



DOCUMENTO REGIONAL

VOZES DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE AS RESPOSTAS DE COMBATE AO EXTREMISMO VIOLENTO E AO TERRORISMO

PERSPETIVAS REGIONAIS
DA ÁFRICA ORIENTAL E AUSTRAL



UNITED NATIONS
OFFICE OF COUNTER-TERRORISM
UN Counter-Terrorism Centre (UNCCT)



 **ONU** 
MULHERES

DOCUMENTO REGIONAL
VOZES DA SOCIEDADE
CIVIL SOBRE AS
RESPOSTAS DE COMBATE
AO EXTREMISMO VIOLENTO
E AO TERRORISMO

PERSPETIVAS REGIONAIS
DA ÁFRICA ORIENTAL E AUSTRAL



**SECÇÃO DE MULHERES,
PAZ E SEGURANÇA
ONU MULHERES**

Nova York, Dezembro de 2020

AGRADECIMENTOS

Este relatório está fundamentado nos contributos recebidos de 80 representantes da sociedade civil de 33 países, que partilharam os seus pontos de vista, desafios e recomendações sobre as dimensões de género do extremismo violento e do combate ao terrorismo durante a [Consulta Digital Global “Vozes e Perspetivas da Sociedade Civil sobre as Dimensões de Género das Respostas de Combate ao Extremismo Violento e ao Terrorismo”](#) (Consulta Digital Global) A Consulta Digital Global foi organizada pela ONU Mulheres em nome do Grupo de Trabalho sobre a Adoção de Uma Abordagem Sensível ao Género para Prevenir e Combater o Terrorismo (Grupo de Trabalho de Género) do Pacto Global de Coordenação contra o Terrorismo das Nações Unidas entre 25 de maio e 5 de julho de 2020. A Consulta Digital Global é uma iniciativa do Grupo de Trabalho de Género financiada pelo Centro de Combate ao Terrorismo do Gabinete de Luta contra o Terrorismo das Nações Unidas.

O relatório baseia-se especificamente nos contributos de participantes da África Oriental e Austral. Gostaríamos de agradecer a todos eles o empenho contínuo e os esclarecedores contributos facultados na consulta.

Gostaríamos ainda de agradecer à autora principal o seu trabalho considerável para assegurar que as vozes dos participantes ficassem devidamente refletidas no relatório.

Os agradecimentos são extensíveis aos autores coadjuvantes que interagiram ativamente com os participantes na consulta para obter os respetivos testemunhos sobre o seu trabalho quotidiano e o seu envolvimento em contextos afetados pelo extremismo violento.

Os documentos regionais resultantes da consulta contribuirão para a comunidade de prática das

Nações Unidas para a luta contra o terrorismo e a prevenção do extremismo violento e serão partilhados com os grupos de trabalho do Pacto Global de Coordenação contra o Terrorismo das Nações Unidas que visam a implementação da Estratégia Global contra o Terrorismo das Nações Unidas e suas revisões.

O documento regional e as reportagens basearam-se num processo colaborativo que envolveu participantes na Consulta Digital Global, o Gabinete Regional da África Oriental e Austral da ONU Mulheres, elementos dos Gabinetes Nacionais da ONU Mulheres no Quênia e em Moçambique, bem como as equipas das secções de Mulheres, Paz e Segurança e de Comunicação na sede da ONU Mulheres.

Agradecimentos especiais à equipa da ONU Mulheres pelas suas inestimáveis perceções e orientações.

GLOSSÁRIO

CSO organização da sociedade civil
CT combate ao terrorismo
CAO Comunidade da África Oriental
VBG violência baseada no género
GTG Grupo de Trabalho de Género
PAN plano de ação nacional
PEV prevenção do extremismo violento
SADC Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (Southern Africa Development Community)
ONU Organização das Nações Unidas

UNCCT Centro de Combate ao Terrorismo das Nações Unidas
UNGCTCC Pacto Global de Coordenação contra o Terrorismo das Nações Unidas
UNOCT Gabinete de Luta contra o Terrorismo das Nações Unidas
RCSNU 1325 Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas
OEV organização extremista violenta
MPS Mulheres, Paz e Segurança

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	6
RESUMO EXECUTIVO	7
LEIS DE CT/PEV EXISTENTES NA REGIÃO DA ÁFRICA ORIENTAL E AUSTRAL	8
Ambientes conducentes ao extremismo violento	10
O impacto do extremismo violento nas mulheres e raparigas	11
Insuficiências das respostas de CT/PEV existentes	11
Desafios que têm de ser enfrentados para que as mulheres contribuam para as respostas de CT/PEV	12
Respostas potenciais ao extremismo violento	13
RECOMENDAÇÕES	14
Recomendações para as próximas fases	19
REPORTAGEM	20
Nas palavras de Abdinasir Saman: “As mulheres são fundamentais na construção da paz em Wajir”	

INTRODUÇÃO



A ONU Mulheres, em nome do Grupo de Trabalho de Género do Pacto Global de Coordenação contra o Terrorismo das Nações Unidas, organizou, entre 25 de maio e 5 de julho de 2020, uma Consulta Digital Global com o tema “Vozes e perspetivas da sociedade civil sobre as dimensões de género das respostas ao extremismo violento e ao terrorismo” como projeto conjunto do Grupo de Trabalho de Género financiado pelo Centro de Combate ao Terrorismo do Gabinete de Luta contra o Terrorismo das Nações Unidas (UNOCT).

A consulta foi aberta a participantes de organizações da sociedade civil (OSC), incluindo OSC independentes de mulheres e chefiadas por mulheres, organizações com fortes credenciais na área do patrocínio da igualdade de género e ativistas independentes dos direitos humanos das mulheres e/ou da igualdade de género. Foi oferecido aos participantes um espaço seguro para discutirem o seu envolvimento em contextos afetados por extremismo violento conducente ao terrorismo. Participaram mais de 140 representantes da sociedade civil de 43 países de todo o mundo. Foram publicados 393 comentários por um total de 80 participantes de 33 países, os quais partilharam pontos de vista, desafios e recomendações sobre as dimensões de género do terrorismo e do combate ao terrorismo (CT) e sobre o impacto que as medidas existentes para a

prevenção do extremismo violento (PEV) tiveram no seu trabalho e nos direitos humanos.

