



Patrícia Magalhães Ferreira

Texto entregue em 25 novembro 2024

AS MULHERES NOS PROCESSOS DE PAZ E DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Em contextos de crise e conflito, a participação das mulheres nos processos decisórios e de liderança na resolução de conflitos e na negociação da paz é ainda diminuta, constituindo uma realidade contraditória com o próprio objetivo de construção da paz. Os progressos na implementação da agenda global sobre Mulheres, Paz e Segurança têm sido lentos e voláteis.

Os conflitos e os vários fatores de fragilidade dos Estados afetam mulheres e homens de forma diferente, com um fardo significativo sobre as mulheres e as raparigas. Nas situações de crise, conflito e pós-conflito, as meninas e mulheres têm mais dificuldade no acesso à educação (INEE, 2021), à saúde ou à justiça, são mais sujeitas a casamentos precoces e forçados, são sujeitas a maiores violações dos direitos humanos e a uma maior insegurança, nomeadamente em contexto de deslocamento forçado (OCHA, 2024).

São também as maiores vítimas de violação e violência sexual, utilizadas frequentemente como “arma” em zonas de guerra, ou seja, como instrumento para atingir objetivos políticos e/ou militares, para aterrorizar e subjugar populações locais, ou para punir e desumanizar determinados grupos sociais, étnicos ou políticos. Entre 2022 e 2024, a ONU registou um crescimento de 50% nos crimes reportados de violência sexual em situações de conflito, sendo as mulheres e raparigas 95% das vítimas (UN Women, 2024a).

A atual confluência de múltiplas crises a nível global – crise de paz e segurança, crise alimentar, crise da democracia e liberdades fundamentais, crise climática/ambiental, crise humanitária – tem multiplicado fatores de incerteza e afeta de forma desproporcional os países mais frágeis e as populações mais vulneráveis, perpetuando uma “armadilha de fragilidade” da qual é muito difícil recuperar, e que contribui para alimentar ciclos de instabilidade. O panorama geral tem piorado nos últimos anos, com a degradação das condições de paz e segurança no mundo (IEP, 2023); com a tendência generalizada de securitização e de militarização; com um número sem precedentes de deslocamentos forçados e agravamento das crises humanitárias causadas por conflitos; com violações de

direitos humanos evidentes e não sancionadas em diversos contextos; com uma regressão nos direitos das mulheres em várias partes do globo (incluindo no plano jurídico) e aumento da violência sobre os defensores dos direitos humanos das mulheres (ONU, 2021 e 2022; Venis, 2020).

A violência contra as mulheres é um indicador da propensão de uma sociedade a conflitos violentos e do (in)cumprimento das normas e acordos de direito internacional.

Isto radica em múltiplos fatores de desigualdade e discriminação que, sendo transversais às realidades sociais, económicas e políticas em todo o mundo, se manifestam de forma especialmente grave em contextos de conflito violento e de fragilidade. Atualmente, vivem em países frágeis e afetados por conflitos cerca de 1,9 mil milhões de pessoas (24% da população mundial) e a maioria das pessoas em situação de pobreza extrema (73%) (OCDE, 2022), com tendência a aumentar. Com o alargamento da conflitualidade

de internacional, o número de mulheres e raparigas que vive em países afetados por conflitos duplicou entre 2017 e 2022 (ONU, 2023).

Embora a igualdade de género não tenha sido atingida em nenhum local do mundo, as mulheres nos países frágeis e/ou afetados por conflitos enfrentam grandes desafios e discriminações persistentes, a nível das políticas e das práticas, com desigualdades mais acentuadas e mais resistentes à mudança. Esses desafios são exacerbados pela instabilidade política, conflitos armados e fragilidade institucional: insuficiente aplicação e fiscalização das leis que protegem os direitos consagrados no plano formal, violência de género, desigualdade económica (nomeadamente no setor laboral, ou nos direitos fundiários e de propriedade), participação política limitada com barreiras legais, culturais e institucionais que limitam seu acesso a cargos de liderança e representação política.

A participação das mulheres nos processos de construção da paz

Seria de esperar que, estando entre os grupos sociais mais afetados pelos conflitos e constituindo metade (ou mais) da população, as mulheres desempenhassem um papel proeminente na resolução dos conflitos e na construção da paz. Na verdade,

“No meu país, a Libéria, foram as mulheres que mobilizaram os movimentos de massa pela paz, em 2003, que foram cruciais para pôr fim à guerra civil. Organizaram reuniões entre lados opostos e colocaram a igualdade de género no centro dos seus apelos à paz. As mulheres administram “abrigos da paz” em todo o país, o que ajuda a empoderá-las para mediarem disputas a nível local e para aprenderem sobre os seus direitos.

