

A representação política das mulheres colombianas na implementação dos Acordos de Paz com as FARC

Isa Lima Mendes e Monica Herz

Introdução

A participação das mulheres colombianas nos Diálogos de Havana (2012-2016) com as *Fuerzas Armadas Revolucionárias de Colombia – Ejército del Pueblo* [FARC-EP]¹ tem sido reconhecida como um caso de sucesso para entender e aprofundar o papel desempenhado por setores sociais na construção da paz. Uma combinação de fatores ajuda a explicar o êxito obtido pelas mulheres, o que inclui acima de tudo a sua articulação através de diferentes espaços e posicionamentos, e sua constante pressão por maior inclusão. A incansável ação dos movimentos de mulheres conseguiu a atenção das delegações negociadoras e possibilitou a criação de uma instância como a Sub-comissão de Gênero, que exerceu influência direta sobre a letra do acordo. Como resultado, a inclusão de mulheres nas negociações se deu tanto em termos de presença – ainda que longe de uma condição de paridade de gênero –, quanto no teor das medidas adotadas pelo

¹ Embora o nome completo da antiga guerrilha inclua o “EP” ao final, por motivos de simplificação nos referiremos a ela ao longo do texto apenas como FARC.

Isa Lima Mendes e Monica Herz

Acordo Final, que conta com uma perspectiva transversal de gênero e prevê a criação de entidades implementadoras nas quais as mulheres conseguiram assegurar seu direito à representação.

A implementação dos acordos negociados em Havana, no entanto, tem enfrentado uma série de obstáculos desde a assinatura e o conturbado plebiscito de outubro de 2016. Entre tais desafios, podemos destacar a eleição de Iván Duque em 2018, a falta de coordenação política e financiamento, a continuação da violência nos territórios, a perseguição e os assassinatos de defensores de direitos humanos e, mais recentemente, a crise econômica e a pandemia de COVID-19. Embora as mulheres tenham obtido inédito sucesso em garantir formalmente a sua participação nos diversos órgãos criados pelo acordo, os relatórios a respeito do andamento da implementação mostram que as medidas com enfoque de gênero demoram mais a ser iniciadas e, uma vez iniciadas, avançam em um ritmo mais lento do que o acordo em sua totalidade.

As mobilizações massivas ocorridas no país no ano passado e a recente (inédita) eleição de uma chapa de esquerda nas eleições presidenciais sinalizaram que, assim como temos visto em outros países da região, o funcionamento da democracia e as decisões políticas que impactam a vida da população conformam um debate do qual movimentos de mulheres, LGTBQIA+, jovens, ambientalistas, trabalhistas, indígenas e afro-colombianos recusam-se a continuar sendo excluídos. Na Colômbia, a rejeição a instâncias e atores políticos formais e o eco de atores sociais nas ruas também precisam ser enxergados à luz do ponto de inflexão representado pelo fim negociado do conflito armado e do papel que a sociedade exercerá no processo de construção da paz. De diferentes direções, estudiosos da democracia são desafiados a tentar compreendê-la para além de parâmetros eleitorais minimalistas e modelos participativos tradicionais. O elemento da construção da paz adiciona uma variável interessante a esta equação, de modo que questionar as dificuldades e o potencial inovador democrático desses recomeços políticos constitui uma agenda

de pesquisa que caminha lado a lado à investigação da efervescência política das ruas e o surgimento de novos atores políticos de peso.

Com este cenário em mente, faz-se necessário um olhar aprofundado sobre a representação das mulheres colombianas nos mecanismos de implementação dos acordos de paz. Ao mesmo tempo em que conseguiram exercer influência sobre a criação deste arcabouço institucional e seguem atuando de forma incisiva de modo a obter assentos, voz e impacto na implementação, obstáculos, velhas exclusões políticas e ameaças violentas persistem. A singularidade do processo político de construção da paz nos convida, desta forma, a buscar entender como novas formas de ação democrática surgem, atuam e encontram resistência.

Neste estudo, apontamos a relevância de analisar a continuidade dessa atuação dos movimentos de mulheres, e de fazê-lo com atenção especial às transformações sofridas, bem como as inovações introduzidas, pela representação política exercida em contextos de construção da paz. Tomamos como ponto de partida e eixo central da nossa análise a *Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz*. Criada como um espaço eletivo e rotativo de representação para as organizações de mulheres, a Instância Especial é encarregada de contribuir ao seguimento do enfoque de gênero junto à *Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final* [CSIVI]. Além do trabalho desenvolvido por este mecanismo, pretendemos avaliar o espaço ocupado pelas mulheres na implementação do ponto 2 (participação política) e do ponto 3 (fim do conflito). Com tal escolha, buscamos priorizar uma análise em duas frentes interrelacionadas – primeiro, o espaço reservado às mulheres na política democrática pós-conflito, e, segundo, o seu lugar na condução de políticas de DDR, com ênfase em garantias de segurança e reintegração das *firmantes*² do acordo.

² Optamos por nos referir às ex-combatentes das FARC boa parte do tempo como *firmantes*, ou signatárias do acordo, um rótulo privilegiado por elas mesmas em seu processo de transição à vida civil. Ainda usamos o termo “ex-combatentes” em algumas passagens apenas para evitar a repetição excessiva do termo “*firmantes*”.

Isa Lima Mendes e Monica Herz

A estratégia adotada para a condução da presente pesquisa teve como ponto de partida a realização de um trabalho de campo que permitisse a maior aproximação possível ao objeto de estudo. Tal estratégia partiu da constatação de uma necessidade primordial de realizar entrevistas, mas buscou, desde o início, não se limitar a elas. Assim, a estruturação das atividades do projeto também sempre esteve voltada à sua contribuição potencial para a produção do nosso estudo. Também estivemos atentas à coleta de relatórios, informes, notícias, e sua avaliação à luz do nosso tema de pesquisa. Ao final, cremos que a conjugação dessas diferentes fontes de informação nos permitiu o levantamento de muitos pontos relevantes a respeito do tema aqui tratado, que serão discutidos em maior detalhe na seção “As mulheres colombianas e o processo de paz com as FARC”. Em seguida, explicaremos ponto a ponto o perfil e a contribuição das entrevistas, do material agregado pelas atividades do projeto, e da coleta e análise documental. Na seção “Aspectos teóricos”, discutimos alguns aspectos teóricos e conceituais importantes a respeito da representação política, com o objetivo de fornecer pontos importantes de discussão às nossas seções empíricas. Na seção “As mulheres colombianas e o processo de paz com as FARC”, discutimos o andamento da implementação do enfoque de gênero e o caso da Instância Especial. Por fim, tecemos algumas conclusões a respeito dos temas aqui abordados.

Metodologia

Realizamos um total de 18 entrevistas semiestruturadas entre os dias 7 de fevereiro e 5 de maio de 2022, seis das quais foram conduzidas presencialmente em Bogotá e doze foram conduzidas de modo remoto (caso de pessoas que se encontravam em outras cidades da Colômbia ou fora do país). Dezesete dessas pessoas identificam-se como mulheres e apenas uma como homem. Tal distribuição não representou uma escolha deliberada, mas algo que decorreu do tema de

pesquisa e dos perfis selecionados para as entrevistas, que em parte envolviam ocupações preenchidas necessariamente por mulheres, em particular na Instância Especial de Mulheres e nas plataformas e organizações de mulheres. Ao mesmo tempo, isso não deixa de refletir um padrão recorrente no contexto da reivindicação, obtenção e implementação dos direitos das mulheres, que seguem sendo entendidas como lutas e tarefas exclusivamente das próprias e não um desafio da sociedade no geral. Tal padrão é parte central dos problemas observados neste estudo.

Dada a centralidade da Instância Especial de Mulheres para o nosso trabalho, oito das 18 entrevistas foram com integrantes desta entidade. Ter a chance de escutar diferentes vozes da Instância revelou-se chave. Como pudemos perceber desde a fase de revisão de literatura desta pesquisa, embora a Instância tenha se encarregado de produzir relatórios e documentos em atendimento às suas atribuições formais, e embora, também, conte com um site oficial³ e perfis em redes sociais, era muito escassa a informação disponível sobre a Instância em si, de modo que conversar com suas integrantes foi muito importante para entender seu processo de formação, suas regras de funcionamento, suas atividades, e seus principais logros e desafios.

As demais entrevistas foram conduzidas com membros de plataformas nacionais de mulheres (3) e atores envolvidos na implementação e no monitoramento do acordo de paz, dentre os quais instituições internacionais (4), mecanismos nacionais do arcabouço de construção da paz (1) e lideranças regionais no âmbito dos Programas de Desenvolvimento com Enfoque Territorial [PDETs] (2). As entrevistas foram gravadas mediante autorização, e cada entrevistada/o determinou o grau de exposição permitido na reprodução de seus nomes, instituições e falas. Omitiremos os nomes de todas essas pessoas sem distinção, mesmo os daquelas que nos autorizaram a mencioná-los, citando apenas suas palavras e instituições sempre

³ Ver <https://www.instanciagenero.org/>

Isa Lima Mendes e Monica Herz

que isso não colocar em risco o seu anonimato. Optamos por esse formato não só para respeitar as condições colocadas por toda/os à sua participação no projeto, mas também cientes dos riscos inerentes ao exercício do ativismo político na Colômbia (Indepaz, 2022).

Tabela 1. Lista de entrevistas conduzidas entre os dias 7 de fevereiro e 5 de maio de 2022

#	Organização/Entidade	Data	Formato	Duração
1	Organização de sociedade civil	07-02-22	Presencial	26'
2	Mecanismo do arcabouço de implementação	21-02-22	Presencial	31'
3	Organização de sociedade civil	23-02-22	Virtual	43'
4	Organização de sociedade civil	24-02-22	Presencial	47'
5	Instância Especial de Mulheres	02-03-22	Virtual	50'
6	Instância Especial de Mulheres	04-03-22	Virtual	36'
7	Instância Especial de Mulheres	09-03-22	Presencial	151'
8	Instância Especial de Mulheres	14-03-22	Virtual	66'
9	Cooperação internacional	15-03-22	Virtual	40'
10	Cooperação internacional	25-03-22	Virtual	47'
11	Instância Especial de Mulheres	28-03-22	Virtual	38'
12	Líder social local	29-03-22	Virtual	30'
13	Instância Especial de Mulheres	06-04-22	Presencial	69'
14	Organização de mulheres	08-04-22	Presencial	40'
15	Líder social local	22-04-22	Virtual	57'
16	Instância Especial de Mulheres	23-04-22	Virtual	56'
17	Cooperação internacional	23-04-22	Virtual	50'
18	Instância Especial de Mulheres	05-05-22	Virtual	69'

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, cabe também ressaltar a relevância de documentos produzidos por diferentes atores no sentido de promover o seguimento e monitoramento da implementação das medidas do acordo, em particular aquelas com um enfoque de gênero. Chamamos atenção para três direções diferentes de onde flui a produção de tais documentos – primeiro, os atores designados pelo acordo como acompanhantes internacionais da implementação, como por exemplo o Instituto Kroc, a Suécia e a Federación Democrática Internacional de Mujeres [FDIM]; segundo, as organizações e plataformas nacionais de

mulheres tais como o Grupo Género en la Paz [GPAZ] e a Cumbre de Mujeres y Paz, que o fazem no âmbito de seu trabalho de incidência e cobrança pelo avanço da implementação; e, por fim, os órgãos de governo e mecanismos institucionais criados pelo acordo, incluída nesse rol a Instância Especial, que também produzem relatórios de prestação de contas à população em relação ao andamento do processo. No universo de tal esforço de seguimento e produção de informações a respeito dos avanços e atrasos da implementação do acordo, é interessante notar as consonâncias e tensões entre diferentes atores que estão interessados no assunto, mas o enxergam a partir de diferentes vieses.

Desafios

Como maior limitação do conjunto de entrevistas conduzidas neste trabalho de campo, podemos mencionar a ausência de alguns atores que tentamos contactar sem sucesso, em particular entidades do governo como a *Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer*, e mecanismos do arcabouço de implementação como a *Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación* [CSIVI]. Buscamos mitigar essa questão através do uso de fontes alternativas (e.g. relatórios, declarações e documentos oficiais disponíveis) para o levantamento do discurso desses atores quanto à participação das mulheres na implementação do acordo de paz. Cabe ressaltar também que, devido às incertezas trazidas pela pandemia de COVID-19, nossa incapacidade de nos deslocarmos para conduzir um trabalho de campo presencial representou uma limitação aos planos iniciais do projeto. Apesar disso, a admissão da consultora July Samira Fajardo Farfán para a condução das entrevistas nos ajudou a contornar esse desafio, nos fornecendo um contato local altamente qualificado que agregou muito às nossas escolhas e reflexões.

Estes desafios foram solucionados não só por rearranjos na estratégia de pesquisa, especificamente através da contratação de um ponto focal local, mas também pelas próprias atividades previstas

Isa Lima Mendes e Monica Herz

na proposta original. Assim, a produção e publicação de um Policy Brief⁴ introdutório a respeito da Instância Especial permitiu uma apuração inicial sobre o assunto e estabeleceu pontos de atenção e parâmetros importantes para o trabalho de campo de modo mais amplo – além de representar uma referência de muita utilidade para a exploração do assunto por aquela/es que por ele se interessem.

Apesar da distância física da Colômbia ao longo da condução dessa pesquisa, a realização de um Seminário Internacional⁵ no dia 23 de março de 2022 nos permitiu o contato direto, ainda que remoto, com uma série de pessoas envolvidas com o tópico em questão, a partir de diferentes perspectivas e lugares de pertencimento. O Seminário nos deu a oportunidade de reunir representantes de instituições de diferentes países, algo agregador para o Instituto de Relações Internacionais,⁶ a PUC-Rio e as instituições apoiadoras do projeto, em particular o BRICS Policy Center,⁷ que nos deu suporte administrativo na organização. Consideramos valioso também que o evento tenha ajudado a estabelecer pontes entre academia e ativismo neste debate. As apresentações permitiram um movimento de expansão de rede e de interação, proporcionando-nos, assim como as entrevistas, muito material⁸ e reflexão.