Os participantes da sociedade civil e os moderadores resumiram as suas opiniões e recomendações numa Declaração Pública baseada nos debates integrados na consulta. As opiniões e recomendações expressas foram semelhantes entre diferentes países e regiões. Porém, dado que cada região tinha as suas particularidades, a ONU Mulheres encomendou documentos regionais para identificar e trazer à luz essas opiniões e recomendações mais específicas, para lá das conclusões e recomendações gerais contidas na Declaração Pública. O presente documento centra-se na região da África Oriental e Austral e nos contributos dos participantes dos respetivos países.



RESUMO EXECUTIVO

Os participantes da África Oriental e Austral na Consulta Digital Global descreveram várias condições que são conducentes ao extremismo violento na sua região e o modo como as desigualdades políticas, sociais e económicas proporcionam um terreno fértil para que mulheres e homens adiram a grupos extremistas violentos. Outros fatores incluíam as desigualdades de género, bem como a violência sexual e baseada no género, que são promovidas, nomeadamente, por normas socioculturais conservadoras. Os participantes afirmaram que a diminuição do espaço democrático e as violações dos direitos humanos foram identificadas como uma ameaça à paz; ao passo que a liberdade de expressão, inclusive para a comunicação social e os defensores dos direitos humanos, foi considerada crucial para evitar o extremismo violento.

Os ambientes pós-conflito devem ser particularmente preocupantes para os construtores da paz, sublinharam os participantes. Enquanto as causas profundas de um conflito não forem combatidas, as injustiças e as queixas sem resposta podem dar origem a conflitos secundários e conduzir algumas pessoas ao extremismo violento. Por tal motivo, os participantes afirmaram que é fundamental proteger os direitos humanos, providenciar meios de subsistência e oportunidades aos jovens, assegurar a justiça e salvaguardar a dignidade de todos em contextos afetados por conflitos. As respostas imediatas devem também incluir o apoio psicossocial às vítimas de violência. As alterações climáticas, assim como as crises da dimensão da pandemia de COVID-19, foram também assinaladas como “multiplicadores de ameaças”, agravando as fraquezas e ameaças existentes, especialmente em situações de conflito/pós-conflito, bem como em contextos afetados pela violência.

Os participantes realçaram que o impacto do extremismo violento é particularmente grave para as mulheres e raparigas que têm de gerir vários fatores de tensão (sociais, económicos, sanitários e de insegurança física) em relação a si próprias, bem como aos seus filhos, maridos e familiares próximos. Quando controlam um território, as organizações extremistas violentas (OEV) atacam frequentemente os direitos e liberdades das mulheres, incluindo a liberdade de circulação, a participação na vida pública, o acesso a educação e emprego, o uso dos serviços de saúde, o direito de expressão sem receio de repercussões e a vida como cidadãos de pleno direito. As mulheres também são submetidas a atos de violência sexual e baseada no género por parte das OEV.

A maioria dos países da região promulgou leis e/ou políticas de combate ao terrorismo e/ou prevenção do extremismo violento (CT/PEV). Porém, as respostas existentes suscitam diversas preocupações no seio da sociedade civil. Tendem a ser “reativas”, a favorecer abordagens militarizadas e de justiça penal e a depender do recurso a força excessiva, inclusive contra as mulheres. Qualquer estratégia/política destinada a responder ao extremismo violento deve ser desenvolvida de acordo com uma abordagem baseada nos

direitos humanos e no desenvolvimento humano. Os participantes apelaram a que as estratégias de CT/PEV se baseiem em dados concretos, incluam uma análise de género e levem em consideração a interseccionalidade dos direitos e a economia política dos conflitos. Outra preocupação foi o facto de as respostas serem muitas vezes desenvolvidas à porta fechada, com participação limitada das mulheres e consideração insuficiente da igualdade de género e dos direitos das mulheres.

Os participantes destacaram um vasto leque de problemas que impedem as mulheres de se envolverem no debate sobre questões de paz e segurança, em especial sobre CT/PEV. Observaram que um importante obstáculo à participação das mulheres nas respostas de CT/PEV é o das normas sociais, em particular os valores “conservadores”. Foi afirmado que as normas patriarcais reforçam as desigualdades de género, incluindo a discriminação e a violência contra as mulheres e outros grupos marginalizados. Outro obstáculo à participação das mulheres é o seu nível económico inferior, o que lhes torna difícil uma intervenção plena na vida pública. Os participantes sublinharam a necessidade de defender a participação das mulheres nas respostas de segurança e de valorizar o seu trabalho ao nível das bases. Também apelaram ao uso da tecnologia a fim de quebrar barreiras para que a voz das mulheres se faça escutar aos níveis nacional e mundial e para que as nações salvaguardem a segurança das organizações da sociedade civil (OSC), em particular as chefiadas por mulheres, bem como dos defensores locais dos direitos humanos.

Os participantes disseram que chegou o momento de dar prioridade à agenda da igualdade de género e de a implementar por direito próprio, já que são possíveis melhoramentos significativos com o apoio adequado. Disseram ainda que a região requer a implementação dos quadros e políticas nacionais, regionais e internacionais existentes relacionados com a igualdade de género e o empoderamento das mulheres, incluindo os planos de ação nacionais (PAN) relativos à Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (RCSNU 1325) sobre Mulheres, Paz e Segurança (MPS), que raramente são financiados.

LEIS DE CT/PEV EXISTENTES NA REGIÃO DA ÁFRICA ORIENTAL E AUSTRAL

Continua a ser difícil enumerar as leis e políticas de CT/PEV nos vários países da região, já que não existe um repositório para tais documentos.¹ A lista abaixo não é exaustiva e abrange sobretudo os países com participantes presentes. As informações facultadas foram geradas por meio de pesquisa *online* e providenciadas pela ONU Mulheres.

