actores envolvidos e aos acordos de partilha de energia do tipo “cookie cutter” que são gerados. É pouco provável que a inserção de mulheres nestes espaços sem processos de transformação produza resultados diferentes. Além disso, porque as partes chegam à mesa de negociações em virtude da sua capacidade de fazer mal, as mulheres que estarão presentes como negociadoras farão parte dos actores do conflito e negociarão no seu interesse. A escolha dos mediadores é uma escolha que as partes nas negociações têm de acordar e que normalmente provém daqueles que ocuparam altos cargos - muito poucas mulheres preenchem os critérios. Embora em alguns casos, as mulheres participem como observadores, nenhuma formação em mediação levará as mulheres à mesa de negociações de paz formal porque a formação não é o critério que se procura.

- **A natureza do conflito, e portanto das negociações, é também um factor determinante no que os acordos conterão:**

Quanto mais o conflito se baseia em questões de direitos humanos e opressão, como foi o caso, por exemplo, no Sudão, mais probabilidades há de haver disposições mais fortes para a igualdade de género independentemente do nível de representação das mulheres

(havia apenas uma jovem mulher a negociar no Sudão). Quanto mais um conflito tem a ver com política personalizada ou acesso a recursos, independentemente do número de mulheres presentes, menor é a probabilidade de ceder às exigências de igualdade





de género e, mesmo que incluído no acordo, há menos hipóteses de tais exigências serem traduzidas na prática (a República Democrática do Congo e Madagáscar são suficientes como exemplos).

- **Muito tempo e recursos foram investidos para levar algumas mulheres a processos de paz formais:** Há muito que as mulheres reivindicam o direito de fazer parte do processo de paz, e não devemos negar isto. Contudo, devemos salientar que sob a actual configuração de negociações de conflito haverá sempre apenas algumas mulheres.
- **Mais tempo deve ser gasto na reconstrução de múltiplos processos de paz a nível continental, regional, nacional, e local:** As mulheres não têm de esperar para serem convidadas para as mesas de paz, pois sempre estiveram na vanguarda dos processos informais de paz. Por conseguinte, têm de investir mais nos próprios processos de paz de ponta de lança. Estes processos e mesas de paz podem assumir múltiplas formas. Desta forma, as mulheres exercem a sua agência mais uma vez nos processos de paz; elas não só participam, como também transformam o processo de paz tanto na conduta como no resultado.
- **Temos de assegurar a construção activa da paz a todos os níveis:** Existe agora uma percepção crescente da necessidade de utilizar os construtores de paz formados (aqueles que empreenderam



curtos cursos de mediação) para conflitos de base comunitária. Esta é uma mudança bem-vinda, mas não devemos balançar o pêndulo de alto nível para o nível local. Os acordos de paz são assinados a nível nacional, mas sustentados a nível local. Também podemos destacar construtores da paz de forma mais construtiva fora dos seus contextos locais (por exemplo, quando se sabe que a probabilidade de conflito é elevada num país, alguns construtores da paz podem ser destacados para trabalhar durante meses numa área para ajudar na intermediação). Poder-se-ia também criar um “exército de construtores da paz” para destacamento rápido para áreas onde seja necessário. Estas são as formas de envolvimento que podem acontecer em paralelo, e aumentar mutuamente, os processos formais de paz.

- **À medida que mais missões de paz entram em espaços onde não há paz para manter, e onde muitas vezes permanecem durante décadas, o destacamento de mulheres será um desafio:** Houve pouco progresso na reconcepção da forma como as missões de paz podem ser conduzidas de modo a assegurar que as mulheres possam participar. As questões relacionadas com o destacamento incluem a frequência da rotação e o acesso às famílias, medidas para assegurar que as mulheres não sejam submetidas a VSGB na missão, e acomodação das necessidades das mulheres.
- **É necessário um envolvimento eficaz das mulheres na prevenção de conflitos:** A maré internacional passou agora de uma ênfase anterior na construção da paz para a de prevenção de conflitos. No passado, houve alguns esforços concertados em torno da integração do género no alerta precoce e no desenvolvimento de salas para a situação das mulheres nas eleições (o Quénia e o Uganda são exemplos). No entanto, mais uma vez não há muito fora da caixa a pensar sobre quais os novos instrumentos que podem ser acrescentados à caixa de ferramentas de prevenção de conflitos que a tornarão mais eficaz. Como podem as mulheres participar de forma significativa, e como podemos assegurar

