



A
FERRAMENTA
PARA UMA
MELHOR
PAZ

PRIMEIRA EDIÇÃO | © 2015

Um guia de acesso livre, que apresenta etapas práticas para uma efectiva inclusão de mulheres pacificadoras e da perspectiva de género nas áreas de mediação, prevenção de conflitos e estabelecimento da paz.

Ajudando a tornar realidade a letra e o espírito da agenda da Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU.

International Civil Society Action Network

AGRADECIMENTOS

Gostaríamos de agradecer às seguintes pessoas pelas suas construtivas revisões do texto: Embaixador Kåre Aas, Sr. Daniel De Torres, Dr. Scilla Elworthy, Sra. Rachel Gasser, Sra. Melinda Holmes, Senadora Mobina Jaffer, Dra. Kathleen Kuehnast, Sr. Youssef Mahmoud, Dra. Joyce Neu, Professor John Packer, Sra. Antonia Potter-Prentice, Dra. Gay Rosenblum Kumar, Sra. Jolynn Shoemaker, Sra. Marita Sørheim-Rensvik, Embaixador Donald Steinberg, Sra. Tuija Talvitie e Sr. Callum Watson.

Gostaríamos igualmente de agradecer às seguintes pessoas, pelo seu apoio, contribuição para a concepção e o conteúdo, e participação nas consultas: Sra. Rina Amiri, Dra Virginia Bouvier, Sra. Cate Buchanon, Sra. Mavic Cabrera Balleza, Sr. Robert Dann, Embaixador Tewelde Gebremeskel Redda, Sra. Danielle Goldberg, Sra. Amal Gorani, Sr. Stephen Jackson, Sra. Lone Jessen, Sr. Simon Mason, Sra. Sakuntala Kadirgamar, Sra. Karin Ryan, Sra. Elizabeth Scheper, Sra. Dewi Suralaga, Sra. Sanne Tielemans, Sra. Gina Torry, Sra. Nahla Valji e Sra. Teresa Whitfield.

Exprimimos também a nossa sincera gratidão ao The Carter Center e à *Coalition for Action on 1325* (Uganda) pelo seu endosso oficial da “Ferramenta para uma Melhor Paz” (Ferramenta para uma melhor paz), e agradecemos às seguintes organizações pelo seu contínuo apoio: Cordaid, a *Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad)*, o Ministério Real dos Negócios Estrangeiros da Noruega, o Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros da Suíça e a ONU Mulheres.

INICIATIVA “PARA UMA MELHOR PAZ”

A “Iniciativa para uma Melhor paz” foi lançada pela *International Civil Society Action Network* (ICAN) em 2014, com o objectivo de estabelecer uma orientação prática sobre a inclusão de forças femininas nas missões de consolidação da paz e nos processos de mediação. O projecto, por meio de pesquisas e diversas consultas, visou ir além da questão do motivo por que a inclusividade importa, passando à maneira como ela está a ser praticada — identificando as barreiras existentes e estratégias eficazes para as ultrapassar.

Para mais informações sobre a Iniciativa para uma Melhor Paz e os recursos relacionados com a Ferramenta para uma Melhor Paz, visite www.betterpeacetool.org e acompanhe [#betterpeace](https://twitter.com/betterpeace) nas redes sociais.

EQUIPA DO PROJECTO

O projecto foi liderado por Sanam Naraghi-Anderlini, co-fundadora e Directora Executiva da ICAN. A gestão, pesquisa e apoio na redacção do projecto foram assegurados pela Directora de Programas Stephanie Breitsman, pela antiga Directora de Programa Madeline Koch, e pela Senior Fellow Andrea Ó Súilleabháin. Design de Comunicação (“Media design”) por Reagan Smith, Presidente e Director-Presidente (“CEO”) do DHM Media Group.

INDICE	
Síntese	1
Parte I.	3
Diplomacia do século XXI:	
- Evolução da diplomacia	
- Mudar as metas para as mulheres	
- Abordar a questão sobre 'Como' tornar os processos de paz inclusivos	
Parte II.	29
A “Ferramenta para uma Melhor Paz”:	
Guia para processos de paz e negociações inclusivos	
Secção 1.	32
Barreiras comuns e soluções inovadoras: Novos precedentes para uma consolidação da paz inclusiva	
- Processos de paz como transformação social	
- Seis barreiras comuns e como ultrapassá-las:	
1. “Nós representamos toda a gente”	
2. “O mediador não pode fazer tudo”	
3. “Quem são estas mulheres, afinal?”	
4. “Isto não diz respeito às mulheres”	
5. “Estou aqui devido às minhas próprias credenciais”	
6. “A exclusão das mulheres é cultural”	
Secção 2.	49
Quatro áreas de orientação para uma Melhor Paz: Medidas proactivas para realizar a inclusão	
- Compreender o contexto da mediação	
- Dar apoio político para a inclusividade	
- Fornecer apoio técnico	
- Fornecer apoio logístico e financeiro	
Conclusão	61
Mudanças práticas e paradigmas	

CAIXAS	
CAIXA 1. Valor acrescido: Mulheres pacificadoras e sociedade civil nas negociações de paz	15
CAIXA 2. O que dizem as mulheres: Participação e Resolução 1325 do Conselho de Segurança	25
CAIXA 3. Critérios para identificar e incluir a sociedade civil na Mediação	41
CAIXA 4. Boas práticas Seleção de representantes da sociedade civil	55

ANEXOS

Anexo I. Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre as Mulheres, a Paz e a Segurança
Anexo II. Parceiros e organizações consultados
Anexo III. Recursos úteis

Síntese

A proliferação de actores e a crescente complexidade das guerras contemporâneas exigem novas abordagens à sua prevenção e resolução. A inclusão de actores armados, estatais e não estatais, na manutenção da paz é necessária, mas já não é suficiente se uma paz sustentável for o objectivo.

Nos contextos mais violentos, um subconjunto de civis, muitas vezes mulheres, encontra a coragem para se levantar, falar e lutar pela paz no seu país, armado com os seus valores e convicções. Eles não têm nenhuma estratégia de saída, mas possuem uma visão das suas sociedades enraizada na igualdade e na justiça social. São, além disso, uma importante fonte de experiência prática sobre a vida numa zona de guerra, e de conhecimento das realidades no terreno, desde ameaças emergentes à segurança até a meios eficazes para prevenir a radicalização e trazer a paz. Resultados de pesquisas afirmam as suas contribuições e o papel crítico que eles podem desempenhar na consolidação da paz.

Isto requer uma mudança de paradigma afastada de uma noção estrita de negociações de paz, como processos políticos e de segurança, para o reconhecimento de que devem ser processos sociais inclusivos. Requer também mudanças na prática.

A “Ferramenta para uma Melhor Paz” aborda a questão sobre “como” oferecer orientações práticas para uma inclusão efectiva da perspectiva de género e das mulheres pacificadoras. A Parte I aborda a

história e evolução da pacificação nos tempos modernos. A Parte II apresenta a “Ferramenta para uma Melhor Paz” em duas secções: a Secção 1 analisa seis barreiras comuns à inclusão de mulheres pacificadoras. A Secção 2 fornece um quadro abrangente de quatro partes, com enfoque nas mudanças conceptuais, políticas e técnicas, e o apoio logístico-financeiro necessário.



Quem são as “mulheres pacificadoras”?

O termo “Mulheres pacificadoras” refere-se a mulheres e organizações lideradas por mulheres empenhadas na não-violência; são a favor da paz e apoiam os direitos humanos e os direitos da mulher. Algumas fazem a advocacia pela justiça e outras trabalham para abordar os efeitos de conflitos e/ou promover a paz com uma perspectiva de género. Elas são frequentemente as primeiras a apelar para negociações de paz, contudo ainda permanecem marginalizadas. (Ver Caixa 3 em Critérios para inclusão da Sociedade Civil, páginas 41-42.)

Parte I. Diplomacia do Século XXI: Da partilha do poder à partilha de responsabilidades

Sanam Naraghi Anderlini

Ao longo da história, as negociações sobre guerra e paz foram processos exclusivos, em grande parte no domínio da elite de actores políticos e militares. No entanto, as últimas décadas trouxeram mudanças significativas em termos das guerras e da consolidação da paz. Enquanto o número total de guerras – especialmente guerras entre estados – tem diminuído na última década, os conflitos que vemos são cada vez mais complexos. O fim da guerra fria deu origem a conflitos dentro de estados e cada vez mais transnacionais.¹

Tem havido uma “democratização ou diversificação da violência”, *de facto* com uma proliferação de actores que inclui as forças de segurança nacionais e internacionais, as potências regionais com agentes substitutos e grupos armados internos não-estatais e grupos armados transnacionais que recrutam num país para implantação noutra.² Muitos perseguem a sua própria visão e agenda com poucas ou nenhuma ligação ou prestação de contas perante as comunidades de base. Alguns são entidades apagadas, quasi-criminais, que se dedicam ao comércio de narcóticos, armas, seres humanos,

1 Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Malden: Polity, 2012, 3a ed.); Banco Mundial, *World Development Report 2011* (Washington, DC: 2011).

2 Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2014* (Sydney: 2014); Martin Griffiths e Teresa Whitfield, “Mediation 10 Years On: Challenges and Opportunities for Peacemaking”, Centre for Humanitarian Dialogue (2010).

ou outros recursos lucrativos; outros são milícias, *gangs* ou militantes políticos que beneficiam dos vazios de segurança. Eles criam eleitorados por meio de extorsão, prestação de serviços e protecção. Muitos têm específicas ideologias regressivas referentes às mulheres. Eles impedem o acesso das mulheres à educação e à vida pública, aplicam rigorosas punições pelas transgressões e oprimem-nas e violam-nas abertamente, através de restrições legais e de abuso físico, como escravidão sexual. Os vínculos entre grupos rebeldes, os movimentos extremistas e o crime organizado também estão a tornar-se mais transnacionais em causa e efeito. O sector privado também desempenha um papel fundamental, especialmente quando se trata de recursos naturais.

Durante 2500 anos, as elites militares e políticas - na maioria homens – decidiram sobre guerra e paz, mas com a mudança da natureza da guerra foi necessário mudar a consolidação da paz.

A democratização e a evolução da consolidação da paz

Respondendo a estes desenvolvimentos, e muitas vezes, na ausência de serviços efectivos do Estado, ou face a um estado predador, agentes não estatais desarmados ou grupos da sociedade civil activos a nível comunitário, nacional e internacional foram surgindo e ganhando força. Desde redes mundiais e regionais

a emergentes movimentos de massas, os cidadãos comuns estão a tomar posições contra a violência e a opressão – muitas vezes em risco tremendo.³

Nas últimas duas décadas, o campo da resolução de conflitos e transformação desenvolveu-se, em teoria académica e na prática. Organizações governamentais e especialmente organizações não governamentais evoluíram na sua capacitação, nos domínios de consolidação da paz, mediação e resolução de conflitos, trabalhando ao nível da “Diplomacia de primeira via”, bem como a níveis mais informais (mas cada vez mais críticos) da “Diplomacia de segunda via” e de iniciativas de base comunitária.