As mulheres devem estar presentes em todos os níveis de mediação de conflitos. Qualquer negociação que exclua as suas vozes não pode ser considerada verdadeiramente pacífica. Os líderes têm a responsabilidade de garantir que as mulheres e as raparigas possam atingir o seu pleno potencial e dar o seu contributo de forma igualitária. Sem o envolvimento total das mulheres de todos os níveis da sociedade, não pode existir uma paz duradoura.”

Ellen Johnson Sirleaf

Presidente da Libéria (2006-2018). Primeira mulher eleita Chefe de Estado em África. Prémio Nobel da Paz.

na maioria dos países afetados por conflitos, as mulheres e as suas organizações são determinantes para a paz e reconciliação nas suas comunidades, mobilizam-se em demonstrações e movimentos a favor da paz, tentam apresentar alternativas de resolução pacífica dos conflitos e propostas de mediação, colocam os direitos das mulheres no centro dos apelos à paz, organizam-se em grupos comunitários e em movimentos que prestam assistência urgente e necessária aos mais vulneráveis, e conduzem a recuperação das suas comunidades no pós-conflito. Da Libéria ao Ruanda, da Guiné-Bissau à Colômbia, do Haiti ao Sudão do Sul, existem muitos exemplos destas ações e de organizações de mulheres que trabalham pela prevenção dos conflitos e a favor da paz duradoura nos seus países (Anderlini, 2021).

No entanto, a maioria dessas ações de liderança desenrola-se no plano informal e tende a limitar-se ao nível local, não havendo possibilidade de se “sentarem à mesa” na tomada de decisões centrais que mais as impactam. Isso tem efeitos práticos e imediatos muito concretos: entre 1990 e 2019, apenas um quinto (1/5) dos acordos de paz assinados no mundo incluíram disposições sobre mulheres ou sobre género.

Em média, as mulheres representaram 13% dos negociadores, 6% dos mediadores e 6% dos signatários em processos de paz entre 1992 e 2019 (ver Figura 1). Na verdade, neste período, 7 em cada 10 processos formais de paz não incluíram qualquer mulher em nenhuma destas categorias. Globalmente, a situação não tem melhorado, pois em 2023, apenas 9,6% dos negociadores em processos de paz foram mulheres (ONU, 2024a). Nos últimos anos, a Colômbia foi a exceção que confirma a regra, constituindo-se como o processo de paz com maior participação das mulheres na negociação e assinatura dos acordos de paz.

Em muitos casos, verifica-se grande relutância das partes em conflito e/ou das elites político-militares à plena inclusão e contributo das mulheres nos processos de paz nas suas várias dimensões (*peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding*), estando identificadas quais principais razões invocadas e possíveis soluções para ultrapassar essas barreiras (ICAN, 2018). A comunidade internacional também não tem reconhecido devidamente a sua importância: os va-

FIGURA 1. PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NOS PROCESSOS DE PAZ, 1992-2019

Fonte: ONU, 2021.

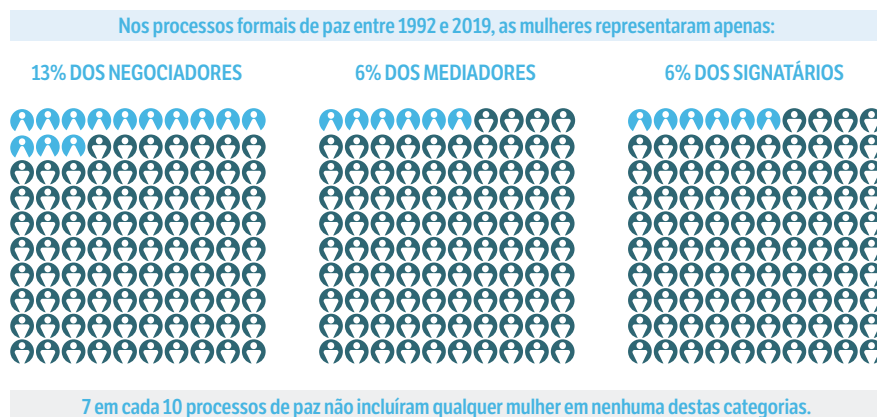
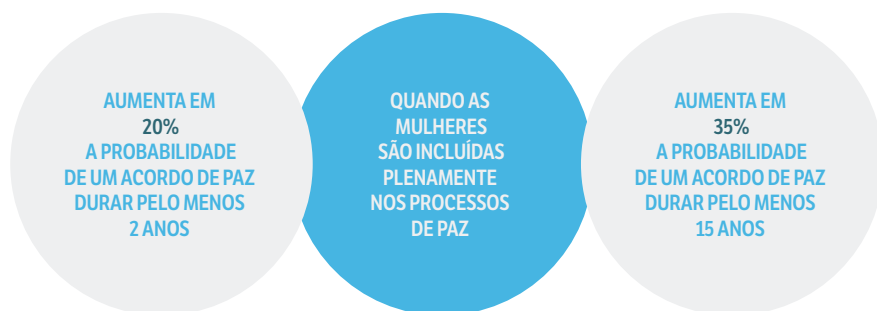