que a prevenção da violência contra as mulheres esteja na vanguarda das medidas de prevenção de conflitos? Qual é a ligação entre o foco nas questões operacionais da prevenção de conflitos (que é normalmente a prevenção de conflitos a curto prazo) e as intervenções a longo prazo da prevenção estrutural de conflitos?

- **A construção da paz deve ser conceptualizada como uma ocorrência diária que assume diferentes formas durante as diferentes fases do ciclo do conflito.** O estabelecimento da arquitectura de paz, mais comumente referida como as infra-estruturas de paz, é fundamental, uma vez que as outras arquitecturas concentram-se na segurança. As mulheres têm sido excelentes na formação de organizações de construção da paz, mas a atenção foi desviada deste aspecto quando a mudança para uma concentração na mediação começou. A RCSNU 1325 fala da necessidade de apoiar as iniciativas locais de paz das mulheres. Muito mais deve ser feito nesta matéria para que possamos construir uma arquitectura de paz que atravesse todos os níveis - do local ao internacional.

- **Além disso, a paz começa com o indivíduo, a família e a comunidade, pelo que o trabalho em inculcar normas e valores e comportamentos compatíveis com uma cultura de paz é importante tanto para a construção como para a manutenção da paz.** Não gastámos tempo e recursos suficientes na mudança das relações e na construção desta infra-estrutura de paz. Onde estão os clubes de paz, centros de paz, ministérios da paz, conselhos de paz, e assim por diante?

Justiça de género e paz sustentável

O debate sobre as mulheres, a paz e a segurança é altamente político. As mudanças nos contextos ideológicos e de conflito internacionais têm um impacto sensível na implementação de políticas e quadros progressivos. As políticas nacionalistas e conservadoras estão a [re]emergir globalmente, o que enfraquece as organizações multilaterais e para as quais a agenda do género é menos prioritária. O aumento do extremismo violento também reduz a ênfase colocada no papel da mulher na paz e segurança. Há uma necessidade urgente de empurrar o envelope para que possamos ser mais inovadores. Devemos passar menos tempo a procurar ser incluídos na agenda de paz e mais a pensar através de processos de paz transformadores sustentáveis, nos quais somos incluídos desde o início. Também não devemos ter uma perspectiva demasiado estreita do que estamos a contar para mostrar progressos na agenda da MPS. Actualmente, apenas medimos o progresso contando as mulheres envolvidas em processos formais de manutenção e estabelecimento da paz. No entanto, se alargarmos um pouco a nossa rede, encontraremos mulheres envolvidas em processos de paz de várias formas diferentes. Precisamos de encontrar as metodologias e ferramentas para capturar, contar, e revelar também estes compromissos. A justiça de género é uma componente importante da construção da paz. Não podemos ter paz se a desigualdade de género for perpetuada através do patriarcado e dos inibidores estruturais e sistémicos de relações equitativas de género. Além disso, o respeito pela diversidade, incluindo a identidade sexual, é importante. Existe uma correlação entre o grau de desigualdade de género e homofobia, e a propensão para o conflito. Por conseguinte, a criação de sociedades pacíficas tem de ter uma abordagem holística, na qual todos estejam incluídos na sua diversidade. Por conseguinte, não podemos enterrar a cabeça na areia e continuar a fazer mais do que temos vindo a fazer, pois alcançaremos os mesmos resultados limitados. A conceptualização da agenda WPS precisa de ser repensada, e práticas mais inovadoras precisam de ser avançadas.