Também tem havido um aumento e uma diversificação dos intervenientes na mediação e na resolução de conflitos. Se por um lado, durante os anos da guerra fria, os Estados Unidos e a União Soviética foram os principais patrocinadores das partes em conflito e usavam do seu poder para promover a paz, hoje existe uma concorrência entre estados e organizações regionais para participar na mediação, organizar conversações de paz e ganhar reconhecimento pelos esforços envidados. Mais agentes não estatais, desde grandes empresas e organizações religiosas, ONGs internacionais e indivíduos estão igualmente activos e envolvidos em processos de mediação e de resolução de conflitos.⁴

Organizações independentes não violentas e orientadas para a paz surgiram também nacionalmente. Na América Latina, após décadas de grupos armados de libertação,

movimentos sociais desarmados encontram-se na vanguarda das reivindicações por justiça e direitos. Em toda África, redes de organizações para a paz e resolução de conflitos desempenham papéis-chave na mitigação e prevenção da violência. O conceito de transformação de conflito – a capacidade de se resolver o conflito sem recorrer à violência – foi posto em prática de várias formas. Na África do Sul e no Quênia, comissões de paz lideradas por diversos representantes de populações locais foram treinados para atenuar as tensões e a violência.⁵ Na Libéria, a *Palava Huts* forneceu instalações para exposição e resolução das disputas locais, nomeadamente casos de violência doméstica.⁶ No Senegal, a “Women’s Situation Room” (*Sala de Situação das Mulheres*), liderada pela ONG regional *Femmes Africa Solidarité*, foi crucial para limitar a violência dentro do contexto eleitoral.⁷ Mesmo na Síria, no meio da violência, organizações de paz nascentes participam na mediação local, prestam apoio às vítimas da guerra e vão desenvolvendo capacidades para actuar como defensores internacionalmente.⁸

Embora as organizações da sociedade civil tenham menos recursos e possam parecer “fracas” em relação à noção tradicional de poder duro (‘hard power’), exibem, no entanto, uma capacidade importante de poder brando (“soft power”). Eles obtêm acesso e actuam junto a um

⁵ Ver Andries Odendaal, *A Crucial Link: Local Peace Committees and National Peacebuilding*, United States Institute of Peace (2013).

⁶ Ver Ezekiel Pajibo, “Traditional Justice Mechanisms: The Liberian Case”, Institute for Democracy and Electoral Systems (Stockholm: International IDEA, 2008).

⁷ Ver “Women’s Situation Room”, ONU Mulheres África Ocidental e Central, <http://www.unwomenwestandcentralafrica.com/womens-situation-room.html>.

⁸ Ver Craig Charney, “Maybe We Can Reach a Solution: Syrian Perspectives on the Conflict and Local Initiatives for Peace, Justice, and Reconciliation”, Syria Justice and Accountability Center, <http://syrianperspectives2015.pressbooks.com/> (2015).

³ Ver Sarah E. Mendelson, “Why Governments Target Civil Society and What Can Be Done About It Response”, Center for Strategic and International Studies (Abril 2015).

⁴ Ver Peter Wallensteen e Isak Svensson, “Talking Peace: International Mediation in Armed Conflicts”, *Journal of Peace Research* (2014), vol. 51: no. 2.

amplo leque de agentes locais, sem as restrições que os governos enfrentam, em parte através de novas tecnologias e meios de comunicação social. Elas podem concentrar-se em estabelecer e fortalecer a confiança no seio das comunidades, informar e compartilhar experiências entre regiões, influenciar o discurso e apoiar estratégias orientadas para soluções. Face à crescente retórica extremista, elas mantêm e sustentam um espaço voltado para a pluralidade e a coexistência.

Evolução da diplomacia: Respostas pragmáticas a novas realidades

Confrontada com estas realidades, a comunidade diplomática internacional adaptou igualmente as suas práticas. Um desenvolvimento importante tem sido a crescente vontade dos estados e das instituições multilaterais de reconhecer e se envolver directamente com os grupos armados não estatais. No início da década de 1990, a interacção com grupos armados não estatais (como a RENAMO em Moçambique, a RUF/SL na Serra Leoa ou a FMLN em El Salvador) foi um desafio para a ONU e as organizações estatais regionais. Existia — e ainda existe em alguns sectores — o medo de que tais práticas contrariem a filosofia central do sistema das Nações Unidas: o princípio da não interferência e o respeito pela soberania dos estados. Houve debates e preocupações sobre legitimar tais grupos ou “negociar com terroristas”.

No entanto, e apesar das rigorosas políticas e sanções anti-terrorismo na década passada, o pragmatismo prevaleceu. Intervenientes de alto nível reconhecem que, para acabar com a violência num conflito interno persistente, muitas vezes há poucas alternativas além de dialogar com os grupos armados — sejam eles estatais ou não estatais, inclusivamente aqueles que constam da lista de terroristas internacionais. Nalguns casos, esta etapa foi motivada pela extinção e retirada do apoio soviético aos movimentos armados de esquerda. Na década de 1990, por exemplo, tais grupos na América Latina e em África entraram em negociações. As normas sobre os direitos humanos universais também desempenharam um papel importante, fornecendo um quadro em que as reivindicações e as reclamações de muitos grupos não estatais, particularmente aqueles que lutavam pela autodeterminação, poderiam ser consideradas legítimas.

Além de interagir com grupos armados não estatais, a comunidade internacional presta um apoio fundamental ao “aplanar do campo de jogo” nas negociações. Hoje, a ONU e muitos governos, nos seus esforços de mediação, oferecem assistência técnica, garantias de segurança, e apoio logístico e financeiro visando incentivar os grupos armados não estatais a participarem nas conversações de paz. O interesse é mútuo. Até mesmo grupos não estatais, com a sua inerente desconfiança da ONU como uma organização de estados, buscam o diálogo com os seus enviados. Embora óbvio agora, o facto de estados-membros permitirem que enviados da ONU dialoguem com grupos não estatais da oposição e grupos armados denota uma evolução importante mas recente.

A crescente colaboração entre governos e organizações multilaterais, por um lado, e as organizações dedicadas à mediação internacional com grupos não governamentais para consolidação da paz, por outro lado, também é algo de recente. O Centro Carter esteve entre as primeiras organizações a actuar nesse âmbito. As Nações Unidas e governos tais como os da Noruega, Finlândia, Suíça e outros, estabelecem regularmente parcerias com ONGs, como o *Center for Humanitarian Dialogue*, a *Swisspeace* e a *Crisis Management Initiative (CMI)*. Muitas organizações pioneiras como o *African Center for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD)*, a *West African Network for Peace (WANEP)* em África e a *SERAPAZ* na América Latina, também facilitam o acesso a grupos não estatais e dirigem os esforços de consolidação da paz das comunidades.

Tornou-se evidente para a comunidade internacional — designadamente os enviados da ONU — que, para evitar cometer erros inadvertidamente, os mediadores e as partes negociadoras num processo de paz precisam de possuir conhecimentos temáticos ou específicos do contexto. Quando os acordos foram efectivados mas a sua implementação se tornou impossível devido a realidades logísticas (tais como prazos pouco realistas para o desarmamento ou eleições), esses processos atingiram um impasse ou fracassaram.

Para sanar essa deficiência, em 2008, o Departamento dos Assuntos Políticos (*DPA*) da ONU estabeleceu a Unidade de Apoio à Mediação (*MSU*) com vista a aprofundar e ampliar as próprias capacidades da ONU para participar nos processos de mediação. Formou-se

“As mulheres que ainda não pegaram em armas na Síria são ainda assim um poder da paz e um símbolo da paz; se essas mulheres e outras figuras da sociedade civil não forem incluídas não conseguirei ver a paz no meu país.”

— Dr. Rim Turkmani,
Astrofísico e co-fundador de *“Building the Syrian State”*

então uma equipa em permanência (em *Standby*) de assessores principais de mediação, (*Standby Team of Senior Mediation Advisors*) para aproveitar as competências especializadas externas no tratamento de questões que, normalmente, são o eixo central das negociações de paz, tais como partilha do poder, as constituições, segurança e recursos. Até 2011, essa equipa foi ampliada para incluir peritos nos domínios da concepção dos processos de mediação, e género e inclusividade.⁹

Uma evolução normativa: As realidades no terreno exigem a inclusão das mulheres

As últimas duas décadas também testemunharam avanços importantes em termos das normas internacionais e as leis relacionadas com a paz e a segurança. A adopção pelo Conselho de Segurança da ONU da Resolução 1325 sobre as mulheres, a paz e a segurança (e as sete resoluções subsequentes de que enquadram a agenda, *Ver Anexo 1*), foi um dos mais inovadores acontecimentos registados até então. Essa agenda, que foi impulsionada da base para o topo pela realidade das experiências de mulheres vivendo num ambiente de guerra e trabalhando pela paz, reconhece o papel e as contribuições das mulheres para

⁹ Para ver a lista dos elementos da Equipa de *Standby* de 2015 e os resumos das suas biografias, ver <http://peacemaker.un.org/mediation-support/stand-by-team>; para ter uma avaliação da Equipa de *Standby* até à data, ver Antje Herrberg com John Packer e Miguel Varela, “The Evolution of the United Nations Standby Team of Mediation Experts in Context”, *Peace My Way and mediat* EUR (2015).

a consolidação da paz e da segurança, o seu direito à inclusão nas negociações referentes à guerra e à paz, e a importância de se abordar as diferentes necessidades das mulheres e dos homens (ou seja, sensibilidade ao género), no que diz respeito à ajuda de emergência, recuperação e esforços pós-conflito.

*“Se a guerra é a indústria dos homens,
que a paz seja a indústria das mulheres.”*

— Amal Basha, *Presidente da Sisters' Arab Forum for Human Rights e Membro da Conferência do Diálogo Nacional (Iémen) Dialogue Conference (Yemen)*

Para os defensores da resolução, a participação de grupos da sociedade civil liderados por mulheres e orientados para a paz foi um factor crucial. Isso é expresso na mensagem central de que "as mulheres consolidam a paz" e dão contributos importantes para a prevenção e resolução de conflitos. Mas em 2000, o Conselho de Segurança da ONU opôs-se ao termo "sociedade civil". Nas resoluções anteriores, o texto refere-se a "resolução de conflitos locais e indígenas" e a "mulheres" na generalidade. A evolução das atitudes e da política é evidente na natureza mutável dos textos das resoluções subsequentes. Até 2008, quando a Resolução 1820 foi aprovada, nem mesmo os adversários mais veementes da agenda no Conselho se opuseram à referência à "sociedade civil". Em textos posteriores — notavelmente as resoluções 1889 e 2122 — as referências às mulheres na sociedade civil tornaram-se a terminologia padrão.

Embora a agenda seja, muitas vezes, percebida como incidindo apenas sobre questões relativas às mulheres ou aos direitos da mulher, o seu poder reside no

no facto de que ela faz exigências e insta formalmente as Nações Unidas e as instâncias internacionais a participarem nos esforços de resolução de conflitos não estatais e respectivos agentes. Ao não abrir a porta para as intervenções militares, a agenda contesta a noção de que a consolidação da paz deve ser do domínio exclusivo do Estado. Em vez disso, ela cria uma oportunidade de a comunidade internacional dialogar legitimamente com grupos não estatais nacionais que buscam operar mudanças sem recorrer às armas. É um meio de tornar as negociações de paz num processo social, em vez de político e centrado na segurança.

As tropas femininas de manutenção da paz personificam o rosto humano da guerra. Elas desafiam o conceito frequentemente estrito da paz a ser negociada num processo, exigindo maior atenção para os aspectos de ajuda de emergência, recuperação e justiça social. Com efeito, a presença dessas mulheres pode fazer pender as negociações menos para as ideias limitadas de cessação das hostilidades e partilha do poder e mais para a partilha de responsabilidades para as vítimas e as comunidades afectadas pela guerra, para a construção um futuro mais inclusivo e democrático.

