

ADRIANA AVELAR TAVARES

**JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E ENFOQUE DE GÊNERO:
O CASO DOS ACORDOS DE HAVANA E DO PROCESSO DE PAZ DA COLÔMBIA**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Prof.^a Doutora Eunice Aparecida de Jesus Prudente

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Faculdade de Direito

São Paulo - SP

2021

ADRIANA AVELAR TAVARES

**JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E ENFOQUE DE GÊNERO:
O CASO DOS ACORDOS DE HAVANA E DO PROCESSO DE PAZ DA COLÔMBIA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direitos Humanos, sob a orientação da Prof.^a Doutora Eunice Aparecida de Jesus Prudente.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Faculdade de Direito

São Paulo - SP

2021

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação

Universidade de São Paulo

Biblioteca Central

AVELAR TAVARES, ADRIANA

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E ENFOQUE DE GÊNERO: O CASO DOS ACORDOS DE HAVANA E DO PROCESSO DE PAZ DA COLÔMBIA/ Adriana Avelar Tavares; Orientadora: Professora Doutora Eunice Aparecida de Jesus Prudente - São Paulo, 2021, 205 p.

Dissertação (Mestrado- Mestrado em Direito) -

Universidade de São Paulo, 2021

1. Gênero 2. Justiça de Transição 3. Colômbia 4. Processos de paz

AVELAR TAVARES, Adriana. Justiça de transição e enfoque de gênero: o caso dos Acordos de Havana e do processo de paz da Colômbia. Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direitos Humanos, sob a orientação da Prof.^a Doutora Eunice Aparecida de Jesus Prudente.

Aprovado em: _____ / _____ / _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação nasceu longe. Surgiu de frustrações de trabalho que, como frequentemente acontece, acabam desabafadas em orelhas amigas. A sorte dela – e a minha – foi ter encontrado amigas que eram não só boas companheiras, como também extremamente inteligentes e instigantes. A elas, Marta González, Giulia Testa, Ellen Miller, minha gratidão pelas primeiras discussões que semearam os questionamentos iniciais aqui apresentados. A elas e ao querido Victor Martínéz, minhas *mil gracias* por terem feito o Panamá mais leve, mais casa.

A coragem para tentar a empreitada, porém, veio de mãos dadas com outras tantas amigas e pessoas queridas. Primeiro, Isadora, que me mostrou o caminho, me encorajou a buscá-lo e, de longe, esteve sempre ao meu lado. A Camila e a Vivian, pelos primeiros passos. A Rebeca, por continuá-los. À amiga Maria Clara agradeço por, mesmo sem ter dimensão de quanto, ter feito a caminhada levemente menos solitária e silenciosa. Não só a do mestrado, mas a dos últimos 20 anos. Sem você, não haveria projeto.

Materializar esta produção, porém, não seria possível sem a minha orientadora, Professora Doutora Eunice Aparecida de Jesus Prudente. A ela, minha gratidão pela acolhida, pela calma e pelos puxões de orelha por vezes necessários. Agradeço também pelo encontro com seu jeito de pensar e pela oportunidade de escutá-la e sentir seu comprometimento com um Direito para todos e todas. Espero refletir um pouco de si nestas páginas.

Aos professores Guilherme Assis de Almeida e Pedro Bahomoletz de Abreu Dallari, sou grata pelos aprendizados em sala de aula, as da graduação e as do reencontro na pós, e pelas sugestões acertadas quando da banca de qualificação. Agradeço também por me convencerem de que olhar outros processos de transição era fundamental.

Aos colegas, ex-colegas e amigos de trabalho, agradeço por provarem, por A mais B, que acreditam na educação e na ciência. De certa forma, vocês – Mariana, Eduardo, Ricardo, Harry, Marcelo e Fernando – fizeram esta pesquisa viável e humanamente possível. Minha gratidão não só por darem espaço a este projeto, como por respeitá-lo e fomentá-lo.

Sempre e tanto agradeço aos amigos que fiz no querido Instituto de Relações Internacionais: pelas tardes e noites que retardaram a entrega deste trabalho, mas paradoxalmente o fizeram possível; pelos momentos formativos tão fundamentais à minha visão de mundo; pelo apoio e pela presença. Sintam todos a minha gratidão: Barbara e Bárbara, Beatriz, Fábio, Giu, Helena, Isis, José Roberto, Julia, Letícia, Livia, Luiz, Nicolas, Pedro, Tércio e Walter. Aos amados Patrícia e Carlos Charbel, pelas portas e corações abertos. À minha eterna parceira de casa, Fernanda, pela edição mais profissional possível e por acreditar que essa amizade vale a pena.

Aos amigos que trouxe na mala palestina e aos que com eles vieram, agradeço pela inspiração e pelo modelo do que acredito que deva ser a academia e do que é a amizade: Mari e Cauê; aos vizinhos Bruno e Anna; ao maior churrasqueiro do Brasil, Marcelo; às parceiras Teresa, Marília, Clarissa, Iara, Gabriela. Ao melhor bartender, Arturo, o meu brinde.

À minha amada Mariana, a carona que mais longe me levou até hoje, agradeço a quase coorientação. Mais que tudo, agradeço por me convencer de que a pesquisa parava de pé e por conseguir me manter de pé nos momentos mais difíceis, tanto ao longo do seu desenvolvimento, como durante esses anos de amizade. Que achado você é.

À minha segunda família, meus agradecimentos maiores. A Nina, minha gratidão pela leitura paciente, curiosa e atenta, por manter vivas as cobranças com as perguntas proibidas e pelo carinho infinito em forma de comida. Lucas, por me acompanhar em todas as loucuras. Mais que todas, nesta. Por ajudar a organizar as ideias nos momentos mais confusos e ajudar a confundi-las quando proveitoso. Agradeço também pela alegria que trouxe à minha vida nos compartilhando meu querido João, que completa o lar que criamos. Aos três, agradeço sobretudo pelos anos felizes sob o mesmo teto, pelo cuidado do dia a dia, pelo afeto multiplicado.

À minha família: ao meu avô que, em repetitivo, me pede para que escreva. Com a tristeza de que já não pode ler o que produzi com os seus próprios olhos, mas que sempre me fez espantar as incertezas de que não conseguiria. À minha avó, sempre presente. Aos meus tios, pelo incentivo, carinho em meio à boa prosa de uma mesa de buraco. Aos meus primos, irmãos que são. Sobretudo aos meus pais, Alice e Anode, e ao meu irmão, Alexandre, que fizeram toda a minha trajetória possível, se fazendo estar perto sempre: antes, durante e depois de terminado este trabalho, da forma que lhes é possível.

Por fim, a Fernanda, meu dengo. Agradeço infinitamente e espero agradecer todos os dias um pouco mais – quem sabe retribuindo o apoio muito em breve. A você, agradeço por nos permitir a paz e o afeto necessários para que este texto surgisse e, por vezes, me lembrar do sentido de sua existência. Por me cobrar tanto o quanto me foi necessário, me motivar desde o primeiro Tablito e por afastar as inseguranças passageiras. Pelo amor de sempre e pela coragem de dividir a vida. Não há felicidade maior do que sermos nós quatro.

Contar é muito dificultoso. Não pelos anos que já se passaram. Mas pela astúcia que têm certas coisas passadas de fazer balancê, de se remexerem dos lugares (...) Tem horas antigas que ficaram muito mais perto da gente do que outras, de recente data.

O senhor mesmo sabe; e se sabe, me entende.

João Guimarães Rosa, em Grande Sertão Veredas

RESUMO

AVELAR TAVARES, Adriana. **Justiça de transição e enfoque de gênero: o caso dos Acordos de Havana e do processo de paz da Colômbia**. Novembro de 2021. 205 páginas. Mestrado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 30 de novembro de 2021.

Em novembro de 2016, foi firmado o Acordo Final para o Término do Conflito entre as FARC-EP e o governo colombiano. O ato constitui um marco para o fim do embate quinquagenário entre as partes, após quatro tentativas de pacificação. Durante os diálogos, como resultado de articulações de movimentos de mulheres com a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança do Conselho de Segurança da ONU, foi instaurada junto à Mesa de Negociações uma Subcomissão de Gênero. A sua função era garantir a incorporação transversal de um enfoque de gênero em todos os pontos de debate previstos na agenda dos acordos, incluindo o ponto sobre vítimas, direito à verdade e à reparação. Também produto da pressão da sociedade civil, as mulheres contribuíram com a Mesa de Negociações enquanto plenipotenciárias, delegadas, consultoras especializadas e por meio de mecanismos participativos, de forma a ter representatividade de gênero no espaço de negociações. A partir desses fatos, assumiu-se que há uma ordem generificada que impacta o conflito e entende-se o gênero como uma categoria de análise para a justiça de transição. A institucionalização da perspectiva de gênero nos Acordos de Havana, sua arquitetura e seus efeitos, constituem cenário para o estudo de caso desenvolvido nesta dissertação. Nela, analisa-se criticamente a relação entre gênero e justiça de transição encontrada nos Acordos de Havana, tanto em termos de inclusão de mulheres no desenho das instituições, como em relação à representatividade substancial de políticas que levam em consideração suas demandas e interesses. Deu-se especial atenção ao ponto (v) dos acordos, sobre vítimas e verdade, incluindo os cinco mecanismos componentes do Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não-Repetição (SIVJRNR). Assim, busca-se compreender como a justiça de transição desenhada no marco dos Acordos de Havana abarcou as questões de gênero e se a representação descritiva das mulheres ao longo do processo de construção da paz refletiu em uma representação substancial na letra do Acordo Final. Comparativamente, contrasta-se a generificação desse processo com aqueles de experiências de justiça de transição anteriores do país, bem como com modelos encontrados alhures - no Brasil, na Guatemala, no Peru, em Serra Leoa, na Tunísia e no Timor Leste. Parte-se da hipótese de que a ação de

movimentos de mulheres impactou significativamente a agenda dos Acordos e os seus resultados. Com isso, se verifica que, embora tenham permanecido subrepresentadas em espaços de decisão, houve forte inclusão de mulheres ao longo das negociações de Havana. Conseqüentemente, identificam-se avanços substanciais nos instrumentos de reparação propostos, como a aplicação do enfoque de gênero em questões como medidas de acesso à terra e o direito à justiça e por meio do reconhecimento da violência sexual como crime não anistiável e das suas narrativas e vivências de mulheres representadas na letra dos Acordos. Por fim, notam-se retrocessos diante de um quadro de ascensão de movimentos neoconservadores quando da organização e realização do plebiscito de aprovação dos Acordos, de forma a reduzir seu impacto transformador.

Palavras-Chave: gênero, justiça de transição, Colômbia, processos de paz.

ABSTRACT

Adriana Avelar Tavares. **Transitional justice and gender. A case study of the Havana Agreements and the Colombian peace process.** November 2021. 205 pages. Disertación (Master) – Faculty of Law. University of São Paulo, São Paulo, 30th of November 2021.