Combinadas as entrevistas, as atividades realizadas no âmbito do projeto e a análise documental de relatórios e informes, temos à nossa frente um quebra-cabeças discursivo a respeito da implementação das medidas de gênero do acordo, do papel das mulheres em tal processo e, mais especificamente, do papel desempenhado pela Instância Especial de Mulheres nesse contexto. O manuseio das peças deste quebra-cabeças é crucial para compreender a forma como se

⁴ Ver <https://bricspolicycenter.org/publicacoes/bpc-policy-brief-una-aproximacion-a-la-instancia-especial-de-mujeres-para-el-enfoque-de-genero-en-la-paz-de-colombia/>

⁵ Ver <https://youtu.be/D668dgdJ2Y>

⁶ Ver <http://www.iri.puc-rio.br/>

⁷ Ver <https://bricspolicycenter.org/>

⁸ Tal como previsto na proposta original de pesquisa, o Seminário servirá como plataforma para a produção de um livro de livre circulação. O projeto editorial encontra-se em fase de planejamento junto à Editora PUC-Rio.

desenha – como se propõe, se aceita ou se rechaça – a representação das mulheres na construção da paz na Colômbia. Buscamos trazer a utilização do léxico representativo ao centro da nossa análise, de modo que ele permeia as perguntas que fizemos nas entrevistas, a nossa interpretação das conversas travadas no Seminário e a nossa leitura dos documentos coletados. É em busca desta representação, portanto, que exploramos os discursos encontrados em nossa investigação.

Aspectos teóricos

A representação é uma ferramenta organizativa fundamental das nossas relações coletivas sociais e políticas. Historicamente, sua adoção e prática antecedem seu reconhecimento, estudo e sistematização, de modo que, muito antes de receber rótulos, classificações ou ser instrumentalizada pelo modelo moderno da democracia liberal eleitoral, ela já fazia parte das interações humanas. Na concepção canônica de Hanna Pitkin, a representação é um jogo constante entre presença e ausência, pois trata-se simplesmente de “making present in some sense something which is nevertheless not present literally or in fact” (1967, pp. 8-9). Assim, a representação não está limitada à democracia, ao Estado ou sequer à política; ela existe e se metamorfoseia não só em momentos de permanência, mas também naqueles de profunda mudança – como a transição de conflitos armados à paz. Como pontuam Vieira e Runciman, “it is at times of crisis that the concept of representation has shown its flexibility as a political tool by providing a conceptual means for the reordering of politics” (2008, p. 183).

Tal qual tradicionalmente compreendida – i.e., em sua versão mínima eleitoral –, a representação política é criticada por ser excludente e continuamente contestada por grupos que não faziam parte dos planos originais dos “pais fundadores” em ambos os lados do Atlântico. As mulheres e o movimento feminista se destacam

Isa Lima Mendes e Monica Herz

nesse sentido, constituindo peça primordial tanto nos debates teóricos quanto nos embates práticos em busca da inclusão política. Na prática, as mulheres estiveram na vanguarda de movimentos sociais que lograram ampliar o espaço de atuação política de setores sociais mantidos às margens de arenas decisórias pelas elites governantes. No plano teórico, há muito contestam os pilares de sustentação do Estado moderno e seu contrato social (Pateman, 1988; Zerilli, 2006) e discutem a permanência das barreiras à sua atuação política não obstante sua gradual expansão de direitos políticos ao longo das décadas (Young, 2000; Phillips, 1995). O debate feminista também faz um esforço para dissecar a concepção e a consolidação de identidades coletivas e de gênero,⁹ lançando um olhar interseccional ao silenciamento de diferenças e entrecruzamentos de opressões (Crenshaw, 1991; Collins e Bilge, 2021).

Por essa razão, os binômios ausência vs. presença e diferença vs. semelhança permeiam toda a discussão sobre o que seria uma representação “desejável” ou “ideal”, além de serem a tônica por trás da suposta oposição entre a participação e a representação políticas. Tal oposição se construiu em torno do potencial democrático, mais inclusivo (e presencial) da participação, que abre as portas a todas para que representem a si mesmas, individual e coletivamente, versus o caráter cada vez mais distante e excludente da representação em seu modelo eleitoral. Por um lado, o efeito de “multiplicação de presenças” operado pela representação impõe a diferença entre representantes e representados, já que é impossível que uma representante dê conta de ecoar e atender perfeitamente às demandas de grandes números de pessoas. Por outro lado, também é possível argumentar que na relação democrática entre ambos os lados da relação representativa ocorre uma constante negociação em torno do

⁹ Embora os debates sobre gênero e a luta LGBTQIA+ estejam indelevelmente entrecruzadas aos debates sobre a representação das mulheres na construção da paz na Colômbia, abordar este tema, tanto teórica quanto empiricamente, está além do escopo do presente estudo.

seu autorreconhecimento coletivo e da localização de interseções e semelhanças estratégicas.

A preocupação com a semelhança nessa construção de coletividades integradas por representantes e representados muitas vezes se reflete na preferência pela representação *descritiva*, ou seja, pela escolha de representantes originários dos próprios grupos sociais que pretendem representar (Pitkin, 1967). Nessa visão, todos os representantes descritivos de determinada população têm o potencial de reunir-se em um microcosmo – uma figura *representativa* – dessa sociedade. Embora isso não seja garantia de consenso interno, muito menos de um compartilhamento total de valores, parte-se do princípio que é mais justo e que representantes descritivos conhecem melhor as necessidades e desafios de seus grupos.

Mas como surgem e se articulam esses grupos enquanto sujeitos políticos? É importante que se evite encarar grupos sociais como pré-concebidos e fixos, preferindo enxergá-los como entidades mutáveis e em constante articulação. Como resume Chantal Mouffe (2016), “it is through representation that collective political subjects are created and they do not exist beforehand”. Imbuída em uma visão não essencialista da ação política coletiva, a literatura recente passa a sublinhar que, ao contrário de *agregar* e *retratar* uma realidade, a representação ajuda a *constitui-la* e é por ela, em retorno, repetidamente construída e reconstruída. Vista dessa forma, torna-se possível transbordar a representação da caixa em que é colocada pelo seu formato usual e engessado, atravessado por crises e ideias pré-concebidas.

Na prática, a utilização da representação como ferramenta política não está restrita ao arcabouço eleitoral estatal, e tampouco deve ser compreendida como “o outro lado da moeda” da participação. Ela invariavelmente também é mobilizada enquanto estratégia de inserção política por atores sociais. Como lembram estudiosos, nem nas cidades-estados gregas a participação se dava de forma “pura” (Araújo, 2006), de modo que ela necessariamente precisa ser compreendida lado a lado à aglutinação de pautas políticas e identidades coletivas em torno de figuras e instâncias representativas, que

Isa Lima Mendes e Monica Herz

ocupam espaços e falam em nome de grupos maiores de pessoas. Nas últimas décadas, a constatação desse entrelaçamento tem ensejado na literatura sobre a representação política um esforço para estudá-la e entendê-la de modo mais amplo (Rehfeld, 2006; Saward, 2010). Michael Saward, por exemplo, propõe compreender o estabelecimento de laços representativos – sejam eles formais ou não – a partir da construção de alegações representativas (*representative claims*) que são modificadas, negociadas, aceitas ou rejeitadas pelo público-alvo a ser representado (2010). Nesse processo, como destacado, não apenas definem-se laços representativos, mas também se demarcam linhas em torno de percepções compartilhadas de pertencimento.

Entre os movimentos de mulheres colombianas, essa justaposição entre a organização participativa de base e o exercício representativo por parte de lideranças na reivindicação por direitos é muito clara. Trata-se de um emaranhado de movimentos e organizações sociais extremamente engajado, muito complexo, com muitos debates e discordâncias internas mas também uma alta capacidade de articulação (Rojas, 2014; Mendes, 2022a). Os Diálogos de Havana são um exemplo dos efeitos de sua ação política conjunta, muito embora momentos de ampla articulação costumem ser seguidos por desacordos e fragmentações internas (Lamus, 2009). Ademais, a atuação dos movimentos de mulheres também acontece em grande medida a partir de uma hesitação ou desconfiança em relação à política formal (Wills, 2004) – algo que não é injustificado, dadas as inúmeras barreiras para sua inclusão e atuação nesses meios, além do envolvimento estatal no conflito armado não só como mantenedor da ordem política atual, mas também como perpetrador de violações.

A atuação política de tais movimentos não pode ser entendida sem levar em conta suas implicações no contexto de um conflito armado, que oferece alto risco à segurança de quem decide se mobilizar. Nas últimas décadas, a mobilização das mulheres colombianas inevitavelmente tem passado não só pela reivindicação de seus direitos mais básicos, ainda frequentemente negados, mas também pelo

seu reconhecimento como uma parcela da população que é especialmente afetada pela violência da guerra. Em outras palavras, seu engajamento precisa ser lido não só à luz de suas pautas, mas também a partir da admissão de que agem apesar de (e devido ao) perigo a que vivem constantemente submetidas. No que intitula “feminismo de alto risco”, assim, Julia Zulver argumenta que “rather than presenting an obstacle or disincentive to mobilize, violence gives rise to a specific kind of gendered resistance” (2022, p. 711). Tal resistência decorre da construção de laços entre líderes e populações em busca de liderança, e de uma conseqüente criação de identidade coletivas que servem como estratégias de atuação política (p. 1248).

No âmbito da presente pesquisa, nos interessa entender como a representação (não tradicional) das mulheres na construção da paz é concebida, argumentada e contestada. Como e em torno de que identidades coletivas se considera que a liderança representativa pode acontecer? Quem são as pessoas escolhidas e reconhecidas como representantes das mulheres? Como uma maior apropriação do léxico representativo e um exercício político de articulação em torno de figuras representativas fortes e bem delineadas pode contribuir para um maior impacto político das mulheres na implementação do acordo de paz de Havana?

As mulheres colombianas e o processo de paz com as FARC

Nesta seção, discutiremos em maior detalhe a representação das mulheres colombianas na implementação do acordo de paz com as antigas FARC a partir do debate teórico empreendido anteriormente. O pioneirismo da inclusão lograda pelas mulheres nas negociações de Havana ajuda a entender o impacto do enfoque transversal de gênero e o arcabouço institucional estruturado para sua implementação. A articulação entre mulheres que ocupavam diferentes espaços foi imprescindível para esse pioneirismo, além de nos ajudar a

Isa Lima Mendes e Monica Herz

entender o cenário existente entre 2016 e 2017, quando o acordo foi finalmente aprovado e deu-se início à sua implementação.

Com isso em mente, a discussão da presente seção se desdobrará em dois passos principais. Primeiro, debatemos o estado atual da implementação das medidas de gênero do acordo de paz, quase seis anos depois de sua aprovação, mais de dois dos quais em meio a uma pandemia sem precedentes, e o lugar nele ocupado pelas mulheres. Estaremos atentas em particular aos pontos 2 (participação política) e 3 (fim do conflito, com ênfase para a reincorporação das ex-combatentes das FARC). Cabe ressaltar que há uma dificuldade generalizada no cumprimento das medidas do acordo, na qual os atrasos e dificuldades encontrados pelo enfoque de gênero estão inseridos. Tal dificuldade está diretamente relacionada ao projeto político do presidente Iván Duque e do seu partido, o Centro Democrático. Posicionando-se desde o início pela rejeição do acordo negociado pelo antecessor Juan Manuel Santos, a intenção deliberada dos atores atualmente no poder foi desde anunciar “modificações importantes”¹⁰ até declarações de que era necessário “rasgar esse maldito papel (*hacer trizas ese maldito papel*)”.¹¹

Dito isso, no entanto, cabe também mencionar que as medidas de gênero têm encontrado ainda mais dificuldade do que aquelas sentidas pelas medidas ditas “gerais”, e em nossas conversas com diversas mulheres envolvidas com esta agenda fica claro que há um desconhecimento profundo sobre o que implica o enfoque de gênero deste acordo, não só entre a população mas inclusive entre os próprios atores investidos na implementação. Como veremos, este pano de fundo constitui um desafio incalculável para que as mulheres estejam representadas neste processo. Agora, os movimentos de mulheres seguem atentos ao potencial de mudança do atual contexto de transição presidencial, com a recente eleição de Gustavo Petro e Francia Márquez.

¹⁰ Ver https://elpais.com/internacional/2018/01/17/colombia/1516162343_892303.html

¹¹ Ver <https://www.telesur tv.net/news/Fernando-Londono-llama-a-acabar-maldito-acuerdo-con-FARC-EP-20170507-0016.html>

Em segundo lugar, e diante do cenário descrito, analisaremos a representação das mulheres na implementação a partir do estudo específico da *Instância Especial de Mulheres para o Enfoque de Gênero na Paz*. Trata-se de uma entidade criada pelo acordo de paz com o objetivo de fornecer um espaço institucional aos movimentos de mulheres, encarregado de manter diálogo constante com mecanismos centrais do arcabouço de implementação e movimentos nacionais e regionais de mulheres; promover o monitoramento das medidas de gênero; e fazer recomendações para garantir o seu avanço. Dado o pioneirismo da iniciativa – é a primeira instância deste tipo no mundo –, bem como a natureza democrática e rotativa de sua composição, o acompanhamento de seu estabelecimento, sua atuação, seus sucessos e desafios revela-se crucial para imaginar estratégias futuras de articulação e incidência política de setores sociais tradicionalmente excluídos de processos de paz.