*“A inclusão na mesa de negociações é um
exercício em inclusão no contexto pós-conflito.
Este modelo deveria dar corpo e forma a
processos inclusivos após a conclusão das
negociações”*

— Virginia Bouvier,
Assessora Principal, Instituto da Paz dos Estados Unidos (USIP)

A agenda da Resolução 1325 continua a ter um efeito catalítico. Organizações regionais, incluindo a União Europeia, União Africana e organização dos Estados americanos, têm resoluções semelhantes. Mais de cinquenta países têm agora planos de acção nacionais que determinam a inclusão das mulheres nos processos relacionados com a manutenção da paz e segurança. Em muitos cenários de conflito, mulheres pacificadoras têm pressionado para estes planos e aproveitado a agenda 1325 para reforçar as suas demandas de inclusão nos processos políticos e de paz. A implementação permanece desigual, em parte devido à falta de recursos e vontade política. Mas os planos e outros esforços para posicionar a agenda estão a fornecer uma plataforma para enraizar as normas globais a nível nacional. A agenda também abriu o caminho para discussões de 'homens, paz e segurança' e 'juventude, paz e segurança' globalmente.

“Qualquer grupo que tenha sido afastado ou distanciado do campo dispõe, de facto, de muitas capacidades, entusiasmo e fé ao realizar a mudança”

- Eshragh Thabit,

Jurista e Activista dos Direitos da Mulher (Iémen)

O apoio à mediação pacífica de conflitos também ganhou um forte apoio entre os Estados-Membros da ONU, com a adopção da Resolução da Assembleia-Geral da ONU 65/283 (2011), patrocinada pela Turquia e a Finlândia. A resolução apela igualmente para uma maior inclusividade e participação das mulheres, especificamente. Em

consonância com a resolução e outras regras normativas e operacionais, a ONU emitiu a sua primeira edição de Orientações para uma Mediação Eficaz (2012). Com base em consultas com os mediadores e profissionais do ramo, no mundo inteiro, o documento extrai lições fundamentais e destaca oito seguintes "fundamentos da mediação... para um processo eficaz":¹⁰

1. Preparação da equipe de mediação;
2. Imparcialidade em relação às partes, mas não necessariamente neutralidade, particularmente no que diz respeito às normas universais sobre direitos humanos;
3. Coerência e coordenação entre toda uma série de actores envolvidos em esforços de mediação;
4. Consentimento e a vontade das partes de negociar de boa-fé;
5. Apropriação nacional do processo, resultados e aplicação dos acordos;
6. Conformidade com as leis internacionais e quadros normativos;
7. Inclusividade de um vasto espectro de partes em conflito e outras partes interessadas; e
8. Acordos de paz que resolvem conflitos e procuram evitar a sua recorrência.

¹⁰ Ver *United Nations Guidance for Effective Mediation* (2012), peacemaker.un.org.

CAIXA 1. VALOR ACRESCIDO: Mulheres pacificadoras e sociedade civil nas negociações de paz

As pesquisas mostram que nos esforços de paz e mediação, participantes da sociedade civil têm ajudado:

- 1 Melhorar a durabilidade dos acordos de paz.** A análise de 83 acordos de paz entre 1989 e 2004 indica que a participação da sociedade civil reduz a possibilidade de as partes renunciarem aos acordos (aumentando assim a sustentabilidade dos processos) em 64%.¹¹
- 2 Actuar como fiscalizadora pública.** A sociedade civil pode responsabilizar as partes, e pressioná-las a chegar a um acordo através de mensagens e de mobilização, em vez de usar táticas dilatórias ou recorrer à violência como estratégia de negociação.
- 3 Acompanhar o processo e os acordos e promover a aceitação pública.** A sociedade civil acompanha todo o processo e a execução do acordo, documentando e disseminando

informação para os intervenientes internacionais e, o mais importante, para o público. Ao representarem uma grande variedade de civis afectados pelo conflito, eles desempenham um papel crítico ao influenciarem a opinião pública a favor ou contra o processo e os resultados.

Levantar questões de importância para a população em geral. As partes beligerantes, muitas vezes, concentram-se nas suas próprias necessidades imediatas e no acesso ao poder. A sociedade civil pode transformar a substância das negociações para abordar as causas subjacentes do conflito e reflectir melhor sobre os interesses, prioridades e preocupações do público num âmbito mais amplo. Isso pode reforçar a apropriação nacional e a aceitação, uma vez que o público se sente mais investido na execução e manutenção do acordo assinado.

Proporcionar oportunidades para resolver problemas e criar novas abordagens. Quando os agentes da sociedade civil actuam, eles por vezes adoptam processos paralelos do tipo diplomacia de segunda via ou "Track II", criando uma oportunidade para testar novas ideias, realizar análises conjuntas ou contribuir para mudanças na cultura política de ambos os lados.

11 Desirée Nilsson, "Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace", *International Interactions* (2009), vol. 38: no. 2, p. 243–266.

- 4 **Promover o reforço da coesão social e a rejeição da violência.** A inclusão plena dos civis afectados, através da facilitação da sociedade civil, ajuda a produzir coesão social, um importante ingrediente para uma paz duradoura. Além disso, limita o apoio do público às reacções violentas se os grupos se sentem excluídos de um processo ou do acordo que ele produziu.
- 5 **Fornecer informações e pareceres técnicos importantes.** Agentes da sociedade civil muitas vezes que são especialistas em áreas críticas (tais como necessidades das vítimas, compartilhamento de recursos, direitos humanos e civis) e/ou localizadas de conhecimento que é essencial para o processo.
- 6 **Dar importantes contributos concretos para melhorar as soluções e os resultados.** Agentes da sociedade civil também têm conhecimento de processos de paz anteriores do tipo "Track I" e "Track II". Embora os agentes políticos possam não ter esse conhecimento, é essencial conferir uma forma à dinâmica e à substância de cada rodada de negociações.¹²

¹² Para mais conteúdo sobre o impacto positivo da participação das mulheres e da sociedade civil, ver Thania Paffenholz, ed., *Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment* (Boulder: Lynne Rienner, 2010); Alexander Ramsbotham e Achim Wennmann, eds., "Legitimacy and peace processes: From coercion to consent," *Conciliation Resources*, (2014), *Accord 25*; ONU Mulheres, "Women's Participation in Peace Negotiations: Connections Between Presence and Influence", (2012); Sanam Naraghi Anderlini, *Women Building Peace* (Boulder: Lynne Rienner, 2007); *International Alert and Initiative for Inclusive Security, Inclusive Security, Sustainable Peace!* (Washington, DC: 2004).

¹³ Ver Henri Boshoff, Waldemar Vrey e George Rautenbach, "The Burundi Peace Process: From civil war to conditional peace", *Institute for Security Studies* (Junho 2012).

O espectro da inclusividade: Percepções e definições

Vincular a inclusão à eficácia dos processos de mediação é, talvez, o conceito mais inovador destacado nas orientações da ONU. Se por um lado a comprovação qualitativa e quantitativa indica que processos inclusivos, especialmente os que envolvem a sociedade civil, geram melhores resultados e melhores probabilidade de êxito, existe ainda, por outro lado, um certo debate, cepticismo e inquietude em relação às implicações práticas da inclusividade entre os especialistas em mediação e os tecnocratas internacionais.

Alguns sectores argumentam que a inclusão de uma grande diversidade de actores torna os processos demasiado caóticos e complicados. Mas tanto precedentes como pesquisas mostram que isso é falso. Por exemplo, dezassete grupos armados e outras partes participaram no processo de paz no Burundi;¹³ oito partidos políticos participaram no do Nepal.¹⁴ Da mesma forma, um certo número de líderes religiosos e comunitários contribuiu para o processo de paz na Somália.¹⁵

Contudo, apelos para a "inclusividade" também têm sido uma fonte de tensão e de confusão. Por definição, o conceito pode ser adoptado e apropriado por todos os actores. Numa extremidade do espectro, inclusividade abrange todo o conjunto de grupos armados que

¹³ Ver Henri Boshoff, Waldemar Vrey e George Rautenbach, "The Burundi Peace Process: From civil war to conditional peace", *Institute for Security Studies* (Junho 2012).

¹⁴ Ver Enrico D'Ambrogio "Nepal's Political Parties and the Difficult Road towards a New Constitution" *European Parliamentary Research Service* (Novembro 2014).

¹⁵ Ibrahim Ali Amber "Oker", "Community Peace Processes in South Central Somalia," *Conciliation Resources* (2010), *Accord 21*.

podem actuar num ambiente de conflito, incluindo os designados como "terroristas" pela ONU ou por estados individuais. Os mediadores experientes argumentam muitas vezes que, para serem eficazes, eles devem contar com a margem de manobra para alcançar e envolver todos os actores — sem as restrições da política internacional. Por exemplo, o Exército de Resistência do Senhor (LRA) no Uganda foi por muito tempo injuriado, mas tanto o governo ugandês como a comunidade internacional finalmente reconheceram a necessidade de se fazer tentativas de aproximação e mediação.¹⁶ Da mesma forma, os esforços para dialogar com os Talibã no Afeganistão ainda estão em andamento.¹⁷

“Quando os mediadores possuem a vontade de dialogar e incluir as mulheres e a sociedade civil eles encontram um caminho.”

- Sanam Naraghi Anderlini, *Directora-Executiva da ICAN*

No extremo oposto do espectro, o conceito de inclusividade engloba entidades da sociedade civil não estatais, desarmadas que actuam em zonas de conflito mas que são normalmente marginalizadas. Variam entre minorias, mulheres, jovens e outros sectores da sociedade. As últimas duas décadas têm mostrado que as mulheres são, frequentemente, importantes agentes e partes interessadas nessas situações. Algumas podem agir por meio de organizações existentes, outras surgem no seio de movimentos populares ou como socorristas em crises humanitárias, e participam nos esforços de pacificação e reconciliação dentro das comunidades.

16. Ver Joanna R. Quinn, "Getting to Peace: Negotiating with the LRA in Northern Uganda", *Human Rights Review* (Março 2009), vol. 10: no. 1, p. 55-71.

17. Ver Sean Kane, "Talking with the Taliban: Should the Afghan Constitution be a Point of Negotiation?" *United States Institute of Peace Special Report* (Janeiro 2015).

“Mandela falou-nos no Conselho de Segurança e afirmou que os homens não estavam dispostos a envolver as mulheres. À noite ele sentava-se e escutava [as mulheres] e de manhã ele expunha [os seus pontos de vista] como se fossem ideias suas, e os homens gostavam. A certo ponto, ele contou [aos homens] que essas ideias eram dessas mulheres e não suas ... foi assim que ele levou mulheres a participar nas duas rodadas finais.”

- Anwarul Chowdhury,

Antigo Subsecretário Geral das Nações Unidas

Entre campos armados e a sociedade civil desarmada situa-se toda uma variedade de instâncias e entidades, variando de órgãos governamentais, partidos políticos e os seus procuradores, a líderes tradicionais, a comunidade empresarial, grupos de diáspora e comércio e organizações profissionais.

