



PRIO Centre on
Gender, Peace
and Security

GPS POLICY BRIEF 01 | 2023

Mulheres e DDR em Moçambique

A Dinâmica Excludente e Inclusiva dos Programas de DDR

Proteger as mulheres da violência sexual relacionada com conflitos e facilitar a sua participação significativa nos processos de paz são as bases da agenda da ONU sobre as Mulheres, a Paz e a Segurança. No entanto, a comunidade internacional ainda tem de se envolver sistematicamente na questão das mulheres como combatentes¹ e perpetradoras de violência. Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) é uma área importante que tem excluído frequentemente as mulheres. Desde 1992, Moçambique participou em vários processos de paz e dois programas nacionais de DDR (em 1992 e 2019). Embora o programa de DDR de 1992 tenha excluído, em grande parte, as mulheres da sua conceção e implementação, o DDR de 2019 abordou algumas das lacunas do processo anterior. Nesta síntese, examinamos as causas e consequências destas dinâmicas de exclusão e inclusão.

Brief Points

- Entre 2012 e 2019, o Governo de Moçambique (Frelimo) e a Renamo participaram em mais de 100 rondas de negociação, mas com uma exceção; as mulheres não foram incluídas nas negociações de paz.
- Durante e após o conflito, as mulheres desempenharam vários papéis, muitas vezes estratégicos, para garantir a sua segurança e sobrevivência, mas permaneceram fora do processo de negociação e implementação do programa de DDR.
- O programa de DDR de 1992 não focava em ex-combatentes do sexo feminino. Contrariamente, o programa de DDR de 2019, procurando identificar oportunidades de emprego e educação para ex-combatentes, as suas famílias e a comunidade, beneficia um grupo mais amplo de mulheres.
- Ex-combatentes do sexo feminino e mulheres associadas a grupos armados em Moçambique recebem apoio de programas de DDR, mas não são actores com poder de decisão.

Sheila Marcela Dinis Cossa
Júlia Palik

Investigadora Freelancer

Peace Research Institute Oslo (PRIO)

As mulheres nos processos de DDR

Mulheres e raparigas são participantes integrais em grupos armados. Entre 1946 e 2015, 63% dos grupos rebeldes incluíam mulheres em alguma função, e em aproximadamente 45% dos grupos, as mulheres ocupavam posições de liderança.¹ Mulheres e raparigas participam diretamente como combatentes ou comandantes, ou indiretamente (quer voluntariamente, quer através de recrutamento forçado) em papéis como o de espãs, contrabandistas, tradutoras, trabalhadoras de sexo, esposas, cozinheiras, enfermeiras ou activistas de comunicação.² Apesar das experiências amplas e variadas das mulheres na linha da frente, elas ainda são frequentemente representadas como vítimas de conflitos, em vez de intervenientes. Além disso, elas continuam grandemente sub-representadas nas disposições dos acordos de paz de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) (Hauge 2015), apesar de um crescente apelo internacional para que elas sejam mais plenamente integradas. Mais especificamente, a Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança das Nações Unidas apela a todas as partes envolvidas nos processos de DDR para que considerem e envolvam as mulheres. As Normas Integradas de DDR das Nações Unidas (2006) incluem um módulo separado sobre Género e DDR e fornecem recomendações detalhadas sobre a inclusão de mulheres que estão directa ou indirectamente envolvidas nas forças armadas.

Existem várias razões possíveis para a exclusão de ex-combatentes do sexo feminino. Em primeiro lugar, há uma percepção de que as mulheres não constituem uma ameaça à paz e, portanto, não são consideradas por tais programas. Em segundo lugar, os programas de DDR funcionam com orçamentos limitados; tendem, assim, a adotar uma definição limitada de ex-combatentes que, na maioria dos casos, inclui apenas as mulheres que possuem armas. Em terceiro lugar, as estratégias de mobilização em tempo de guerra têm implicações importantes para os processos de reintegração pós-guerra. As mulheres que são recrutadas à força para se tornarem esposas ou combatentes, muitas vezes escapam antes do início dos programas de DDR, reintegrando-se individual e espontaneamente sem apoio financeiro e psicossocial (Bouta, Frerks & Bannon 2004). Mesmo quando incluídas nos programas de DDR, as ex-combatentes do sexo feminino tendem a receber atenção insuficiente como beneficiárias, e raramente se tornam participantes activas nas negociações que precedem os programas de DDR. A falta de

atenção para com as mulheres e a sua integração nos processos de DDR é problemática, pois os estudos mostram que as mulheres contribuem para as actividades de grupos não estatais de uma ampla variedade de formas (tanto violentas como não violentas). Além disso, as formas como as mulheres contribuem podem impactar a estratégia global do grupo não-estatal.