As mulheres e a implementação das medidas de gênero do Acordo de paz

Em seu último relatório de seguimento da implementação do acordo de paz, referente ao período entre dezembro de 2020 e novembro de 2021, o Instituto Kroc identificou “sérios obstáculos internos e externos” (2022, p. 4) ao avanço do processo. Deixou claro também que o cumprimento de uma parcela significativa de medidas dentro do prazo previsto depende de uma aceleração no progresso da implementação. O relatório mostra que, entre as 578 estipulações do acordo, 30% encontram-se completamente implementadas, 19% estão em estágio intermediário, 37% em estágio inicial, e 15% ainda não foram iniciadas. Tal distribuição denota um desafio colocado pela baixa parcela de medidas em estágio intermediário, já que isso sinaliza um efeito acumulador de atrasos que poderá continuar se refletindo ao longo dos próximos anos (p. 6). Os pontos com níveis mais altos de implementação, como o 3 (fim do conflito) e o 6 (implementação, verificação e referendo), foram também os que menos mudaram de status no período

Isa Lima Mendes e Monica Herz

estudado. São pontos que tiveram avanços rápidos já no início da implementação, com a desmobilização e *dejación de armas* pelas FARC e a criação do arcabouço institucional e legislativo da construção da paz. Por outro lado, pontos com maior grau de atraso (como o ponto 1, sobre reforma rural integral, e o 2, sobre participação política), tiveram mais mudanças no período, mas ainda concentram uma alta parcela de estipulações não iniciadas ou em estágio inicial (p. 6).

Uma integrante da Instância Especial pontua que os últimos cinco anos de implementação envolveram três fases distintas: a primeira, que ela considera o seu auge, logo após a assinatura e em meio ao seu ímpeto inicial e à criação do arcabouço institucional da construção da paz; a segunda, que se inicia quando assume o governo Duque, em que a implementação sofre uma desaceleração; e uma terceira, em que a implementação volta a caminhar, ainda que mais lentamente do que o desejável, devido ao empenho de atores sociais, da cooperação internacional¹² e do impulso institucional de partes específicas da estrutura estatal (Entrevista 18). Assim, a desaceleração no processo de implementação nos últimos anos tem sido atribuída sobretudo à abordagem adotada pelo governo Duque frente a um acordo de paz que não apoiava e não pretendia implementar em sua integralidade. Lançada em 2018, sua política de governo intitulada *Paz con Legalidad*, que deveria garantir o cumprimento do acordo, na realidade demonstrou “una desconexión del gobierno, no solo con el Acuerdo de Paz, sino también con las víctimas y la realidad del país” (Torres, 2020).

Neste cenário, o enfoque de gênero enfrenta desafios ainda maiores que as medidas ditas “gerais” do acordo. Como o Instituto Kroc tem mostrado ano após ano, há um gap de implementação entre

¹² No geral, os atores da *cooperação* internacional incluem Embaixadas de outros países, organizações do sistema ONU e as organizações internacionais de sociedade civil que atuam na Colômbia, com frequência como financiadores de projetos. O *componente* internacional de acompanhamento ao enfoque de gênero designado pelo acordo tem interseções com a chamada “cooperação”, mas não deve ser confundido com ela. Tal componente, como definido pelo acordo, está composto pela ONU Mulheres, a Representante Especial do Secretário-Geral das ONU sobre Violência Sexual em Conflitos, a Federação Democrática Internacional de Mulheres [FDIM] e a Suécia.

estipulações de gênero e a totalidade do acordo. De acordo com o último relatório, isso se deve acima de tudo a uma diferença no número de medidas concluídas: ao passo que 30% das medidas do acordo já foram concluídas no geral, apenas 12% daquelas com enfoque de gênero haviam sido completadas até o período sob avaliação (2022a, p. 8). Como assinala o último informe de seguimento do GPAZ, passados quatro anos da assinatura do acordo, apenas 20% das medidas de gênero se implementavam de forma “oportuna e adequada” (2021, p. 16). Essa situação se mostrava mais grave para os pontos sobre reforma rural integral e participação política e, mesmo para tópicos que antes avançavam mais rápido, no período avaliado passavam por um período de estancamento, atrasos ou implementação incompleta – era o caso do ponto 3 (fim do conflito) e do 5 (vítimas).

Entre as medidas do enfoque de gênero já implementadas ou com maiores avanços, podemos mencionar por exemplo a participação de mulheres rurais no âmbito dos PDETs e no planejamento dos Programas Nacionais Integrals de Substituição de Cultivos Ilícitos (PNIS, referente ao ponto 4 do acordo); a criação de um grupo de trabalho sobre gênero na Comissão da Verdade e a inclusão de um capítulo sobre o impacto diferencial do conflito sobre mulheres e a população LGBTI no seu Informe final; e a criação e operacionalização da Instância Especial de Mulheres para o Enfoque de Gênero na Paz. Vale destacar também, mais recentemente, a abertura pela Jurisdição Especial para a Paz [JEP] do macro caso N° 11, que se dedicará a casos de violência sexual e outros crimes motivados por gênero, sexo, orientação sexual ou identidade de gênero (*Semana*, 2022).

No geral, há uma dificuldade de identificar avanços do enfoque de gênero se consideramos a magnitude do arcabouço institucional de implementação e a subdivisão interna de cada um dos pontos do acordo em inúmeras iniciativas que se desenvolvem em diferentes níveis, mobilizando diferentes atores. Assim, conforme ponderado pelo entrevistado do Instituto Kroc, às vezes iniciativas se desenvolvem em relação a medidas muito específicas e portanto representam avanços muito parciais, difíceis de serem enxergados em um ponto

Isa Lima Mendes e Monica Herz

de vista mais “macro” da implementação. Porém, também é preciso lembrar que ações consideradas mínimas podem abrir espaço para passos seguintes e criar uma condição inicial de exigibilidade para que mais possa ser feito (Entrevista 10).

Uma dificuldade vivenciada pelo enfoque de gênero, e relatada tanto por diferentes informes de seguimento quanto por diversas entrevistadas, diz respeito à forma com que o governo agrupou as medidas de gênero do acordo em indicadores do Plano Marco de Implementação [PMI], o documento aprovado em 2017 que orientará a formulação de políticas públicas referentes ao acordo por um período de 15 anos. A primeira versão do Plano, que contava com apenas 39 indicadores para o enfoque de gênero, foi alterada a partir de recomendações da Instância Especial de Mulheres, passando a incluir os 51 indicadores com os quais atualmente trabalha (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, 2018, pp. 27-8). Apesar da pressão bem-sucedida da Instância, ainda restam muitas críticas em relação ao PMI. Como destaca o GPAZ, “en la formulación del PMI no se dio cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo de Paz, com respecto a la inclusión prioritaria de las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres y se dejaron al margen un buen número de medidas de género del Acuerdo” (2021, p. 66).

Outra questão que também atrapalha tanto a implementação quanto o seu acompanhamento é a falta de informação pública desagregada por gênero e orientação sexual, o que impõe dificuldades tanto para identificar avanços quanto para planejá-los e executá-los (Entrevista 10). Pode-se dizer que, acima tudo, falta uma compreensão mais ampla em relação ao que o enfoque de gênero significa e o que implica para o processo de implementação, uma dinâmica que dificulta sua transformação em um elemento unificador de diferentes lutas. Nesse sentido, o que as iniciativas de gênero mais bem-sucedidas do acordo tiveram em comum foi precisamente um esforço para entender e se apropriar do enfoque (Entrevista 10).

Por um lado, a desilusão causada pelos atrasos desestimula o debate e o engajamento com a paz, criando uma percepção de que o acordo

tem sido incapaz de promover transformações reais nas vidas das pessoas – em particular diante do recrudescimento da violência nas regiões e das ameaças sofridas por líderes sociais e *firmantes* do acordo. Em que pese o desânimo que isso causa, inclusive entre atores da sociedade civil, entrevistas com pessoas de diferentes perfis sinalizam que, se o acordo ainda avança, é porque se sustenta no empenho das organizações sociais, no apoio da cooperação internacional, e em partes específicas do Estado (e.g., mecanismos de implementação, órgãos do Judiciário, o Congresso, e governos locais). Em algumas situações, tais atores atuam em conjunto para fazer avançar a implementação de determinadas partes do acordo. Uma entrevistada resume o cenário ao dizer que “si a mí me pregunta, hay más gente hablando de paz porque hay un esfuerzo mayor en la sociedad civil de hablar de paz que de la misma institucionalidad” (Entrevista 13). Como ressalta outra entrevistada, ainda, há uma necessidade premente de trazer o acordo final de volta ao centro das discussões políticas no país (Entrevista 14). Com a eleição de um governo nacional que aparentemente se empenhará mais na construção da paz e a apresentação do Informe final da Comissão da Verdade no último mês de junho, espera-se que mais atenção seja dedicada à implementação do acordo daqui em diante.

Ponto 2: Participação política

Conforme mencionado, as medidas do acordo sobre participação política estão entre as que sofrem maiores atrasos e falhas de implementação. Entre todos os pontos do acordo, é justamente nesse que as medidas não iniciadas ocupam sua maior parcela – 28% ao final de 2021, versus 16% no ponto 5 (vítimas), 14% no ponto 1 (reforma rural) e 11% no ponto 3 (fim do conflito) (Instituto Kroc, 2022). O capítulo sobre participação é central para a luta das mulheres no sentido que regula o exercício da política e da oposição não violenta, bem como suas garantias de segurança, a partir de uma lógica de não estigmatização, tolerância e reconciliação. Assim como no restante do acordo, a representação balanceada de gênero é determinada no

Isa Lima Mendes e Monica Herz

bojo do arcabouço institucional encarregado de materializar tais objetivos (e.g. nos Conselhos de Planejamento Territorial e nas Circunscrições Transitórias Especiais de Paz, CTEP). Nas entrevistas, nota-se que a preocupação e o desânimo frente ao baixo impacto desse ponto é diretamente proporcional à sua importância. Quando questionada se considerava a participação das mulheres na implementação do acordo satisfatória, uma representante de uma organização de mulheres declarou que, “si hubo una participación, ni fue suficiente ni hay transformado las condiciones de las mujeres” (Entrevista 4).

A Instância Especial classificou os indicadores sobre participação política no PMI em quatro grupos: primeiro, aqueles relacionados a garantias de segurança; segundo, aqueles ligados à supervisão e ao controle cidadão da política; terceiro, aqueles relacionados à promoção da convivência e não estigmatização; e por fim, aqueles sobre promoção, fortalecimento e participação das mulheres (Instância Especial, fevereiro de 2021, p. 132). Este último concentra boa parte das estipulações que tiveram algum avanço, incluindo, por exemplo, programas de liderança política e social e de formação sobre direitos políticos e participação (p. 133). Como mostram diferentes informes de seguimento, no entanto, tal implementação está muito aquém do desejável. Um exemplo de iniciativa nesse sentido é a campanha “Más mujeres, más democracia”, realizada por uma aliança multisetorial entre a cooperação internacional e órgãos públicos em defesa da paridade de gênero no contexto eleitoral. Entretanto, a limitação da campanha à participação eleitoral tem sido criticada, já que no marco do acordo de paz espera-se extrapolá-la e obter impacto em outros cenários sociais e políticos (GPAZ, 2021, p. 41; Instância Especial, fevereiro de 2021, p. 141).

Outra medida avaliada como um avanço em participação política é a concretização das CTEPs no último período eleitoral – o que permitiu que pessoas incluídas no Registro Único de Vítimas pudessem se tornar representantes na Câmara durante dois períodos eleitorais (2022-2026 e 2026-2030) (Bocanumenth e Cuartas, 2022). A implementação das circunscrições incluiu medidas para garantir a participação de mulheres através de uma paridade de gênero obrigatória nas listas

abertas de candidatos (que deviam necessariamente contar com uma dupla de postulantes, um homem e uma mulher) e a possibilidade que organizações de mulheres endossassem candidatas (Instituto Kroc, 2022, p. 8; Misión de Observación Electoral, 2021, p. 5). Não obstante o engajamento de *lideresas* e organizações como a *Red Nacional de Mujeres* nessas candidaturas, o resultado do pleito foi desanimador – dos 16 assentos, apenas quatro serão ocupados por mulheres (*El Tiempo*, 2022). Como se apurou, as candidatas mulheres enfrentaram vários obstáculos, dentre os quais a falta de recursos e uma série de atos de perseguição política e ameaças (Ríos e Garcia, 2022).

Como alerta a Instância Especial, as medidas de gênero relacionadas a garantias de segurança conformam justamente um dos tópicos mais atrasados na implementação do ponto 2. Demonstra-se preocupação com o avanço lento do Sistema de Garantias de Segurança para o Exercício da Política [SISEP], “en particular ante la magnitud de cifras de amenazas y asesinatos a líderes, lideresas y firmantes del Acuerdo Final de Paz” (Instância Especial, fevereiro de 2021, p. 136). Além disso, há também atrasos notórios na formulação de uma política pública de reconciliação e não estigmatização, que é central para a consolidação da paz nos territórios (p. 147).

Nas iniciativas que de fato saíram do papel, muitas entrevistadas relatam o que chamam de “mulherismo”, ou seja, a distorção e o esvaziamento da participação das mulheres por meio de enfoques meramente quantitativos e a materialização de medidas a partir de lógicas instrumentalizadoras. De modo a cumprir com exigências de igualdade de gênero, assim, tornou-se comum que o governo aliste grandes números de participantes mulheres em eventos que lhe servem de respaldo posterior em contextos de prestação de contas, mas não estimulam nenhum debate político real. Como explica uma integrante da Instância Especial, “como está vaciado ese contenido político [de las iniciativas], lo que haces es instrumentalizar la gente. Entonces se cree que participar es llenar lugares con personas” (Entrevista 13).

Isa Lima Mendes e Monica Herz

Ponto 3: Fim do conflito e reintegração das ex-combatentes das FARC

No âmbito do ponto 3 (fim do conflito) é importante ressaltar o andamento da implementação do enfoque de gênero no que diz respeito ao processo de reincorporação das *firmantes* das FARC. Por circunstâncias próprias das negociações de paz, este capítulo do acordo não possui medidas de gênero muito detalhadas (Mendes 2022b). Apesar disso, cabe frisar seu caráter inédito, dada a proporção de mulheres nas fileiras da guerrilha (por volta de 30%) e a previsão para a insurgência de um processo de reincorporação social, política e econômica, com a adoção de uma dinâmica coletiva e comunitária, e um enfoque transversal de gênero. A falta de medidas específicas sobre gênero ensejou por parte das *firmantes*, sob liderança da senadora Victoria Sandino, a elaboração de uma estratégia integral de reincorporação que articula as estipulações do acordo a mecanismos nacionais e internacionais de proteção de direitos das mulheres, com atenção específica às necessidades e os interesses das ex-combatentes. Trata-se portanto de uma iniciativa participativa que impulsionou a criação de uma Mesa Técnica de Gênero¹³ no Conselho Nacional de Reincorporação [CNR] e, a partir desta plataforma institucional, a aprovação do documento CONPES 3931 com 18 ações afirmativas destinadas a gerar igualdade de oportunidades e direitos (Restrepo, 2022; CONPES, 2018; FARC, 2020).