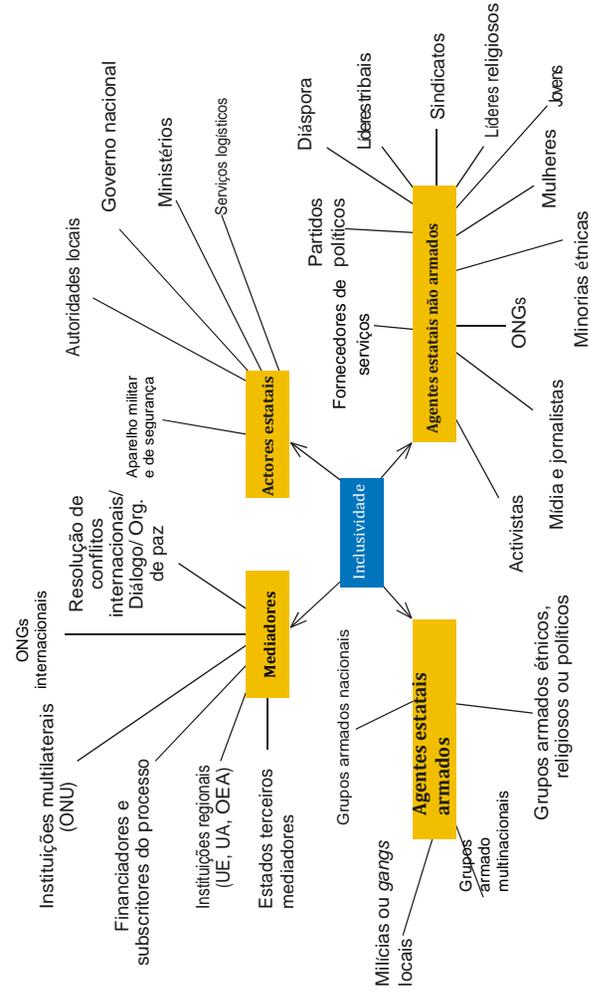
O gráfico na página 21 representa um mapeamento parcial dos actores, detalhando potenciais mediadores, negociadores e outros grupos a incluir.

Nos últimos 20 anos, houve algum progresso na inclusão de grupos desarmados não estatais. Na década de 1990, na Guatemala, a Igreja liderou a formação do fórum da sociedade civil que reuniu grupos indígenas, organizações de mulheres, representantes sindicais e outros, para estruturar e influenciar as conversações de paz patrocinadas pela ONU.¹⁸ Mais recentemente, a ONU e outros organismos realizaram esforços concertados para incluir os líderes religiosos e tribais nas conversações de paz (como na Somália e no Iraque).

18. Ver "From Civil War to Civil Society: The Transition from War to Peace in Guatemala and Liberia" *Banco Mundial e The Carter Center* (Junho 1997).

Mapeamento parcial do conjunto de agentes em processos de paz

© 2015



Actores internacionais, incluindo os Estados Unidos, a UE e a ONU também têm dado reconhecimento à diáspora e a de indivíduos e grupos exilados, nomeadamente no Iraque, Afeganistão, Líbia e Síria. Independentemente da sua posição nas suas próprias sociedades, a comunidade internacional reconheceu-os como líderes legítimos e figuras da oposição, com direito a participar nos processos de pacificação e de transição.¹⁹

Análise estatísticas recentes reforçam os dados empíricos²⁰ que demonstram que o envolvimento da sociedade civil nos processos de paz não tem nenhum impacto negativo perceptível sobre os resultados. Na realidade, pode reduzir as probabilidades de fracasso em até 50%. Além disso, pesquisas qualitativas demonstram que essa forte participação das mulheres nos processos de paz afecta a substância e melhora as probabilidade de mais acordos sustentáveis.²¹

Mudar as metas para as mulheres

Paradoxalmente, apesar do seu activismo em cada conflito, a evidência empírica das suas contribuições e os quadros normativos fortes resultantes, as mulheres (especialmente as forças femininas de manutenção da paz) permanecem, em grande parte, afastadas dos processos de paz. São o grupo em relação ao qual a comunidade internacional tem falado mais mas feito menos.

19. Ver Amanda Roth, "The Role of Diasporas in Conflict", *Journal of International Affairs* (Spring-Summer 2015); Lisa Laakso e Petri Hautaniemi, *Diasporas, Development and Peacemaking in the Horn of Africa* (Londres: Zed Books, 2014).

20. Desirée Nilsson, "Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace", *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations* (2012), vol. 38: no. 2, p. 243-266.

21. Ver O'Reilly, Ó Súilleabháin e Paffenholz, "Reimagining Peacemaking", *International Peace Institute* (Junho 2015); Ver também, Thania Paffenholz, "Results on Women and Gender from the 'Broader Participation' and 'Civil Society and Peacebuilding' Projects", *Genebra: The Graduate Institute of International and Development Studies' Centre on Conflict, Development and Peacebuilding* (Abril 2015).

A menção da inclusão de mulheres nos processos de paz leva, muitas vezes os decisores de políticas internacionais a levantar questões raramente levantadas em relação a outros participantes, potenciais ou reais. Eles são acusados de ser elitistas ou demasiado enraizadas nas organizações de base. As suas qualificações e posição nas respectivas comunidades é questionada e há cepticismo quanto ao

“As mulheres quase nunca são incluídas nas negociações como um grupo sem lobby significativa para mediadores e negociadores; em contraste, outras circunscrições da sociedade civil, tais como grupos religiosos muitas vezes são deliberadamente incluídas. Quando as mulheres são incluídas como um círculo eleitoral organizado e dadas a oportunidade de influenciar um processo de negociação, elas trazem importantes itens na ordem do dia, não limitado a questões de género e da mulher. Além disso, nunca foi mostrado que as mulheres dão um contributo negativo nas negociações.”

- Thania Paffenholz, *Broadening Participation Project* do Graduate Institute of Geneva

ao seu 'valor acrescido' ou às suas contribuições. Intervenientes internacionais fazem exigências extraordinárias das mulheres pacificadoras. Durante as conversações de Genebra II sobre a Síria, em 2014, um alto representante perguntou se as mulheres sírias poderiam deter grupos extremistas violentos (mostrando assim as suas credenciais) o que nenhum governo ainda

22- O autor esteve presente durante as conversações entre mulheres sírias activistas da paz e um alto funcionário enviado governamental em Genebra, Suíça, em Janeiro de 2014.

conseguiu.²² Há uma ideia equivocada persistente de que a inclusão das mulheres veio de ONGs ocidentais, e que o quadro normativo

“Não podemos dizer que não há mulheres capazes. Há muitas mulheres capazes, e não podemos excluir mais de metade da população nas tomadas de decisão.”

- Betty Ogaro, (Sudão do Sul) Membro da equipa de mediação entre o Exército de Resistência do Senhor (LRA) e o governo ugandês

se radica em ideais e não na realidade. Isto é muitas vezes agravado por falsos pressupostos sobre o papel e o poder das mulheres em contextos culturais específicos. Por exemplo, quando a questão da participação das mulheres Somali foi gerada no processo de transição em 2011, muitos membros da comunidade diplomática alegaram que a Somália era uma cultura conservadora, em que as mulheres não tinham influência nem poder. No entanto, essas mulheres estavam a negociar com o Al Shabab a libertação de reféns, a abertura do aeroporto e a prestação de assistência médica e humanitária.²³ As suas posições dentro das respectivas comunidades e clãs ajudaram-nas a negociar com os chefes de bandos militares, estabelecer e dirigir campos para desmobilizar as milícias e pressionar os anciãos locais a intervir.²⁴ Da mesma forma, no Afeganistão as mulheres negoceiam regularmente com os Talibã ou participam nos processos políticos localmente. Ainda assim, actores internacionais continuam a dizer que os Talibã não vão falar com mulheres.

23 Levantada em conversações entre mulheres somali líderes, em uma reunião com o autor, organizado pela ONU (Nairobi: 2011).

24 Ver Faiza Jama, "Somali Women and Peacebuilding," Conciliation Resources (2010), Accord 21; Hudda Ibrahim, "Somali Women Mobilizing for Peace", *Somali Current* (2 de Janeiro de 2015).

CAIXA 2. O QUE DIZEM AS MULHERES: Participação e Resolução 1325 do Conselho de Segurança

Seleção dos principais resultados²⁵

1. Muitos governos, funcionários da ONU e organizações da sociedade civil (OSCs) **ainda desconhecem, ou entendem mal a agenda da Resolução 1325.**
2. **Os governos e os mediadores internacionais não estão a fazer o seu trabalho.** A inclusão de vozes femininas não faz parte dos procedimentos habituais de funcionamento de governos ou mediadores em processos de paz.
3. **As descobertas acidentais, e não a sistematização, são ainda o motor das intervenções que dão apoio à participação das mulheres.**
4. **Os doadores não praticam o que pregam.** Há uma desconexão entre as suas políticas relativas à Resolução 1325 do CSNU e as acções, programas de ajuda e intervenções diplomáticas realizadas em ambientes de conflito.
5. **A entrada nas conversações ainda se baseia no critério de "quem é você?" "Tem**

algum exército?". Parece que as mulheres só se qualificam para participar se forem simultaneamente dirigentes destacadas com experiência em negociações de alto nível ou activistas comunitárias com uma ampla base eleitoral. Mesmo assim, não há nenhuma garantia. Para agentes armados, a qualificação é a sua capacidade de causar violência.

6. **As conversações de paz não buscam uma paz generalizada.** Em vez disso, concentram-se mais no cessar-fogo, nos entendimentos políticos e numa gestão do conflito que se adapte às elites políticas.
7. Muitos governos e actores internacionais **fazem apenas promessas vãs face às preocupações das mulheres**, mas não as apoiam nas intervenções convencionais.
8. **A capacitação das mulheres não está directamente ligada às questões de paz e segurança.** Mesmo quando há acções de capacitação, isso na maioria dos casos não prepara as mulheres adequadamente para que elas possam lidar com questões-chave, tais como governação e partilha do poder.

25 Sanam Anderlini e John Tirman, "What the Women Say: Participation and UNSCR 1325, A Case Study Assessment". MIT Center for International Studies/ICAN, Outubro 2010.

Resolver a questão de ‘como’ tornar os processos de paz inclusivos

Apesar da significativa evolução das práticas de mediação e resolução de conflitos, bem como do entendimento normativo da inclusão aos mais altos níveis, em muitos processos de paz formais o mau entendimento e a resistência à inclusão das mulheres ainda prevalece. Na sua grande maioria, as mulheres pacificadoras são bloqueadas dos processos de paz que irão determinar o futuro dos seus países. Elas são confrontadas com barreiras à sua entrada, tais como a falta de vontade política entre os mediadores e outros negociadores, e enfrentam um interrogatório mais rigoroso sobre a sua legitimidade e experiência ou práticas *ad hoc*.

Reconhecendo isso, a *Internacional Civil Society Action Network (ICAN)* e as organizações parceiras²⁶ reuniram representantes da sociedade civil, governos e organizações internacionais, em Junho de 2014, para o Simpósio "Negociar uma paz melhor". O fórum foi além da importância da inclusividade, colocando a questão sobre como ela está a ser praticada. Os participantes analisaram os desafios comuns à inclusão, bem como as possíveis soluções para esses desafios à medida que eles vão surgindo nos processos em tempo real.

Aproveitando as experiências dos seminários, consultas regionais e entrevistas subsequentes para a *Iniciativa para uma Melhor Paz*, a **Ferramenta para uma Melhor Paz (FMP)**, descrita na

Parte II, analisa seis barreiras comuns à inclusão (Secção 1) e define um quadro simples mas abrangente para garantir uma inclusão mais estruturada e sistemática das mulheres pacificadoras e da perspectiva do género nos processos de mediação e de paz (Secção 2).

Quem são as “mulheres pacificadoras”?

O termo "Mulheres pacificadoras" refere-se a mulheres e organizações lideradas por mulheres comprometidas com a não-violência; elas defendem as negociações de paz e apoiam os direitos humanos e os direitos da mulher. Algumas são defensoras da justiça, outras esforçam-se para apurar o impacto dos conflitos e/ou para promover a paz, com uma perspectiva de género. Elas são, muitas vezes, as primeiras a apelar para a realização de conversações de paz, no entanto continuam marginalizadas. (Ver Caixa 3, Critérios para identificar representantes da Sociedade Civil, p. 41-42).