In November 2016, the Final Agreement to End the Armed Conflict was signed by the National Government of Colombia and the FARC-EP, constituting a milestone on a 50-year-old conflict between the parties, and was reached after four pacification attempts. Throughout the negotiations, as a product of the articulation between women's movements and the UN Security Council's Agenda on Women, Peace and Security, a Gender Subcommittee was established within the Negotiating Table. Its main goal was to ensure gender mainstreaming was included in all the agreements' agenda, including the one regarding victims, the right to truth, and reparations. Another consequence of this articulation was that women contributed to the Negotiating Table as plenipotentiaries, delegates, specialized consultants, and thought participatory mechanisms, in order to guarantee a crosscut gender representation. The Colombian peace process recognized a gendered order existed and impacted the conflict dynamics, hence had to be understood as a transitional justice element of analysis. The institutionalization of the gender perspective in the Havana Accords, its architecture, and its effects constitute the scenario for the case study developed in this investigation. In it, the relationship between gender and transitional justice found in the Havana Accords is critically analyzed, both in terms of inclusion of women in the structures designed and as of the substantial representation of women's demands and interests on the developed policies. Special analytical attention is given to the fifth agreement, regarding victims and truth-seeking, which established the Comprehensive System of Truth, Justice, Reparation, and Non-Repetition (SIVJRNR). The main question proposed by this investigation is how the transitional justice designed by the Havana Accords included a gendered approach and whether the descriptive representation of women throughout the peace-building process reflected a substantial representation in the Final Agreement. Comparatively, the process is contrasted with previous Colombian transitional justice experiences, as well as with models found elsewhere - in Brazil, Guatemala, Peru, Sierra Leone, Tunisia, and East Timor. It confirmed its hypothesis that women's movements significantly impacted the Agreements agenda and its results, and, although they remained underrepresented in decision-making spaces, women were strongly

included throughout the negotiations. Consequently, substantial gender mainstreaming achievements are identified in the reparation instruments designed, such as measures to ensure land access, to reduce sexual and gender violence impunity with its recognition as a non-amniable crime, and the inclusion of women narratives and experiences in the final agreements. Nonetheless, setbacks were identified with the rise of neoconservative movements during the organization and holding of the plebiscite on the Agreements approval, reducing their transformative impact.

Key-words: gender, transitional justice, Colombia, peace agreements.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	12
LISTA DE ABREVIACÕES	14
INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 - DE ONDE PARTO: MARCO CONCEITUAL PARA A ANÁLISE DOS ACORDOS DE HAVANA	31
1.1 Justiça De Transição: Surgimento do Conceito	32
1.2 Visões Sobre O Conceito Hegemônico De Justiça De Transição	37
1.3. Direitos Das Vítimas, Obrigações Estatais E Mecanismos De Justiça De Transição	38
1.3.1 Verdade	43
1.3.2 Memória	44
1.3.3 Justiça	45
1.3.3 Reparções	47
1.4 CRÍTICAS AOS MODELOS HEGEMÔNICOS DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO	49
1.5 VÍTIMAS NÃO NASCEM IGUAIS: UM OLHAR DE GÊNERO À JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO	52
1.5.1 Representatividade de gênero no desenho de políticas de justiça de transição	58
1.6 JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO EM PROCESSOS DE PAZ	62
1.6.1 Justiça de transição e a Colômbia: analogia ou realidade	64
CAPÍTULO 2 - CAMINHOS ATÉ HAVANA: EXPERIÊNCIAS E ESFORÇOS ANTERIORES	68
2.1 AGENDA DE MULHERES, PAZ E SEGURANÇA E A REPRESENTATIVIDADE DE GÊNERO	71
2.2.1 Olhares alhures: o caso da Guatemala (1999)	76
2.2.2 Olhares alhures: o caso de Serra Leoa (2000)	80
2.2.3 Olhares alhures: o caso do Timor Leste (2001)	85
2.2.4 Olhares alhures: o caso do Peru (2001)	92
2.2.5 Olhares alhures: o caso do Brasil (2011)	96
2.2.6 Olhares alhures: o caso da Tunísia (2015)	102
2.3 PONTOS DE PARTIDA NACIONAIS: AS BASES COLOMBIANAS PARA HAVANA	109
2.3.1 Lei de Justiça e Paz (Lei nº 975/2005)	112
2.3.2 Lei nº 1.448 de 2011 ou Lei de Vítimas e de Restituição de Terras	117
2.3.3 Jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia	124
CAPÍTULO 3 - OS ACORDOS DE HAVANA: ARQUITETURA E REPRESENTATIVIDADES	128
3.1 AUSÊNCIAS NAS CONVERSAS EXPLORATÓRIAS: AGENDAS, TEMAS E ATORES	130
3.2 REPRESENTATIVIDADE OFICIAL DE MULHERES NO INÍCIO DA FASE PÚBLICA	134
3.3 OS MECANISMOS PARTICIPATIVOS OFICIAIS DO PROCESSO DE PAZ	137

3.3.1 Representatividade de gênero em outros mecanismos participativos	141
3.4 A CONSTRUÇÃO DA SUBCOMISSÃO DE GÊNERO: <i>!LA PAZ SIN MUJERES! NO VA!</i>	143
3.5 A LETRA DOS ACORDOS: MUDANÇAS DE CUBA A COLÓN	150
3.5.1 Representatividade substancial ao longo dos acordos	155
3.6 VÍTIMAS, VERDADE E REPRESENTATIVIDADE SUBSTANCIAL: O ACORDO (V)	159
3.6.1 Jurisdição Especial para Paz	163
3.6.1.1 Breves considerações sobre questões de gênero nos macrocasos	166
3.6.2 Comissão para o Esclarecimento da Verdade (CEV)	168
3.6.3 Outros mecanismos do SIVJRNR	174
CONSIDERAÇÕES FINAIS	176
REFERÊNCIAS	186
ANEXO 1 - Análise dos dados de violência contra mulheres no RUV	200

LISTA DE ABREVIACÕES

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AGENDA MPS – Agenda de Mulheres, Paz e Segurança

AUC - Autodefesas Unidas da Colômbia

CAVR - Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação do Timor-Leste

CEDAW - Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

CEH - Comissão para o Esclarecimento Histórico da Guatemala

CEVSP - Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva”

CEV - Comissão para o Esclarecimento da Verdade, da Convivência e da Não-Repetição

CNV – Comissão Nacional da Verdade do Brasil

CNMH - Centro Nacional de Memória Histórica

Comissão IDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Corte IDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CPSDP - Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz

CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas

CVRSL - Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa

CVR-PERU Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru

DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estatística

DDR - Desarmamento, desmobilização e reintegração

ELN - Exército de Libertação Nacional

FARC - Força Alternativa Revolucionária do Comum

FARC-EP - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - Exército do Povo

GACP – Gabinete do Alto Comissariado para a Paz

GAI – Grupo Armado Ilegal

GTG – Grupo de Trabalho de Gênero

ICTJ - The International Center for Transitional Justice (Centro Internacional para Justiça de Transição)

ICTJ – Centro Internacional de Justiça de Transição

IDP - Pessoas deslocadas internamente

IMP - Iniciativa Mulheres pela Paz (Iniciativa Mujeres por la Paz)

IVD – Instância de Verdade e Dignidade

JEP - Jurisdição Especial para a Paz

LGBTI - Lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais e intersexuais

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PNUD – Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento

RNI - Rede Nacional de Informações

RRI - Reforma Rural Integral

RUV - Registro Unificado de Vítimas

SIVJRNR - Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não-Repetição

TEP – Tribunal Especial para a Paz

TPI – Tribunal Penal Internacional

TPII – Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia

TPIR – Tribunal Penal Internacional de Ruanda

UBPD - Unidade de Busca de Pessoas dadas como Desaparecidas durante e em razão do conflito

UNSCR – Resolução do Conselho de Segurança da ONU

URNG -Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca

VSBG - Violência sexual ou baseada em gênero

INTRODUÇÃO

O ano era 2016. Diante de mim, sentou-se Carmen¹, uma senhora que não escondia no rosto nem nas mãos que havia vivido mais do que os 48 anos indicados em seu passaporte. Diferente do esperado, ela, que levava nas costas alguns bons anos a mais que eu, dirigiu-se a mim como “senhora”. Via-me desigual. Estávamos em lados opostos de uma mesa, mas nos encontrávamos ainda mais distantes. Ali, ela era a solicitante de refúgio; eu, a responsável pelo parecer do seu caso².

Camponesa vinda do povoado de El Salado, região rural da Colômbia, Carmen falava tão baixo que eu tive de controlar a força com a qual batia os dedos no teclado ao transcrever suas palavras. Qualquer descuido arriscava ter de pedir-lhe que repetisse o que contava.

À medida que relembrava seus passos desde que deixou seu pedaço de terra até chegar à Cidade do Panamá, onde estávamos, Carmen me fez pensar em como a história daquela solicitante era diferente das de tantos conterrâneos seus que já haviam se sentado diante de mim. Das muitas razões, uma principal: era mulher. Não bastasse, era uma camponesa cujo companheiro fora assassinado. Com ele, foi-se não só uma parte da vida dela. Foram-se também os direitos e garantias de acesso à terra na qual plantavam e da qual viviam. Com ela, ficaram os dois filhos pequenos do casal.

A sua realidade não era particular. Em uma tarde dos anos 2000, em meio ao Massacre de El Salado³, Carmen foi uma dentre cinco mulheres violadas por paramilitares. No mesmo dia, após o massacre, se juntou a mais de 7.000 pessoas que fugiram do povoado e se somaram às superlativas cifras de deslocados forçados colombianos. Ela nunca mais regressou. Nem à sua terra, nem ao seu país de origem.

¹ Em respeito ao princípio de confidencialidade que rege o Direito Internacional dos Refugiados, sobretudo a Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado e seu Protocolo Adicional de 1967, o nome da solicitante do reconhecimento da condição de refugiada foi alterado.

² Em 2015 e 2016, trabalhei como consultora do ACNUR, a agência da ONU para os refugiados, apoiando o Gabinete Nacional para a Atenção aos Refugiados (ONPAR) do Panamá com procedimentos de determinação da condição de pessoa refugiada no marco na Iniciativa para o Refúgio de Qualidade (QAI).

³ Segundo o Centro Nacional de Memória Histórica, o Massacre de El Salado “foi um dos mais atroztes do conflito contemporâneo da Colômbia. Foi perpetrado entre 16 e 21 de fevereiro de 2000 por 450 paramilitares que, apoiados por helicópteros, mataram 60 pessoas completamente indefesas. Após o massacre, ocorreu o êxodo de toda a população local, convertendo El Salado em um povoado fantasma. Até [setembro de 2009] apenas 730 das mais de 7.000 pessoas que o habitavam retornaram.” Ver: CENTRO DE MEMÓRIA HISTÓRICA NACIONAL. *La Masacre de El Salado – Esa Guerra no era nuestra*. Ed. Tauros. Bogotá. Setembro de 2009.

Na tarde em que estávamos, em meados de 2016, Carmen se foi e deixou comigo duas vivências pouco visibilizadas no dia a dia das entrevistas que eu conduzia: a da realidade de uma Colômbia rural e a da sua perspectiva enquanto mulher camponesa em meio ao conflito armado quinquagenário⁴.

Na mesma semana, no fim do dia, me levantei da cadeira e caminhei pelos corredores para apagar as luzes e sair do escritório. Na recepção, o segurança esperava os últimos funcionários para encerrar o expediente. A televisão ligada servia de passatempo. Nela, uma chamada que mais me parecia crônica de uma morte anunciada: “*El gobierno de Colombia y las FARC-EP firman en Cuba histórico acuerdo de cese el fuego*”. O esforço era louvável; o desafio, hercúleo. Tratava-se de um dos conflitos mais duradouros e violentos da contemporaneidade. Ainda assim, o que me ocorreu foi: e Carmen nisso?