De acordo com um censo conduzido em 2021, 3.267 das 12.910 pessoas atualmente em reincorporação são mulheres (o equivalente a 25,3%). Desde o início da implementação, houve uma grande dispersão dessas pessoas para fora dos Espaços Territoriais de Capacitação e Reincorporação [ETCR]. Entre as mulheres, 76,1% residem fora de tais espaços, em particular em zonas urbanas, onde dificuldades adicionais às já vivenciadas nas regiões se impõem (Restrepo, 2022). Como mostram as entrevistas, há avanços de ordem técnica, mas faltam ações materiais. Há muitos obstáculos à efetiva implementação das 18 ações, dentre os quais podemos mencionar a pulverização da

¹³ A Mesa Técnica é um mecanismo misto de diálogo, integrado por componentes do governo e do Partido Comunes.

responsabilidade entre diversas instituições de governo, a falta de articulação entre atores em diferentes níveis, a falta de financiamento e de vontade política. Embora estejam engajadas no debate político desde as arenas políticas de alto nível até os projetos produtivos locais, as *firmantes* têm dificuldade de assumir posições de liderança – o que de certa forma reproduz a estrutura anterior das FARC, em que, não obstante o argumento de que não se discriminava baseado em gênero, os homens dominavam cargos de alto escalão.

Além de enfrentarem questões econômicas, estigmatizações e riscos à segurança no exercício da liderança política, as mulheres em reincorporação também têm precisado lidar com questões de saúde sexual e reprodutiva, violência doméstica, e saúde mental (Entrevista 18). A rapidez com que papéis tradicionais de gênero se reimpuseram em suas vidas impressionou até as especialistas com quem conversamos, de modo que questões de cuidado e maternidade assumiram uma centralidade fundamental neste debate. Com uma grande quantidade de *firmantes* dedicando-se exclusivamente a atividades de cuidado, torna-se ainda mais difícil que acedam a benefícios garantidos pelo acordo, em particular aqueles que envolvem capacitação profissional ou a homologação dos saberes adquiridos ao longo do tempo na guerrilha. Como ilustrou Victoria Sandino no nosso seminário realizado em março, ainda que constituíssem a maioria do pessoal encarregado de atividades de saúde e enfermagem nas FARC, as mulheres foram uma minoria entre as pessoas beneficiadas por 1.000 bolsas oferecidas para o estudo de medicina em Cuba (Sandino, 2022).

Como observou na mesma ocasião Andrea Restrepo, da Mesa Técnica do CNR, há agora um esforço de territorialização de iniciativas relacionadas ao enfoque de gênero na reincorporação. Segundo Restrepo, estão trabalhando “con todas las instituciones a nivel local, departamental y alcaldías, dejando planes de género para que las instituciones reconozcan los instrumentos de política de la reincorporación, reconozcan las responsabilidades que tienen en materia de género [...] con base en las necesidades territoriales que establecen las

Isa Lima Mendes e Monica Herz

mujeres” (Restrepo, 2022). Com todos os impedimentos vivenciados neste processo, percebe-se uma tensão na própria ideia que as mulheres têm da reincorporação e como querem ser enxergadas – ao passo que ainda não se consideram efetivamente transicionadas à vida civil, elas lutam para ser reconhecidas enquanto *firmantes* do acordo e parte da sociedade civil, e não unicamente como ex-combatentes.

A experiência da Instância Especial e a representação das mulheres

Estabelecimento

A criação da *Instância Especial de Mulheres para o Enfoque de Gênero na Paz* pelo acordo de paz entre o governo colombiano e as antigas FARC é uma consequência direta do trabalho de articulação entre mulheres a partir de diferentes espaços durante as negociações. Assim como muito se discutiu o caráter inédito do enfoque de gênero e da Subcomissão criada para viabilizá-la durante as negociações, a Instância Especial surge como a primeira do tipo no mundo, uma iniciativa pioneira destinada à continuação do trabalho iniciado em Havana e uma plataforma institucional para a participação dos movimentos na implementação das medidas de gênero. Embora o acordo expressamente determine que toda a implementação deverá ocorrer com um enfoque transversal de gênero, a adição de uma instância com mandato claro, responsável acima de tudo por zelar pela implementação dessas medidas que difusamente atravessam o texto, foi mais uma vitória da articulação das mulheres colombianas. Como relembra uma integrante da Instância, cabe frisar que sua criação se dá na segunda versão do acordo, durante a apressada renegociação do texto, e não na primeira, derrotada em votação popular em outubro de 2016 (Entrevista 18). O debate sobre a “ideologia de gênero” durante a campanha do plebiscito e a surpreendente rejeição do acordo nas urnas (Corredor, 2021; Muelle, 2017; Contreiras, 2017) representaram um lembrete de que aquele esforço de anos

precisava continuar, e a existência de uma entidade formal dedicada a isso poderia ser determinante nesse trabalho.

Assim, a Instância é concebida pelo Capítulo 6 do acordo (“Implementação, Verificação e Referendo”) e atrelada à atuação da Comissão de Seguimento, Impulso e Verificação à Implementação do Acordo Final [CSIVI]. Tal comissão, integrada por três representantes de alto nível do governo e três integrantes das FARC, tem entre seus principais objetivos resolver diferenças entre as partes, verificar o cumprimento do acordo e produzir informes sobre a implementação.

No ponto 6.1 (“Mecanismos de implementação e verificação”), letra d, determina-se que

con el fin de contribuir al seguimiento del enfoque y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final se creará una Instancia Especial conformada por representantes de 6 organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales que tendrá interlocución permanente con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). En el marco de la CSIVI se definirá su composición y funcionamiento en consulta con las organizaciones de mujeres. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018, p. 196)

Este ponto também estabelece que serão criadas medidas e mecanismos adequados para que “la participación ciudadana incida efectivamente en las decisiones de las autoridades públicas correspondientes y promuevan el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad, la construcción de confianza y la inclusión social” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018, p. 196). Nesse sentido, ainda que seja o governo o responsável último pela implementação do acordo de paz, a sociedade civil é chamada a participar, monitorar e incidir sobre o andamento do processo.

Em conformidade com o que decide o acordo, a CSIVI (11 de abril de 2017) emite o Comunicado Conjunto #18, que cria e define em maiores detalhes a *Instancia Especial para contribuir a garantizar el*

Isa Lima Mendes e Monica Herz

*enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final.*¹⁴ A Instância fica encarregada de trabalhar a partir dos princípios de implementação do acordo final (pp. 193-5), em particular o enfoque de gênero tal qual por ele definido¹⁵ e um enfoque interseccional que dê conta de questões de sexo, idade, etnia, orientação sexual, identidade de gênero, condição social, pobreza, a condição de vítima, condições de deficiência, localização geográfica etc. (p. 2).

Quatro funções principais são atribuídas à entidade (p. 3):

1. Dar insumos, sugerir alinhamentos e *fazer recomendações à CSIVI* sobre a implementação do enfoque de gênero.
2. Manter *diálogo constante e periódico com entidades* envolvidas no seguimento da implementação, tais como a CSIVI, as instituições do acompanhamento internacional,¹⁶ o CNR e o Instituto Kroc.
3. Fazer *seguimento da implementação das medidas de gênero*, produzindo informes periódicos e públicos.
4. Manter espaços e canais de *diálogo com organizações*, plataformas, coletivos, grupos e redes, cúpulas ou movimentos de nível nacional e territorial, para *produzir propostas e recomendações* relacionadas ao enfoque de gênero.

O Comunicado Conjunto #18 também emite regras sobre a conformação e o processo de escolha das integrantes da Instância. Os sete

¹⁴ Por motivos de simplificação, a própria Instância encurta e adapta este nome posteriormente, se autointitulando *Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género em la Paz* (Entrevista 6).

¹⁵ “El reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y de las circunstancias especiales de cada uno, especialmente de las mujeres independientemente de su estado civil, ciclo vital y relación familiar y comunitaria, como sujeto de derechos y de especial protección constitucional. Implica en particular la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad, la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y el reconocimiento de la victimización de la mujer por causa del conflicto” (p. 193)

¹⁶ ONU Mulheres, a Representante do Secretário Geral para a Violência Sexual em Conflitos, a Federação Democrática Internacional de Mulheres [FDIM] e a Suécia.

assentos (e não mais seis, como dizia o acordo) seriam distribuídos entre representantes de organizações nacionais e territoriais¹⁷ da seguinte maneira: 4 integrantes viriam de organizações territoriais, uma das quais necessariamente precisava ser uma vítima do conflito; 2 viriam de organizações nacionais; e uma viria de organizações LGBTI. Decide-se que as integrantes fariam parte da Instância a título pessoal, mas se postulariam, concorreriam e serviriam no mecanismo, em mandatos de dois anos, sempre com o respaldo de sua organização de origem.

O processo de seleção ocorreria em duas etapas: primeiro, a abertura de uma chamada para a apresentação das candidatas por suas organizações a nível territorial e nacional, incluindo aí a submissão da documentação solicitada, comprovação de pré-requisitos e experiência prévia, e a formação de listas de candidatas; em um segundo momento, essas listas seriam submetidas à CSIVI para a seleção final. Entre os requisitos mínimos para a postulação estão uma trajetória de ao menos 2 anos para organizações territoriais e 3 anos para as nacionais, bem como experiência comprovada em política pública de gênero, construção da paz, defesa dos direitos humanos das mulheres e/ou engajamento com ao menos uma das temáticas do acordo de paz. Pontuação extra seria concedida às candidatas cuja experiência extrapolasse os pré-requisitos, cuja atuação incluísse incidência nos diálogos de paz, e outras qualificações específicas a candidatas territoriais ou nacionais.¹⁸

A eleição dos nomes a serem enviados à CSIVI ocorreria de formas diferentes para cada tipo de assento. No caso dos territoriais, o comunicado solicita a realização de assembleias departamentais, onde

¹⁷ O documento esclarece que, por “organizações”, se refere não só a organizações, mas também plataformas, coletivos, cúpulas ou redes (p. 1). Esse é um detalhe importante, já que o movimento de mulheres na Colômbia é diverso e se organiza de múltiplas formas.

¹⁸ Candidatas territoriais pontuavam a mais se estivessem localizadas nas regiões mais impactadas pelo conflito; as nacionais pontuavam a mais se suas organizações também atuassem a nível regional e se demonstrassem experiência em formação, capacitação ou pesquisa na área de direitos humanos das mulheres.

Isa Lima Mendes e Monica Herz

votações decidiriam listas de 3 candidatas de organizações distintas, uma das quais deveria ser vítima do conflito. Para os assentos nacionais e LGBTI, se formariam até seis e duas duplas respectivamente, constituídas por uma candidata principal e uma suplente. De posse de todos esses nomes, a CSIVI ficaria encarregada de realizar o processo de seleção em comissão conjunta com representantes do acompanhamento internacional. Atestado o cumprimento dos requisitos mínimos e dos critérios de pontuação adicional, a CSIVI escolheria quatro candidatas dentre as listas territoriais, uma delas vítima do conflito, com as segundas mais votadas da lista departamental em questão assumindo o papel de suplente. Para as organizações nacionais, seriam escolhidas duas duplas entre as seis que se apresentassem; para o assento LGBTI, seria escolhida uma entre as duas duplas apresentadas.

Entre abril e maio de 2017, realizaram-se as assembleias departamentais e as jornadas informativas nacionais que levaram à formação das listas de postulantes. Entre junho e julho, houve a seleção das sete representantes por parte da CSIVI. Os números do processo atestam o entusiasmo participativo dos movimentos – foram 818 organizações no total, 32 assembleias departamentais com 87 postulações apresentadas em 29 departamentos, e 2 jornadas informativas nacionais com a candidatura de seis duplas. No dia 28 de julho, ocorre a instalação das sete selecionadas pela CSIVI (Presidencia, 2017; Fajardo, 2022).

Dois elementos desse primeiro processo eleitoral merecem atenção desde já para uma análise da Instância à luz do conceito da representação política – primeiro, a dinâmica de escolha das representantes nacionais; e segundo, a distribuição dos assentos entre os diferentes setores dos movimentos de mulheres. No âmbito nacional, é preciso notar que a lógica da formação de duplas, associada à concentração de uma série de movimentos em Bogotá, inclusive algumas das organizações feministas mais antigas e destacadas do país, demandaram um exercício competitivo interno com a negociação de alianças e coalizões. Desse modo, após um primeiro movimento de reconhecimento representativo dentro das próprias organizações, em que estas selecionavam e chancelavam suas candidatas, elas precisaram se articular

para concorrer entre si pelo exercício representativo a ser desempenhado na Instância. Passada a competição deste processo, precisariam voltar a trabalhar juntas para garantir que esta entidade recebesse o apoio e a visibilidade necessários ao trabalho de incidência política na implementação. Com o alto interesse demonstrado pelos movimentos em participar da Instância e a apresentação de seis duplas, chegou-se a um cenário em que não havia consenso e a seleção dos nomes das duas duplas a serem enviadas à CSIVI ocorreu por votação. Como resultado dessa dinâmica interna de escolha, chama atenção o fato de algumas das maiores organizações e plataformas nacionais de mulheres terem ficado de fora das duplas selecionadas.