Nesta síntese, examinamos os diferentes papéis que as mulheres desempenharam no conflito de Moçambique entre a Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique), que representava o governo, e a Renamo (Resistência Nacional Moçambicana), e especificamente a limitada inclusão das mulheres nos programas de DDR. Utilizando fontes primárias e secundárias, complementadas por entrevistas com pessoas envolvidas nas negociações de paz de 1992 e 2019 e na implementação do DDR em Moçambique, mostramos que, embora o programa de DDR de 2019 seja mais inclusivo do que o programa de 1992, as mulheres foram, mesmo assim, excluídas da concepção do programa e continuam a aparecer como beneficiárias de apoio e não como intervenientes com poder de decisão.

Dinâmica de paz e de conflito em Moçambique

Existem vários conflitos a decorrer simultaneamente em Moçambique,³ mas focamo-nos no que existe entre o Governo de Moçambique (Frelimo) e a Renamo. O exército guerrilheiro Frelimo lutou pela independência de Moçambique em relação a Portugal, que conquistou em 1975. Dois anos depois, em 1977, o país entrou numa guerra civil de 16 anos entre o governo liderado pela Frelimo e a Renamo. A Frelimo abraçou uma ideologia Marxista-Leninista e recebeu o apoio da União Soviética; a Renamo foi apoiada pelos vizinhos de Moçambique – Rodésia/Zimbabué e África do Sul – que foram liderados por minorias brancas que viam a criação de um estado socialista como uma ameaça.⁴ A guerra civil terminou em 1992, quando o Acordo Geral de Paz (AGP), mediado internacionalmente, foi assinado em Roma.

O AGP previa o desarmamento de ambas as partes e a integração de parte das forças da Frelimo e da Renamo num único exército nacional. A ONU desempenhou um papel central na implementação do AGP através de uma missão de manutenção da paz, a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ). A ONUMOZ foi estabelecida para controlar e apoiar o cumprimento do cessar-fogo, acantonamento,

desarmamento e desmobilização de quase 110.000 combatentes de ambas as partes, bem como a criação do novo exército, o realojamento de milhões de refugiados e pessoas deslocadas, e a realização de eleições nacionais. No final da guerra, a Renamo forneceu uma lista de cerca de 32.000 combatentes para desmobilização que incluía apenas algumas centenas de mulheres. O Protocolo IV do AGP continha referências ao DDR, mas não no que diz respeito às mulheres. Em 1994, cerca de 92.000 soldados – 71.000 da Frelimo e 21.000 da Renamo – tinham sido desmobilizados (Vines 2021: 327). Nesse mesmo ano, foi realizada a primeira eleição multipartidária e a Frelimo venceu.

Segundo Vines (2013), as prioridades da ONUMOZ eram desmantelar as estruturas de comando e controlo da Renamo e dispersar ex-combatentes. O desarmamento não foi uma prioridade devido à percepção de que iria minar o processo de paz. A ONUMOZ recolheu pouco mais de 200.000 armas durante e após a desmobilização, mas nenhuma foi destruída (Vines 2013: 381). A falta de desarmamento abrangente significou que a Renamo manteve um stock significativo de armas e munições e, muitas vezes, ameaçou retornar ao conflito armado. Uma operação subsequente para descobrir armas escondidas localizou mais de 50.000 armas ligeiras e mais de 31 milhões de munições (Littlejohn 2015).

Embora a falta de recorrência de conflitos em larga escala tenha feito com que Moçambique parecesse ser um caso bem sucedido de transição da guerra para a paz, as desavenças não solucionadas persistiram após 1992. Em 2013, a violência reacendeu entre a Frelimo e a Renamo depois de anos de paz relativamente estável, embora negativa, depois do líder da Renamo, Afonso Dhlakama, ter anunciado o fim do AGP. Um ano mais tarde, as duas partes declararam a cessação das hostilidades militares, mas não assinaram um acordo de paz formal. Em 2015, a violência armada foi retomada e persistiu até ao final de dezembro de 2016.