O cenário era o seguinte: após mais de cinco décadas de conflito armado interno⁵, o acordo anunciado em agosto de 2016 havia começado a ser negociado secretamente e de forma exploratória seis anos antes, em 2010. Publicamente, porém, foi apenas em fevereiro de 2012 que, facilitados por outros quatro Estados, o governo da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - Exército do Povo (FARC-EP) juntaram-se na capital de Cuba para dialogar sobre formas de dar fim definitivo aos enfrentamentos. Findados quatro anos de

⁴ Parte da bibliografia data o surgimento da violência política organizada da Colômbia desde muito antes. Especificamente, aponta-se como marco a guerra civil travada entre os partidos Conservador e Liberal entre 1946 e 1960, notadamente após a escalada dos conflitos com o assassinato do líder do Partido Liberal, Eliécer Gaitán, em 1948. Coadunado, porém, com a maioria dos autores e acolho o entendimento apresentado nos Acordos de Havana e nos seus mecanismos associados de que há diferenças fundamentais entre este período, chamado de La Violencia, com o cenário atual do país. Entre as justificativas estão (i) o estabelecimento de um acordo entre os partidos e a formação de uma Frente Nacional em 1958, que governou o país em comunhão até os anos setenta, e (ii) a natureza atual do conflito, que se caracterizaria por movimentos de insurgência e contrainsurgência, distinto a uma dinâmica de embate tradicional bipartidarista. Por fim, considera-se marco de formação das FARC-EP, como sendo em 1966, após a Operação Marquetália (MINILLO et al., 2018, p. 308-311). Ver: BIBLIOTECA NACIONAL DA COLÔMBIA. La Violencia. In: História da Colômbia. Capítulo 11. Bogotá, 2020; CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA (CNMH). La violencia bipartidista se transforma en violencia subversiva (1958-1982) In: ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprensa Nacional, 2013. Pp. 112-117

⁵ Utiliza-se o termo conflito armado interno em referência ao entendimento feito pelo Governo da Colômbia de sua realidade nacional quando da promulgação da Lei nº 1448 de 2011. É vasta a literatura que considera os embates travados entre o estado colombiano, as FARC-EP, o Exército Nacional de Libertação (ELN) e grupos paramilitares, a exemplo das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), uma guerra civil. Aqui, utilizaremos os termos de forma intercambiável, por razões de fluidez, ainda que se reconheça a definição costumeira do Direito Internacional para conflitos armados não-internacionais, vislumbrada no artigo 3º das Convenções de Genebra e consagrada pelo Tribunal Internacional para Ex-Iugoslávia no Caso Tadić. Nele, identificam-se conflitos armados não-internacionais como aqueles que são caracterizados pelo uso de violência armada entre um Estado e um grupo armado organizado não-estatal atuante em seu território nacional, ou configurado pelo uso de violência armada entre grupos armados não-estatais atuantes dentro de um mesmo território nacional. Ver: TPII, Procuradoria v. Tadić, Decisão com relação à Moção de Defesa para Interlocação de Apelo sobre Jurisdição, 1995, Caso Nº. IT-94-1-T, § 70 e TPII, Procuradoria v. Tadić, IT-94-1-T, 1997, §561-568;

negociações públicas, em agosto de 2016, as partes divulgaram o *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Acordo Final).

Os Acordos de Havana, como ficou conhecido o conjunto de seis pactos, direcionaram esforços de paz a um embate que, desde os anos 1960, era protagonizado pelo Estado colombiano e vários grupos armados ilegais (GAIs). Entre eles, as FARC-EP, o Exército de Libertação Nacional (ELN) e grupos paramilitares, a exemplo das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC). Ao longo de cinco décadas, mais de 270 mil pessoas foram mortas. Dentre elas, 8 em cada 10 eram civis (CNMH, 2013, p. 2). Os impactos foram além das vidas perdidas. Até o ano de 2020, os enfrentamentos vitimaram, das mais diversas maneiras, mais de 9,1 milhões de pessoas. Destas, 7,3 milhões ainda estão vivas (RNI, 2020b) e solicitaram reparações e atenção do Estado.

Os números são expressivos e, no entanto, dizem pouco por si sós. Tentarei colocar as cifras superlativas de outra forma. Considerando que, hoje, a população colombiana é estimada em 50 milhões (DANE, 2018, p.3), 14,6% dos nacionais do país foram impactados direta ou indiretamente pelos combates e solicitaram reconhecimento pelos danos sofridos.

As vítimas, porém, não são todas iguais. Uma análise qualitativa do perfil do quadro de violência generalizada possibilita concluir que a maioria tem uma história parecida com a de Carmen, a solicitante de reconhecimento da condição de refugiada que atendi na Cidade do Panamá. De acordo com os dados do Registro Unificado de Vítimas (RUV), de outubro de 2021, 50,8% das pessoas registradas para receber medidas de reparação do Estado também são mulheres. Vale ressaltar que, em termos de gênero autodeclarado, menos de 1% das vítimas (3.699 pessoas) se identificam como lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais e/ou intersexuais (LGBTI⁶).

⁶ As bases de dados do RUV da Unidade de Vítimas consideram cinco desagregações de gênero autodeclaradas: homem, mulher, LGBTI, não informado e intersexo. Considerando que o guarda-chuva de sigla LGBTI, que abarca as pessoas com orientação sexual e identidades de gênero diversas, também inclui as pessoas intersexo (I), optei por somar os dados desagregados destas populações em minhas análises. Aproveito para fazer duas ressalvas sobre o tema. Primeiro, reconheço que, atualmente, nos debates de gênero e de direitos humanos, utiliza-se mais frequentemente o acrônimo LGBTQIA+, incluindo às pessoas *queer/cuir*, ou de gênero não-conformativo, as pessoas assexuais, e a notação matemática de adição para dar abertura a outras possibilidades. No entanto, para fins de análise, optei por me manter fiel às informações disponibilizadas na fonte primária, a base de dados do RUV e deixar aqui minhas considerações. Segundo, ainda que o termo guarda-chuva costuma ser utilizado como um bloco, sobretudo por movimentos sociais, é importante fazer a distinção entre identidade de gênero e orientação sexual. Entendo que esta última não deveria ser considerada uma desagregação de gênero nas análises das populações de vítimas, ainda que reconheça como positivo o intuito de visibilização na desagregação.

Em termos de violências sofridas, o perfil também é similar ao de Carmen. Entre todas as violências, a que mais se registrou ao longo do conflito foi o deslocamento forçado⁷, dano que afetou aproximadamente 8,2 milhões de pessoas. Destas, 51% são mulheres. De outro ângulo, 84% das mulheres que foram vítimas do conflito armado são deslocadas forçadas. A maioria das fugas ocorreu no mesmo período da de Carmen, entre os anos 1996 e 2004 e, para 31 mil pessoas, a saída também envolveu expropriação involuntária de terras. Ao fugirem, muitas delas se juntaram à maior população de deslocados internos⁸ do mundo, segundo dados de 2018 (ACNUR, 2020, p. 30); outras buscaram proteção internacional, como Carmen.

No que diz respeito às violações à integridade física e à vida, embora 9 em cada 10 vítimas fatais sejam homens, as mulheres representam 47% das pessoas afetadas por homicídios. O número envolve tanto casos em que elas foram vítimas diretas como as situações em que, como a de Carmen, foram afetadas indiretamente. Em geral, como sobreviventes, elas têm de lidar com a perda, reconstruir a vida, e, por vezes, assumir novos papéis diante da sociedade e da família.

No que se refere à violência sexual ou baseada em gênero⁹ (VSBG), dos 35.361 casos de crimes contra a liberdade e a integridade sexuais em meio ao conflito armado, as mulheres representam 91% das vítimas. Assim como a solicitante, são mais de 25 mil as colombianas

⁷ Neste sentido, ainda que o debate não caiba neste estudo, é válido relembrar que o Direito Internacional Penal reconheceu o deslocamento forçado de populações civis como uma grave violação das Convenções de Genebra considerando aplicável o artigo 49º da IV Convenção sob certas condições. Entre os elementos necessários para que o deslocamento de populações civis seja considerado delito de guerra estão que a deportação ou a transladação seja feita contra a vontade dos civis, que não seja justificava de modo razoável por necessidades militares e que não se tome em conta as normas universalmente reconhecidas de dignidade e de humanidade.

⁸ Os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos define deslocados internos como “pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada ou violações de direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado fronteiras internacionalmente reconhecidas de um Estado .Ver: ONU, Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, 1998, p. 2.

⁹ No Auto 092-08, a Corte Constitucional da Colômbia identificou treze manifestações de crimes contra a liberdade e a integridade sexuais que ocorreram no marco do conflito armado, de forma isolada ou sistemática, contra meninas, jovens, mulheres e idosas colombianas civis. Quais sejam: (i) abuso sexual individual e coletivo; (ii) estupro, (iii) tortura sexual, (iv) mutilação sexual e homicídios subsequentes das vítimas, (v) atos atrozos de ferocidade e barbárie de natureza sexual, (vi) prostituição forçada, (vii) escravidão sexual, (viii) nudez pública forçada, (ix) humilhação sexual individual e coletiva, (x) submissão a violência sexual como meio de obtenção de informações ou ameaças de violência sexual, (xi) submissão das vítimas a práticas cruéis, desumanas e degradantes, como danças, desfiles e entretenimento alheio, (xii) acompanhamento forçado para agradar os membros dos grupos armados; e (xiii) atos de brutalidade cometidos publicamente contra corpos ou cadáveres. O Direito Internacional, por sua vez, entende por violência sexual “o estupro, a escravidão sexual, a prostituição forçada, a gravidez forçada, a esterilização forçada e todos os demais atos de violência sexual de gravidade comparável” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2008).

sobreviventes de VSBG (RNI, 2020a). No contexto, os corpos de mulheres e meninas se convertem em território de guerra, em zona de combate (FERNANDEZ-MATOS; GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, 2019, p. 118).

O sofrimento foi desproporcional para as populações indígenas e negras (afrocolombianas, raízais e palenqueiras)¹⁰, que foram afetadas de forma diferenciada pelo deslocamento forçado, por homicídios e por ameaças, bem como pela violência sexual que levou terror aos territórios étnicos autônomos¹¹ entre 1998 e 2003 (WARREN et al., 2017, p. 28).

Infelizmente, nota-se, Carmen não é um caso isolado. É parte do retrato da violência generalizada no país. Mais que isso: é a personificação do impacto desproporcional que as graves e generalizadas violações de direitos humanos e as infrações ao Direito Internacional Humanitário tiveram sobre as colombianas, sobretudo as deslocadas, conforme reconhecido pela jurisprudência da Corte Constitucional colombiana em diversas sentenças.

Como marco inicial desse entendimento, por meio da Sentença T-025/2004, a Corte reconheceu um Estado de Coisas Inconstitucional em relação às vítimas de deslocamento forçado, notavelmente para aquelas que demandam proteção especial dadas as suas condições de extrema vulnerabilidade como, por exemplo, as mulheres chefes de família (CORTE CONSTITUCIONAL DA COLÔMBIA, 2004, 5.2, § 2).

Posteriormente, no Acórdão 092/2008, a Corte Constitucional reconheceu que, no marco do conflito, a violência impactou as mulheres deslocadas de forma “diferenciada, específica e aguda” (2008, Sínteses, d.). Além disso, identificou dez elementos de riscos acentuados por razões de gênero no contexto do conflito armado colombiano. Ou seja, dez fatores de vulnerabilidade aos quais as mulheres estão expostas, que não são partilhados pelos homens. Em conjunto, segundo a Corte, eles explicam o impacto desproporcional do deslocamento forçado nas mulheres - já ilustrado em números.

Complementarmente, o tribunal arrolou dezoito “facetadas de gênero” do deslocamento forçado. Ou seja, aspectos que têm um impacto específico, diferenciado e exacerbado sobre as

¹⁰ Ver anexo 5.

¹¹ Os artigos 286 e 287 da Constituição da Colômbia de 1991 estabelecem territórios autônomos para as comunidades étnicas, incluindo as comunidades indígenas e de etnias negras, como afrocolombianos, raízais e palenqueros. Os raízais habitam majoritariamente o arquipélago de Santo Andrés e a província de Santa Catarina e sua identidade cultural é vinculada com a de povos antilhanos; palequeras são as populações que utilizam a língua crioula palequera. Majoritariamente descendentes de quilombolas e indígenas, habitam a região de Barranquilla e de Cartagena.

mulheres, devido a questões de gênero. Na análise dos elementos, a Corte Constitucional expõe que eles se devem tanto a padrões estruturais de violência e discriminação de gênero preexistentes na sociedade colombiana, mas que são potencializados e agravados no contexto, quanto a questões específicas que afetam as mulheres vítimas “*produto de uma conjunção de fatores de vulnerabilidade*” (idem).