A distribuição de assentos, por sua vez, causou insatisfações e um sentimento de exclusão entre diferentes setores. Embora o grupo selecionado contasse com uma representante indígena (Victoria Nauta) e uma campesina (Edilia Mendoza), por exemplo, ambas chegaram à Instância por meio de uma aliança que lhes rendeu um dos assentos para organizações de caráter nacional. Já os movimentos de mulheres negras, afrocolombianas, raizales e palenqueras, ausentes da Instância eleita, mobilizaram-se em torno de uma reivindicação por representação própria, com apoio do grupo recém-empossado. Em comunicado conjunto emitido na véspera da instalação, um grupo de organizações apontou que tal ausência era um ato de discriminação, frisando que “nuestra historia la escribiremos nosotras” e que “sin la voz de las mujeres negras, la paz no está completa. No nos representan” (Mujeres afrocolombianas..., 2017; Fajardo, 2022). De modo similar, escutamos em nossas conversas que “no queríamos ser representadas por nadie, nosotras éramos adultas, mayores de edad, necesitábamos representar a nosotras” (Entrevista 6).

Devido a essas contestações em torno da distribuição dos assentos, apenas em dezembro de 2017 chegou-se à formação assumida pela Instância tal como funcionou até o final do primeiro período. Por meio do Comunicado Conjunto #21, a CSIVI admite a necessidade de “*garantizar mediante acciones afirmativas la participación de las mujeres que históricamente han sido más vulneradas y afectadas en*

Isa Lima Mendes e Monica Herz

los diferentes contextos del país” (18 de dezembro de 2017, p. 1). Cria, portanto, um oitavo assento na Instância, destinado às mulheres negras, cujas ocupantes (titular e suplente) selecionam a partir das postulações de abril e maio daquele ano. Neste mesmo documento, a CSIVI comunica uma alteração à regra de seleção das suplentes territoriais, desistindo de convocar candidatas dos mesmos departamentos que as titulares em nome da inclusão do maior número possível de territórios neste espaço. Como discutiremos à frente, esta decisão se revelaria importante para entender o funcionamento interno da Instância em seu primeiro período. Abaixo, uma tabela com a conformação final da primeira equipe da Instância Especial.

Tabela 2. *Integrantes da primeira equipe da Instância Especial de Mulheres*

	Titulares	Suplentes
Vítimas	Mayerlis Angarita (Montes de María, Bolívar / Narrar para Vivir).	Rosa María Britto Rodríguez (La Guajira / AFRODES La Comadre).
Territoriais*	Yuly Artunduaga (Putumayo / Mujeres Andinoamazónicas). Francisca Aidee Castillo (Arauca / Asociación de Mujeres Araucanas Trabajadoras). Rocío Pineda-García (Antioquia / Unión de Ciudadanas de Colombia).	Nydia María Figueroa** (Norte de Santander / Corporación Construyendo Poder, Democracia y Paz). Miriam Moreno Castro (Meta / Plataforma EICOS). Erika Marcela Tinoco Rivera (Huila / Casa de la Memoria QuipsuHuasi).
Nacionais	Victoria Nauta Sánchez (Comisión Nacional de Mujeres Indígenas). Magda Alberto (Mujeres por la Paz).	Edilia Mendoza (Plataforma de Mujeres Rurales). Martha Sánchez (Red Popular de Educación entre Mujeres – REPEM).
Afro	Bibiana del Carmen Peñaranda Sepúlveda (Red Mariposas de Alas Nuevas Construyendo Futuro).	Ana Isabel Chaverra Palacios (Red Departamental de Mujeres Chocoanas).
LBTI	Marcela Sánchez Buitrago (Colombia Diversa).	Marina Avendaño Carrascal (Caribe Afirmativo).

Fonte: Elaboração própria.

*Suplentes sem designação específica a titulares.

** Substituída por Elizabeth Pabón, da Asociación Campesina del Catatumbo [ASCAMCAT – Norte de Santander].

Embora não devam ser o único foco daqueles preocupados com o assunto, os critérios de seleção e os mecanismos de autorização à representação – tal qual estudados por Hanna Pitkin (1967) e desde

então amplamente discutidos na literatura – são cruciais não só para compreender a quem estão abertas as arenas representativas, mas também as articulações e disputas que delas decorrem. Atentas a isso, nos voltamos em seguida à atuação da Instância – tanto em relação ao seu funcionamento interno quanto à sua relação com o mundo exterior – e aos seus principais logros e desafios.

Atuação

O período inicial da Instância é marcado, como seria de se esperar, pelo estabelecimento de regras internas de atuação, de uma estrutura organizacional e decisória, e da atenção a questões orçamentárias. Nos primeiros meses, dá-se ademais um movimento inicial de socialização interna das integrantes, já que, como pudemos notar nas nossas entrevistas, àquela altura boa parte do grupo não se conhecia e por isso era necessário, antes de mais nada, entender o perfil individual de cada uma para caminhar na construção de uma atuação bem afinada e coletiva. Por se tratar da primeira equipe a trazer à prática esse mecanismo inovador e de grande potencial, havia uma compreensão de que os parâmetros inicialmente instituídos seriam importantes não só para o seu próprio mandato, mas também para o que a Instância viria a representar enquanto componente institucional da implementação.

No Comunicado Conjunto #18 da CSIVI (2017), solicitava-se que o regramento da entidade fosse instituído pelas integrantes no seu primeiro mês de existência, incluindo um plano de trabalho, a escolha de uma secretaria técnica para apoiá-las na gestão de suas atividades, e um orçamento a ser garantido pelo governo com apoio da cooperação internacional. Em agosto de 2017, elas concluem a produção de um documento programático interno em que dispõem missão, visão e valores da Instância; regras de funcionamento; e objetivos estratégicos, cada um associado a um plano de trabalho anual.

Desde o início, há bastante ênfase por parte das representantes que a Instância se reconhece como um mecanismo *autônomo, técnico*

Isa Lima Mendes e Monica Herz

e político, e isso também é algo que surge com frequência em suas falas. O elemento da autonomia é colocado desde o Comunicado 18, que configura a independência da entidade em relação às atividades da CSIVI como essencial para a manutenção da “imparcialidade e neutralidade” da Instância no seu seguimento ao enfoque de gênero. No entanto, a reafirmação da autonomia como missão por parte da própria Instância, lado a lado às suas pretensões técnicas *e políticas*, revela-se estratégica não só porque deixa claro que não se pretendia agir unicamente em função da CSIVI, mas também porque esclarece que tal autonomia não dizia respeito apenas a diretrizes técnicas. Como discutiremos mais adiante, há uma tensão no entrelaçamento entre os papéis “técnicos” e/ou “políticos” da Instância – um reflexo do seu rol de funções, que junta a preocupação *técnica* com indicadores ao compromisso *político* de recolher e ecoar as demandas dos movimentos. Este entrelaçamento provoca algumas tensões na formação da identidade institucional da Instância e na percepção desta por parte de outros atores-chave na implementação do enfoque de gênero.

O funcionamento interno da Instância – a condução de reuniões, as regras para a tomada de decisões, a distribuição de tarefas etc. – foi fortemente marcado por uma *estrutura funcional horizontal* que, respeitadas suas próprias regras de atuação, colocava as integrantes em posição de igualdade. Em outras palavras, elas entendiam seu trabalho como uma responsabilidade coletiva, o que significava uma “*conciencia del valor del tiempo y el espacio para la representación de los intereses de las mujeres en su diversidad*” (Instancia Especial, 2017, p. 4). Assim, quando questionadas sobre sua organização interna, seus métodos para a tomada de decisões e a distribuição de tarefas, as integrantes são unânimes ao dizer que caminharam naturalmente para uma dinâmica pacífica e consensual de trabalho.

Embora o calendário de funcionamento tenha mudado entre a instalação e os quase cinco anos de trabalho desta equipe, geralmente três dias ao mês eram reservados para a agenda de reuniões da Instância, um dos quais era destinado apenas para reuniões internas.

Dada a diversidade do grupo, as tarefas eram delegadas àquela(s) com maior conhecimento e aproximação à natureza da atividade e ao tema em questão – por exemplo, questões sobre o ponto 1 (reforma rural integral) eram encaminhadas às representantes campesinas; assuntos considerados mais técnicos eram entregues àquelas com experiência prévia em política pública; e por aí vai. O mesmo poderia ser dito sobre a localização das integrantes – aquelas instaladas permanentemente em Bogotá ou outros grandes centros urbanos lidavam com os compromissos ali realizados; as que se encontravam nas regiões serviam de interlocutoras frente aos movimentos locais. Como consequência desse *modus operandi*, raramente era necessário realizar votações para chegar a decisões, que ocorriam boa parte do tempo por meio do consenso. Para uma das integrantes, essa forma de funcionar constituiu “un proceso de legitimidad de los liderazgos y de legitimidad de la representación a partir de las habilidades, la experiencia y el conocimiento de cada una” (Entrevista 7).

Para isso, foram cruciais também o estabelecimento de um código de ética e relacionamento, que previa que eventuais conflitos fossem resolvidos internamente (Entrevista 7), e o papel exercido pela Secretaria Técnica – que, em linha com o posicionamento da Instância, algumas esclarecem ser não só técnica, mas também política. Em um primeiro momento, a Secretaria foi ocupada por pessoas de fora da Instância e selecionadas para isso. Eventualmente, entretanto, o grupo sentiu necessidade de que o cargo fosse exercido por alguém da própria Instância, e é nesse formato que se julgou que ele foi desempenhado da melhor forma. A primeira a fazê-lo foi Martha Sánchez (representante nacional), substituída, em seguida, por Bibiana Peñaranda (representante de mulheres negras, afrocolombianas, palenqueras e raizales). No geral, as entrevistadas convergem que a Secretaria Técnica foi indispensável à organização e ao direcionamento de seu trabalho conjunto.

Um dos pontos de maior destaque desse período de estruturação da Instância diz respeito ao lugar ocupado pelas suplentes em suas atividades. Em consonância com a horizontalidade e a diversidade

Isa Lima Mendes e Monica Herz

defendidas pelo grupo, decidiu-se que anulariam na prática a distinção entre titulares e suplentes, de modo que o mecanismo dobrou de tamanho, indo de 8 a 16 membros que trabalhariam em igualdade de condições. Essa opção é justificada a partir do aumento de diversidade proporcionado pela inclusão de vozes de diferentes territórios e locais de pertencimento, além de facilitar a divisão do trabalho entre um número maior de pessoas do que o previsto anteriormente. Essa decisão teve bastante impacto, seja na confirmação de uma vocação da Instância para a atuação regional, seja nas consequências que isso pode ter tido na percepção de outros atores em relação à Instância.

Um dos efeitos mais imediatos do aumento no número de integrantes relacionava-se aos custos da Instância, já que isso de pronto multiplicava por dois os gastos com transporte e despesas para a realização de encontros presenciais e o cumprimento de compromissos. Isso nos traz a um dos pontos mais sensíveis e desafiantes para a atuação da Instância ao longo dos anos: a questão orçamentária. Ao contrário do que havia determinado a CSIVI, o financiamento do governo nunca chegou, o que as deixou completamente dependentes de projetos de curto prazo obtidos junto à cooperação internacional para seguir funcionando. Com a falta de vontade política do governo Duque, o cenário imposto pela pandemia e o prolongamento do mandato desta primeira equipe, esse problema tomou proporções ainda maiores. Em particular, é preciso sublinhar que a sobrevivência à base de projetos de curto prazo pareceu afetar o próprio status da Instância enquanto mecanismo formal do acordo de paz, já que isso a impediu de atuar a partir de planos de trabalho mais ambiciosos e duradouros.

Todos os aspectos “internos” acima descritos são relevantes para compreender a atuação “externa” da Instância, em especial a sua relação com diferentes atores estatais e não estatais, domésticos e internacionais, e a interação entre seus papéis nos âmbitos nacional e regional. Portanto, a atuação externa da Instância precisa ser compreendida à luz de suas funções, atribuídas pela CSIVI e acima

listadas, e das estratégias de atuação por elas desenhadas para os cenários nacional e regional. São elas:

Nacional. Se desarrolló mediante: i) Reuniones ordinarias, ii) Reuniones extraordinarias, iii) Mesas técnicas de trabajo, iv) Representación en espacios territoriales, nacionales e internacionales, y v) Elaboración de documentos con recomendaciones.

Territorial. Se desarrolló mediante los siguientes mecanismos: i) Encuentros territoriales de la *Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz* con organizaciones de mujeres en zonas PDET. ii) Participación en espacios organizativos y/o en los procesos que representan las integrantes de la *Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz*. iii) Interlocución con autoridades gubernamentales. iv) Reuniones con instancias, mecanismos, entidades, organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, sociedad civil, nacional o internacional. v) Mesas técnicas de trabajo. vi) Encuentros con organizaciones de mujeres. (Instancia Especial, 2019, pp. 11-12, destaques no original)

No seu informe de 2019 sobre o enfoque de gênero, é possível perceber o esforço empreendido pela Instância no sentido de manter interlocução com uma longa lista de entidades (ver lista completa em Instância Especial, 2019, pp. 12-14). Esse exercício de interlocução era algo diretamente necessário para o desempenho das funções 2 e 4 acima listadas, mas também se revelava muito importante para as funções 1 e 3 (ver p. 21). Ao conversar com pessoas chave de diferentes perfis e com quem a Instância manteve contato ao longo dos anos, percebe-se que ela é amplamente considerada um logro das mulheres e tem seu trabalho reconhecido. Ou seja, todas e todos atestam o caráter pioneiro da atuação destas mulheres, o seu compromisso com a paz, o valor e o simbolismo de contar com um mecanismo institucional como esse, os obstáculos por elas enfrentados, a qualidade dos informes produzidos, a sua luta por diversidade e representatividade, e a importância de sua insistência em fazer ecoar as vozes das mulheres das regiões.