FIGURA 2. EFEITOS DA INCLUSÃO DAS MULHERES NOS PROCESSOS FORMAIS DE PAZ

Fonte: O'Reilly et al; UN Women; Council on Foreign Relations.



Em média, um Acordo de Paz tem menos 64% probabilidades de falhar se incluir organizações de mulheres e de defesa dos direitos das mulheres.

lores de ajuda ao desenvolvimento são ínfimos – apenas 0,3% da ajuda bilateral em países afetados por conflitos é direcionada a organizações de mulheres ou de direitos das mulheres, tendo esta percentagem permanecido estável ao longo das últimas duas décadas (ONU, 2024a). Esta realidade de exclusão das mulheres dos esforços de prevenção e resolução de conflitos é contraditória com o próprio objetivo de construção da paz. Estima-se que, quando as mulheres são incluídas plenamente nestes processos, os acordos de paz têm 20% mais probabilidade de durarem pelo menos 2 anos e 35% mais probabilidade de durarem pelo menos 15 anos (O'Reilly et al, 2020). Em média, um acordo de paz tem menos 64%

probabilidades de falhar se incluir organizações de mulheres e de defesa dos seus direitos (ver Figura 2).

Existem evidências fortes de que um maior envolvimento das mulheres tende a refletir melhor as necessidades das comunidades e a ter em atenção as causas profundas dos conflitos (ICAN, 2018; The g7+, 2023). Constata-se, ainda, uma ligação geral entre maior igualdade de género e maior segurança e estabilidade. A violência contra as mulheres é um indicador da propensão de uma sociedade a conflitos violentos e do (in)cumprimento das normas e acordos de direito internacional. Nos países com maior igualdade de género, existe maior probabilidade de evitar a escalada e de resolver os conflitos sem violência, bem como menor probabilidade de recurso a meios militares, em conflitos intra e inter-estatais (Caprioli, 2000; Hudson, 2014; Crespo-Sancho, 2018, Anderlini, 2021).

No geral, investir nas mulheres e na igualdade de género é, em si mesmo, um dos principais fatores impulsionadores da mudança e da transformação ao nível económico, político e social. Daí que se verifique uma correspondência geral en-

tre os progressos na igualdade de gênero e o desenvolvimento, com os países e regiões que têm piores indicadores nessa área a terem também, tendencialmente, piores índices de desenvolvimento a nível social e económico.

Os dados revelam que incluir plenamente as mulheres na construção da paz e do desenvolvimento é, além disso, economicamente inteligente. Se as mulheres participassem na economia de forma idêntica aos homens, tal poderia gerar mais \$28 bilhões de USD na economia mundial (McKinsey Global Institute, 2015). Constatou-se ainda que as mulheres que trabalham reinvestem, em média, muito mais do seu rendimento no bem-estar das suas famílias e comunidades (90%, em comparação com 30-40% nos homens), o que significa que o empoderamento económico das mulheres contribui para criar ciclos positivos de prosperidade.