O que faz a Corte, em ambas as decisões, é reconhecer que se está diante de uma ordem social generificada (CONNEL; PEARSE, 2015, p. 36). Ou seja, que, assim como realidades da política, da economia e da sociedade, os fatos relativos ao deslocamento forçado - e, por extensão, ao conflito armado interno - não são aleatórios, pois formam um padrão e fazem sentido quando vistos como parte de arranjos mais gerais de gênero. Isto é, tais fatos respondem a uma distribuição de vantagens e desvantagens que, embora não sejam explicadas unicamente em função do gênero, têm nessa variável um de seus aspectos fundamentais e estruturantes.

A jurisprudência da Corte e a visão que ela expressa sobre o impacto diferencial de gênero no conflito interno encontram eco no relatório *¡Basta ya!*, publicado pelo Centro Nacional de Memória Histórica (CNMH)¹² em julho de 2013. Segundo este, perdas, danos, transformações e impactos causados pela guerra afetam as pessoas de maneiras diferentes a depender das “suas condições sociais e históricas particulares e [dos] significados que, a partir de seus papéis e posições sociais, uns e outros atribuem aos fatos” (2013, p. 304). Partindo deste pressuposto, ao analisar depoimentos de mulheres vítimas, o CNMH conclui:

a violência interrompeu os seus projetos [de vida], destruindo as suas famílias e banindo-as dos locais onde sustentavam a sua existência, realizavam o seu trabalho e planejavam o seu futuro. Esses projetos foram afetados quando elas foram privadas da possibilidade de decidir o curso das suas vidas e quando foram obrigadas a mudar os seus papéis [sociais], ofícios e atividades (CNMH, 2013, p. 305, tradução minha).

Ao abordar as mudanças de papéis, ofícios e atividades, o CNMH faz referência ao rompimento de padrões de relações sociais e expectativas amplamente difundidos e mantidos. Trata-se, pois, de mudanças nos padrões de gênero; de mudanças nesta que é uma estrutura

¹² O Centro Nacional de Memória Histórica (CNMH) foi institucionalizado em 2011 no marco da Lei nº 1448/2011, a Lei de Vítimas e Restituição de Terras (artigo 146º) tornando-se responsável pelo Programa Nacional de Direitos Humanos e Memória Histórica (artigo 144º). Originalmente, o CNMH surgiu de ações conjuntas entre o estado, pesquisadores, ONGs e os movimentos de vítimas. Seus objetivos são a recepção, recuperação, conservação, compilação e análise de todo o material documental, testemunhos orais e obtidos por qualquer outro meio, relacionados com as violações ocorridas durante o conflito armado interno colombiano, por meio de investigações, do fomento a museus e a atividades pedagógicas, entre outros, que contribuem para estabelecer e esclarecer as causas de tais fenômenos, conhecendo a verdade e ajudando a evitar que se repitam no futuro. Ver: COLÔMBIA, 2011, Lei nº 1.448/2011.

social particular e que atua sobre os corpos, generificando-os, determinando modelos de comportamento e orientando relações (CONNEL; PEASE, 2015, p. 47).

Exemplificando, o CNMH analisa o impacto da guerra na figura da mulher como predominantemente cuidadora, protetora e aglutinadora da família. Conforme ilustrado nos depoimentos de vítimas, além de seguir cumprindo com essas funções, elas muitas vezes passaram a fazer jornadas duplas ou triplas, exercendo papéis que socialmente não lhes pertenciam. De um lado, porque recaíram sobre elas as responsabilidades de ser o sustento financeiro da família. De outro, porque tiveram de lidar com os impactos da violência sem a possibilidade de elaboração da dor e do luto, tendo frequentemente que sair do âmbito privado - que lhes era resguardado - e tomar o lugar público na luta por justiça e reparações. Quanto a esse ponto, o CNMH destaca especialmente a dificuldade das mulheres em participar de processos de acreditação de bens e propriedades¹³, já que antes esses assuntos eram, na prática e socialmente, exclusivamente do domínio dos homens (2013, p. 306).

Ainda sobre padrões de gênero e a guerra colombiana, Chaparro e Martínez (2016) mencionam como, em certas zonas do país, notavelmente no Caribe colombiano, o conflito armado esteve permeado por aquilo que a Corte Constitucional traduziu como o “risco de perseguição e assassinato devido às estratégias de controle coercitivo do comportamento público e privado de indivíduos implementadas por GAIs” (2008, Síntese da decisão, Ponto c, item vi). Nessa região, forças paramilitares operaram criando códigos de conduta para homens e mulheres, indicando representações e práticas determinadas pelo gênero e desferindo violências diante de transgressões (FERNÁNDEZ-MATOS; GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, 2019, p. 120). Tratava-se, portanto, do policiamento da ordem de gênero, a mais pura coação da generificação dos corpos. A coerção, no entanto, não incidiu sobre as pessoas de maneira igualitária:

[O] contexto coercitivo afetou principalmente mulheres e pessoas LGBTI. Por tais razões, olhar para o conflito em termos de gênero é fundamental para compreender a sua dinâmica e seus impactos. [Portanto], **uma das reivindicações mais importantes do movimento feminista colombiano no contexto das negociações [entre o governo] e grupos armados tem sido o reconhecimento de que o conflito está marcado pelas dinâmicas de gênero** e que isto tem tido um impacto diferenciado nas populações (CHAPARRO; MARTÍNEZ, 2016, p. 14, tradução e grifos meus).

¹³ Segundo Meertens (2017), “mulheres camponesas ainda experienciam limitações sociais e legais para garantir seus direitos à propriedade, dado que o acesso à terra é geralmente mediado por um relacionamento informal duplo: um casamento sem registro com um homem sem registro oficial de posse” (p. 3, tradução minha).

Nesse excerto reside um ponto central deste trabalho. À parte as cifras e a jurisprudência da Corte Constitucional, embora o quadro de violência baseada em gênero em meio à guerra civil fosse grave, era ignorado pelo Estado em suas propostas para construir a paz. Assim, em mais de 32 anos de esforços de pacificação, os movimentos feministas da Colômbia não haviam logrado que, em quaisquer dos acordos negociados entre o governo e os grupos armados atuantes no país, fosse reconhecido o viés de gênero no conflito. E não foram poucas as oportunidades para fazer esse reconhecimento.

As críticas à ausência do olhar de gênero em negociações de paz não são exclusividade colombiana. Internacionalmente, a chamada Agenda de Mulheres, Paz e Segurança (Agenda MPS) vem pensando como mulheres e meninas devem ser consideradas em questões relacionadas à paz e à segurança. O mais paradigmático dos marcos que a compõem é a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNSCR 1325). Nela, a comunidade internacional apela para que as partes envolvidas em negociações ou em processos de paz incorporem uma perspectiva transversal de gênero (*gendermainstreaming*) nas ações de *peacebuilding*¹⁴, incluindo aqui os processos de justiça de transição. Complementarmente, a UNSCR prevê a necessidade de aumentar a representação de mulheres nessas instâncias.

Outrossim, as reivindicações dos movimentos de mulheres da Colômbia estavam alinhadas com as contribuições da literatura feminista aos modelos hegemônicos de processos de paz e de justiça de transição. Em resumo, a questão colocada nas críticas é a seguinte: dado que a justiça de transição diz respeito ao tratamento que os Estados dão a graves violações dos direitos humanos em contextos de excepcionalidade política e de conflitos, de que forma eles enxergam e consideram os danos específicos gerados contra as mulheres e refletem sobre as ordens de gênero que são subjacentes?

A partir desse questionamento inicial, na produção acadêmica feminista, localizam-se três debates principais, quais sejam: (i) a baixa *representatividade* de mulheres nas instituições

¹⁴ Optei por manter a nomenclatura *peacebuilding* no seu original em inglês, conforme conceito estabelecido como parte do espectro de paz definido pela Doutrina Capstone da ONU. Nesta, entre os conceitos de prevenção de conflito, *peacemaking* (estabelecimento da paz), *peacekeeping* (manutenção da paz), e *peace enforcement* (imposição da paz), está a ideia de *peacebuilding* (construção da paz). Ela é definida como “uma série de medidas destinadas a reduzir o risco de decair ou reincidir no conflito por meio do fortalecimento das capacidades nacionais em todos os níveis da gestão de conflito e para criar as bases para a paz e o desenvolvimento sustentável. É um processo complexo e de longo prazo. Funciona abordando as causas estruturais e enraizadas dos conflitos violentos de forma ampla. As medidas de consolidação da paz tratam de questões centrais que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado e buscam aumentar a capacidade do Estado de desempenhar de forma efetiva e legítima suas funções centrais”. Ver: DPKO-ONU . United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. 2008. p. 17-18. Disponível em: www.un.org/ruleoflaw/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

que moldam os processos de transição e negociam os termos de paz; (ii) a *hierarquização das violências* sofridas, aliada à definição do tipo de violência a ser reparada; e (iii) o *apagamento das narrativas e das vivências* de mulheres durante conflitos armados e regimes autoritários, com a conseqüente desconsideração de vieses de gênero no desenho de políticas de reparação e nas recomendações de reformas institucionais feitas (DEL VIEIRA DUQUE, 2018, p. 29).

Trata-se, portanto, de duas dimensões de ação para as mulheres: primeiro, serem incluídas. Segundo, conseguirem ser representadas e visibilizadas. A divisão em duas dimensões de participação dá pois, embora se entenda como relevante a *inclusão* de mulheres nos espaços de decisão que pensam a construção da paz e desenham os mecanismos de justiça de transição, é preciso que haja *representatividade* nos fins. Isto é, que nos resultados obtidos pelos processos consiga-se alcançar uma institucionalidade especialmente direcionada para o fortalecimento da cidadania plena para as mulheres (WILLS, 2007, p. 152). De outra forma, a mesma bifurcação pode ser entendida à luz de Pitkin (1969), que divide a representação em *descritiva*, referente ao estar fisicamente presente, e *substancial*, que se refere ao resultado político dos processos e às ações feitas para os interesses de quem se representa - no caso, as mulheres. Como essas duas dimensões haviam se manifestado na Colômbia até Havana?

No que se refere à *inclusão/representação descritiva*, tem-se que, nas últimas três décadas, 61 acordos foram assinados entre o governo da Colômbia e GAIs. Muitos destes foram acordos de paz¹⁵. Quantitativamente, em média, apenas 4% das delegações de negociações e das pessoas que atuaram como signatárias dos termos eram mulheres (CHAPARRO; MARTÍNEZ, 2016, pg. 11-12). Há, porém, um ponto fora da curva no que se refere à representatividade, um *outlier* no universo de análise: o Acordo Geral assinado em Havana, como veremos com detalhes mais adiante, teve quase 25% de assinaturas de mulheres.

O aumento da presença de mulheres no mais recente processo de paz não é acidental: é produto do acúmulo de capacidades e experiências da sociedade civil do país, sobretudo das organizações de mulheres (SALVESEN; NYLANDER, 2017, p. 3). Parte desse amadurecimento está atrelado justamente às mudanças em padrões de gênero que ocorreram

¹⁵A genealogia dos processos de paz da Colômbia identifica quatro importantes processos oficiados entre o governo e grupos armados, sejam movimentos de guerrilha ou organizações paramilitares. Primeiramente, as administrações de Virgílio Barco (1986-90) e César Gaviria Trujillo (1990-94) dividem a responsabilidade por dissolver os grupos M-19, o Exército Popular de Libertação, o Partido Revolucionário dos Trabalhadores, o Movimiento Armado Quintín Lame e a Corrente de Renovação Socialista. No início dos anos 2000, Álvaro Uribe negociou a desmobilização das AUC entre 2003 e 2006 e, por fim, Juan Manuel Santos foi responsável por selar a paz com as FARC-EP em 2016. Ver: MINILLO et al., 2018, p. 326; BOUVIER, Virginia, 2009.

com a ocupação de lugares públicos de liderança, notadamente em organizações comunitárias e de vítimas. Adicionalmente, existe um entendimento de que as particularidades do conflito colombiano, como a sua duração, a quantidade de negociações de paz anteriores e o número de mulheres vítimas, fortaleceram as organizações da sociedade civil (OSCs) e resultaram na luta pela representatividade de gênero em Havana (RESTREPO, 2016, p. 2-3).