26 ONU Mulheres, United States Institute of Peace, The Institute for Inclusive Security, Women in International Security, Crisis Management Initiative, Athena Consortium, The Global Network of Women Peacebuilders, Swisspeace.

Parte II.

A “Ferramenta para uma Melhor Paz”:

Guia para processos e negociações de paz inclusivos

Há um bom número de precedentes em relação a divulgação e inclusão das mulheres pacificadoras na mediação. Infelizmente, as iniciativas são, frequentemente, do tipo *ad hoc*; o financiamento pode ser fornecido, mas o apoio logístico não, ou então há um apoio retórico à inclusão das mulheres, que não é reforçado com apoio técnico ou financeiro. A maioria das vezes há lacunas ao nível do mapeamento dos agentes da paz e da abordagem do conceito da “paz” que está a ser estabelecida no processo. A “Ferramenta para uma Melhor Paz” oferece um quadro simples, que permite evitar práticas *ad hoc*, incentivar uma abordagem sistemática e abrangente em todas as fases dos processos de paz, e melhorar a prática da pacificação e da mediação.

O que é a “Ferramenta para uma Melhor Paz”?

A “Ferramenta para uma Melhor Paz” é um guia de acesso livre (*open source*) destinado a ajudar a melhorar a mediação, com ênfase na inclusão sistemática e estruturada de:

S Organizações da sociedade civil não violentas e a favor da paz e da igualdade - especialmente **mulheres pacificadoras**;

S **Perspectivas de género** em questões substantivas de conversações de paz.

Não há nenhuma abordagem 'tamanho única'. Em vez disso, a ferramenta destaca ingredientes necessários que devem ser adaptados a cada configuração para garantir um processo eficaz.

A quem se destina a ferramenta?

A ferramenta é principalmente para os governos de terceiros, incluindo organizações multilaterais, ONGs nacionais e internacionais, partes da negociação e outros empenhados em:

1. Mediar um conflito ou crise;
2. Apoiar, financiar ou subscrever a mediação;
3. Contribuir para uma resolução sustentável do conflito e mitigar o risco de um processo falho que poderia levar à violência renovada ou maior;
4. Implementar a Resolução da AGNU na mediação pacífica de conflitos;
5. Implementar a agenda das mulheres, da paz e da agenda (1325 do CSNU e resoluções relacionadas); e
6. Defender e/ou monitorizar a inclusão de grupos da sociedade civil em processos de paz e 1325 do CSNU.

Qual a importância da inclusividade?

A inclusão da sociedade civil contribui para a legitimidade e a sustentabilidade dos processos de paz ao:

- S aumentar a aceitação pública e a apropriação nacional no processo e reduzir as tentativas de grupos excluídos de descarrilar o processo;
- S incumbir as partes beligerantes negociadoras de equilibrar melhor a partilha do “poder” e a “responsabilidade” pelo futuro das suas sociedades;
- S fomentar uma maior vontade política entre as partes beligerantes para acabar com a violência e resolver conflitos pacificamente;
- S resolver questões importantes de segurança humana e humanitária;
- S proporcionar oportunidades alternativas para resolver problemas;
- S expandir a nossa compreensão colectiva dos conceitos e práticas de paz, e integrar a sabedoria dos pacificadores; e
- S aumentar a probabilidade de um compromisso para a execução dos acordos alcançados.

Secção 1.

Barreiras comuns e soluções inovadoras:

Novos precedentes para processos inclusivos de consolidação da paz

Processos de paz como transformação social

Os processos de paz e transição política desde há muito tempo têm-se dedicado a pôr fim à violência e a resolver o conflito armado. No entanto, estes processos também proporcionam oportunidades essenciais para transformar os estados afectados por conflitos ou crises. Eles podem e devem conduzir a novas instituições, reformas constitucionais, sistemas judiciais actualizados, novas estruturas e relações de poder entre as sociedades que resolvam as causas subjacentes e as consequências dos conflitos. À medida que movimentos de cidadãos ao redor de mundo apelam para uma maior participação na governação, ocorre também um crescente apelo para superar as metas de curto prazo dos processos de paz — pôr fim à violência — e passar a objectivos a longo prazo, tais como uma paz sustentável e transformação social.

“Queremos mulheres na mesa das conversações porque elas levantam questões de género e etnicidade e governação e abordam preocupações sociais e de governação. Elas mantêm os negociadores e implementadores honestos”

- Embaixador Don Steinberg,
Presidente e CEO de World Learning e antigo Enviado dos EUA a Angola

A inclusão de mulheres pacificadoras nos processos de paz é um passo crucial para uma abordagem transformadora da consolidação da paz. Essa inclusão é ainda difícil de se concretizar, devido às barreiras explicadas abaixo. A *MFP* propõe medidas para superar as seguintes seis barreiras à inclusão:

Barreira Um: “Nós representamos toda a gente.” As partes no conflito não aceitam mulheres na mesa de conversações.

Barreira Dois: “O mediador não pode fazer tudo”, ou não considera a inclusão das mulheres uma prioridade.

Barreira Três: “Quem são estas mulheres, afinal?” Questionar a legitimidade das mulheres pacificadoras.

Barreira Quatro: “Isso não diz respeito às mulheres.” As questões militares e de segurança são “técnicas” e “não relevantes” para a sociedade civil.

Barreira Cinco: “Estou aqui devido às minhas próprias credenciais.” Quando mulheres delegadas a reuniões dizem que “não representam as mulheres.”

Barreira Seis: “A exclusão das mulheres é cultural”, e “a mesa de conversações não é o lugar para se lidar com a questão da paridade de género.”

Estas barreiras surgem em cada fase de um processo de paz — mostradas no gráfico à direita — e nas várias áreas temáticas das negociações.



Barreira Um:
“Nós representamos toda a gente.”
As partes no conflito não aceitam
mulheres na mesa de conversações.

A experiência e as pesquisas demonstram que as partes beligerantes estão abertas ao diálogo com os agentes da sociedade civil, nomeadamente anciãos e líderes religiosos. Mas sobre a questão das mulheres, é sentida uma grande resistência na maioria dos contextos. Embora as partes possam alegar que a exclusão das mulheres é uma questão “cultural”, há dados que sugerem que esse posicionamento é universal e muitas vezes radicado em normas sexistas. As desculpas para a exclusão vão desde comentários como “elas não são qualificadas” até “não é seguro elas viajarem” — mesmo quando essas mulheres vivem em zonas de guerra.

Como ultrapassar esta barreira:

1. Enquadre a inclusão das mulheres como algo benéfico aos interesses das partes beligerantes, porque (a) aumenta a sua legitimidade, demonstrando a sua preocupação com a população que servem, e (b) dá corpo à substância das negociações e melhora a sua compreensão das questões que afectam as pessoas comuns.
2. Incentive os partidos a nomear mulheres que possuem conhecimentos técnicos e fortes laços com as forças femininas de pacificação.
3. Forneça documentos informativos com uma perspectiva de género sobre os tópicos em debate, para que todos os delegados às reuniões possam compreender como tanto homens como mulheres são afectados pela guerra e respondem ao seu impacto.

4. Incentive a inclusão de mulheres parlamentares ou mulheres de outras estruturas de governação.
5. Ofereça incentivos positivos, tais como mais assentos, para as partes que incluem uma massa crítica de mulheres.
6. Estabeleça uma quota mínima para as mulheres; se não forem nomeadas mulheres, esses lugares continuarão vazios.
7. Facilite a actuação das mulheres pacificadoras com as partes do conflito, para destacar questões que afectam as suas comunidades e o seu trabalho em prol da paz.
8. Quando as mulheres forem incluídas nas delegações, envolva-las separadamente, para fornecer apoio técnico e pô-las em contacto com mulheres pacificadoras.
9. Incentive os enviados a estabelecer equipas de apoio dedicadas à inclusão de género, constituídas por mulheres locais, para informar e aconselhar os mediadores e as suas equipas.

Na Colômbia, duas mulheres foram nomeadas para o painel governamental devido à sua experiência técnica e conhecimento; ao mesmo tempo, elas estavam abertas ao contacto com mulheres pacificadoras. Durante todo o processo colombiano, as ligações entre os processos de primeira e segunda via fortaleceram a influência das mulheres além da mesa de negociações de paz. Em 2013, por exemplo, a Cimeira das Mulheres e da Paz reuniu 449 mulheres e produziu seis propostas para a implementação do acordo de paz, que mais tarde foram apresentadas aos grupos de negociação.

***Barreira Dois:
“O mediador não pode fazer tudo”,
ou não considera a inclusão das
mulheres uma prioridade.***

Dada a urgência de se acabar com a violência, os mediadores acham, por vezes, que as mulheres não são directamente relevantes nas fases iniciais da mediação. Alguns sectores receiam que envolver as mulheres irá complicar um processo delicado, ou "sobrecarregar" a mesa de negociações e aumentar o risco do fracasso. Mesmo quando é a favor da inclusão, "o mediador não é um Deus", e nem sempre consegue convencer as partes a incluir mulheres. Mas as pesquisas mostram que a inclusão é uma meta que vale a pena. Em muitos casos, as mulheres têm sido protagonistas importantes na concretização do cessar-fogo e na criação de ambientes propícios à continuação de conversações de paz.

Como ultrapassar esta barreira:

1. Quando nomear um enviado ou mediador, assegure a aplicação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança esteja no seu mandato.
2. Recorra a outros agentes que estão empenhados na inclusão das mulheres (por exemplo, o Grupo de Amigos das Mulheres, da Paz e da Segurança) e que buscam apoio para:
 - s Informalmente, aumentar a inclusão, num processo em que o mediador se refira às obrigações normativas, ao impacto positivo das mulheres quanto a eficácia e à sua experiência em processos de mediação noutros lugares.
 - s Coordene ou realize reuniões de mulheres pacificadoras com o enviado,

incentivando os contactos sistemáticos desde o início do processo.

S Solicite formalmente ao enviado que relate a sua interacção com os grupos de mulheres.

S Garanta que a equipa de mediação inclua um consultor experiente em questões de género/inclusão desde o início, através de financiamento e da monitorização da nomeação.

3. Chame antigos enviados que trabalharam com a colaboração de mulheres e forneça exemplos de como a inclusividade foi alcançada.
4. Forneça exemplos e citações de outros mediadores e enviados sobre os benefícios e as experiências positivas da inclusão de mulheres pacificadoras nos processos.
5. Dê exemplos de terminologia focada no género em acordos existentes relacionados com vários temas.
6. Consulte organizações internacionais com experiência em questões da mulher, da paz e da segurança, e consulte as mulheres pacificadoras locais sobre a melhor forma de apoiá-las.

Em 2014, a então Enviada Especial da ONU Mary Robinson lançou a Plataforma das Mulheres dos Grandes Lagos para o Quadro de Paz, Segurança e Cooperação, para promover o papel das mulheres na aplicação do acordo de paz na República Democrática do Congo e na região. A plataforma patrocina mulheres pacificadoras e liga-as aos comités nacionais e regionais de execução — que em grande medida têm excluído a adesão formal de mulheres.

***Barreira Três:
“Quem são essas mulheres, afinal?”
Questionar a legitimidade das
mulheres pacificadoras.***

Questionar a legitimidade de um grupo ou um indivíduo é um meio certo de excluí-los do processo de mediação. Quanto à inclusão das mulheres, essa questão de 'legitimidade' é frequentemente levantada. Elas são retratadas como “demasiado do povo” ou “demasiado da elite” — carecendo assim de credibilidade e de credenciais para participar nas conversações de paz. Ao mesmo tempo, é mais provável que outros grupos da sociedade civil, como líderes religiosos ou pessoas idosas, sejam incluídos sem terem que enfrentar essas barreiras de qualificação.