Em 6 de Agosto de 2019, após mais de 116 rondas de negociação (2012–2019), foi anunciado o Acordo de Maputo de Paz e Reconciliação Nacional entre a Frelimo, representada pelo Presidente Filipe Nyusi, e a Renamo, representada pelo seu novo líder, Ossufo Momade. Este acordo de paz visava eliminar as hostilidades políticas e militares e sanar todas as lacunas relacionadas com o AGP. Engloba o Acordo de Cessação Definitiva das Hostilidades Militares, o processo de DDR, as reformas

políticas relacionadas com a descentralização e a reforma do sector da segurança. O Acordo de Maputo prevê o desarmamento completo do braço armado da Renamo, um processo gerido pela Comissão de Assuntos Militares, composta pelo governo e pelas forças da Renamo. Aborda a integração das forças veteranas da Renamo nas Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM) e na polícia, condição previamente definida pela Renamo. Desde que o acordo foi alcançado, a Junta Militar da Renamo – uma facção dissidente da Renamo – tem-se envolvido em violência contra as forças do estado e civis.

As mulheres na paz e conflito em Moçambique

Durante a guerra civil (1976–1992), mulheres e raparigas estavam envolvidas nas forças de combate da Renamo e da Frelimo, mas a sua presença e contributos foram largamente desconsiderados no processo de paz.⁵ É importante ressaltar que as experiências das mulheres não foram homogêneas. Algumas experimentaram graus variados de capacitação, enquanto outras se tornaram marginalizadas. Estas experiências diferentes estão fortemente ligadas aos vários papéis – tanto violentos como não violentos – que as mulheres desempenharam durante o conflito. Dentro dos campos militares, algumas mulheres eram usadas como escravas sexuais e algumas foram sujeitas a casamentos forçados, enquanto outras cozinhavam e providenciavam abrigo e educação. Algumas mulheres assumiram posições estratégicas como informadoras e mensageiras para os grupos armados.

O processo de DDR pós-1992 liderado pela ONUMOZ priorizou os combatentes masculinos, embora, de acordo com alguns relatórios, as raparigas constituíssem até 40% dos menores dentro da Renamo (Coulter, Persson & Utas 2008: 31). Os padrões de recrutamento (forçado versus voluntário) de mulheres e raparigas mudaram ao longo do conflito, refletindo as necessidades políticas e militares da Renamo e da Frelimo. Não há dados fiáveis sobre quantos homens e mulheres participaram como soldados e combatentes nos dois grupos, com as estimativas a variar de 90.000 a 150.000 (Barth 2022: 5). No processo de desmobilização liderado pela ONUMOZ, as mulheres só representavam uma pequena parcela dos elementos reconhecidos como combatentes (1.380 de 92.881) (Schafer 1998: 216). Várias ex-combatentes do sexo feminino nunca apareceram ou deixaram os campos de desmobilização devido à falta de informações sobre o processo e a insegurança geral dentro

dos campos. O processo de reintegração após o acordo de paz de 1992 não conseguiu responder às necessidades específicas das raparigas e das ex-combatentes do sexo feminino. Embora algumas combatentes do sexo feminino tivessem ganho poder de decisão real durante a guerra, elas raramente o mantiveram no rescaldo do conflito. Dada a falta de atenção às ex-combatentes do sexo feminino, as raparigas e mulheres reintegraram-se, muitas vezes, individual e espontaneamente. Assim, elas permaneceram em grande parte escondidas e não receberam apoio financeiro ou psicossocial. As ex-combatentes do sexo feminino eram muitas vezes estigmatizadas quando regressavam e enfrentaram desafios de reintegração específicos. Foram usados rituais espirituais e religiosos para auxiliar algumas raparigas na reintegração nas suas comunidades (McKay & Mazurana 2004).

As mulheres também assumiram papéis importantes em iniciativas de recolha de armas. Uma das nossas entrevistadas explicou que, durante os seminários de Preparação de Pessoas para a Paz, uma participante expressou preocupação com a presença de armas e a sua potencial ameaça para a paz.⁶ Como resposta, foi lançada a iniciativa Transformação de Armas em Enxadas (TAE) pelo Conselho Cristão de Moçambique. Durante um período de 20 anos, a TAE recolheu mais de um milhão de armas e munições da população civil e trocou-as por bens, tais como máquinas de costura, que promovem a subsistência.

Mulheres no processo de DDR de 2019

Nas negociações de paz de Maputo, apenas participou uma mulher, Arsénia Massingue, atualmente Ministra do Interior de Moçambique. Embora o website oficial do processo de paz de Maputo afirme que “é crucial que o atual processo de DDR seja sensível às questões de género e que as medidas preventivas e de mitigação sejam tomadas adequadamente”, o processo de DDR de 2019 não presta atenção adequada às ex-combatentes do sexo feminino.⁷ A implementação do processo de paz está em curso e, portanto, vários detalhes são confidenciais, o que dificulta a recolha de dados. O processo de DDR do acordo de Maputo previa o desarmamento de 5.221 ex-combatentes – 4.964 homens e 257 mulheres. Entre 2020 e 2021, foram desmobilizados 63% dos beneficiários do DDR (156 de 257 mulheres e 3.111 de 4.964 homens).⁸ No entanto, este número inclui apenas mulheres que usavam armas. As mulheres que desempenharam outros papéis e participaram indiretamente no conflito não eram elegíveis para receber apoio direto à reintegração.