Isa Lima Mendes e Monica Herz

Nota-se de diferentes direções, contudo, que o contato que esses atores tiveram com a Instância geralmente ocorreu na forma de trocas pontuais de informação e socialização mútua de informes, e não do estabelecimento de relações contínuas e aprofundadas tal como previsto na lista de funções a ela atribuídas pela CSIVI. Então, vale pontuar que essa interseção intermitente entre a Instância e outras instituições é encontrada em grande medida no compartilhamento da tarefa de seguimento da implementação, cada um fazendo-o do seu ponto de vista e a partir de seus próprios métodos e pautas. Isso sugere uma ênfase no geral desproporcional ao trabalho (visto como) “técnico” de produzir informes a respeito da implementação, em detrimento das atribuições mais *políticas*, voltadas à relação com outros mecanismos institucionais e, acima de tudo, com os movimentos de mulheres e o eco de suas demandas políticas por meio da construção de propostas conjuntas para a paz. Dito isso, é importante também perceber que as integrantes da Instância, tanto em suas falas quanto nos seus documentos, com frequência definiam seu próprio trabalho a partir de uma expressão hifenada: “técnico-político”. De modo que não enxergavam os dois elementos como auto excludentes – viam a necessidade da produção e circulação de informação a partir de indicadores como algo que partia de parâmetros políticos e enxergavam como ponto de chegada objetivos (e recomendações) igualmente políticos.

A relação com a CSIVI costuma ser descrita como difícil e distante do grau de coexistência ideal para a Instância, não só depois da chegada do governo Duque, mas desde o início, quando ainda seguia no poder o governo responsável pelo acordo de paz. Embora a periodicidade das reuniões entre ambas seja vista como insuficiente, há uma leitura de que as integrantes da Instância ganharam respeito e credibilidade ao longo do tempo frente às equipes do governo e das FARC, conquistando o seu espaço e tirando o melhor da situação ao construir uma relação de diálogo com os integrantes da CSIVI. Assim, atitudes comuns vivenciadas por mulheres em arenas políticas também foram sentidas ali, especialmente a subestimação de

suas experiências e capacidades. Como em outros ambientes, isso tampouco as impediu de seguir com o seu trabalho da melhor forma possível. Diante da frequência mais baixa do que o desejado nos encontros e na interação com a CSIVI, fica clara também a importância do estabelecimento de autonomia por parte da Instância logo após sua instalação, evitando, assim, uma paralisia em suas atividades.

Ainda que em medida menos crucial para o mandato da Instância do que a CSIVI, um padrão semelhante de interação parece ter ocorrido com outros mecanismos da implementação, como o CNR e instituições da cooperação internacional. No caso do CNR, por exemplo, se reconhece o trabalho regional conduzido pela Instância na forma de grupos focais com *firmantes* do acordo, mas há uma percepção de que ainda falta uma articulação mais constante, em especial com sua Mesa de Gênero. Há, ademais, uma demanda pela garantia de representação de ex-combatentes na Instância, um assunto que ganhou importância na transição da primeira equipe para a segunda e que discutiremos em mais detalhes à frente. Uma exceção a essa sensação de falta de diálogo continuado com outras instituições veio do Instituto Kroc – em entrevista com uma pessoa envolvida no seguimento à implementação, escutamos que “la especialista [en género] del Instituto [Kroc] era muy cercana obviamente con todas las organizaciones de mujeres y las acompañantes. Entonces era un diálogo muy permanente con ellas” (Entrevista 10).

A sensação de desconexão em relação à Instância surge talvez de forma mais significativa por parte das organizações e plataformas nacionais de mulheres. Mantendo em mente que tais organizações não elegeram representantes próprias para a primeira equipe da Instância¹⁹ e por isso não tiveram um engajamento interno com a consolidação da instituição, é possível ver que a linha geral do relacionamento seguido por ambos os lados foi uma de respeito distante.

¹⁹ Embora Magda Alberto, representante nacional, seja parte da organização *Mujeres por la Paz*, que por sua vez é parte da *Cumbre de las Mujeres*, ela não foi eleita como representante direta da Cumbre na Instância.

Isa Lima Mendes e Monica Herz

As plataformas nacionais são vocais na defesa da Instância, sua importância e representatividade regional na construção da paz, seu esforço de sobrevivência e resistência diante das dificuldades por ela vivenciadas, e seu peso simbólico. Entretanto, vê-se também que se mantiveram distantes de suas atividades, com um contato esporádico e usualmente focado na socialização mútua de informes. Há, no geral, uma interpretação das plataformas de que seus trabalhos são complementares, mas diferentes e separados, de modo que não se percebe a atribuição de um papel representativo à Instância nessa relação.

Esse movimento de diferenciação precisa ser entendido à luz do peso e da natureza de grandes plataformas de mulheres na Colômbia, como a *Cumbre de las Mujeres* e o GPAZ, que, embora gestadas apenas recentemente no contexto do atual processo com as FARC, são conformadas por atores muito diversos e há muito centrais para o debate sobre os direitos das mulheres e a paz no país. A *Cumbre*, especificamente, é amplamente reconhecida pelo seu papel decisivo para a inclusão de mulheres na mesa de negociações em Havana. O GPAZ reúne organizações como a *Red Nacional de Mujeres*, a *Sisma Mujer* e a *Corporación Humanas*, para citar apenas alguns exemplos. A *Cumbre de las Mujeres*, por sua vez, tem como membros organizações como a *Ruta Pacífica de las Mujeres*, a *Casa de la Mujer*, a *Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad* [LIMPAL] e a *Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas* [CNOA].

Quando falamos sobre os movimentos de mulheres colombianas, portanto, é preciso sempre lembrar do seu alto grau de complexidade e das diferentes formas de articulação nacional e regional ali observadas. Entre os exemplos mencionados, há algumas organizações de atuação individual estritamente nacional, como a *Sisma Mujer* e a *Casa de la Mujer* (embora isso não as impeça de se envolver em projetos regionais e integrar alianças e redes mais amplas ao lado de organizações regionais, como nas duas plataformas em questão). Por outro lado, outros desses exemplos listados acima foram construídos a partir de grandes redes de organizações, com um alcance regional obtido a partir de uma atuação ramificada e capilar. A *Ruta*

Pacífica e a CNOA, por exemplo, são compostas por mais de 300 organizações cada, com uma complexa estrutura própria que acomoda sua atuação regional, bem como sua consolidação e convergência nacionais. Há, em outras palavras, um movimento de aglutinação e articulação em torno dessas grandes plataformas, que assumem, com muita legitimidade, um papel representativo de organizações de mulheres em debates sobre a paz em nível nacional.

Diante da estruturação interna da Instância, suas escolhas políticas e sua relação com outros atores nacionais, ela naturalmente inseriu-se em uma “divisão de trabalho” na produção de informes de seguimento à implementação do enfoque de gênero. Diferentes atores o fazem – e.g. as plataformas nacionais de mulheres, o Instituto Kroc, as entidades do componente internacional de acompanhamento, órgãos do governo, a própria Instância –, cada um a partir do seu próprio mandato, status institucional, agenda política e métodos. Nesse contexto, o trabalho da Instância no geral foi lido por atores nacionais (e alguns internacionais) a partir de uma lógica de “especialização regional” associada a seu discurso, suas prioridades e sua própria composição (já que as mulheres das regiões eram maioria). Tal especialização também se deve à natureza do conflito e ao caráter do processo de paz de forma geral – que se pretende territorial, com atenção ao campo, às regiões mais afetadas pelo conflito, e com enfoque não só de gênero mas também étnico. Parecia, portanto, um direcionamento orgânico que – conformada como estava e inserida no ambiente em que estava – a Instância se especializasse e voltasse sua atenção e esforços ao âmbito territorial.

Apesar dos enormes desafios impostos ao seu trabalho, as integrantes da Instância conseguiram viajar e se reunir com mulheres de diversas regiões para realizar exercícios de escuta e troca de experiências. A Instância observa, assim, que “dado su carácter plural, territorial y de procesos organizativos diferentes, pone en primer plano del seguimiento las ‘voces de las mujeres’ en su diversidad; ellas quienes viven plenamente en los territorios, pueden dar cuenta de cómo va la implementación del Acuerdo Final de Paz desde

Isa Lima Mendes e Monica Herz

el enfoque de género” (Instância Especial, 2021, p. 16). Em 2019, por exemplo, a Instância reportou a realização de encontros territoriais chamados *Voces territoriales de mujeres y personas LGBT para la paz* em cada uma das 16 zonas PDET, reunindo um total de 689 mulheres. Os encontros se davam em três momentos: primeiro, reuniam-se com instituições locais, nacionais ou internacionais presentes na região em questão; em seguida, realizavam encontros com mulheres de municípios da zona PDET para identificar avanços, dificuldades e recomendações; e, por fim, reuniam-se com ex-combatentes em processo de reincorporação (Instância Especial, 2019, p. 19). Em 2020, já em meio à pandemia, deram continuidade a esse trabalho através do *Observatorio de Género COVID-19 en Clave de Paz*, que realizou encontros de forma remota.

Em sua abordagem regional, a Instância esteve preocupada em exercer um papel representativo o mais horizontal possível, de escuta, *vocería* e construção de pontes. Apesar disso, nota-se que a diluição desse trabalho diante da tarefa monumental de se fazer presente nessas diversas regiões, com todas as dificuldades enfrentadas, faz com que a Instância ainda encontre nos territórios muito desconhecimento e desengajamento em relação a quem são e que papel desempenham na implementação do acordo de paz. Além disso não depor contra os esforços das integrantes da Instância, isso também está relacionado com uma sensação mais ampla de que ao longo dos últimos anos a implementação do acordo falhou em promover transformações reais nas vidas das populações mais afetadas pelo conflito.

Logros e desafios

A partir da atuação acima descrita, pode-se dizer que o espaço que a Instância Especial ocupa no arcabouço de implementação do acordo de paz ao final do seu primeiro período de funcionamento é o produto de (i) questões estruturais e as ferramentas que ela recebeu para trabalhar, (ii) a forma como suas integrantes buscaram construí-la

enquanto mecanismo institucional, e (iii) como esses dois aspectos foram interpretados por atores externos na sua relação com a Instância. Com isso em mente, buscamos em seguida resumir os maiores logros e desafios da Instância, com atenção especial à forma como esse saldo afetou o estabelecimento de um papel representativo por sua parte.

A capacidade da Instância de se estabelecer enquanto mecanismo legitimamente representativo dos movimentos de mulheres do país foi fortemente afetado por fatores estruturais que não podem ser subestimados. Como se sabe, um dos fatores circunstanciais mais relevantes foi a pandemia de COVID-19 e, em sua decorrência, a extensão do mandato da primeira equipe de dois a quase cinco anos de funcionamento. Embora tenham continuado exercendo o papel atribuído ao mecanismo após o período inicialmente previsto para suas atividades, a conciliação do trabalho na Instância com outros compromissos foi se tornando progressivamente mais difícil, ainda mais quando combinada aos outros desafios aqui observados.

É preciso lembrar, ademais, que o ativismo e o exercício de funções políticas na Colômbia necessariamente representam um risco à segurança e à vida das pessoas, especialmente nas regiões. Em 2019, Mayerlis Angarita, representante de vítimas na Instância, sofreu um atentado a tiros em Barranquilla (Fajardo, 2022, p. 15; *El Tiempo*, 2019). Em 2020, a Instância veio a público alertar para o fato de que mais da metade de suas integrantes enfrentavam alto risco à sua segurança e integridade pessoal e familiar. Naquele momento, cinco das 16 representantes já haviam sido obrigadas a suspender suas atividades e se deslocar de seus locais de origem; outras cinco tiveram de limitar parcialmente sua participação. Ou seja, 62,5% da Instância encontrava-se sem garantias básicas de segurança para o desempenho de suas atividades (Instância Especial, 2020). Em 2021, durante o processo de eleição da segunda equipe da Instância, a representante pré-eleita pelo departamento de Huila ao assento reservado às vítimas do conflito, Derly Pastrana Yara, foi assassinada (Fajardo, 2022, p. 15).

Isa Lima Mendes e Monica Herz

A falta de vontade política do governo Iván Duque também pode ser mencionada como elemento crucial entre esses fatores estruturais. Sabe-se que o governo dificultou o andamento da implementação e afetou a evolução não só das medidas do enfoque de gênero, mas do acordo como conjunto. Na esteira de tal cenário, a falta de orçamento governamental fixo teve imenso impacto sobre o planejamento e a execução de planos pela Instância, de modo que não constitui exagero ou romantização dizer que o trabalho do mecanismo foi empurrado pela força de vontade de suas representantes, por uma existência em constante “modo de sobrevivência”, à custa de muita sobrecarga. Na falta de uma remuneração pelo trabalho desempenhado, as integrantes precisavam manter suas atividades profissionais anteriores ao mesmo tempo em que se dedicavam à Instância, o que implicava rotinas bastante demandantes. Para uma das entrevistadas, isso precisa ser entendido como aberta discriminação de gênero, especialmente considerando que outros espaços estabelecidos à mesma época, como a Comissão da Verdade, remuneravam seus integrantes (Entrevista 7). Tal discriminação reflete a impressão socialmente construída e naturalizada de que a agenda de gênero está desconectada do cenário político “geral”, é uma “tarefa a mais” e um fardo adicional a ser carregado pelas mulheres. Algo parecido pôde ser observado na Subcomissão de Gênero durante os Diálogos de Havana – era considerado “trabalho adicional” sem espaço e horário exclusivos, e por isso foi igualmente possibilitado pelo sacrifício de suas e seus integrantes (Mendes, 2022b). Desse modo, todos os sucessos e falhas da atuação da Instância precisam ser pensados levando em consideração a ausência de estabilidade financeira em que se encontravam.

A questão orçamentária também revela o papel central de atores internacionais como a ONU Mulheres e o *Fondo Multidonante*, que ao final foram responsáveis pela viabilização do trabalho da Instância, sua produção de informes e recomendações, sua interlocução com atores políticos e suas viagens entre Bogotá e as regiões. Apesar da importância desse suporte, a dependência de financiamento

no formato de projetos também trouxe consequências significativas para a construção da identidade institucional da Instância – um mecanismo formal, estabelecido pelo acordo de paz –, bem como a forma como ela foi vista e tratada por uma série de outros atores engajados na construção da paz. Além de alterar a natureza do planejamento de suas atividades para caber nos cronogramas dos financiadores e não nos fluxos e processos da política pública, esse modo de funcionamento acabou por frequentemente colocar a Instância na posição de “apenas mais uma organização de mulheres”. Já que esse mesmo financiamento internacional também era destinado a patrocinar as atividades de grandes organizações de sociedade civil, tornou-se difícil diferenciar a atuação da Instância – ela própria conformada por representantes de organizações de mulheres – e o trabalho dessas grandes organizações no contexto não estatal.