No entanto, não foi assim desde o princípio dos diálogos entre as FARC-EP e o governo colombiano. As mulheres estavam ausentes tanto nos diálogos preparatórios, como no início das conversas exploratórias e no princípio das negociações oficiais (CÉSPEDES-BÁEZ; JARAMILLO, 2018). Com a pressão da sociedade civil, ao longo do processo em Havana notou-se a inclusão das mulheres em três dimensões, quais sejam: por meio das (i) delegações oficiais, (ii) da ocupação de cargos de caráter consultivo e (iii) via demandas e contribuições variadas, representadas por movimentos de mulheres e feministas nos fóruns públicos e em audiências de vítimas (WARREN et. al, 2017, p. 2). A pressão feita tinha uma mensagem clara: a paz não existiria sem as mulheres e a ordem social que se almejava construir a partir de Havana teria as mulheres não como vítimas ou como sobreviventes, mas como ativamente construtoras da paz e sujeitas políticas (FERNÁNDEZ-MATOS; GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, 2018, p. 121).

Paralelamente, em busca da *representatividade substancial*, a esses espaços de participação somou-se um mecanismo institucional fundamental que foi criado em setembro de 2014 junto à Mesa de Negociações: a Subcomissão de Gênero. Sua função era garantir a incorporação transversal do enfoque de gênero a todos os seis pontos previstos na agenda dos diálogos entre o governo e as FARC-EP. Segundo apresentado no Acordo Geral de agosto de 2016, as negociações abarcariam: (i) reforma agrária integral, (ii) participação política, (iii) fim do conflito armado, (iv) solução para os cultivos ilícitos, (v) vítimas e verdade e (iv) implementação (LA HABANA; 2012). Diante da agenda, o objetivo formal da Subcomissão era “fazer recomendações às delegações da Mesa [de Negociações] para possibilitar um adequado enfoque de gênero respondendo às particularidades do contexto do conflito [...] à luz das necessidades e dos direitos das mulheres e outros assuntos de gênero” (GACP, 2018c, p. 309). Para isso, o novo órgão deveria (i) buscar o uso de *linguagem inclusiva* de gênero, (ii) incorporar uma *perspectiva diferencial* ao mesmo tempo específica e transversal e, por fim, (iii) *fazer recomendações* aos temas e agendas dos diálogos.

A instauração da Subcomissão de Gênero é um marco sem precedentes em processos de paz, tanto no país latino-americano como no mundo (CHAPARRO; MARTINEZ, 2016, p.12).

Nunca houve uma instituição direcionada unicamente para considerar as necessidades das mulheres em negociações que buscaram findar conflitos. Pois, apesar de lidarem com requisitos estruturais das democracias modernas, “acordos de paz excluem um ponto significativo que tem implicações tanto para a determinação de prioridades e agendas, como para a participação no processo de paz: o papel das mulheres na sociedade e as relações de gênero” (MINILLO et al., 2018, p. 24).

Logo, mais do que um ineditismo puro e simples, tratava-se de uma oportunidade de visibilizar as desigualdades existentes em razão da ordem de gênero - em tempo de paz e de guerra, dotar a Mesa de maior representatividade e, ainda, colaborar com os marcos normativos e os desenhos institucionais que possibilitariam aos cidadãos e às cidadãs da Colômbia gozarem dos seus direitos de forma mais igualitária a partir da pacificação.

Na prática, entre as colaborações possíveis, pode-se debater a possibilidade de desenhar incentivos à participação política de mulheres quando da integração das FARC-EP à vida política partidária, no marco do ponto (ii) da agenda do Acordo Geral. Ou, em diálogo direto com a Agenda de MPS, pode-se pensar a incorporação do componente de gênero no ponto (iii): fim do conflito armado. Neste, o debate sobre políticas e programas de desarmamento, desmobilização e reincorporação (DDRs) poderia se valer de um dado fundamental: fruto das políticas de incentivo dos anos 1980 e de outros fatores motivadores¹⁶, mais de um terço das frentes de combate das FARC-EP era composto por mulheres (MINILLO et al., 2018, p. 330).

No entanto, para fins desta pesquisa, um ponto central da agenda chama atenção: o ponto (v), a respeito das vítimas e da verdade. Pois, “parece óbvio que, se as mulheres e a preocupação com o gênero estão principalmente ausentes na fase de entrada na concepção de mecanismos de justiça de transição, os resultados desses mecanismos - como as políticas de reparação - refletirão isso” (BORER, 2009, p. 1183). Assim, dado que seria nesse espaço que as instituições

¹⁶ Sobre as dinâmicas de gênero e a inclusão de mulheres nas FARC-EP e as suas motivações para se juntar à guerrilha, recomendo consultar MINILLO et al., 2018. No artigo, as autoras contam como a inserção se apoiou em narrativas que promoveram a equidade de gênero aplicada à identidade dos guerrilheiros e guerrilheiras (p. 307), de modo a criar uma expectativa de ambiente mais igualitário, de inclusão política com rompimento de padrões de gênero (p. 315), de luta por justiça e pela “Nova Colômbia” (p. 314) e de oportunidades de crescimento dentro da hierarquia militar (p. 313) diante de realidades de pobreza e violência (p. 314), inclusive doméstica (p. 316). Ao mesmo tempo, narram os impactos da masculinidade militarizada aplicada às mulheres na opressão da hierarquia militar masculinista (p. 318-319), das políticas de controle sexual e reprodutivo (p. 323-324), dos abusos e da restrição de oportunidades por razões patriarcais dentro da estrutura da guerrilha (p. 322). Ver: MINILLO et al., 2018, p. 305-334.)

de justiça de transição, suas estruturas e marcos normativos seriam debatidos e definidos, tratava-se de uma janela de oportunidade.

É justamente tal oportunidade que motiva esta pesquisa e fomenta a pergunta central desta investigação, qual seja: como a justiça de transição desenhada no marco dos Acordos de Havana abarcou as questões de gênero e que impactos a representação descritiva das mulheres ao longo do processo de construção da paz refletiu-se em uma representação substancial na letra do Acordo Final? De outra forma, com base nas críticas da literatura feminista aos modelos hegemônicos de justiça de transição e dos processos de paz, posso remeter às pesquisadoras pioneiras e parafraseá-las questionando: “onde estão as mulheres, onde está o gênero e onde está o feminismo na justiça de transição” (BELL; O’ROURKE, 2007, p. 23), tendo como estudo de caso os Acordos de Havana.

Objetivamente, em diálogo com a literatura da justiça de transição e de suas críticas feministas, busquei identificar: (i) como as mulheres participaram dos espaços de decisão sobre os Acordos e dos desenhos dos mecanismos de justiça de transição; e (ii) como o gênero e as mulheres foram representados nos mecanismos e políticas de justiça de transição formulados no âmbito do quinto acordo, sobre verdade e vítimas.

Em relação ao primeiro ponto, busco identificar as estratégias de participação adotadas e verificar quais foram seus desdobramentos. Quanto ao segundo ponto, refiro-me especificamente à análise crítica dos resultados políticos para a incorporação dos interesses e das prioridades das mulheres, o reconhecimento das violências por elas sofridas e a visibilização das suas vivências no que diz respeito aos mecanismos de verdade, memória, justiça e reparação criados no acordo sobre vítimas e verdade.

Ao fim, não se trata apenas de entender como as mulheres atuaram no desenho da justiça transicional pensada em Havana, mas também de discutir por que essa participação e os seus resultados importam para reflexões a respeito da justiça de transição no país e alhures.

Olhando por esse ângulo, há duas nuances de importância para além do gênero. Uma diz respeito aos processos ou às possibilidades de construir mecanismos mais inclusivos e participativos de justiça de transição de baixo para cima (*transitional justice from below*). Outra diz respeito à expansão do entendimento das vitimizações e dos danos para além da “vítima universal” ou do “sujeito neutro”, ou seja, descontextualizado, desgenerificado e desracializado. Sobre o sujeito neutro, vale resgatar a reflexão de Mariano (2012):

No mundo social existem aqueles que ocupam a posição não específica (sexual, racial, religiosa), universal, e aqueles que são definidos, reduzidos e marcados por sua diferença, sempre aprisionados em suas especificidades, designando o outro. Isso define homens e mulheres. (MARIANO, 2012, p.128).

Ainda sobre a neutralidade dos sujeitos e a descontextualização das experiências, é importante reforçar um ponto que se repete, mas ainda se faz necessário: as mulheres não são um grupo homogêneo. Nesse sentido, com vistas a analisar a participação, tanto em termos de inclusão como em termos de representatividade dos interesses nos marcos de Havana, é imperativo considerar também a interseccionalidade (CRENSHAW, 1991, p. 1243) do componente de gênero com outros marcadores sociais da diferença, como raça, classe e orientação sexual. Com isso, buscarei direcionar o olhar da análise de participação através das lentes da interseccionalidade¹⁷ propostas por Crenshaw.

Assim, a presente pesquisa foi desenvolvida sob um esteio teórico sociojurídico, com bases na literatura referente aos Direitos Humanos, bem como por marcos teóricos adstritos às disciplinas das Relações Internacionais e das Ciências Políticas e Sociais. Tal pluralidade justifica-se em virtude dos elementos dessas áreas do conhecimento que permeiam o entendimento das questões práticas e teóricas postas pelos mecanismos de justiça de transição e os processos de paz.

Diante do exposto, o método principal deste estudo é a revisão bibliográfica teórica e a análise crítica das fontes primárias dos Acordos, incluindo sua versão final. Dou especial atenção aos pontos relacionados ao item (v) da Agenda, sobre as vítimas e a verdade, no qual restam definidas as instituições e o marco de justiça de transição desenhado. Complementarmente, utilizo os doze volumes de correspondências, atas, fotografias, rascunhos, discursos e documentos da Biblioteca do Processo de Paz com as FARC-EP, criada em 2018 pelo Gabinete do Alto Comissariado para a Paz (GACP) da Colômbia para fazer um ensaio etnográfico do processo e do marco legal proposto. Explorei mais fortemente três deles: o que versa sobre a formulação do processo, o que tange a participação social e a criação da Subcomissão de Gênero e o que trata do item (v), sobre as vítimas e a verdade.

¹⁷ Há 30 anos, quando apresentou o conceito de interseccionalidade, Crenshaw o empregou para fazer uma crítica da doutrina antidiscriminatória, da teoria feminista e da antirracista que, segundo ela, analisavam as vivências multidimensionais das mulheres negras dos Estados Unidos de forma limitante por meio de um eixo único. Para Crenshaw, isso não apenas apagava as mulheres negras das teorias como também “não refletia a interação entre raça e gênero” uma vez que “a experiência interseccional é maior que a soma do racismo com o sexismo”. Ver: CRENSHAW, Kimberle. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. In: University of Chicago Legal Forum. Volume 1989 (1), Ed. 1. 198.