A implementação da agenda global sobre Mulheres, Paz e Segurança

Há mais de duas décadas, a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” foi concretizada nas Nações Unidas através da Resolução n.º 1325 do Conselho de Segurança (2000). Esta preconiza a participação das mulheres em todos os níveis da tomada de decisão na esfera da paz e da segurança, a proteção dos direitos das mulheres e raparigas, a integração da perspectiva de género

nas iniciativas de prevenção de conflitos, bem como nos esforços de ajuda, recuperação e reconstrução. Esta resolução tem sido reforçada e por outras ligadas à liderança das mulheres na consolidação da paz e prevenção de conflitos, e alargada a disposições específicas sobre a prevenção e resposta à violência sexual relacionada com conflitos, que se considera ser um problema grave e persistente (ver Figura 3). Esta agenda global tem registado alguns progressos em países e aspetos específicos. Mais de 100 países aprovaram planos nacionais específicos para a implementação da Resolução 1325 (ver

Figura 4). No entanto, o grau de operacionalização e os resultados em cada contexto dependem sempre de uma questão de base, mais profunda e alargada, que tem a ver com a igualdade de género e empoderamento das mulheres nas sociedades, em particular nos países frágeis e/ou afetados por conflitos. Essa questão basilar é o que limita ou potencia o seu envolvimento e participação enquanto agentes de pleno direito na vida política, económica e social dos seus países, sendo um desafio que afeta de forma multidimensional e transversal as perspetivas de paz e de desenvolvimento.

FIGURA 3. RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Fonte: Nações Unidas.

SOBRE A LIDERANÇA DAS MULHERES NA CONSOLIDAÇÃO DA PAZ E PREVENÇÃO DE CONFLITOS

1325 – MULHERES, PAZ E SEGURANÇA (2000)

- Participação das mulheres em todos os níveis da tomada de decisão na esfera da paz e segurança;
- Proteção dos direitos das mulheres e raparigas;
- Integração da perspectiva de género nas iniciativas de prevenção de conflitos;
- Integração da dimensão de género nos esforços de ajuda, recuperação e reconstrução.

Reforçada pelas Resoluções

1889 (2009)	2122 (2013)	2242 (2015)	2493 (2019)	2538 (2020)
----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