A maioria dos países da região dispõe de leis e/ou políticas de combate ao terrorismo e/ou prevenção do extremismo violento. Porém, as políticas e leis de CT/PEV existentes não dão uma resposta adequada em matéria de dinâmica de gênero e direitos humanos das mulheres. Na região da África Oriental e Austral, o quadro abaixo mostra que a África do Sul, seguida pelo Quênia e pelo Sudão, parece ter um quadro legislativo mais abrangente sobre CT/PEV em comparação com outros países. Porém, mesmo estes países prestam pouca atenção à integração do gênero, exceto na Estratégia Nacional de CEV no Quênia, que inclui agora

o gênero como um pilar importante. No que respeita ao gênero, o Quênia tem uma abordagem de CT/PEV mais abrangente, devido aos esforços de OSC locais chefiadas por mulheres que se empenharam incansavelmente em manifestações por todo o país, com o objetivo de recolher recomendações para fundamentar o modo de integrar o gênero em todos os pilares da Estratégia Nacional de CEV. Foi através de patrocínio coletivo que essas OSC conseguiram ter sucesso. As OSC quenianas apoiaram depois o Uganda no desenvolvimento da sua estratégia de CT/PEV, que também inclui o gênero como um pilar fulcral.



Foto: UN Women/Yulia Panevina

¹ O presente documento utiliza a definição de África Oriental e Austral adotada pela ONU Mulheres, que inclui os países seguintes: África do Sul, Etiópia, Moçambique, Quênia, Somália, Sudão, Tanzânia e Uganda.

País	Legislação sobre CT/PEV
África do Sul	A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo implementada para o período 2013-2019 ainda vigora. A Lei de Proteção da Democracia Constitucional contra o Terrorismo e Atividades Conexas criminaliza os atos de terrorismo, bem como o seu financiamento, e estabelece obrigações específicas relacionadas com a cooperação internacional. O Regulamento da Lei da Assistência Militar Estrangeira de 1998 aplica-se aos cidadãos que tentem aderir ou já tenham aderido a organizações terroristas como o ISIS.
Moçambique	Foi aprovada legislação sobre terrorismo em 2018, prevendo a punição de quem cometa, planeie, prepare ou participe em atos terroristas e das pessoas que viajem ou tentem viajar para aderirem a uma organização terrorista. Moçambique não dispõe de um plano de ação nacional de CT/PEV atualizado.
Quênia	O Quênia aplica a Lei de Prevenção do Terrorismo (alterada em 2014) para implementar atividades relacionadas com o combate ao terrorismo e investigar e levar a julgamento os atos de terrorismo. Também utiliza a sua Estratégia Nacional de CEV, lançada em 2016.
Sudão	O Sudão tem uma Lei de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo.
Tanzânia	Em 2019, a República Unida da Tanzânia alterou a Lei de Prevenção do Terrorismo para proibir especificamente o financiamento do terrorismo. O Centro Nacional de Combate ao Terrorismo da Tanzânia (NCTC, ou National Counterterrorism Center) lidera a coordenação governamental em matéria de CT.
Uganda	O governo está presentemente a elaborar um plano de ação nacional de CEV.
SADC	A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) está obrigada a auxiliar os países em situações de violência extrema, nos termos do Artigo 6.º (1) do Pacto de Defesa Mútua da SADC. Além disso, a SADC tem uma estratégia e um plano de ação contra o terrorismo desde 2015, providenciando assistência para prevenir a radicalização da juventude, salvaguardar a segurança fronteiriça e a ajuda humanitária e combater as causas profundas do terrorismo.

A maioria dos países da região também dispõe de planos de ação nacionais sobre Mulheres, Paz e Segurança.

País	PAN sobre MPS
África do Sul	A África do Sul comprometeu-se a finalizar o seu primeiro plano de ação nacional até ao final de 2020.
Moçambique	PAN sobre MPS 2018-2022
Quênia	PAN sobre MPS 2016-2020 e 2020-2024
Sudão	PAN 2015-2020
Uganda	O Uganda desenvolveu um PAN para a implementação nacional das RCSNU 1325 e 1820 e da Declaração de Goma sobre a Erradicação da Violência Sexual e o Fim da Impunidade na Região dos Grandes Lagos (Declaração de Goma) em 2008.
Regional	As nações da África Oriental lançaram um plano de ação regional (PAR) sobre a implementação da RCSNU 1325 em 2013. Porém, o PAR expirou em 2015.

Ambientes conducentes ao extremismo violento

Os ambientes pós-conflito (como é o caso em muitos países da África Oriental e Austral) são conducentes ao extremismo violento. Quando os conflitos violentos cessam, as comunidades ficam, na sua maioria, entregues a si próprias, no pressuposto de que a ausência de violência equivale à paz. Porém, a insatisfação com queixas sem resposta pode dar origem a conflitos secundários e levar algumas pessoas ao extremismo violento, se os impactos dos conflitos anteriores não forem devidamente solucionados. Por conseguinte, em contextos afetados por conflitos e violência, é importante aplicar programas que contribuam para restaurar os direitos humanos, restabelecer a dignidade para todos e promover uma mudança cultural para aqueles que viveram em situações adversas que não se resolvem automaticamente. O aconselhamento em caso de trauma e os projetos de reconciliação foram também considerados necessários em áreas afetadas por OEV.

A diminuição do espaço democrático foi identificada como um grande desafio no combate ao extremismo violento e ao terrorismo. Os participantes afirmaram que, em alguns casos, os atores da comunicação social que procuram denunciar as violações contra as mulheres em contextos de extremismo violento deparam-se com barreiras, nomeadamente devido a legislação relacionada com as chamadas “notícias falsas”.² A incerteza acerca da liberdade de expressão tende assim a silenciar as mulheres e a impedir os defensores dos direitos humanos de denunciarem as violações, inclusive nos casos em que as testemunhas receiam represálias. Segundo os participantes, o silenciamento e a invisibilidade das violações dos direitos humanos, incluindo as violações dos direitos humanos das mulheres, tendem a ser maiores se uma nação não reconheceu oficialmente situações de extremismo violento e/ou terrorismo (que podem ser interpretadas como inexistentes ou “falsas”).