As nossas entrevistas com representantes do Secretariado para o Processo da Paz revelaram que o atual programa de DDR se baseia em três pilares: o indivíduo, a família e a comunidade. Trata-se de uma estrutura substancialmente diferente da do programa de DDR de 1992, que se concentrou exclusivamente em ex-combatentes. O pilar indivíduo procura identificar oportunidades para o beneficiário (ex-combatente) de acordo com os desejos ou oportunidades disponíveis do indivíduo. O pilar família procura identificar oportunidades educacionais e de emprego para os dependentes diretos do beneficiário, tais como filhos, netos e outros, para ajudar a garantir que cada ex-combatente tenha pelo menos uma fonte de rendimento. Por fim, o pilar comunidade procura integrar ex-combatentes e membros da comunidade em projetos parceiros para que os fundos de paz apoiem toda a comunidade.⁹ É importante ressaltar que, embora as ex-combatentes que não possuíam armas não sejam diretamente abordadas no acordo de Maputo, a abordagem de três pilares permite que um grupo maior de mulheres beneficie do programa de DDR do que foi o caso em 1992.

Conclusões

Nesta síntese, examinamos os processos de DDR de 1992 e 2019 em Moçambique com foco no envolvimento das mulheres. O programa de DDR de 1992 não conseguiu, em grande parte, dar resposta às necessidades específicas das mulheres e das raparigas. As mulheres não estiveram envolvidas nem nas negociações nem na implementação do programa de DDR, apesar de terem estado envolvidas tanto nas forças armadas do estado como nas não estatais. O programa de DDR de 2019 corrigiu algumas das falhas de 1992. O programa de 2019 inclui pilares da família e da comunidade, além de um do indivíduo e, portanto, oferece oportunidades para algumas mulheres beneficiarem do apoio socioeconómico que o programa de DDR disponibiliza. Embora este seja um desenvolvimento bem-vindo, argumentamos que as mulheres ainda estão inadequadamente representadas no processo de DDR, porque nenhuma combatente feminina esteve envolvida nas negociações e no planeamento do DDR. Isto significa que elas são vistas atualmente como beneficiárias de apoio e não como agentes com capacidade de decisão para dar forma ao programa de DDR e aos potenciais resultados. Argumentamos que a exclusão de ex-combatentes do sexo feminino das negociações e implementação debilita o potencial transformador do processo de DDR. Isso pode tornar as comunidades menos resilientes,

exacerbar as desigualdades de género existentes no seu seio e reduzir as oportunidades para as mulheres e raparigas gerarem rendimentos. Em tais condições, as mulheres excluídas e marginalizadas podem ser rapidamente reintegradas em grupos armados.

As ex-combatentes do sexo feminino podem ajudar a fornecer informações valiosas sobre as perceções e expectativas da comunidade relativamente ao DDR, armazéns ou reservas de armas, rotas de fornecimento logístico e outras questões-chave. As mulheres que participaram no conflito, direta e indiretamente, foram, em alguns casos, capazes de se libertar das estruturas patriarcais tradicionais e de se tornarem empoderadas. Contudo, estes resultados positivos podem ser facilmente revertidos no ambiente pós-conflito, especialmente se as oportunidades de emprego do DDR para as mulheres forem limitadas ao trabalho tradicionalmente feito por mulheres.

É hora de a comunidade internacional se envolver na questão das mulheres como agentes de violência e projetar ferramentas adequadas que possam ser adaptadas aos contextos locais. Este deve ser um esforço da base para o topo e deve incluir combatentes do sexo feminino nas negociações de paz desde o início. Garantir que as mulheres combatentes estejam representadas e que as suas necessidades específicas sejam enunciadas no acordo de paz é o primeiro passo para garantir resultados de reintegração inclusivos.

Recomendações para mediadores e implementadores do DDR

- Aumentar a participação das mulheres ex-combatentes e das mulheres e raparigas civis nas negociações de paz e no projecto de DDR.
- Assegurar que o texto do acordo de paz contenha referências específicas a ex-combatentes do sexo feminino e mulheres indiretamente envolvidas no conflito.
- Consultar as ex-combatentes para

compreender as suas perceções sobre o potencial impacto positivo do seu papel como combatentes.