No entanto, a legitimidade dos grupos portadores de armas e que recorrem à violência é raramente questionada; como eles podem prejudicar o processo por meio da força, são muitas vezes convidados a participar sem questionamento. Este duplo padrão risca incentivar a violência, ao recompensar os perpetradores de um conflito com um lugar à mesa, e ignorar as mulheres pacificadoras e outros agentes da sociedade civil comprometidos com a resolução não violenta de conflitos.

Como ultrapassar esta barreira:

1. Investigue a história da liderança de mulheres em prol da paz durante conflitos, as suas realizações e acções de mobilização, e ganhos e o seu trabalho em manutenção da paz, mediação, negociações de cessar-fogo e formas de mudança social e cultural.

2. Refute argumentos que afirmam que as mulheres são “demasiado da elite” ou “demasiado do povo”, ou não qualificadas fazendo comparação e questionando as qualificações dos homens à mesa.
3. Sugera uma fórmula para um processo “suficientemente inclusivo”, com critérios de inclusão da sociedade civil baseados em valores fundamentais, competências e eleitorados. (Ver a Caixa 3, Critérios para a identificação de representantes da sociedade civil.)
4. Apoie os esforços das mulheres para realizar consultas públicas com o fim de elaborar um manifesto comum para o processo e para os processos de eleição ou selecção acordados para a sua representação.

Embora as mulheres tenham desempenhado papéis destacados nas negociações de cessar-fogo locais na Síria, elas foram em grande parte excluídas das conversações de paz mediadas pela ONU em Genebra, no início de 2014. Nessa época, outros governos exerceram a sua influência política para garantir um encontro entre mulheres pacificadoras e o enviado da ONU à Síria. Embora as representantes das mulheres não tenham ganho admissão a essa ronda de negociações, mesmo assim beneficiaram com esta actuação inicial em relação ao processo formal. A pressão externa para a inclusão de mulheres conduziu a uma interacção mais sistemática; hoje, o trabalho de alcance comunitário junto das mulheres sírias, feito por representantes de primeira via (“Track I”), tem sido mais extenso do que em quaisquer outros processos formais de mediação.

CAIXA 3. CRITÉRIOS para a identificação de representantes da sociedade civil a incluir na mediação

Em situações de conflito, existem grupos antigos e novos da sociedade civil. Para inclusão na mediação, torna-se necessário um conjunto de critérios para identificar as organizações da sociedade civil que podem contribuir para conversações de paz. Os critérios descritos a seguir derivaram de consultas com especialistas de mediação internacional e defensores da paz, mundialmente.

Valores fundamentais e compromissos em relação a:

- s Não violência e a resolução pacífica dos conflitos;
- s Direitos humanos, direitos da mulher e paz;
- s Sensibilidade ao gênero em questões de segurança e governação;
- s Independência política e/ou não partidária;
- s Representação/inclusão de diversos sectores tais como mulheres, jovens, minorias e populações marginalizadas.

Competências em pelo menos uma destas áreas:

- s Experiência prática e compreensão das realidades no terreno, na perspectiva do gênero;
- s Uma forte experiência em direitos da mulher/sociedade civil;
- s Fornecimento de ajuda, recuperação rápida ou meios de subsistência alternativos;

- s Acesso a grupos armados e/ou prevenção de recrutamento para milícias;
- s Desarmamento/reabilitação e segurança dos cidadãos / comunidades;
- s Experiência em mediação/pacificação — particularmente entre as comunidades;
- s Promoção da coesão social e uma cultura de paz;
- s Concentração em questões de justiça e reconciliação e o trabalho com as vítimas;
- s Questões de recursos, incluindo recursos nacionais e direitos sobre terras, com um entendimento das necessidades das comunidades locais e das mulheres.

Natureza do eleitorado:

As organizações podem variar consoante a profundidade e amplitude do seu eleitorado, mas é útil incluir as organizações que têm:

- s Uma conexão com o eleitorado "no terreno";
- s Mecanismos de *feedback* para informar e ouvir de comunidades locais, inclusive dos grupos marginalizados;
- s Capacidade para mobilizar e influenciar a opinião pública;
- s Uma representação diversificada de mulheres, jovens, grupos minoritários e/ou áreas geográficas/étnicas/ comunidades religiosas.

Barreira

Quatro:

***“Isto não diz respeito às mulheres”
As questões militares e de segurança são ‘técnicas’ e
‘não relevantes’ para as mulheres pacificadoras.***

Alguns afirmam que as mulheres não precisam de ser incluídas nas negociações de paz, porque as questões militares e de segurança não são relevantes às suas preocupações. Por outro lado, há a percepção de que os chamados "assuntos femininos" não são relevantes para a agenda focada na segurança. Isto, no entanto, ignora o papel fundamental que estas questões desempenham na dinâmica do conflito — de violência sexual às necessidades de segurança dos civis durante os cessar-fogos. Quando são incluídas nas conversações de paz, elas sistematicamente ampliam o conjunto de questões a serem debatidas, levantando questões sobre desenvolvimento e segurança de curto e longo prazo. Em última análise, isso ajuda pressionar para um acordo mais abrangente e uma paz mais duradoura.

Como ultrapassar esta barreira:

1. Saliente que a maioria dos tópicos levantados pelas mulheres estão relacionados com a segurança, como o conhecimento de áreas minadas, ameaças e necessidades de segurança dos civis, que os grupos armados podem ignorar.
2. Destaque a percepção apurada das mulheres para mudanças nos padrões de violência, e a sua vigilância dos riscos; elas têm mais mobilidade em situações de conflito e podem compartilhar os seus valiosos conhecimentos da realidade local.
3. Note que as mulheres estão bem ligadas às suas comunidades, e podem ser excelentes membros de equipas para cessar-fogo e monitorização.

4. Lembre-se que as mulheres pacificadoras tendem a ser confiáveis nas suas comunidades; elas podem apoiar pesquisas de percepção e recolher informações valiosas sobre opiniões de civis sobre as ameaças à segurança, cessar-fogos e outros assuntos.
5. Esteja ciente de que a violência sexual no conflito muitas vezes é um fator-chave que exacerba conflitos e fragiliza acordos de cessar-fogo; se abordada durante as conversações de paz, pode reforçar a confiança no processo mais amplo e limitar o dano se as conversações falharem.

Em Outubro de 2010, a Convenção de Partido dos Povos de Mindanao mobilizou o seu contingente inteiramente feminino da Componente de Protecção Civil para monitorizar os acordos de cessar-fogo. As 30 mulheres iniciais eram de diversas origens étnicas e religiosas nas Filipinas. Muitas tinham pressionado arduamente para um maior enfoque nas experiências de guerra das mulheres e para adesão à Resolução 1325 do CSNU. Com idades entre 20 e 62, elas foram destacadas para todas as áreas afectadas por conflitos em Mindanao, com um mandato claro para monitorizar a segurança das populações civis, assegurar que as partes no conflito respeitassem a santidade dos lugares de culto, fiscalizar a entrega da ajuda às populações locais e aos deslocados e aprofundar o senso de apropriação e aceitação do processo de paz. Embora alguns líderes militares e religiosas se tenham mostrado inicialmente cépticos quanto às mulheres, as respostas da comunidades foram positivas. Em virtude da sua diversidade, elas estreitam o fosso entre as diferentes comunidades beligerantes, e porque os membros do grupo viveram a guerra, elas sentem uma profunda compaixão por um compromisso para com a população civil e mostram a sua vontade de participar no envolvimento com os militares e os rebeldes construtivamente.

Barreira Cinco:
“Estou aqui devido às minhas próprias credenciais” Quando mulheres delegadas a reuniões dizem, “Não representamos as mulheres”

A resistência à inclusividade pode vir não apenas de grupos armados ou agentes estatais, mas de dentro da sociedade civil, causando tensões entre mulheres delegadas ou representantes e grupos da sociedade civil. Nalguns casos, mulheres delegadas a reuniões tentaram dissociar-se das mulheres no terreno, temendo que a sua posição na mesa de conversações fosse vista como apenas um símbolo da mulher, em vez do resultado do seu trabalho árduo e do seu mérito. É importante lembrar que simplesmente ter uma mulher nas conversações não a torna representante de todas as mulheres no seu país, nem garante automaticamente que ela fique ligada à comunidade de pacificação.

Como ultrapassar esta barreira:

1. Incentive as mulheres delegadas a manterem-se ligadas às mulheres pacificadoras e aos grupos da sociedade civil que apoiaram a sua ascensão.
2. Facilite a elaboração de um código de conduta que liga as mulheres delegadas aos grupos que as promoveram a posições de liderança e advogaram a sua nomeação. Este acordo semi-vinculatório articularia a sua missão comum para o processo de paz.

3. Ofereça apoio e orientação às mulheres que obtêm um assento na mesa de conversações, e investem na capacitação individual e de longo prazo, mesmo que isso requeira o uso de medidas criativas para as mulheres poderem trabalhar em situações fisicamente perigosas. Proporcione às mulheres conhecimentos e competências em áreas especificamente relevantes para os conflitos. Isto não só irá melhorar o processo de paz, mas elas ganharão mais credibilidade.
4. Proporcione um treino estratégico em obtenção de influência nas negociações; por exemplo, as mulheres delegadas devem fazer um esforço para preencher a lacuna do género e ter aliados masculinos, independentemente do seu posto ou antiguidade.

As representantes femininas têm a potencialidade de serem grandes defensoras dos direitos das mulheres e apoiantes das vozes da sociedade civil, mas precisam de apoio e conhecimento para serem eficazes uma vez que atinjam posições de liderança. Nos conflitos actuais, isso tem-se passado de maneira muito diferente. No Sudão do Sul, as mulheres nomeadas a cargos cortaram os laços que tinham com a sociedade civil e os grupos de mulheres, para seguirem a linha do partido no governo. No entanto, nas Filipinas, mulheres negociadoras integrantes do painel governamental mantiveram laços muito fortes com as mulheres pacificadoras e a sociedade civil, e ligaram o seu contributo para as conversações de paz e os debates à lei de transição para a autonomia de Bangsamoro.