A respeito dos fatores conducentes ao extremismo violento, todos os participantes concordaram que se trata de um tema que requer investigação adicional. O conhecimento sobre as motivações da adesão a OEV, em especial das mulheres, foi reconhecido como sendo muito limitado. Embora as mulheres pareçam ter motivações semelhantes às dos homens, a melhor compreensão das suas motivações pode ajudar a determinar a forma de alcançar a reabilitação e a reintegração, que devem ser individualizadas. As leis e a prática de CT/PEV também têm de refletir os papéis multifacetados que as mulheres desempenham, tanto na perpetração como na prevenção do extremismo violento.

Os participantes chamaram ainda a atenção para o facto de as desigualdades políticas, sociais e económicas

contribuírem significativamente para a radicalização das mulheres. Disseram que o extremismo violento é alimentado por um sentimento geral de impotência na maioria das comunidades, juntamente com a sensibilização limitada e a capacidade reduzida de tais comunidades para agir/reagir perante situações frágeis. Embora muitos estudos e até abordagens de CT/PEV tendam a negligenciar o facto de as mulheres também aderirem a OEV, os participantes sublinharam que é importante reconhecer o papel das mulheres como protagonistas, se não nas linhas da frente da violência, pelo menos no fornecimento de alimentação e na satisfação de outras necessidades que permitem aos extremistas sustentar a sua luta.

Um participante da Tanzânia disse que as mulheres enfrentam sistemas patriarcais dominantes, que agravam a desigualdade de género, promovem normas socioculturais opressivas, aumentam os níveis de pobreza e intensificam os atos de violência física e sexual, para não falar de outros tipos de abusos, aspetos estes que têm funcionado como fatores de pressão e atração para que as mulheres se radicalizem. Quando as suas vozes e os seus gritos são ignorados e/ou não são escutados, as mulheres podem ser empurradas para o envolvimento no extremismo violento.

As alterações climáticas foram também assinaladas como um “multiplicador de ameaças”, agravando as fraquezas e ameaças existentes especialmente em situações de conflito/pós-conflito, bem como em contextos afetados pela violência. Embora a sua relação com o extremismo violento não seja linear, as alterações climáticas impõem maior pressão sobre a segurança hídrica e alimentar, a dinâmica populacional e as instituições sociais, reforçando ainda mais a desigualdade de género. Tais tensões são mais sentidas pelas mulheres e raparigas, que muitas vezes têm de viajar longas distâncias para procurar recursos ou não conseguem apoiar as suas comunidades quando são deixadas como chefes de família em contextos de conflito. A insegurança alimentar e a incapacidade de satisfazer necessidades básicas criam um ambiente propício ao recrutamento para grupos extremistas violentos. No entanto, a maior parte das políticas de CT/PEV, incluindo os PAN, tem sido omissa quanto à construção da paz em contextos afetados pela crise climática.

Os participantes assinalaram que a pandemia de COVID-19 pode agravar ainda mais as situações resultantes do extremismo violento, como a das pessoas deslocadas internamente, em particular nos contextos de emergências múltiplas (saúde, alimentação/nutrição, segurança, habitação, acesso a água, emprego, violência baseada no género, etc.), e exacerbar as violações dos direitos humanos, que afetam sobretudo os grupos vulneráveis, incluindo as mulheres.

² Esta questão foi nomeadamente levantada pelos participantes de Moçambique.



Foto: UN Women/Yulia Panevina

O impacto do extremismo violento nas mulheres e raparigas

Os participantes da África Oriental e Austral concordaram também que o impacto dos atos de extremismo violento é mais grave para as mulheres e raparigas, as quais, na maioria dos casos, têm de lidar com impactos fisiológicos, juntamente com as pressões sociais e económicas, preocupando-se com a insegurança alimentar e sanitária que afeta as suas famílias, para não falar da insegurança física. As mulheres são frequentemente os alvos da violência física, sexual e cultural. Ao conquistarem influência ou controlo sobre um território, é frequente que os grupos extremistas violentos exerçam ataques direcionados e estratégicos aos direitos e liberdades das mulheres, incluindo a liberdade de circulação, a participação na vida pública, o acesso a educação e emprego, o uso dos serviços de saúde, o direito de expressão sem receio de repercussões e a vida como cidadãs de pleno direito.

O apoio às populações em contextos afetados por OEV é particularmente complexo quando as instituições nacionais têm acesso limitado às áreas, realçaram os participantes. Em consequência, a sociedade civil, os ativistas dos direitos humanos e os investigadores têm oportunidades limitadas para providenciar apoio às populações de interesse, efetuar estudos de campo ou melhorar o seu entendimento acerca da evolução da situação no terreno.

Insuficiências das respostas de CT/PEV existentes

As respostas de CT/PEV existentes suscitam diversas preocupações regionais no seio da sociedade civil. Os participantes disseram que tendem a ser “reativas”, a favorecer abordagens militarizadas e de justiça penal e a depender do recurso a força excessiva. Foram mencionados casos de mulheres violadas, esmurradas e fisicamente agredidas por autoridades de segurança em resposta a ataques terroristas. “Tais abordagens têm-se mostrado contraproducentes, uma vez que os princípios dos direitos humanos são violados e, em certa medida, o Estado é alienado das comunidades afetadas”, afirmou um participante. Reiterando que as nações têm a obrigação de proteger as suas populações e salvaguardar os direitos humanos fundamentais e o desenvolvimento humano, os participantes sublinharam que, até que as autoridades nacionais enfrentem as causas profundas do extremismo violento, este continuará a crescer.