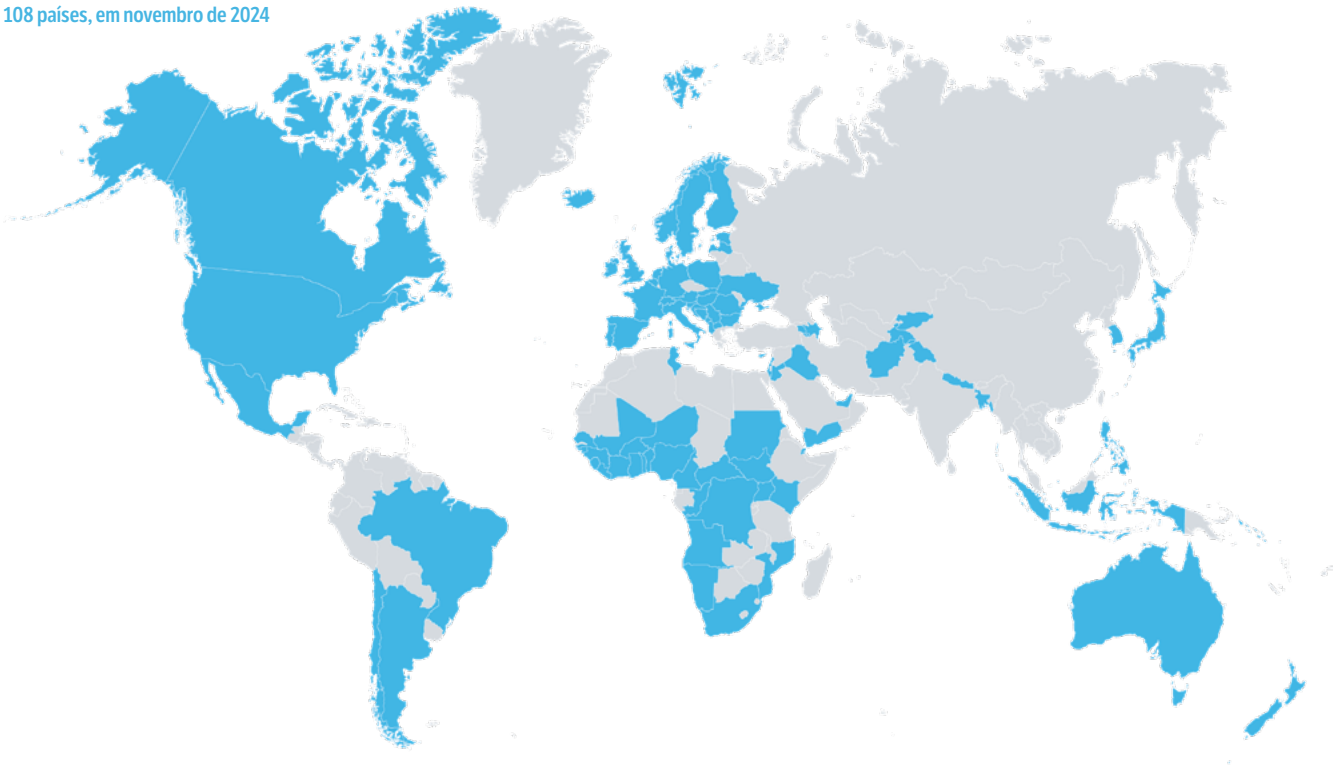
SOBRE A PREVENÇÃO E RESPOSTA À VIOLÊNCIA SEXUAL RELACIONADA A CONFLITOS

1820 (2008)	1888 (2009)	1960 (2010)	2106 (2013)	2467 (2019)
----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

FIGURA 4. PAÍSES QUE ADOTARAM PLANOS DE AÇÃO NACIONAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA RESOLUÇÃO 1325

Fonte: <https://oursecurefuture.org/our-secure-future/project/wps-national-action-plan-academy>

108 países, em novembro de 2024



Isto mesmo é reconhecido na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada pelos 193 Estados das Nações Unidas em 2015, na qual se afirma que esta é uma área essencial para o progresso em todos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) já que este não é possível se “à metade da humanidade continuam a ser negados seus plenos direitos humanos e as oportunidades” (ONU, 2015). Nela se estabelece também um Objetivo específico visando Alcançar a Igualdade de Gênero e Empoderar todas as Mulheres e Raparigas (ODS 5), onde se definem metas para “acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas, em toda a parte” (meta 5.1.) e “eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas” (meta 5.2.). Também o Pacto para o Futuro, aprovado em 2024, salienta em várias das ações prioritárias a necessidade de acelerar os progressos na igualdade de gênero em todos os domínios, garantir a representação e participação de todas as mulheres na vida política e econômica, e, particularmente, a implementação dos compromissos internacionais sobre Mulheres, Paz e Segurança (ONU, 2024b). No entanto, estes dois documentos, que estabelecem quadros de ação a nível internacional, não são vinculativos, pelo que dependem do empenho e vontade dos países, e não contêm qualquer quadro sancionatório para o seu incumprimento.

Os direitos das mulheres estão consagrados internacionalmente em vários instrumentos do direito internacional, que obrigam os Estados a tomar as medidas apropriadas, incluindo a abolição de leis, regulamentos, costumes e práticas que constituam uma discriminação contra as mulheres. Um dos tratados fundamentais é a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação sobre as Mulheres – CEDAW (1979), instrumento sobre os quais os Estados devem prestar contas regularmente. Já a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, adotadas em 1995, permanece como o programa mundial mais completo para a promoção da igualdade de gênero e é considerada a “Carta dos Direitos” internacional das mulheres, que define os direitos das mulheres como direitos humanos e expõe uma visão da igualdade de direitos, liberdades e oportunidades para todas as mulheres do mundo.

No entanto, os progressos na aplicação destes vários instrumentos têm sido lentos e são, igualmente, altamente voláteis, sujeitos a rápidos retrocessos nos direitos humanos sempre que a conjuntura a nível internacional ou nacional (dentro dos países) não os favorecem. Vários estudos e relatórios recentes, quer de agências das Nações Unidas quer a nível académico, constataam um abrandamento e mesmo uma regressão nos progressos globais em matéria de direitos das mulheres.

Conclusão

É sabido que os progressos na igualdade de gênero e no empoderamento das mulheres e raparigas são especialmente dificultados por implicarem alterações nas relações sociais e de poder, bem como mudanças estruturais nas práticas institucionais através das quais as disparidades e discriminações são perpetuadas. Nesse sentido, a baixa participação e envolvimento das mulheres nos mecanismos formais de negociação e construção da paz, em situações de crise ou conflito violento, constitui o reflexo de sistemas e dinâmicas mais alargadas – a nível social, cultural, político e economi-

co – que perpetuam a desigualdade. Isso faz com que, mesmo quando a igualdade de gênero está consagrada no plano formal (legislativo, jurídico, político), esta não se traduza naturalmente numa igualdade substantiva.