Barreira Seis:
***“A exclusão das mulheres é cultural” e
“a mesa de conversações não é o lugar para
se tratar da paridade de género.”***

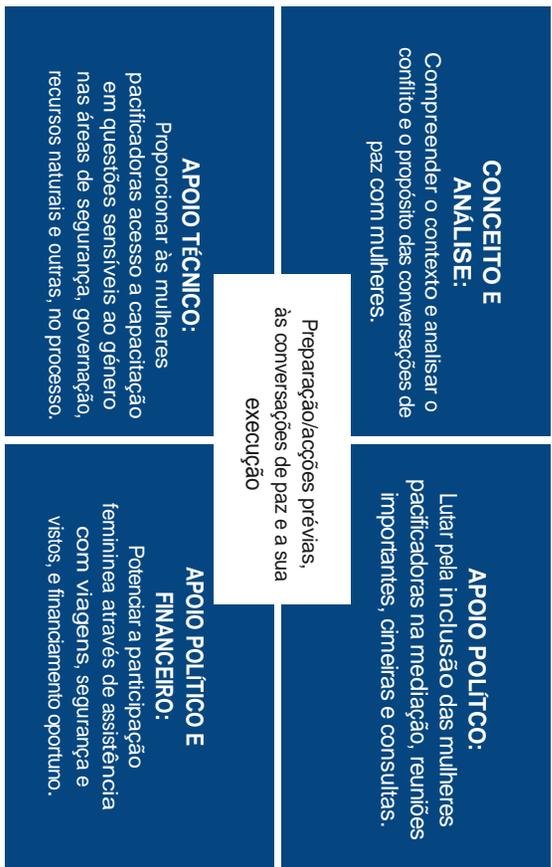
Se a exclusão das mulheres dos processos de paz foi um fenómeno cultural, então veríamos diferenças significativas entre a Colômbia e a Síria, a Birmânia e o Burundi — lugares que são muito diferentes uns dos outros. No entanto, a exclusão das mulheres dos processos de pacificação é comum a todos esses casos. Trata-se de um fenómeno universal, que sugere que outros factores são relevantes, nomeadamente que a mesa da paz é um lugar onde o poder é agenciado e compartilhado. Aqueles que vêm para a mesa de negociações querem mantê-la limitada. Eles não querem partilhar o poder nem prestar contas a forças alternativas. Ao mesmo tempo, alguns argumentam que a mesa de conversações de paz não é o lugar para abordar normas culturais sensíveis, quer mediante a participação feminina ou a colocação de questões de paridade de género na ordem do dia. Mas a suposição de que as mulheres vêm para as conversações apenas para reivindicar a paridade de género é uma ideia falsa.

Como ultrapassar esta barreira:

1. Refute estas afirmações, observando que os efeitos da guerra são questões que atingem mulheres e homens. Em zonas de guerra, as mulheres pacificadoras falam geralmente das necessidades da sua comunidade, especialmente as ameaças enfrentadas pelos homens.

2. Note que mulheres pacificadoras frequentemente levantam questões críticas relevantes para todos (p. ex. partilha de recursos com uma perspectiva de género, reforma da polícia e reforma do sector da segurança).
3. Convoque as mulheres pacificadoras para informá-las e obter a sua opinião sobre tópicos importantes da agenda. Não fale com elas apenas sobre as questões de género e as necessidades das mulheres.
4. Pergunte às partes sobre a diferenciação de experiências e necessidades entre mulheres e homens, nas suas circunscrições, em relação a cada tópico principal da ordem do dia (direitos sobre terras, desmobilização, etc.).

Os acordos alcançados na mesa de conversações de paz definem o modelo para o futuro de toda uma sociedade, incluindo mulheres, minorias e outros grupos. Se não tiverem representação nessa mesa, estes grupos correm o risco de ver o seu futuro negociado e decidido “na” mesa sem a sua participação. As conversações de paz de Aceh levaram ao surgimento de uma força islamista que forçou a adopção de uma agenda retrógrada contra os direitos das mulheres. A paz negociada de modo a beneficiar um grupo ou sector da sociedade não pode ser obtida à custa das vidas de outro sector, especialmente se ele representa metade ou mais da metade da população.



Secção 2.

Quatro áreas de orientação para uma Melhor Paz: Medidas proactivas para realizar a inclusão

Como e quando utilizar esta ferramenta:

O esforço de mediação é mais fácil e eficaz se houver inclusividade o mais cedo possível, mesmo antes do início oficial do processo, e quando ainda não estão definidos os participantes e as agendas. Mas nunca é tarde demais.

Em cada fase do processo, há quatro áreas de apoio interrelacionadas, para actuação simultânea:

- s Reconhecer diferentes análises e compreensão do **contexto**, a gama de intervenientes e os fins das conversações de paz, das partes interessadas locais;
- s Dar **apoio político** para a inclusividade, tanto em contextos formais como informais;
- s Fornecer **apoio técnico** e perícia para fortalecer as aptidões e capacidades de negociação dos agentes para tratar de questões concretas; e
- s Fornecer oportunamente **ajuda logística e financeira** às mulheres pacificadoras.

A abordagem estruturada da “MFP” para uma inclusão efectiva destaca quatro áreas de acção a considerar em cada fase do processo de paz:

I. Comprender o contexto da mediação

1. Saiba mais sobre os factores/causas do conflito e da paz.
2. Pergunte sobre as diferenças do impacto do conflito entre homens e mulheres, qual a sua reacção e a visão das populações locais para o futuro.

“Qual é a definição de paz utilizada pela comunidade internacional? Como pode haver um “processo de paz” se o conceito de paz não está bem definido?”

- Dana B., Activista da paz (Síria)

3. Mapeie o conjunto de actores, incluindo os activistas da paz, existentes ou novos, dentro da sociedade civil. Peça a ajuda da sociedade civil local ou do especialista em questões de género ou inclusão da sua instituição.
4. Pergunte como as mulheres acedem ao poder e o influenciam, publica e privadamente, para que a sua actuação em prol da comunidade seja sensível ao contexto e não lhes retire poder.
5. Encontre-se com mulheres pacificadoras para solicitar/encomendar a) uma análise dos aspectos de género dos pontos de agenda, b) mapeamento de esforços recentes para envolver as mulheres c) soluções para questões humanitárias, de segurança e outras.

6. Integre as mulheres pacificadoras na estratégia de mediação, para que elas não sejam isoladas dos processos formais de primeira via (“Track I”).
7. Procure alcançar as mulheres, as comunidades marginalizadas e a população civil de todos os lados do conflito, apoie os esforços multilaterais e internacionais para a realização de consultas de uma base ampla, e ofereça um espaço todo feminino, se necessário.

Nota importante:

S Não fale com mulheres só de “assuntos das mulheres” – obtenha as suas perspectivas de todas as questões e convide-as a participar e a falar em discussões temáticas.

S É fundamental assegurar que nem estados nem grupos armados irão atacar, assediar, prender ou perseguir as mulheres pacificadoras que estão presentes nas conversações de paz, consultas ou reuniões preparatórias. Elas devem receber protecção, tal como a recebem os grupos armados.

“As mulheres pacificadoras estão a fazer o trabalho mais perigoso.”

- Embaixador Don Steinberg,

Presidente e CEO de World Learning e amigo Enviado dos EUA a Angola

II. Dar apoio político para a inclusividade

1. Inclua no mandato do mediador a execução da Resolução 1325 do CSNU. Tornar o envolvimento das mulheres e da sociedade civil num critério de seleção fundamental.
2. Mencione e demonstre, privada e publicamente, o compromisso da sua instituição em relação à Resolução da AG da ONU sobre Mediação Pacífica de Conflitos e a agenda da RCSNU 1325.
3. Empenhe-se na paridade de género e na capacitação da sua equipa (quota mínima de 30% de mulheres nas equipas/delegações nas negociações); procure mulheres pacificadoras pelos seus conhecimentos.
4. Compartilhe vários modelos/métodos de inclusividade com todas as partes interessadas e mediadores e explique porque eles são importantes. Não se limite a um método.
5. Convide mulheres pacificadoras a falar e participar em reuniões/cimeiras internacionais preparatórias, de estratégia ou de implementação. Forneça actualizações, apoio e tempo para as mulheres se prepararem.
6. Proponha a inclusão de mulheres pacificadoras como signatárias dos acordos de paz – assinale os precedentes da Libéria, Somália e Irlanda do Norte.
7. Verifique se a sensibilidade ao género está incluída nos termos de referência dos organismos responsáveis pela transição ou execução; verifique se estão em vigor quotas ou outras medidas para uma efectiva inclusão das mulheres.
8. Agende ou organize reuniões regulares para mulheres pacificadoras com missões internacionais, equipas e enviados diplomáticos, inclusive durante as fases preliminares às conversações e de execução.

9. Estabeleça grupos de trabalho temáticos nacionais para a aplicação dos acordos; inclua um grupo da '1325' para monitorizar e assegurar a sensibilidade ao género, e designe os seus membros para outros grupos temáticos, como no Nepal em 2007.
10. Reduza o risco de furtos sustentando financiando grupos de mulheres a favor da paz, para manter o enfoque na implementação e alerte contra acontecimentos negativos, uma vez assinado um acordo.

Importante notar:

S Se convidar pessoas idosas, como chefes religiosos ou de clãs, para conversações de primeira e segunda via ("Track I" e "Track II") consulte mulheres pacificadoras sobre quais deles são credíveis e respeitados e defendem valores como direitos humanos e igualdade.

S Mesmo que o âmbito para o alargamento da participação nas conversações formais seja limitado, mantenha contactos com mulheres pacificadoras regular, sistemática e constantemente, durante todo o processo.

S Os custos das acções humanitárias, de segurança e políticas, nos processos exclusivos, que são mais passíveis de fracassar, tornam a inclusividade uma condição razoável para o apoio político e financeiro.

S Todas as visitas de país do Conselho de Segurança da ONU devem incluir reuniões com organizações da sociedade civil e mulheres pacificadoras, para ouvir as suas opiniões.

Considere utilizar toda a sua influência para apelar para a inclusão das mulheres. Como Kåre Aas, antigo embaixador norueguês no Afeganistão disse: "Se a Noruega for reunir os afegãos na mesa de conversações de paz, um requisito é que as mulheres estejam lá." Devido a este apoio político, as mulheres foram incluídas na delegação.

CAIXA 4. BOAS PRÁTICAS na selecção de representantes da sociedade civil

Agentes internacionais citam frequentemente o problema da identificação de representantes da sociedade civil e representantes das mulheres nos processos de paz como um grande obstáculo para a sua inclusão. Conforme referido na Barreira Três, perguntas como, 'Quem são elas?' 'Como podemos garantir uma representação efectiva?', e a noção de que 'se convidamos uma, temos que convidá-las a todas' muitas vezes resultaram na exclusão generalizada da sociedade civil (especialmente os grupos de mulheres), que são activas e empenhadas em terminar o conflito.

Idealmente, grupos da sociedade civil local teriam a oportunidade de reunir e eleger os seus próprios representantes, como fizeram na Guatemala e Irlanda do Norte. Participação aberta e cargos anunciados também são viáveis, mas em outros casos, esses métodos provaram ser impossíveis.

Esta caixa baseia-se na Caixa 3, "Critérios para a identificação de grupos da sociedade civil" e apresenta boas práticas para a selecção de participantes e representantes de acordo com agentes de paz que trabalham globalmente:

1. Efectue um mapeamento de actores através de avaliações de campo e contactos locais e internacionais dignos de confiança para verificar a autenticidade e credibilidade.
2. Defina critérios de selecção, em consulta com os agentes locais (Ver Caixa 3); as abordagens do topo para a base podem carecer de legitimidade. Torne-os específicos e realizáveis e não deixe de incluir a sensibilidade ao género entre as prioridades.
3. Procure alcançar os grupos não tradicionais, especialmente as redes mundiais de mulheres, da paz e da segurança, para obter acesso a mulheres pacificadoras.
4. Evite ferir sensibilidades ao a) convidar as mesmas individualidades importantes; b) limitar as intervenções a quem fala 'inglês'; c) não garantir um equilíbrio geográfico/étnico; e d) não fazer consultas ou explicar o raciocínio para a selecção.
5. Envie convites para as organizações — não indivíduos — e peça-lhes para seleccionarem/elegerem os seus próprios representantes com base na questão em foco.
6. Realize consultas nacionais paralelas se possível, através das quais possam ser identificados representantes.

7. Estabeleça circuitos de contacto e de *feedback*, para manter as pessoas informadas, mesmo para prazos curtos. Explique a razão porque não é convidada toda a gente para cada evento.
8. Convide grupos locais da sociedade civil para reuniões internacionais, conforme as suas áreas de competência (p. ex. organizações de ajuda de emergência para cimeiras sobre ajuda humanitária).
9. Respeite os processos de selecção estabelecidos por organizações da sociedade civil e não ignore as suas decisões.