Os resultados dessa investigação são apresentados em três capítulos. No primeiro, faço uma revisão da literatura hegemônica sobre justiça de transição, de forma a estabelecer um ponto de partida no marco conceitual. A partir deste, analiso brevemente as críticas feitas a ele, incluindo aquelas que problematizam a aplicação dos mecanismos de justiça de transição a contextos de conflito ou a contextos não-transicionais. Busco também críticas ao modelo enquanto liberal ocidentalizado (SHARP, 2012), feito “de cima para baixo” (MCEVOY; MCGREGOR, 2008) ou como uma ideia de que seria um molde aplicável a todos (NAGY, 2008). Sobretudo, considerando a pergunta fundamentadora desta investigação, incluo as contribuições de pesquisadoras feministas a respeito de como o campo, enquanto área de pesquisa e de atividade, considera questões de gênero nas suas formulações teóricas e na prática, e de que forma pode-se identificar tipos de danos e violações que, em geral, permanecem invisibilizados diante da vítima universal (NÍ AOLÁIN; O’ROURKE, 2010).

No segundo capítulo, debruço-me sobre o que veio antes dos Acordos de Havana, ou seja, qual era o cenário. Aqui, dedico-me a compreender que contexto, acúmulos e esforços precederam Havana. Incluo dois debates: os do âmbito internacional e aqueles que ocorreram no âmbito colombiano.

No primeiro, trago breves análises de experiências generificadas de justiça de transição de outros países e que precederam Havana. São seis os processos cuja generificação eu analiso, quais sejam: Brasil, Peru, Tunísia, Timor Leste, Serra Leoa e Guatemala. Que destaques existem na forma em que esses países incluíram as mulheres, ou a perspectiva de gênero, em seus mecanismos de justiça de transição? Ainda na esfera internacional, exponho a relação que a generificação dos processos de justiça de transição tem com movimentos transnacionais de mulheres e influências que estes tiveram na materialização da Agenda MPS.

No segundo bloco, olhando para o âmbito nacional colombiano, identifico instrumentos legais que formularam mecanismos e políticas típicos da justiça de transição e analiso como eles olharam para as mulheres e para questões de gênero. São duas as fontes primárias estudadas, quais sejam: a Lei de Paz e Justiça (Lei nº 975/2005) e a Lei de Vítimas e de Restituição de Terras (Lei nº 1.448/2011). Por fim, para completar o cenário colombiano anterior aos Acordos de Havana, consulto a jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia e seus entendimentos a respeito de como as violências e vivências do conflito são parte e função de uma ordem de gênero.

No terceiro e último capítulo, desembarco finalmente em Havana. Nele, objetivo entender como o debate da perspectiva de gênero em processos de paz e em mecanismos de justiça de transição se inseriu na Mesa de Conversas, na Mesa de Negociações e no resultado da letra do quinto ponto dos Acordos, relativo a vítimas e verdade. Busquei identificar que movimentos foram feitos antes da instalação da Subcomissão e de que forma as mulheres participaram do desenho dos mecanismos - ou seja, como foram incluídas e tiveram representação descritiva. Na sequência, por fim, analiso criticamente os resultados disso. Ou seja, como as medidas de reconciliação, reparação, verdade e reformas pensadas e os desenhos institucionais criados manifestam uma representação substancial das mulheres e de suas demandas no Acordo, notadamente nos mecanismos do Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não-repetição. Para identificar avanços significativos, apoio-me nas experiências verificadas no capítulo anterior, tanto nacionais como internacionais, e considero-os à luz das críticas feministas à justiça de transição.

Ressalto, por fim, que na minha análise dos Acordos de Havana detenho-me na letra dos Acordos e nos primeiros passos de regulamentação pelo Congresso Nacional da Colômbia. Trata-se de um limite tanto por razões de escopo, como por questões temporais. Análise da implementação e dos efeitos dos acordos firmados devem ser fruto de pesquisas futuras. No momento, porém, não acredito que caiba a este espaço. Primeiro, por se tratar de um processo recente, em andamento. Segundo, porque algumas das políticas e programas estão previstos para durar mais de 15 anos e aplicam-se a questões estruturais, cujos resultados, caso existam, só serão vistos no médio e no longo prazos. Assim, sobre o período de implementação que ocorreu entre 2017-2021, faço apenas breves considerações.

CAPÍTULO 1 - DE ONDE PARTO: MARCO CONCEITUAL PARA A ANÁLISE DOS ACORDOS DE HAVANA

No presente capítulo, o objetivo central é reunir debates e conceitos relativos à justiça de transição que sejam relevantes para o estudo de caso da transversalidade de gênero dos mecanismos adotados pela Colômbia a partir dos Acordos de Havana, firmados entre o Governo e as FARC-EP em 2016. Aqui, fundamento os alicerces para uma análise crítica do que neles restou estabelecido.

Assim, no primeiro trecho, reúno parte da literatura hegemônica a respeito da justiça de transição, seu desenvolvimento enquanto conceito, seus cenários de aplicação, mecanismos e eixos principais: verdade, memória, justiça, reparação e reformas institucionais. Na sequência, apresento a literatura crítica relacionada a questões como a universalidade do modelo, ao seu excesso de legalismo, à sua concepção liberal e ocidentalizada e, notavelmente, à padronização do seu entendimento sobre quem são as vítimas e quais violências são visibilizadas. Nesse ponto, destaco os debates feministas e suas contribuições ao campo, refletindo tanto sobre a inclusão como sobre a representatividade de mulheres nesses processos e mecanismos.

Como parte do debate sobre a ausência de representação de gênero na justiça de transição, resgato como as críticas feministas ao campo vêm contribuindo para sua construção. Com isso, identifico cinco eixos centrais: (i) o debate da impunidade a crimes de violência sexual, (ii) a hierarquização generificada das violências, (iii) as limitações de programas de reparação, (iv) a formulação de contranarrativas na visibilização de subjetividades e, por fim, (v) a sustentação dada à participação de mulheres.

Em resumo, a proposta deste capítulo é identificar quais são os conceitos fundamentais da justiça de transição e como o enfoque de gênero vem contribuindo para o desenvolvimento do campo, tanto em termos teóricos como no marco da agenda internacional de políticas para mulheres.

1.1 JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: SURGIMENTO DO CONCEITO

A justiça de transição enquanto área de estudo e enquanto prática teve grandes avanços ao longo das últimas quatro décadas. Não há dúvidas de que se trata de um campo de pesquisa das ciências humanas em franca ascensão — dado que, “em um período relativamente curto, veio a dominar o debate sobre a intersecção entre a democratização, a proteção aos direitos humanos e a reconstrução de estados após conflitos” (MCEVOY, K., 2008, p. 16).

Símbolos desse crescimento recente não faltam. Cortes penais internacionais *ad hoc*, cortes híbridas e, notavelmente, o Tribunal Penal Internacional (TPI) foram criados. No âmbito do direito internacional dos direitos humanos, o direito à verdade e o direito à reparação foram reconhecidos. Em todas as partes do mundo, comissões da verdade se multiplicaram. Na academia, centros de pesquisa, revistas acadêmicas e programas de pesquisa se dedicam exclusivamente ao tema. Em suma, ao longo de quarenta anos, a justiça de transição ganhou mais corpo e se tornou tema sólido na área dos direitos humanos (NAGY, 2008, p. 275). Sua gênese, porém, ocorreu muito antes, na metade do século XX¹⁸.

Historicamente, de acordo com a clássica genealogia proposta por Teitel (2003), as raízes das preocupações associadas à justiça de transição, isto é, sobre como encarar legados de violência massiva e violações generalizadas de direitos humanos, remontam à Primeira Guerra Mundial. No entanto, a justiça de transição enquanto campo — ou seja, enquanto a sistematização de mecanismos de justiça adaptados a sociedades que estão atravessando períodos de excepcionalidade política — passou a ser fundamentada apenas após a Segunda Guerra.

Nesse cenário inicial, entendido como excepcional, o contexto de dissolução de regimes autoritários na Europa ocidental nazifascista viu triunfar uma lógica punitivista com base no

¹⁸Para fins de debate, é válido mencionar que, diferentemente de Teitel, outros autores são mais restritivos quanto ao conceito de justiça de transição e suas origens. Arthur (2009), por exemplo, precisa o seu surgimento e o dos seus primeiros marcos conceituais em 1988, quando do fim dos regimes autoritários latino-americanos. Nessa leitura, porém, a justiça de transição se aplica mais ao campo de estudo sobre as reformas legais e político-institucionais necessárias para complementar e legitimar redemocratizações e mudanças de regime e não abarcaria especificamente medidas adotadas ao final de conflitos armados, como é o caso da Colômbia. Jon Elster (2004), alternativamente, indica que os elementos inerentes à justiça de transição já eram encontrados e desenvolvidos na Grécia Antiga e nas reformas francesas da monarquia de Bourbon, por exemplo, e que, até hoje, estão em contínuo desenvolvimento, não sendo possível indicar um momento preciso para seu surgimento. Ver: ARTHUR, Paige. How Transitions reshaped Human Rights: A conceptual History of Transitional Justice. In: Human Rights Quarterly. N° 31. John Hopkins University Press. 2009. Pp. 321-367; ELSTER, Jon. Closing the Books Transitional Justice in Historical Perspective, Cambridge University Press, 2004, pp. 2-46.

Direito Internacional Humanitário e na responsabilização pelos danos gerados. Esses, porém, foram considerados somente enquanto condutas contrárias ao direito internacional, enquanto atos antijurídicos na ordem pública mundial. Ou seja, o entendimento dado foi de que as violações ocorreram contra outros Estados, não contra os indivíduos ou seus direitos humanos.

Personificada pelos Tribunais de Nuremberg, a proposta de justiça que se aplicou partiu da expansão do escopo do Direito Penal Internacional, afastando-o da penalização dos Estados e direcionando-o aos perpetradores. A penalização individual que marca a primeira fase da justiça de transição (TEITEL, 2003, p. 70) demonstra como, embora tenham sido construídas com bases no direito internacional, as suas origens estiveram distantes de perspectivas de proteção aos direitos humanos, ainda que as tenham impactado.

Apesar da genealogia de Teitel identificar esta como sendo a primeira fase da justiça de transição, não havia, naquele momento, uma formatação do campo ou qualquer menção ao termo “justiça de transição”. Segundo registro de Quinalha (2013), a expressão como tal só viria a surgir na fronteira entre o direito e a ciência política nas décadas de 1980 e 1990, tendo sido formulada a partir da expressão “*justice in times of transition*” (justiça em tempos de transição) cunhada justamente por Teitel em uma conferência em 1992 e fortalecida por publicações de Kritz em 1995 (QUINALHA, 2013, p. 85).

Os paradigmas centrais da abordagem tradicional da justiça de transição, por sua vez, surgiram um pouco antes da expressão, na década de 1980 (ARTHUR, 2009). O pano de fundo da estruturação dos pilares reconhecidos do conceito foi a necessidade de pensar a transição diante da terceira onda de redemocratizações na América Latina e em partes da Europa Oriental. Adicionalmente, a criação de sistemas de proteção dos direitos humanos teve clara influência sobre a ótica adotada. Nesse marco, e tendo como base fundamental a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, cristalizaram-se cinco pilares do campo, tais como conhecidos hoje: verdade, justiça, memória, reparação e reformas institucionais.

Especificamente, os eixos foram depreendidos de garantias de proteção estabelecidas em quatro artigos da Declaração de 1948, quais sejam: o direito de toda pessoa à vida, à liberdade e à segurança pessoal (Artigo 3º); o direito a não ser submetida a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (Artigo 5º); o direito a receber remédios efetivos da justiça (Artigo 8º) e o direito a não ser arbitrariamente detida, presa ou exilada (Artigo 9º). Somam-se a essas salvaguardas outras adotadas por instrumentos formulados ao longo das décadas de 1980 e 1990, a exemplo da Convenção contra a tortura e outros

tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (1984) e, regionalmente, a Convenção Interamericana contra o desaparecimento forçado de pessoas (1994).