Outra preocupação relacionada com as abordagens de PEV existentes foi o facto de serem muitas vezes desenvolvidas à porta fechada. Um participante disse que, embora tivessem sido envidados esforços para interagir com os militares e discutir respostas ao extremismo violento, tais esforços tinham produzido resultados muito limitados. Os participantes afirmaram que “é essencial e não negociável

formular leis sobre PEV com consultas mais profundas e genuínas às mulheres”. Contudo, a participação das mulheres nas políticas relacionadas com a paz e a segurança continua baixa. O Quênia foi mencionado como uma boa prática. Porém, os participantes realçaram que não havia menção às perspectivas de género na estratégia nacional até as OSC e os grupos de defesa de direitos levantarem a questão. De um modo geral, tem sido prestada consideração insuficiente às questões relacionadas com a igualdade de género e os direitos das mulheres nas respostas de CT/PEV. Nas sociedades da África Oriental e Austral, as mulheres são a espinha dorsal das suas famílias e são, em grande parte, responsáveis pela educação dos filhos. Contudo, as abordagens de CT/PEV na região tendem a ignorar ou negligenciar esse facto.

Os participantes afirmaram que as estratégias de CT/PEV devem basear-se em estudos aprofundados e baseados em dados concretos, elaborados por peritos com experiência teórica e prática suficiente para identificar as causas profundas dos problemas e fornecer recomendações concretas no que respeita às políticas e à dinâmica inter-relacionada do contexto, com uma análise de género e consideração da interseccionalidade. Também assinalaram que a análise das masculinidades e dos impactos específicos do extremismo violento nos jovens do sexo masculino e noutros grupos afetados pelas desigualdades de género é muito relevante para a análise dos problemas e o desenvolvimento de estratégias.

Desafios que têm de ser enfrentados para que as mulheres contribuam para as respostas de CT/PEV

Os participantes destacaram um vasto leque de problemas que impedem as mulheres de se envolverem no debate sobre questões de paz e segurança, em especial sobre CT/PEV. Um importante obstáculo identificado em relação à participação das mulheres nas respostas de CT/PEV é o das normas sociais, em particular os valores “conservadores”. Foi afirmado que as normas patriarcais reforçam as desigualdades de género, incluindo a discriminação contra as mulheres e outros grupos marginalizados. Os preconceitos e tendenciosidades contra as mulheres estão profundamente enraizados e começam numa idade muito precoce, com práticas discriminatórias que afetam as raparigas, que são geralmente aceites em muitos países da região e que conduzem à violação dos direitos humanos, como a prática



Foto: UN Women/Yulia Panevina

de casar as filhas com menos de 18 anos, as limitações à educação das raparigas e mulheres jovens e outras formas de violência baseada no género. Outro obstáculo à participação das mulheres é o seu nível económico inferior, o que lhes torna muito difícil, e em muitos casos impossível, a plena participação numa diversidade de processos. Em ambientes moldados por normas patriarcais, as mulheres podem facilmente tornar-se alvos de ataques, inclusive de outras mulheres. Muitos participantes relataram que a liderança continua a ser um desafio para as mulheres, já que tanto os líderes formais como os informais, incluindo as próprias mulheres dirigentes, nem sempre estão prontos para serem chefiados por mulheres. Os participantes afirmaram que a mais árdua tarefa futura consiste em desestigmatizar as mulheres, defender a sua participação nas respostas de segurança e valorizar o seu trabalho ao nível das bases.

Segundo os participantes, os contributos das mulheres para a agenda da paz e da segurança não foram reconhecidos. “Embora os dirigentes mundiais dediquem tempo ao debate sobre as intervenções, as mulheres estão na linha da frente da prevenção, com pouco ou nenhum reconhecimento pelo seu trabalho”, disse um participante. Outra questão crítica é o facto de as mulheres ativistas serem frequentemente alvo de ataques para silenciar a sua voz. Para integrar as OSC nas consultas durante a elaboração das respostas de CT/PEV, incluindo as OSC chefiadas por mulheres e os defensores locais dos direitos humanos, a sua segurança deve ser salvaguardada pelo Estado. Em particular, os governos e os parceiros internacionais têm a obrigação de assegurar a proteção das mulheres que estão na linha da frente. Os participantes salientaram que a prevenção do extremismo violento é uma atividade difícil e muitas vezes perigosa, em especial nas sociedades muito patriarcais.

Respostas potenciais ao extremismo violento

Os participantes disseram que chegou o momento de dar prioridade à agenda da igualdade de género e de a implementar por direito próprio. O papel das mulheres nos esforços para prevenir e resolver conflitos são cada vez mais reconhecidos e devem ser potenciados. Com apoio adequado, são possíveis melhorias significativas em relação à igualdade de género. Os participantes da região mencionaram muitos casos em que as mulheres se tornaram agentes de mudança nas suas comunidades, desafiando as práticas discriminatórias e construindo a paz. Os participantes disseram que o que falta na região é a implementação dos quadros e políticas nacionais, regionais e internacionais existentes relacionados com a igualdade de género e o empoderamento das mulheres, incluindo os PAN, que raramente são financiados. Os participantes salientaram a necessidade de vontade política, em especial dos responsáveis em funções de chefia.

Alguns participantes mencionaram boas práticas, nomeadamente no Quênia, onde as organizações de mulheres trabalharam em todo o país para assegurar o reconhecimento da igualdade de género na estratégia nacional do Quênia sobre CEV. A adoção de PAN adaptados em vários condados proporcionou uma oportunidade adicional para as mulheres influenciarem as respostas de CT/PEV. Com o apoio das Nações Unidas, as OSC têm conseguido capacitar as mulheres para articularem as suas necessidades e funções na área da paz e da segurança e participarem nos processos de tomada de decisões.

“O extremismo violento é um problema gerado localmente e que requer soluções locais e dirigentes locais”, como afirmou um participante, e de facto, “a prevenção real está a acontecer nas comunidades locais”. Os participantes disseram que é necessário abordar “a desigualdade de vozes” e assegurar que as vozes locais cheguem ao palco mundial. Afirmaram que plataformas como a Consulta Digital Global são fundamentais nesta matéria, uma vez que aqueles que trabalham ao nível local não têm normalmente a oportunidade de contribuir para as conversações globais e influenciá-las. Apelaram a um maior uso da tecnologia para quebrar barreiras e possibilitar que as mulheres façam ouvir as suas vozes aos níveis nacional e global. As estratégias de CT/PEV, bem como os PAN, podem

não ser eficazes por não darem resposta à complexidade de cada contexto. Em contextos locais de extremismo violento, os participantes afirmaram que os mecanismos existentes podem ser robustecidos, por exemplo, através de apoio técnico especializado (inclusive nas áreas da proteção social, dos cuidados psicossociais e da formação de responsáveis pelas questões de género e das forças de defesa e segurança) em respostas de CT/PEV centradas no género e nos direitos humanos das mulheres, sem deixar de ter em conta a economia política dos conflitos.