III. Fornecer apoio técnico

1. Certifique-se de que os conselheiros técnicos (p. ex., a Equipa em *Standby* da ONU) e a liderança de mediação têm uma compreensão perspectivada no género da sua área de especialização ao (a) tomá-la um critério durante o recrutamento e como parte do seu mandato; (b) assegurar um treino formal; e (c) esperar fazer uma parceria com assessores para questões de género/inclusão.
2. Mandar preparar relatórios informativos perspectivados no género sobre os temas essenciais que possam surgir nas conversações de paz. Consulte-se com as partes beligerantes e com mulheres pacificadoras para a elaboração desses relatórios.
3. Procure nomear enviados que tenham uma experiência comprovada em envolver mulheres pacificadoras e integrar uma óptica de género em áreas concretas.
4. Nomeie um conselheiro superior dedicado às questões de género/inclusão, que tenha uma ligação hierárquica directa com o enviado e integre a equipe política.
5. Recomende a nomeação de um conselheiro neutro para as questões de género e inclusão, para participar nas conversações de paz e que seria responsável por informar todas as partes negociadoras.

6. Assegure a capacitação das mulheres pacificadoras em questões técnicas (p. ex. estruturas de governação, cessação de hostilidades), incluindo treino em mediação e negociação. Continue com essas acções para que elas se tornem executoras e monitoras.
7. Ajude a formar coligações entre mulheres pacificadoras, sem forçá-las a pertencer a um bloco. Colabore com a *ONU Mulheres* e com as ONGs internacionais para fornecer este apoio.

Importante notar:

s Os mediadores devem ser avaliados quanto ao seu desempenho na aplicação da agenda da RCSNU 1325, em todas as áreas essenciais do processo de paz.

s Considere designar um oficial de ligação (com informações de contacto públicas) na equipe de mediação, incumbido de informar e responder às mulheres pacificadoras e à sociedade civil, permitindo-lhes um acesso directo e regular ao mediador ou enviado.

Apelo para a actuação conjunta de mediadores homens e mulheres, como modelo de uma liderança inclusiva. O processo de mediação do Quênia em 2008, liderado por Graça Machel e Kofi Annan, constituiu um importante precedente.

IV. Fornecer apoio logístico e financeiro

1. Forneça um apoio financeiro flexível e oportuno a organizações locais, como um passo proactivo para as operações de paz. Se necessário, disponibilize fundos através de ONGs internacionais de confiança e com comprovada experiência em questões relativas às mulheres, à paz e à segurança.
2. Agilize e coordene os pedidos de vistos, os aspectos logísticos e o apoio de segurança para as mulheres pacificadoras.

Consulte os grupos da sociedade civil afectados, a fim de determinar e solucionar problemas de segurança.

3. Assegure que as mulheres pacificadoras que participem em eventos internacionais tenham os passes de admissão e o acesso necessários às áreas das reuniões.
4. Pague estipêndios às mulheres pacificadoras, para que elas possam não só participar nos processos de paz, mas também para cuidar das suas famílias em casa.
5. Proporcione interpretação em todas as reuniões e tradução de materiais relacionados, nomeadamente documentos preparatórios técnicos, na língua ou línguas locais.
6. Distribua recursos a longo prazo para tomar as redes de mulheres pacificadoras sustentáveis – especialmente durante o período de execução, quando os seus conhecimentos técnicos profundos e especialização local são fundamentais em cada sector.

Conclusão: Mudar práticas e paradigmas

Silenciar as armas, parar as bombas e concordar em acabar com uma guerra para estabelecer uma verdadeira cultura da paz será sempre difícil; mas se isso for deixado nas mãos da minoria que acredita na violência como via do poder, as guerras e as suas causas profundas irão perpetuar-se. Ainda que essa minoria vocal e violenta seja necessária para acabar com a luta, não podemos ignorar a maioria pacífica, muitas vezes silenciosa, mas igualmente activa.

Mesmo em meio aos conflitos mais horrendos e complexos como os da Síria, Afeganistão, Sudão ou Burma, a maioria das pessoas persiste em manter a paz e a normalidade na sua vida e na das suas famílias. Em cada ambiente, um pequeno subconjunto de civis arranja a coragem e meios para se impor e defender a paz, a sua comunidade e o seu país, armados dos seus valores e convicções. Eles podem ter diferentes vozes e pontos de vista, mas com a sua coragem, comprometimento em acabar com a violência e visão de uma sociedade radicada na justiça social e na igualdade, tornam-se protagonistas importantes. A comunidade internacional deve reconhecê-los como tal, com o direito de participar nas negociações no futuro.

Isto requer uma mudança de paradigma, de um conceito estrito de negociações de paz como processos políticos e de segurança, para o reconhecimento de que eles têm que ser também processos sociais. Em vez de um local para a divisão e a partilha do poder, a mesa de conversações deve ser um espaço para a divisão e a partilha de responsabilidades, para a reconstrução das sociedades afectadas pela guerra.

É idealista presumir-se que os processos de paz exclusivos podem trazer uma paz sustentável nas guerras de hoje. A inclusão de pacificadores da sociedade civil — homens e mulheres — é cada vez mais uma necessidade de prevenção, resolução e transformação efectivas dos conflitos contemporâneos. A “Ferramenta para uma Melhor Paz” oferece a orientação prática e as medidas proactivas para a efectivação da inclusão na prática.

Anexo I.

Resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre as mulheres, a paz e a segurança ²⁷

Resolução/ Ano	Tema
1325/2000	Reconhece a ligação entre as experiências das mulheres nos conflitos e a manutenção da paz e da segurança; apela para a liderança das mulheres e uma igual participação na resolução de conflitos e na consolidação da paz; requer a integração da perspectiva de gênero nas operações de paz.
1820/2008	Primeira resolução a reconhecer a violência sexual ligada aos conflitos - como uma tática de guerra; enfatiza a necessidade de reforçar o papel das mulheres nas tomadas de decisão sobre prevenção e resolução de conflitos.
1888/2009	Fortalece as ferramentas para implementar a 1820, insta o Secretário-Geral a designar um representante especial contra a violência sexual em conflitos; manifesta a sua preocupação quanto à falta de mediadores femininos .
1889/2009	Apela para um reforço na participação das mulheres nos processos de paz e nos períodos pós-conflito, assim como na

Resolução/ Ano	Tema
	criação de indicadores, monitorização e relatórios para medir o progresso na Resolução 1325.
1960/2010	Fornecer um sistema de prestação de contas relativo à violência sexual nos conflitos; estimula os esforços para aumentar a participação das mulheres nos processos de paz formais .
2106/2013	Fornecer orientação operacional para a abordagem da violência sexual e exorta à mobilização adicional de Conselheiros de Protecção das Mulheres.
2122/2013	Exorta todas as partes das conversações de paz a promoverem a igual e plena participação das mulheres nas tomadas de decisão; visa aumentar a participação das mulheres na consolidação da paz , aumentando os recursos para as mulheres nas zonas de conflito; reconhece as contribuições críticas de organizações de mulheres na sociedade civil .
2242/2015	Marca o 15º aniversário e reafirma o compromisso com a Resolução 1325; destaca o papel das mulheres na luta contra o extremismo violento e aborda o impacto diferencial do terrorismo sobre os direitos humanos das mulheres e meninas.

²⁷ Tabela adaptada de Marie O'Reilly, Andrea Ó Súilleabháin e Thania Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes", International Peace Institute (Junho 2015).

Anexo II. Parceiros e organizações consultados

The Afghan Women's Network (AWN)	Mediation Support Network (MSN)
The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD)	Mobaderoon: Active Citizens in Syria Mujeres por laPaz
African Leadership and Reconciliation Ministries (ALARM)	Nairobi Peace Initiative-Africa (NPI-Africa)
Athena Consortium	Peace Research Institute Oslo (PRIO)
Berghof Foundation	Search for Common Ground (SFCG)
Casadelamujer	SERAPAZ
CenterforPeaceMediation	Southeast Asian Conflict Studies Network (SEACSN)
Centre for Humanitarian Dialogue (HD)	Swisspeace
Centre for Mediation in Africa (CMA)	Syrian Women's Initiative for Peace and Democracy (SWIPD)
Centre for Peace and Conflict Studies (CPCS)	Departamento dos Assuntos Politicos das Nações Unidas (UNDPA)
Conciliation Resources (CR)	Membros da "Standby Team of Mediation Advisors" das Nações Unidas
Crisis Management Initiative (CMI)	United States Institute of Peace (USIP)
EVE Organization for Women Development	Women Engaged in Action on 1325 (WEAct 1325)
Folke Bernadotte Academy	West Africa Network for Peacebuilding (WANEP)
Foundation for Tolerance International (FTI)	Women's International League for Peace and Freedom (WILPF)
Generation in Action	
Global Network of Women Peacebuilders (GNWP)	
Initiative on Quiet Diplomacy	
Institute for Inclusive Security (IIS)	
International Peace Institute (IPI)	

Para obter uma lista abrangente de organizações parceiras e consultas, ver www.betterpeaceetool.org

Anexo III. Recursos úteis

Participação das mulheres e consolidação da paz:

Radhika Coomaraswamy, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325*. ONU Mulheres, 2015. <http://wps.unwomen.org>.

Marie O'Reilly, Andrea Ó Súilleabháin e Thania Paffenholz, "Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes". International Peace Institute, 2015.

Thania Paffenholz, Antonia Potter Prentice, Cate Buchanan, "Fresh Insights on the Quantity and Quality of Women's Inclusion in Peace Processes", CCDP Policy Brief, 2015.

Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence", ONU Mulheres, 2012.

Christine Bell e Catherine O'Rourke, "Peace Agreements or 'Pieces of Paper?'" The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements", *International and Comparative Law Quarterly*, 2010: Vol. 59, No. 4, páginas 941–980.

Desirée Nilsson, "Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace", *International Interactions*, 2009: Vol. 38, No. 2, páginas 243–266.

Sanam Naraghi-Anderlini, *Women Building Peace: What They Do, Why it Matters*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2007.

Mulheres, paridade de gênero e sociedades pacíficas:

Voice and Agency: Empowering Women and Girls for Shared Prosperity, World Bank, 2014.

Valerie Hudson, Bonnie Ballif-Spanvill, Mary Caprioli e Chad F. Emmett, *Sex and World Peace*. Nova York: Columbia University Press, 2012.

Seguem-se exemplos de organizações com competências no campo da participação das mulheres e que mantêm redes de mulheres pacificadoras:

ICAN (icanpeacework.org), the Global Network of Women Peacebuilders

(gnwp.org), the Institute for Inclusive Security (inclusivesecurity.org), the Women Peacemaker's Program (womenpeacemakersprogram.org) and PeaceWomen (peacewomen.org).

Notas

Notas

Notas

Notas

Notas

Notas

Notas

Notas

Análise de revisão da “Ferramenta para uma Melhor Paz”

- Scilla Elworthy, *Pacificadora e fundadora do Oxford Research Group*

Embaixador Kåre Aas, *Embaixador noroegues nos Estados Unidos*

- Youssef Mahmoud, *Assessor Principal no International Peace Institute*

- Embaixador Don Steinberg,
President e e CEO da World Learning e antigo Enviado dos EUA a Angola

Porque precisamos de “A Melhor Ferramenta para a Paz”?

- Senadora Mobina Jaffer, *Senadora canadense e Enviada do Canadá ao Sudão*

- Rosa Emilia Salamanca, *Directora Executiva da CIASE
(Corporación de Investigación y Acción Social y Económica), da
Colômbia*



www.icanpeacework.org