É a partir destes e de outros marcos normativos dos recém-criados sistemas de proteção aos direitos humanos que a abordagem hegemônica da justiça de transição se afasta do punitivismo de outrora e se aproxima de sua nova gramática: a dos direitos humanos. A mudança caracteriza, pois, o que Teitel identifica com a segunda fase da genealogia do campo (TEITEL, 2003, p. 69). Duas outras facetas diferenciam essa fase da primeira: (i) o fim do caráter excepcional e raro dos processos e (ii) a concepção mais associada à ideia de construção nacional desenhada a partir de mecanismos de justiça endógenos, locais e privados (ibid., 2003, p. 71).

Nesse momento, a epistemologia da justiça de transição passa a abarcar outras questões para além da punição, conforme transparecem seus pilares consagrados. A mudança se deve, dentre outros fatores, à participação e às demandas de novos atores, a exemplo das vítimas e de suas famílias, os quais buscaram restaurar seus direitos e advogaram por reparações. Entre as reivindicações estavam pedidos de compensações, reconhecimentos e cobranças sobre o paradeiro de entes queridos desaparecidos. Comparados ao ângulo punitivista, vê-se que são entendimentos outros do que seria justo.

De fato, segundo Bickford (2004, p. 1046), os argumentos normativos que embasam a justiça de transição a partir dos direitos das vítimas e da sociedade são produto da atuação de movimentos de direitos humanos. Segundo o autor, foi essa parcela da sociedade civil que influenciou sobremaneira o desenvolvimento do conceito, “tornando-o autoconscientemente centrado nas vítimas, tendendo a perseguir estratégias que acreditam serem consistentes com os [seus] direitos e interesses”. Foi, pois, ao abarcar outras percepções de justiça, aportando vozes da sociedade civil e de outros atores, que a própria justiça de transição se transformou. Caminhou, enquanto conceito, em direção a outros objetivos, como a reconciliação nacional com o passado e a restauração do tecido social, afastando-se do estrito punitivismo. Não obstante tal distanciamento, não se trata de um rechaço total às origens, dado que elementos penais seguem fazendo parte dos seus eixos, sobretudo no que se refere ao pilar “justiça” (VAN ZYL, 2009).

Ou seja, não se tratou de negar completamente mecanismos punitivos, mas buscar outros eixos de ação e alargar o entendimento do que seria imperativo fazer para conseguir lidar com o passado. Por vezes, isso se manifestou em um equilíbrio, ainda que debatível, entre a justiça,

punitivista, e a paz, reconciliadora e indulgente. Ainda segundo Teitel, para alcançar essas novas aspirações, por vezes a justiça de transição teve que:

[...] incorporar muito do seu discurso normativo de áreas externas ao direito, especificamente da ética, da medicina e da teologia. Seu propósito não era somente a justiça, mas a paz tanto para os indivíduos como para a sociedade como um todo. (TEITEL., 2003, p. 82).

Exemplos clássicos ilustram tanto a convivência de estratégias como as escolhas feitas durante a guinada restaurativa e local na segunda fase da justiça de transição. São eles o fim da ditadura militar na Argentina, nos anos 1980, e o fim do regime de apartheid na África do Sul na década seguinte. No primeiro, utilizaram-se tribunais nacionais como forma de julgar a junta militar do regime antecessor e respaldar a democracia nascente. E, ao mesmo tempo, com vistas a garantir a estabilidade e dar respostas a vítimas que buscavam justiça, foram desenvolvidos mecanismos de busca da verdade, como a Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP)¹⁹ e o seu resultado final, o relatório *Nunca más!* (ARTHUR, 2009).

O processo sul-africano, por sua vez, demonstra como alguns países consideraram dilemas do punitivismo nos seus modelos de transição e renunciaram à abordagem penal, aplicando métodos alternativos para a busca da verdade e da responsabilização, a exemplo da Comissão de Verdade e Reconciliação²⁰ do país, que tinha como objetivo o mote restaurativo de “ser uma ponte entre o passado e o futuro” (ÁFRICA DO SUL, 1993, art. 15, §. 251). O sistema estabelecido, calcado nessa ideia de justiça, objetivou, mais do que tudo, o esclarecimento dos fatos na íntegra para a sociedade e não a punição para indivíduos responsáveis pelos danos.

Por fim, em sua genealogia, o último momento identificado por Teitel se caracteriza pelo que chamou de fase estável. Iniciada no final do século XX, ela é descrita como o momento em que o uso de mecanismos de justiça de transição deixou de ser uma exceção e teria passado a tratar de uma realidade constante, dada a generalização da violência associada à globalização e às instabilidades políticas no mundo (TEITEL, 2013, p. 71). Nas palavras de McEvoy (2008),

¹⁹ A Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas foi criada em 16 de dezembro de 1983, para lidar com desaparecimentos forçados ocorridos durante o regime militar de 1976-1983. O relatório da comissão, publicado em 20 de setembro de 1984, foi divulgado comercialmente sob o título *Nunca Más: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*.

²⁰ A Comissão de Verdade e Reconciliação da África do Sul foi criada em 1995 para investigar os abusos do regime do apartheid entre 1960 e 1994. O relatório final da Comissão foi apresentado ao ex-presidente Mandela em outubro de 1998.

o cenário fez com que, embora tenha em suas origens uma natureza excepcional, a justiça de transição tenha se tornado convencional (*mainstreamed*), comum e institucionalizada.

Desde então, segundo Teitel (2013, p. 91), ocorreu um processo de normalização do uso de seus mecanismos. Este esteve atrelado à expansão do Direito Internacional Humanitário e à incorporação da justiça de transição às políticas promovidas por órgãos internacionais. Com isso, critica a autora, em vez de se manter uma justiça aplicada exclusivamente a momentos de transição, as respostas legais que a caracterizam passaram a ser recorrentes.

Outros autores se somam à crítica da banalização do uso da justiça de transição ao refletir sobre quais os contextos em que ela é aplicável. Por exemplo, Méndez e Cone (2013) entendem que, recentemente, no marco dessa fase, o conceito teria se tornado opaco e menos definido. Argumentam que os mecanismos e as estratégias comumente associados a momentos de transição vêm sendo empregados para lidar com cenários em que “não há término claro de conflitos, tampouco momento definitivo de transição ou percepção de ruptura com o passado oferecendo uma nova página ou um novo começo para a sociedade” (MÉNDEZ E CONE, 2013, p. 1)²¹. Isto é, mesmo na ausência desses marcos e circunstâncias, diante de massivas violações de direitos humanos, elementos da justiça de transição estariam sendo indistintamente evocados para tratá-las, deixando de ser, pois, uma justiça caracterizada por ser aplicada a momentos delimitados de transição (BICKFORD, 2004, p. 1045) e desconectando-se da sua própria razão de ser.

Para Renan Quinalha, a despeito das críticas, analisar a maneira como a justiça de transição está sendo aplicada atualmente, descontextualizando-a do seu momento histórico e contrastando-a com as suas primeiras experiências, não é cabível. Segundo o autor:

Não há dúvidas de que a justiça de transição é produto de um período histórico bastante específico. Não é razoável supor que experiências ancestrais inteiramente contingentes possam ser interpretadas à luz deste conceito tão recente. Isso porque o marco central do novo tratamento que esses fenômenos começaram a receber no mundo todo é a ideia de uma “justiça global” ou “justiça transnacional” que só se viabilizou a partir do desenvolvimento histórico do direito internacional dos direitos humanos. (QUINALHA, 2013, p. 86-87).

²¹ No seu original, em inglês: “However, even when set against [the particular society’s attempt to come to terms with large-scale past abuses in order to ensure accountability, serve justice and achieve true reconciliation], the transitional justice stage is not always so clearly defined because it is not always limited to post-conflict situations. Increasingly, transitional justice is implemented in contexts where there is no clean break from conflict, ‘no defining moment of transition, no sense of a rupture with the past offering a new leaf or fresh start for the Society’ (MÉNDEZ; CONE; 2013; p1).

Teitel (2003, p. 94) faz considerações parecidas ao afirmar que será difícil resistir à normalização da justiça de transição e que é necessário ter abertura para novas tendências e críticas que o campo venha a desenvolver, inclusive em termos de estratégias práticas. É nesse ponto que chegarei em breve, apresentando as contribuições feitas por acadêmicas feministas e por outras linhas de pesquisa. Antes, porém, uma vez apresentada uma sucinta história do conceito e dos seus contextos de formulação, detenho-me a explorar do que se fala quando se refere à justiça de transição, seus eixos consagrados e seus mecanismos.

1.2 VISÕES SOBRE O CONCEITO HEGEMÔNICO DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Conforme mencionado no tópico anterior, a expressão “justiça de transição” surge a partir de formulações de Ruti Teitel em 1992 (QUINALHA, 2013). Por essa razão, é relevante retomar o debate sobre o conceito com a definição que a autora argentina apresenta no seu texto clássico sobre a genealogia do campo. Segundo Teitel (2003, p. 69), a justiça de transição pode ser entendida como a justiça associada a “períodos de mudanças políticas, caracterizados por respostas legais para confrontar os abusos dos regimes repressivos anteriores”.

O ângulo oferecido por Teitel abarca, pois, três ideias centrais: a de justiça, a de momentos de mudanças e a de um passado autoritário. Trata-se de uma formulação nova que complexifica a anterior, de 1992, na qual apenas a ideia de justiça em um dado momento de transição política aparecia como elemento definidor do campo.

A leitura de 2003, já mais abrangente, encontra eco em autores que não se limitam a aplicar o conceito a contextos de redemocratização, expandindo-o também a momentos de pacificação e estabilização. É o caso do sul-africano Van Zyl (2009), que entende a justiça de transição como esforços para a construção de uma paz sustentável após períodos de graves e sistemáticas violações de direitos humanos, tais como ditaduras militares e conflitos armados internos. Dessa forma, Van Zyl se assemelha a Bickford (2004), defensor da ideia de que, independentemente das estruturas e práticas adotadas pelos processos de justiça de transição, o seu cerne se mantém sólido com duas características-chave: a ideia de justiça e a de transformação.

No debate, Quinalha (2013, p. 93) vê a construção com maior obviedade. Para ele, a expressão decorre de dois termos que, separados, podem ser interpretados de muitas formas, no entanto, uma vez postos em conjunto, sinalizam claramente o objetivo (justiça) e o contexto (momentos de excepcionalidade política) em que o conceito deve ser aplicado. Mais do que isso, segundo ele, a expressão exprime, por si só, a sua razão de existir.

Embora, para a literatura mencionada, a chave para a compreensão do conceito esteja nos seus objetivos e no seu cenário de aplicação, há os que optam por promover o entendimento do que o todo representa por meios de suas partes e componentes. Isto é, abordam o conceito de justiça de transição a partir dos mecanismos que a compõem. De fato, ao longo das décadas, os eixos de atuação e as ferramentas do campo vêm se consagrando e, de certa forma, auxiliando a delineá-lo, dando-lhe maior tangibilidade.

É o que se nota em uma das definições propostas pelo Centro Internacional de Justiça de Transição²² (ICTJ, em inglês), que indica que a justiça de transição se refere a um conjunto de medidas judiciais e não-judiciais implementadas em diferentes países com o objetivo de lidar com legados de massivas violações de direitos humanos, incluindo julgamentos penais, comissões da verdade, programas de reparação e reformas institucionais (ICTJ, 2011). Em detalhes, identificarei algumas dessas medidas e mecanismos a seguir.