Os participantes expressaram a opinião de que o extremismo violento é mais eficazmente contrariado através do aumento da educação e do pensamento crítico. Um participante queniano referiu como os programas de educação para a paz e os clubes da paz nas escolas, direcionados para jovens e professores, ajudaram a cultivar uma cultura de paz. Foi conseguida a coexistência pacífica de estudantes de várias tribos étnicas através da promoção de atividades extracurriculares, tais como desportos, teatro e festivais de música, que serviram de canais de integração social pacífica.

Foi também dito que a PEV é uma questão de governação, em especial de parcerias e coordenação, uma área em que as mulheres têm uma sólida experiência: “Enquanto a comunidade internacional, as entidades inter-regionais e os doadores em geral se debatem com problemas de coordenação, grupos de mulheres organizaram e estabeleceram redes nos países da região e entre os mesmos”. Por exemplo, a organização Women in International Security (WIIS) criou na África Oriental a Sisters Without Borders, uma rede de mulheres dedicadas que se envolvem ativamente na prevenção do extremismo violento. É também necessário financiamento adequado para as OSC chefiadas por mulheres.

As organizações confessionais e os dirigentes religiosos foram também identificados como atores que podem desempenhar um papel importante no combate ao uso da religião pelas organizações extremistas violentas. A promoção do respeito pelas crenças religiosas individuais, em consonância com as constituições da maioria dos países da região, foi considerada crucial. O papel das chefias religiosas deve ser canalizado através de medidas e abordagens que privilegiem a promoção da igualdade de género e o respeito pelos direitos humanos como parte essencial das atividades de construção da paz.

RECOMENDAÇÕES

Os participantes redigiram, sob a orientação e a liderança de moderadores da sociedade civil, uma Declaração Pública que reflete as suas recomendações. Porém, devido a questões de espaço, nem todas as recomendações puderam ser incluídas na declaração pública. As recomendações abaixo indicadas incluem um conjunto mais vasto de opiniões expressas pelos participantes baseados na África Oriental e Austral durante a consulta. Estão agrupadas abaixo de acordo com a área temática.³

Recomendações:

Promover e proteger os direitos humanos das mulheres, capacitar as mulheres e apoiar a liderança das mulheres

- Dar prioridade à agenda da igualdade de género e implementá-la por direito próprio. Promover os direitos fundamentais, incluindo os direitos humanos das mulheres, e a igualdade de género, especialmente em contextos nos quais as normas sociais impeçam a participação das mulheres na vida política, social e económica.
- Proporcionar oportunidades económicas às mulheres.
- Fazer face à discriminação enfrentada por mulheres, raparigas e outros grupos marginalizados. Combater as normas socioculturais que privam as mulheres dos seus direitos e reforçam as desigualdades de género.
- Monitorizar as violações dos direitos humanos das mulheres.
- Combater a violência contra as mulheres e raparigas.
- Apoiar as mulheres defensoras dos direitos humanos e as OSC chefiadas por mulheres, em especial as que se baseiam em áreas afetadas por conflitos.
- Reconhecer e valorizar os contributos das mulheres para a agenda da paz e da segurança, em especial ao nível das bases, e defender a participação das mulheres nas respostas de segurança. Comunicar aos governos e às sociedades os vários papéis relevantes das mulheres na PEV.
- Capacitar as mulheres através da formação sobre assuntos da paz e da segurança, para que elas possam expressar as suas necessidades e exercer os seus papéis em paz e segurança.³

³ Um dos programas mencionados pelos participantes foi o “Champions for Change” no Quênia.



Foto: UN Women/Yulia Panevina

Recomendações:

Apoiar as mulheres jovens

- Formar mulheres jovens sobre o uso adequado das redes sociais para combater a radicalização *online*.
- Ministrando formação sobre empreendedorismo para dotar as mulheres jovens de competências práticas e profissionais.
- Melhorar as oportunidades para que as mulheres jovens fortaleçam suas capacidades em termos de voz, liderança e ativismo aos níveis local e nacional. Desenvolver programas de orientação locais e familiares.
- Promover diálogos comunitários sobre PEV para as mulheres jovens, a fim de fomentar o envolvimento e a conscientização.

Recomendações:

Promover e proteger os direitos humanos e apoiar o espaço e os princípios democráticos

- Promover estratégias de proteção dos direitos humanos em áreas afetadas pelo extremismo violento.
- Promover a liberdade de expressão, nomeadamente para possibilitar debates abertos sobre as respostas mais adequadas ao extremismo violento. Denunciar as violações dos direitos humanos.
- Rejeitar abordagens securitizadas. Desenvolver estratégias/políticas de resposta ao extremismo violento baseadas numa abordagem centrada nos direitos humanos e no desenvolvimento humano, a fim de combater as causas profundas do extremismo violento. Posicionar a proteção da população contra as violações dos direitos humanos no cerne das respostas de CT/PEV.
- Promover o respeito pelas crenças religiosas individuais, em harmonia com os quadros jurídicos nacionais. O papel dos dirigentes religiosos nas respostas de PEV deve ser canalizado através de medidas e abordagens que privilegiem a promoção da igualdade de género e o respeito pelos direitos humanos das mulheres/direitos humanos em geral.

Recomendações:

Lidar com as queixas e injustiças em contextos afetados por conflitos e assegurar a proteção das populações

- Dar resposta às queixas das vítimas de conflitos e restaurar a dignidade de todos.
- Proteger as populações que vivem em áreas afetadas por conflitos e prestar-lhes serviços básicos.
- Providenciar oportunidades socioeconómicas às populações em contextos de violência e extremismo violento, em especial às mulheres.
- Introduzir práticas de aconselhamento em caso de trauma e projetos de reconciliação, bem como programas de apoio a esforços para restaurar os direitos humanos e a dignidade, e promover uma mudança cultural para as comunidades que tenham vivido em condições difíceis causadas por atos de extremistas violentos e que tenham sido libertadas desses grupos.
- Estabelecer bases para relações construtivas melhoradas entre mulheres, legisladores e prestadores de segurança em ambientes onde ocorra extremismo violento.