Referências:

Desmidt, Sophie, Apiko, Philomena, and Saevarsson, Karl Fannar (2017): Women and Mediation in Africa under the APSA and the AGA. Discussion Paper 217. European Centre for Development Policy Movement (ECDPM)

Wilén, Nina and Heinecken, Lindy (2018): Regendering the South African Army: Inclusion Reversal and Displacement, in *Gender Work and Organization*, 25(6), 670-686.

Hendricks, Cheryl (2011): Gender and Security in Africa: An Overview. Discussion Paper 63, Nordic Africa Institute, Uppsala.

Hendricks, Cheryl (2017): Mainstreaming Gender into the African Union's Peace and Security Architecture: Prospects and Challenges, in *Africa Development Vol 42(3)*

Hudson, Heidi (2017): The Power of Mixed Messages: Women, Peace and Security Language in National Action Plans from Africa, in *Africa Spectrum*, 52(3), 3-29.

Georgetown Institute for Women, Peace and Security, and Peace Research Institute of Oslo (PRIO) (2019): Women, Peace and Security Index 2019/2020: Tracking Sustainable Peace Through Inclusion, Justice and Security For Women. Washington DC.

Meintjes, Sheila, Pillay, Anu and TurshenMeredeth (2002): *The Aftermath: Women in Post-Conflict Transformation*. University of Chicago Press, Chicago and Zed Books.

Nagel, Robert Ulrich (2019): *The Known Knowns and Known Unknowns in Data on Women, Peace and Security*. Centre For Women, Peace and Security, LSE.

Olonisakin, Funmi, Barnes, Karen and Ikpe, Eka (eds) (2011): *Women, Peace and Security: Translating Policy into Practice*. London: Routledge.

Olonisakin, Funmi, Hendricks, Cheryl and Okech, Awino (2015): The Convergence and Divergence of Three Pillars of Influence in Gender and Security, in *African Security Review*, 24(4), 376-389.

Sjoberg, Laura (ed) (2010): *Gender and International Security: Feminist Perspectives*. London: Routledge.
UN Women (2015): *Preventing Conflict Transforming Justice Securing Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325*.

UNDP (1994): *Human Development Report*, New York, Oxford University Press.



Sobre a Autora

Cheryl Hendricks é a Chefe Executiva do Instituto Africano da África do Sul, no Conselho de Investigação de Ciências Humanas, e professora visitante na Universidade de Joanesburgo. Anteriormente leccionou na Universidade de Joanesburgo e trabalhou no Instituto de Estudos de Segurança. A sua investigação centra-se na gestão de conflitos, mulheres, paz e segurança, política africana e relações internacionais.

Serie de Diálogo Feminista

A Ideia da Série Diálogo Feminista nasceu durante uma Workshop Internacional sobre o Feminismo Político em África organizada pela Plataforma Feminista Moçambicana Fórum Mulher e a Fundação Friedrich Ebert (FES) em Outubro de 2016 em Maputo. A reunião juntou mais de 50 activistas e académicas feministas de todo o continente. Inspirada por discussões e intervenções estimulantes no workshop, esta série visa ser uma plataforma para a partilha de reflexões feministas importantes. Desta forma a série quer contribuir para o desenvolvimento e divulgação do conhecimento feminista africano para transformar as condições políticas e económicas no continente para a justiça social e do género.

A Série Diálogo Feminista conta com a contribuição artística de Ruth Bañón (cabeçalho) e o design de Sebastião Montalvão (Lateral Comunicações).

Esta série é organizada por:



O uso comercial de todos os meios de comunicação social publicadas pela Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) não é permitido sem o consentimento por escrito da FES. Esta publicação pode ser citada, ou em extractos reproduzida, desde que a fonte seja devidamente reconhecida. As opiniões expressas nesta publicação não são necessariamente as da Friedrich-Ebert-Stiftung.