Nesse sentido, era comum nas nossas entrevistas com atores-chave para o enfoque de gênero que a Instância fosse inadvertidamente listada em pé de igualdade com entidades da sociedade civil – e.g. “mantínhamos diálogo com a Instância, as organizações x, y, z etc.”, ou “organizávamos eventos e convidávamos x, y, z, e a Instância”. Isso não escapou às integrantes da Instância, que mencionavam essa indistinção com incômodo – não porque queriam ser as únicas representantes de mulheres nestes recintos, mas porque esperavam que se reconhecesse o seu caráter distinto enquanto mecanismo do arcabouço institucional da implementação. Ainda que a convivência nesses espaços fosse esperada e, em conformidade com as atribuições da Instância, *necessária*, a dificuldade em diferenciar sua natureza institucional daquela de grandes organizações de mulheres mostra que seu estabelecimento e seu modo de funcionamento não facilitaram a construção de uma identidade política representativa e diferenciada. Em outras palavras, embora a Instância tal como estabelecida pelo acordo constitua um mecanismo político inédito no contexto mundial da construção da paz, na prática vemos que houve certa dificuldade em construí-la e projetá-la em torno dessa peculiaridade. Como já mencionado, isso está relacionado, entre outras coisas, com

Isa Lima Mendes e Monica Herz

a sua dificuldade na obtenção de recursos públicos fixos e à sobreposição de uma série de atores em torno da produção de informes de seguimento sobre a implementação, mais especificamente o enfoque de gênero.

No contexto interno da Instância, já destacamos acima a importância atribuída à construção de uma identidade própria para a instituição, considerando que se tratava de sua primeira formação e que seus membros se encontravam, em sua maioria, espalhadas pelo país. Dois aspectos desse processo merecem atenção. Primeiro, cabe mencionar que as dificuldades estruturais acima citadas privaram as integrantes de um tempo de convivência informal que poderia ter ajudado nessa construção e, por conseguinte, em sua projeção para fora. Durante as entrevistas, por exemplo, algumas pessoas lamentaram o fato de que o primeiro grupo da Instância sequer teve oportunidade de realizar um evento interno de balanço e encerramento de atividades.

O outro aspecto importante a ter em mente nesse processo diz respeito ao atravessamento entre a atuação individual das representantes na Instância e sua vinculação e pertencimento às suas respectivas organizações. Isso se revela bastante delicado para setores cujas demandas guardam diferenças sensíveis em relação àquelas que dominam os debates sobre os direitos das mulheres, geralmente pautadas por léxicos feministas e de gênero. As mulheres indígenas, por exemplo, formulam suas reivindicações a partir de sua própria cosmovisão e suas noções de pertencimento familiar e geracional, o que, nesse contexto de consolidação institucional, implicava uma negociação em torno da unificação de conceitos (Entrevista 8). A existência dessas “representações concorrentes” pode ter complexificado o processo de reconhecimento da Instância como entidade una e coesa, tanto “para dentro” quanto “para fora”. Ou seja, é preciso questionar até que ponto as integrantes da Instância representam suas próprias organizações e a partir de que ponto elas são representantes individuais com autonomia para tomar decisões no âmbito da entidade. Ao mesmo tempo em que as integrantes foram escolhidas

e atuavam em representação de suas organizações, elas também precisavam atuar e falar em nome da Instância. Apenas depois da conciliação entre esses dois papéis se torna possível construir em torno da Instância um senso próprio de reconhecimento e um papel representativo mais amplo, com a articulação de uma identidade bem definida e a formulação de reivindicações representativas (*representative claims*) em relação aos movimentos de mulheres (Saward, 2010).

Entre os movimentos sociais colombianos, ademais, o caminho para a formulação de laços representativos passa necessariamente por processos *bottom-up* de legitimação e pela identificação e seleção, nos termos de Pitkin, de representantes *descriptivas*, que façam parte dos setores sociais em busca de inclusão política. Há uma crença compartilhada de que diferentes perfis de representantes – mulheres indígenas, afrocolombianas, campesinas, vítimas, LBTI etc. – precisam estar presentes e originar-se dos próprios movimentos para que cada um desses grupos de fato esteja representado. Há uma preocupação central com a *representatividade* da liderança política que se propõe a falar em nome dos movimentos. Assim, quando perguntávamos a pessoas de diferentes filiações se a Instância representa os movimentos de mulheres, com frequência as respostas (negativas ou positivas) eram justificadas à luz da distribuição dos assentos da Instância entre diferentes setores do movimento.

Além de descritivo, o exercício representativo visto como democrático e legítimo é aquele o mais horizontalizado possível, de modo que há uma rejeição a delegações amplas de poder de decisão e uma preocupação em demolir hierarquias. Rotineiramente associada à política formal eleitoral, à corrupção e à exclusão, a representação em instâncias políticas formais acaba por ser encarada com desconfiança ou como um “mal necessário,” e não como um avanço democrático. Em outras palavras, a sensação é que, para os movimentos, se a representação política precisa ocorrer, que se aproxime ao máximo de um exercício participativo. A interação entre papéis representativos e participatórios no âmbito dos movimentos sociais portanto se revela um tópico de importante discussão aqui. A visão dicotômica

Isa Lima Mendes e Monica Herz

que separa a representação e a participação, vendo-as como complementares, mas diferentes, ou até como opostas e autoexcludentes, costuma ser dominante nos debates. Porém, esse ponto de vista não agrega à compreensão de instituições políticas pioneiras e atípicas como a Instância, em que a representação e a participação estão indissociavelmente entrelaçadas. As integrantes estão envolvidas em processos de participação e vêm dos movimentos, respondem a estes e defendem decisões de cunho horizontal e coletivo, mas, ao mesmo tempo, são eleitas para mandatos em que desempenham um papel de ponte política entre sociedade e governo na transmissão das demandas das mulheres. De que forma os movimentos podem ser apropriar de mecanismos representativos em seu benefício?

Essa dificuldade em delinear claramente as responsabilidades representativas da Instância – e fazer com que estas sejam reconhecidas pelas organizações de mulheres engajadas com a agenda da paz – também está diretamente relacionada, conforme já mencionado acima, à relação entre suas tarefas de ordem técnica e política. Percebe-se no discurso de diferentes entrevistadas uma preocupação com a parte técnica das atribuições da Instância. Em alguns casos, tanto em depoimentos de dentro quanto de fora da Instância, sublinhou-se a necessidade que se pudesse contar com suporte técnico profissional, não só no sentido de orientar e aconselhar a execução do trabalho de seguimento nas regiões como também de liberar parte do tempo investido nesse tipo de levantamento para a realização de atividades de diálogo e articulação política. No geral, existe uma grande valorização da lapidação técnica do trabalho produzido pelos movimentos de mulheres. Em uma realidade em que as mulheres precisam lutar constantemente para serem ouvidas, abordagens aceitas como técnicas tendem a acumular maior respeitabilidade, ajudando a validá-las frente a instituições estatais e atores internacionais, que tendem a falar (e exigir) essa linguagem.

Ciente de que nenhuma técnica é neutra, a Instância de certa forma tensionou essa exigência ao insistir que era técnica *e política*, e, em alguns momentos, fazer questão de amarrar as duas coisas na

expressão *técnico-política*. Isso, é claro, não significa que ignoravam a necessidade de um enquadramento técnico, algo que buscaram fazer principalmente com o apoio de integrantes que tinham experiência no assunto (Martha Sánchez e Rocío Pineda-García, que acumulavam passagens por cargos públicos, foram muito mencionadas nas entrevistas como referências internas nesse sentido). Porém, tal trabalho era visto não apenas como intimamente relacionado às questões políticas mais sensíveis defendidas pela Instância, ou como um insumo necessário para a ponderação de sua agenda política sobre a implementação. Via-se a própria tarefa técnica como atravessada por uma série de elementos políticos que também se levantava com frequência nas entrevistas. Podemos dizer, por exemplo, que a ausência de dados desagregados por gênero, orientação sexual, raça, classe etc., representa uma questão técnica com desdobramentos políticos cruciais. O mesmo se poderia dizer a respeito da reivindicação da Instância pela coleta e compartilhamento pelo governo não só de *dados de gestão* sobre o enfoque de gênero (i.e. números que mostram a execução ou não de ações políticas), mas também de *indicadores de impacto*, sem os quais os efeitos reais da implementação das medidas de gênero tal como alegado pelo governo jamais serão conhecidos.

Conforme relatado na seção “As mulheres e a implementação das medidas de gênero do Acordo de paz”, muito se reportou entre as integrantes da Instância o que rotulam de “mulherismo”, ou seja, uma fixação despolitizante do governo e de mecanismos da implementação em reportar estritamente dados quantitativos sobre o papel atribuído a mulheres na implementação das medidas do acordo. Como elas alertam, no entanto, pouco se agrega ao dizer “realizou-se uma atividade participativa em tal localidade PDET, x mulheres estiveram presentes”. Quem eram essas mulheres? o que defendiam? Como a Instância alerta, trata-se em muitos momentos de uma estratégia deliberada para afastar o diálogo qualitativo e crítico trazido pelos movimentos de mulheres a essas arenas. Essa e outras preocupações da Instância mostram a importância de sua insistência em reconhecer-se como um espaço político a todo momento.

Isa Lima Mendes e Monica Herz

Duas questões, no entanto, impediram que essa tônica política levasse a um reconhecimento representativo mais amplo de suas atividades. Em primeiro lugar, podemos mencionar o baixo grau de exigibilidade política de suas demandas e recomendações, o que atrapalhou que a Instância construísse em torno de si uma autoridade que a teria ajudado a assumir um papel maior de confluência. Em segundo lugar, e relacionado ao ponto anterior, há a falta de contato mais constante com outros atores, em particular as plataformas nacionais de mulheres, que impediu uma maior articulação e apropriação política em torno das suas decisões. Por esse motivo, um de seus maiores *statements* políticos, a eliminação da suplência e a consequente expansão do grupo, não foi bem aceito por atores externos. Embora o gesto seja justificável em muitos sentidos, como discutido anteriormente, sentiu-se que se tratava de uma alteração unilateral do seu mandato formal, o que, por sua vez, abriria espaço para o descumprimento de promessas feitas à Instância pela institucionalidade.

Uma maior coordenação entre a Instância e as organizações de mulheres revela-se crucial para o novo mandato que se inicia este ano, e ações nesse sentido se mostram necessárias de ambos os lados. Como comenta uma das entrevistadas em relação à Instância, “falta un ejercicio de coordinación y un diálogo de expectativas un poco más amplio, que [...] le apueste a recoger las preocupaciones y los objetivos que tienen otras instancias [...]”. É crucial, nesse sentido, que a Instância “se asuma como un espacio en que las plataformas se puedan encontrar para tener una vocería institucionalizada de lo que implica el cumplimiento en este momento y los retos que hay en la implementación” (Entrevista 1). Na direção oposta, ademais, “el movimiento de mujeres en su conjunto, con todos los matices, podría apropiarse más, y darle la importancia que tiene la instancia” (Entrevista 4).

Os maiores desafios da Instância, assim como sua capacidade de angariar reconhecimento representativo, serão pautados daqui em diante à luz da chegada do novo governo nacional e da forma como

este conduzirá o processo de paz, bem como da instalação da segunda equipe, já eleita. Vale à pena, nesse sentido, chamar atenção à seleção das novas integrantes e que potenciais mensagens ela pode nos transmitir. O processo, que deveria ter sido realizado em 2020, foi postergado devido à pandemia e ocorreu apenas entre maio e agosto de 2021. O regramento e a distribuição de assento originais sofreram algumas alterações em relação ao original (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2021). Quatro vagas, consideradas nacionais, serão ocupadas por representantes de organizações nacionais; LGBTI; negras, afrocolombianas, raizales ou palenqueras; e, como novidade, há um assento reservado a organizações indígenas. No âmbito territorial, além da manutenção de um assento para mulheres vítimas, há dois assentos para organizações territoriais, e, também como elemento novo, um assento fixo para mulheres campesinas.

Houve intenso debate sobre a possibilidade de conceder um assento a uma *firmante* do acordo de paz, o que foi apoiado pelas integrantes da Instância, mas recebido com resistência pelo governo. Por um lado, argumentou-se que, por serem partes do acordo de paz, as ex-combatentes têm instâncias próprias a partir das quais atuar e demandar seus direitos. Por outro, também se defendeu que boa parte dessas mulheres, em particular aquelas que estão distantes das arenas políticas das grandes cidades, não têm espaço real nos mecanismos políticos da implementação e deveriam ser aceitas na condição de mulheres que fizeram, ou tentam fazer, uma transição à vida civil (e merecem falar em nome delas mesmas). Ao final, decidiu-se que uma mulher em reincorporação a ser indicada pelo CNR integrará a Instância na condição de convidada permanente, mas ainda sem direito a voto.

De modo geral, há entre as pessoas que entrevistamos a impressão de que o segundo processo de seleção despertou menos entusiasmo entre as mulheres do que o primeiro, em que a Instância era uma novidade e a implementação se encontrava com outro ímpeto. Isso poderia ser explicado em parte, de acordo com elas, pela

Isa Lima Mendes e Monica Herz

insuficiente socialização da chamada e as dificuldades enfrentadas por lideresas no processo de postulação, por exemplo na obtenção de transporte às assembleias ou na comprovação dos pré-requisitos solicitados. Outras pessoas veem envolvimento destoantes entre as regiões, supostamente mais empenhadas no processo, e o contexto nacional, onde houve uma procura menor. Na realidade, os números fornecidos pela Instância não parecem revelar uma queda de interesse: foram 892 organizações pré-registradas, 100 assembleias departamentais onde participaram 545 organizações, 652 mulheres e 141 postuladas, das quais 94 foram pré-selecionadas (Instância Especial, 21 de dezembro de 2021). No âmbito nacional, o que sim se observou foi uma tendência à “anteriorização” da decisão – ao contrário do primeiro processo, que teve seis duplas concorrendo e falta de consenso no momento da escolha, neste houve uma movimentação anterior à escolha em si, o que garantiu a formação de consenso em torno dos nomes²⁰ que seriam enviados à CSIVI. Poderíamos dizer, ademais, que a maior “setorização” dos assentos ajudou a reduzir, ou ao menos a localizar, a competição anteriormente existente – muito embora restem críticas sobre a ausência de grupos que ainda não contam com assento fixo, como, por exemplo, as *firmantes* ou as mulheres jovens.