Foto: UN Women/Yulia Panevina



Foto: UN Women/Yulia Panevina

Recomendações:

Investir em educação inclusiva e de alta qualidade

- Promover a educação de qualidade e o pensamento crítico.
- Apoiar o sector da educação na criação de comités de paz nas escolas, para que estes possam conduzir iniciativas destinadas a fomentar a coexistência pacífica entre os estudantes através da promoção de atividades extracurriculares, tais como desportos, teatro e festivais de música, como canais de integração pacífica.
- Proporcionar aos jovens (rapazes e raparigas) formação sobre empreendedorismo, a fim de os dotar de competências práticas e profissionais, e todo o tipo de programas de orientação que possam melhorar as suas oportunidades e reduzir a sua vulnerabilidade ao recrutamento por OEV.

Recomendações:

Assegurar abordagens baseadas no género e em dados concretos

- Posicionar as dimensões de género no cerne das leis e dos esforços de CT/PEV.
- Assegurar que as estratégias de CT/PEV se fundamentem em estudos baseados em dados concretos, inclusive nas questões relacionadas com o género.
- Elaborar análises de género com um entendimento aprofundado das interseccionalidades. Analisar as masculinidades (incluindo os impactos específicos do extremismo violento nos jovens do sexo masculino), bem como os mecanismos através dos quais as mulheres e raparigas se envolvem nas OEV.
- Efetuar mais investigação para compreender e obter um conhecimento mais profundo sobre as motivações e a participação das mulheres nas OEV. Na maior parte, a participação feminina difere da masculina e há necessidade de compreender em que medida.

Recomendações:

Desenvolver leis e políticas de CT/PEV segundo uma abordagem baseada nos direitos humanos e no género

- Assegurar que as leis e políticas de CT/PEV sejam desenvolvidas através de processos transparentes, inclusivos e participativos que promovam, em particular, a participação das mulheres.
- Assegurar a proteção das mulheres e dos defensores dos direitos humanos das mulheres ao consultá-los sobre as respostas de CT/PEV.
- Aumentar a participação das mulheres jovens nas discussões, no desenvolvimento, na implementação, no acompanhamento e na avaliação das políticas de CT/PEV, bem como na implementação de programas e práticas afins.
- Trabalhar com representantes governamentais do sexo feminino para melhor integrar a sensibilidade ao género nas atividades dos governos em torno da CT/PEV.
- Assegurar a localização adequada dos programas de CT/PEV, auxiliando os governos na formulação de leis e políticas sobre a CT/PEV com uma consulta mais profunda e genuína das mulheres e das comunidades, já que são elas que fazem a verdadeira prevenção de primeira linha nas comunidades locais.
- Assegurar que as políticas de CT/PEV deem resposta aos desafios da construção da paz em contextos afetados pela crise climática.
- Assegurar que os esforços de CT/PEV não estereotipem nem instrumentalizem as mulheres jovens.

Recomendações:

Implementar planos de ação nacionais sobre a RCSNU 1325

- Implementar os PAN existentes. Desenvolver as capacidades dos responsáveis para integrar, quer as dimensões de género, quer a economia política dos conflitos.
- Assegurar que os governos forneçam recursos suficientes para implementar os PAN.

Recomendações para as próximas fases

A Declaração Pública e o Relatório de Resultados serão divulgados entre os Estados-Membros e a ONU Mulheres recomenda que sejam ainda partilhados em discussões, conferências e webinários fechados (tendo em conta o contexto da COVID-19) e por meio de uma colaboração muito estreita com as instituições seguintes como parceiros:

- a) Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e Comunidade da África Oriental (CAO), considerando que a PEV não é um problema específico de uma nação e os seus impactos e repercussões são transnacionais. Organizações intergovernamentais e regionais, que têm de estar cientes da sua importância na implementação das estratégias de CT/PEV, uma vez que os países precisam de se apoiar mutuamente em tais questões.
- b) Instituições governamentais, como os ministérios do género ou qualquer outra instituição representativa da governação feminina, os ministérios da educação e os parlamentos, considerando que a construção de qualquer esforço de CT/PEV sem o envolvimento e a participação de instituições governamentais está condenada ao fracasso.
- c) Instituições académicas e de investigação, uma vez que muitas questões em torno da PEV ainda estão longe de ser compreendidas, pelo que é necessária investigação adicional.
- d) OSC chefiadas por mulheres, considerando que estas são agentes fulcrais no patrocínio e no lobismo em prol da inclusão das dimensões de género nas políticas, leis e estratégias nacionais. Mais importante ainda, são elas que estão muitas vezes na linha da frente, fazendo o trabalho de PEV nas comunidades afetadas, pelo que têm de ser apoiadas.

REPORTAGEM

A Declaração Pública da Consulta Digital Global destacou um vasto leque de questões e recomendações a respeito das dimensões de gênero do extremismo violento e do combate ao terrorismo. A ONU Mulheres realizou 11 entrevistas com mulheres defensoras dos direitos humanos e ativistas da igualdade de gênero em cinco regiões diferentes (ou seja, Estados Árabes, Ásia e Pacífico, América Latina e Caraíbas, África Ocidental e Central e África Oriental e Austral) para ilustrar como trabalham em contextos afetados pelo extremismo violento, os desafios que enfrentam e os esforços que fazem para construir a paz nas suas respectivas comunidades e nações.

Nas palavras de Abdinasir Saman: “As mulheres são fundamentais na construção da paz em Wajir”

Abdinasir Saman, 38 anos, trabalha para a Wajir Peace and Development Agency (WPDA) desde há 10 anos. Fundada por dirigentes comunitárias femininas no condado de Wajir, no nordeste do Quênia, a WPDA foi criada em meados da década de 1990, numa época em que a região estava envolvida em violentos conflitos de clãs. Desde então, as mulheres Wajir e a WPDA têm estado na vanguarda dos esforços de paz e segurança localizados e desempenham um papel fundamental no combate à ameaça do extremismo violento na região.