A mudança deste cenário implica abordar as causas das desigualdades e discriminações existentes, através de políticas e esforços concretos em todos os setores e estruturas da organização dos Estados e das economias, que protejam os direitos das mulheres, respondam às suas necessidades e prioridades, invistam nas condições que permitem o acesso pleno a serviços básicos, desafiem normas sociais e culturais prejudiciais, capacitem e empoderem as raparigas e mulheres, e suportem uma voz forte por parte das mulheres na configuração das sociedades em que se inserem, incentivando a sua liderança e participação a todos os níveis – incluindo na prevenção e resolução de conflitos e na construção da paz. Só assim será possível romper círculos viciosos de fragilidade de forma mais sustentada, contribuindo não apenas para sociedades mais justas e inclusivas, mas também mais pacíficas e estáveis. ●

Referências

- ACDH (2020). Realizing Women's Rights to Land and other Productive Resources. Alto Comissariado para os Direitos Humanos, Nações Unidas. www.ohchr.org/sites/default/files/RealizingWomensRightstoLand_2ndedition.pdf
- Anderlini, S. N. (2021) Recognizing Women Peacebuilders: Critical Actors in Effective Peacemaking. International Civil Society Action Network. https://icanpeacework.org/wp-content/uploads/2021/07/ICAN_RecognizingWomenPeacebuilders.pdf
- Caprioli, M. (2000). Gendered Conflict. *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 1 (Jan., 2000), pp. 51-68. <https://www.jstor.org/stable/425725>
- Council on Foreign Relations (s.d.). Women's Participation in Peace Processes. www.cfr.org/womens-participation-in-peace-processes/
- Crespo-Sancho, C (2018). Can gender equality prevent violent conflict? *World Bank Blogs*, 28/03/2018. <https://blogs.worldbank.org/en/dev4peace/can-gender-equality-prevent-violent-conflict>
- Hudson, V. et al (2014). *Sex and World Peace*. Columbia University Press.
- ICAN (2018). The Better Peace Tool. International Civil Society Action Network. https://icanpeacework.org/wp-content/uploads/2018/02/BPT_2018.pdf
- IEP (2023). *Global Peace Index*.
- INEE (2021). Mind the gap: The state of girls' education in crisis and conflict. Inter-agency Network for Education in Emergencies. Nova Iorque. <https://inee.org/resources/mind-gap-state-girls-education-crisis-and-conflict>
- McKinsey Global Institute (2015). The Power of Parity: How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth. <https://shorturl.at/nnh5M>
- ONU (1979). Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação sobre as Mulheres – CEDAW, Nações Unidas. <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-sobre-eliminacao-de-todas-formas-de-discriminacao-contra-mulheres-0>
- ONU (2015). Transformar o Nosso Mundo. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.
- ONU (2000). Resolução n.º 1325 sobre Mulheres, Paz e Segurança. Nações Unidas (tradução portuguesa). <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/06/Resolucao-1325-CS-ONU.pdf>
- ONU (2022). Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2022/740). Nações Unidas, 05/10/2022. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/614/86/pdf/n2261486.pdf>
- ONU (2023). Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2023/725). Nações Unidas, 28/09/2023. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/279/08/pdf/n2327908.pdf>
- ONU (2024a). Report of the Secretary-General on women and peace and security (S/2024/671). Nações Unidas, 24.09.2024. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/273/49/pdf/n2427349.pdf>
- ONU (2024b). Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations. Setembro de 2024. www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf
- O'Reilly, M.; SuilleaBháin, A.; Paffenholz, T. (2015). Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes. International Peace Institute, junho de 2015. <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/PI-E-pub-Reimagining-Peacemaking-rev.pdf>
- OCDE (2019). Social Institutions and Gender Index, SIGI 2019 Global Report, Cap.5. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, Paris. www.oecd.org/en/publications/sigi-2019-global-report_bc56d212-en.html
- OCDE (2022). States of Fragility 2022. Relatório, Paris. www.oecd.org/en/publications/states-of-fragility-2022
- OCHA (2024). Global Humanitarian Overview 2024. Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários. <https://humanitarianaction.info/document/global-humanitarian-overview-2024>
- The g7+ (2023). IV g7+ Women Forum: Women in Peace and Reconciliation Processes. Setembro de 2023. www.g7plus.org/wp-content/uploads/2023/10/G7WomanForum_Report_IV_final.pdf
- UN Women (2024a). Progress on the Sustainable Development Goals: The gender snapshot 2024, Nações Unidas. <https://shorturl.at/6a6Uj>
- UN Women (2024b). Facts and Figures: Women, Peace and Security. <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/facts-and-figures#84631>
- Venis, J. (2020). The Great Regression. International Bar Association, 15 de dezembro de 2020. www.ibanet.org/article/03AE3A94-0611-4205-A0C2-1CA718C50534