- Conceber oportunidades profissionais e de emprego que utilizem as competências que as ex-combatentes adquiriram durante o conflito para facilitar a sua independência económica pós-conflito. ■

Notas

1. Loken, Meredith & Hilary Matfess (Forthcoming) Introducing the Women's Activities in Armed Rebellion (WAAR) Project 1946–2015. *Journal of Peace Research*.
2. As Normas Integradas de DDR (IDDRS) das Nações Unidas diferenciam entre combatentes do sexo feminino, mulheres associadas a forças e grupos armados (FAAFGs) e dependentes do sexo feminino.
3. Em 2018, uma insurgência islâmica lançada pelo Ansar al-Sunnah tornou-se ativa na província de Cabo Delgado, no norte de Moçambique.
4. Os membros da Renamo inicialmente incluíam soldados desmobilizados do exército colonial e dissidentes da Frelimo.
5. As mulheres foram uma parte ativa da guerra de libertação da Frelimo contra o poder colonial português. Em 1967, a Frelimo estabeleceu o Destacamento Feminino (DF), composto por raparigas e jovens que recebiam treino militar (Coulter, Persson & Utas 2008: 11).
6. Entrevista em Maputo. 30 de março de 2022.
7. Website oficial do Acordo de Maputo, integração da dimensão de género. Disponível em: maputoaccord.org/gender-mainstreaming. Acedido em: 27 de setembro de 2022.
8. Website oficial do Acordo de Maputo. Disponível em: maputoaccord.org/en/home. Acedido em: 27 de setembro de 2022.
9. Entrevista com membro do Secretariado para o Processo da Paz. Maputo. 30 de março de 2022.

Referências

Barth, Elise Fredrikke (2002) *Peace as Disappointment: The Reintegration of Female Soldiers in Post-Conflict Societies: A Comparative Study from Africa*, PRIO Report, 3. Oslo: PRIO.

Bouta, Tsjeard; Georg Frerks & Ian Bannon (2004) *Gender, Conflict, and Development*. The World Bank. DOI: 10.1596/0-8213-5968-1.

Coulter, Chris; Mariam Persson & Mats Utas (2008) *Young Female Fighters in African Wars: Conflict and Its Consequences*. *Policy Dialogue*, 3. Uppsala: Nordic Africa Institute.

Hauge, Wenche Iren (2015) *Disarmament, Demobilization and Reintegration Processes (DDR): The Gender Asset*, *GPS Policy Brief*, 1. Oslo: PRIO.

Littlejohn, Gay (2015) *Secret Stockpiles: Arms Caches and Disarmament Efforts in Mozambique*. Geneva: Small Arms Survey.

McKay, Susan & Dyan E. Mazurana (2004) *Where Are the Girls? Girls in Fighting Forces in Northern Uganda, Sierra Leone and Mozambique: Their Lives During and After War*. Rights & Democracy.

Schafer, Jessica (1998) "A Baby Who Does Not Cry Will Not Be Suckled": AMODEG and the Reintegration of Demobilised Soldiers. *Journal of Southern African Studies* 24(1): 207–22.

Vines, Alex (2013) *Renamo's Rise and Decline: The Politics of Reintegration in Mozambique*. *International Peacekeeping* 20(3): 375–93.

Vines, Alex (2021) *Violence, Peacebuilding, and Elite Bargains in Mozambique Since Independence*. In: Terence McNamee & Monde Muyangwa (eds) *The State of Peacebuilding in Africa: Lessons Learned for Policymakers and Practitioners*, 321–42. Cham: Springer International Publishing.

AUTORES

Sheila Marcela Dinis Cossa é uma Investigadora Freelancer especializada em Paz, Segurança Marítima e Estudos de Género.

Júlia Palik é uma Investigadora Sénior no PRIO. O seu trabalho de investigação concentra-se no desarmamento de atores não estatais.

O PROJETO

DISARM (2021–2025) é liderado pela Investigadora Sénior Júlia Palik e financiado pelo Conselho de Investigação norueguês. O projeto explora os efeitos do desarmamento na recorrência de conflitos. O Centro PRIO para as Questões de Género, Paz e Segurança é um centro de recursos do PRIO.

PRIO

The Peace Research Institute Oslo (PRIO) is a non-profit peace research institute (established in 1959) whose overarching purpose is to conduct research on the conditions for peaceful relations between states, groups and people. The institute is independent, international and interdisciplinary, and explores issues related to all facets of peace and conflict.