Abdinasir Saman, da Wajir Peace and Development Agency, discute o Plano de Ação do Condado de Wajir sobre o Combate ao Extremismo Violento (CEV). Foto: Cortesia da Wajir Peace and Development Agency

“ Ainda ontem, foi encontrado o corpo de uma mulher, torturada e sexualmente violada, a 700 metros de uma esquadra da polícia local. Hoje, um dispositivo explosivo improvisado deflagrou na fronteira. A insegurança faz parte da vida quotidiana em Wajir; por conseguinte, as questões da paz e da segurança são muito relevantes.

O trabalho nesta área não está isento de riscos. Recentemente, em Khorof Harar (uma vila fronteiriça a mais de 100 km do centro de Wajir), estávamos a tentar rever uma resolução entre duas comunidades. Membros do grupo terrorista infiltraram-se na reunião e gravaram todas as nossas discussões. Durante a reunião, fomos informados de que não era seguro e disseram-nos para sairmos antes de podermos concluir o nosso trabalho.





A violação de direitos é uma ocorrência diária. Porém, os atos de violência contra mulheres e raparigas, em especial a violência sexual e baseada no género e as práticas nocivas, incluindo o casamento precoce/ infantil, registaram um acréscimo com o aumento do extremismo violento.

O extremismo violento criou um conflito regional no qual as mulheres são sistematicamente visadas, tanto por grupos extremistas como por agentes da segurança. Esta situação difere dos conflitos anteriores, relacionados com recursos ou litígios comunitários. Por um lado, as raparigas (dos 20 aos 30 anos) são forçadas a casar com extremistas. São objeto de apropriação e delas se espera que ajudem a apoiar a causa, nomeadamente pelo fornecimento de alimentação e abrigo aos extremistas. Por outro lado, a desconexão entre os agentes da segurança e a comunidade, causada pelo extremismo violento, também põe as mulheres em risco. Os agentes da segurança que chegam ao condado de Wajir tendem a perceber cada indivíduo como membro de um grupo terrorista – as mulheres são visadas e segue-se a violência sexual, sem responsabilização.

Os casos de violência sexual, bem como outros litígios comunitários, são levados aos “anciões” locais e regulados por meio de um sistema patriarcal de resolução de conflitos conhecido como “maslaxa”, um mecanismo alternativo de resolução de litígios reconhecido pelo Estado, pela administração pública do condado e pelas organizações da sociedade civil. As mulheres são excluídas desse processo de tomada de decisões e os seus direitos são muitas vezes ignorados.

Apesar do sucesso das campanhas da WPDA para retirar as questões da violência contra as mulheres desse sistema tradicional de tomada de decisões, os direitos das mulheres continuaram a ser ignorados no maslaxa. O condado é grande, cerca de 52 000 quilómetros quadrados, pelo que é difícil monitorizar a situação e impor a lei longe dos centros urbanos.

Embora os seus direitos sejam regularmente violados, as mulheres são fundamentais para a construção da paz em Wajir. Historicamente, têm desempenhado um papel essencial na segurança: em 1994, quando a região estava envolvida em violentos conflitos de clãs, as dirigentes comunitárias femininas congregaram-se para criar a WPDA.

As mulheres de Wajir têm estado na vanguarda dos esforços localizados de paz e segurança e constituíram o modelo para as estruturas regionais da paz.



Abdinasir Saman participa num fórum de diálogo consultivo com o Conselho de Anciões da Alfatah para a Resolução Alternativa de Litígios (RAL). Foto: Cortesia da Wajir Peace and Development Agency

Os comités comunitários da paz tiveram origem em Wajir e tornaram-se comuns em todo o Quênia, espalhando-se para a Somália e a Etiópia. Tive a sorte de receber orientação de algumas dessas pioneiras da paz, Noria Abdullahi Abdi, Fatuma Mire e a falecida Dekha Ibrahim Abdi, e isso inspirou-me a trabalhar em prol da promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de género.

Apesar desses sucessos, ainda participo em reuniões onde me confronto com as perspetivas tradicionais. Espera-se dos homens que lidem com os conflitos nos diálogos comunitários. A presença das mulheres é menosprezada ou entende-se que simplesmente não acrescenta valor.

Mais recentemente, em março de 2020, houve um encontro entre duas comunidades do Quênia e da Somália para dar resposta a alguns desafios socioeconómicos e de segurança cruciais ao longo da fronteira. Os participantes na reunião excluíram deliberadamente as mulheres das delegações, que incluíam cerca de cinquenta pessoas da comunidade queniana e cem da comunidade somaliana.

Defendemos fortemente a inclusão das mulheres nessas conversações, o que ajudou a moldar o curso do processo reconciliatório e, provavelmente, a aceitação subsequente das resoluções alcançadas. As mulheres participantes sublinharam a destruição da guerra, recordando aos participantes um ditado somali: “Na guerra ou no conflito, o filho é morto, mas nenhum filho nasce”. As mulheres Wajir também exigiram que os perpetradores de violência sexual fossem punidos com toda a força da lei e afastados do sistema alternativo de resolução de litígios.

Até que se dê resposta aos desafios quotidianos das mulheres e raparigas, aqui em Wajir, o extremismo violento e o conflito continuarão a crescer e a agravar as violações vividas.

Agora, mais do que nunca, precisamos de um compromisso político e de ação sustentada de todas as partes interessadas no terreno para responder a esses desafios. ”



Foto: UN Women Yulia Panevina



UNITED NATIONS
OFFICE OF COUNTER-TERRORISM
UN Counter-Terrorism Centre (UNCCT)



220 East 42nd Street
New York, New York 10017, USA

www.unwomen.org
www.facebook.com/unwomen
www.twitter.com/un_women
www.youtube.com/unwomen
www.flickr.com/unwomen