Em dezembro de 2021, a Instância enviou os nomes das selecionadas à CSIVI, que finalmente encerra o processo e divulga a nova equipe em maio de 2022.

²⁰ Ver <https://www.mapp-oea.org/iniciaron-elecciones-de-la-instancia-especial-de-mujeres-para-el-acuerdo-de-paz/>

A representação política das mulheres colombianas ...

Tabela 3. Integrantes da segunda equipe da Instância Especial de Mulheres

	Titulares	Suplentes
Territoriais	Dilcia del Socorro Benítez (Nariño / Mujeres Nariñenses por la paz). Graciela Virgüez Contreras (Meta / Colectiva Enredhadas por la Paz).	Carmen Celina Suarez (Santander / Confluencia de Mujeres). Beatriz Hernández (Magdalena / Semillas Verdes).
Campesinas	Diana Molina (Huila / Asociación mujeres por un nuevo paraíso).	Angélica María Celi (Cauquetá / Coordosac).
Vítimas	María Emilse Castillo (Arauca / Red de Mujeres Vida y Rastros de Paz).	María Arbey Cortez (Vaupés / Asomvideva).
Nacionais	Diana Salcedo (Liga Internacional de Mujeres por la paz y la Libertad).	Marisol Avendaño (ASODEMUC).
Afro	Isamary Quinto Mosquera (Colectiva Matamba Acción Afrodiaspórica).	Castriela Hernández (trenzado de mujeres cimarronas).
LBTI	Johana Maturana (Organización colectiva raras no tan raras).	Tatiana Galera Cueto (Corporación Feminista Caribeña).
Indígenas	Dunen Kaneybia Muelas Izquierdo (Confederación Indígena Tayrona).	Carmenza Suarez (Organización Nacional de Pueblos Indígenas del Amazonas).

Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

A representação das mulheres na implementação do acordo de paz enfrenta uma série de desafios de naturezas distintas, que decorrem não só de exclusões estruturais e históricas, mas também de fatores externos e internos ao exercício representativo por membros de organizações de mulheres. No sentido estrutural, são conhecidas as dificuldades enfrentadas pela atuação política dos movimentos de mulheres, incluindo questões de (falta de) vontade política estatal, questões financeiras e orçamentárias, e de garantias de segurança ao ativismo. Em sua relação com o mundo externo, a representação desempenhada neste contexto encontra problemas de articulação com atores estatais e não estatais, bem como obstáculos à criação de condições de exigibilidade política em torno de suas atribuições e à consolidação de uma identidade coletiva amplamente reconhecida e disseminada. No âmbito interno ao funcionamento de funções representativas, chama atenção a importância do estabelecimento de

Isa Lima Mendes e Monica Herz

regras de funcionamento dialogadas e socializadas entre o público que se espera representar, não só em relação à distribuição de assentos em instâncias representativas, mas também a questões estratégicas de ordem técnica e política.

Nota-se que a porta de entrada para a discussão de representações não convencionais, como aquelas aqui estudadas, é necessariamente construída a partir da representatividade e de uma representação do tipo descritivo, que só em um segundo momento são interpretadas a partir de uma chave de ação ou delegação de poderes. A criação de lideranças legítimas de baixo para cima, a partir da semelhança, da experiência prévia e da ação horizontal dá lugar a um sem-número de “representações concorrentes” que, na ausência de articulações estratégicas unificadas, não se consolidam em uma direção compartilhada de ação. A participação e a representação aqui se mesclam e se confundem, ainda que a primeira tradicionalmente receba maior endosso e confiabilidade enquanto a segunda é encarada com desconfiança e associada à exclusão política e à corrupção. Vale à pena, no entanto, que nos perguntemos qual o potencial transformador por trás de uma apropriação crítica da representação enquanto ferramenta, rótulo político e instrumento de articulação e pressão da sociedade na construção da paz.

Referências

Araújo, Cícero (2006). Representação, retrato e drama. *Lua Nova*, (67), p. 229-260.

Bocanumenth, Matthew e Cuartas, Felipe P. (11 de março de 2022). Curules de víctimas en el Congreso pueden promover la paz en Colombia. *WOLA*. <https://www.wola.org/es/>

analisis/curules-de-victimas-en-el-congreso-pueden-promo-
ver-la-paz-en-colombia/

Collins, Patricia H. e Bilge, Sirma (2021). *Interseccionalidade*. São Paulo: Boitempo.

Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implemen-
tación [CSIVI] (11 de abril de 2017). *Comunicado conjunto #18*. Bo-
gotá: CSIVI. [http://es.presidencia.gov.co/Documents/170411_Co-
municadoConjunto18.pdf](http://es.presidencia.gov.co/Documents/170411_Co-
municadoConjunto18.pdf)

Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implemen-
tación [CSIVI] (18 de dezembro de 2017). *Comunicado conjunto #21*.
Bogotá: CSIVI. [http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2017/
Documents/171219-Comunicado-21-CSIVI-genero.pdf](http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2017/
Documents/171219-Comunicado-21-CSIVI-genero.pdf)

CONPES (22 de junho de 2018). *Por un futuro: Política nacional para
la reincorporación social y económica de exintegrantes de las FARC-
EP*. [https://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_
final_web.pdf](https://www.reincorporacion.gov.co/es/Documents/conpes_
final_web.pdf)

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolida-
ción (2021). *Elecciones: Instancia Especial de Mujeres 2021. Cartilla
Elecciones*. [https://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lSer-
vicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=677](https://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lSer-
vicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=677)

Contreras, María I. N. (2017). Aspectos novedosos de la participa-
ción política de las mujeres en el proceso de paz con las FARC-EP.
Cuadernos de estrategia, (189), 209-220.

Corredor, Elizabeth (2021). On the strategic uses of Women's Ri-
ghts: Backlash, rights-based framing, and anti-gender campaigns
in Colombia's 2016 Peace Agreement. *Latin American Politics and
Society*, 63(3), 46-68. [<https://doi.org/10.1017/lap.2021.24>].

Isa Lima Mendes e Monica Herz

Crenshaw, Kimberlé (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299.

El Tiempo (20 de maio de 2019). *Líder Mayerlis Angarita salió ilesa de ataque sicarial en Barranquilla*. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/atentado-contralider-social-mayerlis-angarita-en-barranquilla-363916>

El Tiempo (15 de março de 2022). *Curules para la paz: Estas son las 16 personas que van a llegar a ocuparlas*. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/elecciones-2022/congreso/curules-de-paz-estos-son-los-representantes-electos-658393>

Fajardo, July S. (abril de 2022). Una aproximación a la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz de Colombia. *BPC Policy Brief* (Rio de Janeiro: CLACSO/BPC/Núcleo de Estudios Interdisciplinarios Iberoamericanos), 12(2). <https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2022/06/Una-aproximacion-a-la-Instancia-Especial-de-Mujeres-para-el-Enfoque-de-Genero-en-la-Paz-de-Colombia-1.pdf>

FARC (janeiro de 2020). *Estrategia integral para la reintegración de las mujeres de las FARC*. S.d.

Grupo Género en la Paz [GPAZ] (de maio de 2021). *La paz avanza con las mujeres – III Informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Cuatro Ojos Editorial.

Indepaz (4 de julho de 2022). *Líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmantes de acuerdo asesinados em 2022*. <https://indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2022/>

A representação política das mulheres colombianas ...

Instância Especial de Mulheres (agosto de 2017). *Documento programático*. 2017. Bogotá: Instancia Especial de Mujeres.

Instância Especial de Mulheres (novembro de 2019). *Enfoque de género y paz territorial: Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Instancia Especial de Mujeres para Contribuir a garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final de Paz.

Instância Especial de Mulheres (2020). *Comunicado sobre el alto riesgo para la seguridad e integridad personal y familiar de integrantes de la Instancia Especial de Mujeres*. <https://www.instanciagenero.org/2020/12/19/comunicado-sobre-el-alto-riesgo-para-la-seguridad-e-integridad-personal-y-familiar-de-integrantes-de-la-instancia-especial-de-mujeres/>

Instância Especial de Mulheres (fevereiro de 2021). *Enfoque de género y paz territorial: Balance a cuatro años de la firma del acuerdo final de paz*. Bogotá: Instancia Especial de Mujeres para Contribuir a garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final de Paz.

Instância Especial de Mulheres (21 de dezembro de 2021). *Evaluación de las hojas de vida de pre-seleccionadas en las asambleas territoriales*. <https://www.instanciagenero.org/2021/12/21/resultado-evaluacion-de-las-hojas-de-vida-de-preseleccionadas-en-las-asambleas-territoriales/>

Instituto Kroc (2022). *Five years after the signing of the Colombian Final Agreement: Reflections from implementation monitoring (December 2020 to November 2021)*. South Bend: Universidade de Notre Dame.

Lamus, Doris (23-24 de setembro de 2009). Movimiento feminista o Movimiento de mujeres en Colombia [ponencia]. Em *Seminario internacional "Mujer con voz la política sí va"*. Medellín, Colombia.

Isa Lima Mendes e Monica Herz

Mendes, Isa L. (2022a). Las mujeres colombianas y el proceso de paz con las FARC. Em C. Fuentes et al. (eds.), *Mujeres y política exterior en América Latina: Un mundo de desigualdades*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Mendes, Isa L. (2022b). The Political Representation of Colombian Women in the Havana Dialogues (2012-2016). *International Negotiation*, (27), 1-27. [<https://doi.org/10.1163/15718069-bja10049>].

Misión de Observación Electoral (2021). *Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes (2022-2026 y 2026-2030)*. <https://www.moe.org.co/en/circunscripciones-transitorias-especiales-de-paz-para-la-camara-de-representantes-2022-2026-y-2026-2030/>

Mouffe, Chantal (2016). Democratic Politics and Conflict: An Agonistic Approach. *Política Común*, (9). <https://quod.lib.umich.edu/p/pc/12322227.0009.011?view=text;rgn=main>

Muelle, Camila E. (2017). Cómo hacer necropolíticas en casa: Ideología de género y acuerdos de paz en Colombia. *Sexualidad, Salud y Sociedad*, (27), 172-198. [<https://doi.org/10.1590/1984-6487.sess.2017.27.10.a>].

Mujeres Afrocolombianas, Negras, Raizales y Palenqueras Integrantes de Organizaciones de Mujeres y Mixtas del Pueblo Afrocolombiano (27 de julio de 2017). *Donde hay una mujer negra, estamos todas las mujeres negras* [comunicado 2]. <https://www.facebook.com/convergenaciacoa/posts/1566207923451827>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Em *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP*. Bogotá: Presidencia de la República.

Pateman, Carole (1988). *The sexual contract*. Cambridge: Polity Press.

Phillips, Anne (1995). *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.

Pitkin, Hanna (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

Presidencia de la República de Colombia (16 de junho de 2017). Comunicado Conjunto de la CSIVI. <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170616-Comunicado-Conjunto-de-la-CSIVI>

Rehfeld, Andrew (2006). Towards a General Theory of Political Representation. *The Journal of Politics*, 68(1), 1-21.

Restrepo, Andrea (22 de março de 2022). Experiencia de trasversalización del enfoque de género en planes y programas de reincorporación. Em *Seminário “A Representação das Mulheres Colombianas na Implementação do Acordo de Paz com as FARC”*. <https://www.youtube.com/watch?v=D668dghdJ2Y>

Ríos, Maria A. e García, Quintero, Beatriz (20 de março de 2022). Las barreras para la participación política de las mujeres. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/las-barreras-la-participacion-politica-las-mujeres/>

Rojas, Catalina (2014). Las mujeres y la construcción de la paz en Colombia: Resistencia a la guerra, creatividad para la paz. Em V. Bouvier (ed.), *Colombia: La construcción de la paz en tiempos de guerra*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. [Edição Kindle].

Sandino, Victoria (22 de março de 2022). [Participação]. Em *Seminário “A Representação das Mulheres Colombianas na Implementação do Acordo de Paz com as FARC”*. <https://www.youtube.com/watch?v=D668dghdJ2Y>

Isa Lima Mendes e Monica Herz

Saward, Michael (2010). *The representative claim*. Oxford: Oxford University Press.

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (2018). *Primer Informe de la implementación del Enfoque de Género en los Acuerdos de Paz en Colombia para los verificadores Internacionales*. Bogotá: CINEP/PPP-CERAC.

Semana (15 de julho de 2022). JEP prepara macrocaso sobre violencia sexual en el conflicto armado. *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/jep-prepara-macrocaso-sobre-violencia-sexual-en-el-conflicto-armado/202255/>

Torres, Natalia (28 de setembro de 2020). Dos años de la política de paz con legalidad, sin “paz”. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/column/dos-anos-de-la-politica-de-paz-con-legalidad-sin-paz/>

Vieira, Mónica B. e Runciman, David (2008). *Representation*. Malden: Polity Press.

Wills, M. Emma (2004). Los cinco viajes de los feminismos en Colombia (1980-1999): Avances y estancamientos. Em A. Panfichi (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. San Diego: Fondo de Cultura Económica.

Young, Iris M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Zerilli, Linda (2006). Feminist Theory and the Canon of Political Thought. Em J. S. Dryzek, B. Honig e A. Phillips (eds.), *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Zulver, Julia (2022). *High-Risk Feminism in Colombia: Women’s mobilization in violent contexts*. New Brunswick: Rutgers University Press. [Edição Kindle].