1.3. DIREITOS DAS VÍTIMAS, OBRIGAÇÕES ESTATAIS E MECANISMOS DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

No que se refere a definições da justiça de transição a partir das estratégias e mecanismos usualmente empregados em seus processos e política, um exemplar importante é o Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas (ONU) sobre o Estado de Direito em sociedades de conflito e pós-conflito apresentado ao Conselho de Segurança da organização em agosto de 2004. Nele, intencionalmente, o Secretário Geral Kofi Annan demonstra a amplitude e a diversidade do conceito, reconhecendo a pluralidade de medidas e mecanismos a ele adjacentes. No relatório, define-se que a justiça de transição:

²² O Centro Internacional para a Justiça Transicional (ICTJ) é uma organização sem fins lucrativos fundada em 2001 com o objetivo de buscar a responsabilização por atrocidades em massa e abusos dos direitos humanos por meio de mecanismos de justiça transicional. A organização é bastante relevante para as políticas de justiça de transição e para o desenvolvimento de pesquisas no campo.

Compreende toda a variedade de processos e mecanismos associados às tentativas de uma sociedade de lidar com um legado de abusos passados em larga escala, com o objetivo de estabelecer as responsabilidades, servir à justiça e alcançar a reconciliação. Estes podem incluir tanto mecanismos judiciais quanto extrajudiciais, com diferentes níveis de participação internacional (ou nenhuma) e julgamentos individuais, reparações, busca da verdade, reformas institucionais, investigação de antecedentes, remoção de pessoas dos seus cargos ou mesmo uma combinação de todos eles. (ONU, 2004, § 8)²³.

A partir do desenho apresentado, a ONU faz dois movimentos. De um lado, busca definir o conceito de justiça de transição, fazendo-o a partir da reunião dos múltiplos mecanismos implementados em distintas políticas nacionais voltadas para reparação do passado diante da excepcionalidade. De outro, disponibiliza esses mecanismos como parte integral de sua caixa de ferramentas (*toolbox*) para lidar com sociedades pós-conflito, incorporando-os nos marcos das ações promovidas pela instituição (LAMAITRE; SANDVIK, 2014, p. 244). Os mecanismos são muitos e bastante diversos, fazendo notar que a justiça de transição tem um conjunto de soluções coeso não na forma, mas nos objetivos de aplicação.

De fato, segundo o ICTJ, inexistente forma única e específica de promover a justiça de transição. Do contrário, o conceito aborda um conjunto de respostas que se moldam à transformação pela qual as sociedades estão passando após um período de sistemáticas violações de direitos humanos (ICTJ, 2009). Para seu bom funcionamento, advoga a organização, é necessário que existam elementos de abertura às finalidades pretendidas para o processo, às particularidades sociais, políticas e institucionais locais, bem como ao teor da violência com a qual a sociedade está lidando.

A despeito da variedade de experiências, parte da literatura entende que, na hora de selecionar quais tipos de mecanismos utilizar, o Estado deve considerar que as suas aplicações estão relacionadas com certas obrigações contraídas com base nas normativas do direito internacional dos direitos humanos e no Direito Internacional Penal. É o caso da ótica defendida por Juan Méndez, ex-presidente do ICTJ, em entrevista a Mezarroba (2012). Nesta, ele esclarece que inexistente uma “receita estrita”, mas que há “objetivos que os estados são obrigados a cumprir” (MÉNDEZ apud. MEZARROBA, 2012, p. 252).

²³ Em seu original, em inglês: “The notion of transitional justice discussed in the present report comprises the full range of processes and mechanisms associated with a society’s attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation. These may include both judicial and non-judicial mechanisms, with differing levels of international involvement (or none at all) and individual prosecutions, reparations, truth seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or a combination thereof”.

As responsabilidades legais às quais se refere Méndez são, segundo Mezarroba (2012, p. 254), ao menos quatro: (i) investigar, processar e punir os violadores de direitos humanos; (ii) revelar a verdade para as vítimas, familiares e para a sociedade; (iii) oferecer reparação adequada; e (iv) afastar os criminosos de órgãos relacionados ao exercício da lei e das demais posições de autoridade²⁴.

Regionalmente, a relação entre obrigações estatais existentes diante de períodos de graves violações de direitos humanos e a justiça de transição foi expressa pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) (VAN ZYL, p. 34, 2009), notadamente nos argumentos apresentados no Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, sentenciado em 29 de julho de 1988. Neste, o órgão afirma que cabe aos Estados signatários prevenir, investigar e condenar toda violação de direitos reconhecidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Adicionalmente, expressa o documento, quando possível em termos jurídicos e factuais, é obrigação estatal restabelecer o direito violado e fornecer reparação pelos danos produzidos em transgressão aos direitos humanos (Corte IDH, 1988, § 166)²⁵. A Corte ainda reconhece o direito das vítimas de saber a verdade e, ao mesmo tempo, a obrigação do Estado de investigar:

Em certas circunstâncias, pode ser difícil a investigação de fatos que atentem contra direitos da pessoa. A de investigar é, como a de prevenir, uma obrigação de meio ou comportamento que não é descumprida pelo simples fato de que a investigação não produza um resultado satisfatório. Entretanto, deve empreender-se com seriedade e não como uma simples formalidade condenada de antemão a ser infrutífera. Deve ter um sentido e ser assumida pelo Estado como um dever jurídico próprio e não como uma simples gestão de interesses particulares que dependa da iniciativa processual da vítima ou de seus familiares ou do aporte privado de elementos probatórios, sem que a autoridade pública procure efetivamente a verdade. Esta apreciação é válida qualquer que seja o agente ao qual possa, eventualmente, atribuir-se a violação, mesmo os particulares, pois, se seus atos não forem investigados com seriedade,

²⁴ Trata-se de uma versão simplificada do que é expresso por Méndez (2001) enquanto obrigações estatais: (i) a obrigação de fazer justiça, isto é, processar e punir os autores dos abusos quando estes tiverem sido de natureza criminosa; (ii) garantir o direito das vítimas de saber a verdade; (iii) conceder reparações às vítimas de maneiras que sejam reconhecidos seu valor e sua dignidade como seres humanos — compensação financeira em quantias apropriadas é certamente uma parte disso, mas a obrigação também deve ser concebida como inclusão de gestos não monetários que expressam o reconhecimento do dano causado a eles e um pedido de desculpas em nome da sociedade; e (iv) fazer com que aqueles que cometeram os crimes, servindo a qualquer título às forças armadas ou de segurança do Estado, não devem ser autorizados a participar do órgãos responsáveis pela aplicação democrática da lei que foram reconstituídos nem daqueles relacionados à segurança.

²⁵ “Os Estados Partes [têm a obrigação] de ‘garantir’ o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção a toda pessoa sujeita à sua jurisdição. Esta obrigação implica o dever [...] de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas através das quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Como consequência desta obrigação, os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos reconhecidos pela Convenção e procurar, ademais, o restabelecimento, se possível, do direito violado e, se for o caso, a reparação dos danos produzidos pela violação dos direitos humanos.” (CIDH, 1988, § 168).

resultariam, de certo modo, auxiliados pelo poder público, o que comprometeria a responsabilidade internacional do Estado. (ibid., § 177).

Na sentença, notam-se duas coisas. Primeiro, uma ressalva importante é colocada pela CIDH e compartilhada por Méndez (2009) em relação à obrigação do Estado em investigar e que é extensível às demais responsabilidades legais: é forçoso estabelecer processos ou meios de realização, embora não seja imperativo extrair resultados destes. Segundo, há uma relação entre a obrigação do Estado e o direito dos cidadãos/vítimas. Na decisão, depreende-se que aquela é produto e consequência desta, sendo a responsabilidade de investigar uma decorrência das salvaguardas ao direito das pessoas e das vítimas de conhecer/saber. Especificamente, a sentença do Caso Velázquez Rodrigues vs. Honduras entende que é obrigação dos Estados garantir o direito de conhecer/saber o paradeiro de pessoas desaparecidas, incluindo de seus restos mortais — e que cabe a eles satisfazer essa justa expectativa (Corte IDH, 1988, par. 182).

A relação entre obrigações e direitos é analisada por Mezarroba (2012). Segundo a autora, as responsabilidades legais especificadas por Méndez (2001) estão diretamente relacionadas a quatro direitos reconhecidos pelo direito internacional dos direitos humanos às vítimas e à sociedade, quais sejam: (i) o direito à justiça; (ii) o direito à verdade (ou à determinação da completa extensão e natureza dos crimes do passado); (iii) o direito à compensação, via reparações, indenizações e outras maneiras de reabilitação (que podem ser simbólicas, monetárias ou de restituição); e (iv) o direito a instituições reorganizadas e *accountable* (responsáveis) (MEZARROBA, 2012, p. 254).

Partindo, portanto, das obrigações legais assumidas com as vítimas, com a sociedade e/ou com a comunidade internacional, o Estado tem diante de si uma série de estratégias e processos que pode utilizar para cumpri-las. Para Van Zyl (2009), essas estratégias podem ser divididas em cinco categorias principais: (i) ações penais (*prosecution*); (ii) busca da verdade; (iii) reparação; (iv) reformas institucionais; e (v) reconciliação. De forma semelhante, o entendimento de Teitel (2002) é o de que os processos de transição se dividem em ações que se relacionam a “punições, investigações históricas, reparações, expurgos e a elaboração de uma nova constituição” (TEITEL, 2002, p. 6-7). Neil Kirtz (2009, p. 13-14), por sua vez, compreende que, na verdade, há quatro objetivos com níveis crescentes de dificuldade de obtenção, mas que não são necessariamente eixos de ação: a verdade, a justiça, as reformas institucionais para estabelecer o Estado de Direito e a paz durável.

De uma forma ou de outra, nota-se apenas uma leve variação entre as nomenclaturas das propostas, porém o cerne se encontra presente, demonstrando o que restou canonizado na literatura hegemônica. É a partir desses elementos que se arrolam os pilares ou eixos fundamentais de atuação da justiça de transição, ainda que por vezes eles se misturem ou se interrelacionem. Em suma, quase em modo de jargão, convencionou-se expô-los da seguinte forma: verdade, memória, justiça e reparação (QUINALHA, 2013).

Diante dos pilares, parece-me relevante comentar que não é por acaso que o termo justiça ficou consagrado como o eixo que faz referência ou atua como sinônimo do que Teitel (2002) chamou de punição e Van Zyl (2009) nomeou como ações penais/*prosecution*, carregando um juízo de valor do que seria justo nesse contexto. A ênfase legalista/punitivista serve como um lembrete das raízes do campo.

A despeito disso, na literatura hegemônica, entende-se que todos os pilares são necessários para o alcance de uma transição justa e que, por isso, são complementares. Segundo Quinalha, a proposta de complementaridade do uso das estratégias traduz uma concepção holística e integrada do que seria justo. Esta entenderia que, isolados, os mecanismos seriam insuficientes (QUINALHA, 2013, p. 143).

Posição semelhante é adotada por Méndez (1996), que encoraja todo governo a se esforçar para cumprir cada uma das obrigações e indica que “um alto nível de cumprimento em uma área não justifica o descumprimento de outra”. O Estado deve, portanto, considerar um olhar a todos os pilares da justiça de transição para propor uma estrutura relevante e eficaz para lidar com as violações.

Sendo assim, de forma a salvaguardar os direitos das vítimas e da sociedade e cumprir com suas obrigações, os Estados utilizam recorrentemente algumas medidas que contemplam os eixos acima mencionados. Trata-se de mecanismos que apareceram com maior frequência nos processos e políticas de justiça de transição que foram estruturados nas últimas quatro décadas. Entre eles, Bickford (2004) elenca:

Processar criminosos; estabelecer comissões de verdade e outras formas de investigação a respeito do passado; esforços de reconciliação em sociedades fraturadas; desenvolvimento de programas; de reparação para aqueles que foram mais afetados pela violência ou abusos; iniciativas de memória e lembrança em torno das vítimas; e a reforma de um amplo espectro de instituições públicas abusivas (como serviços de segurança, policial ou militar) em uma tentativa de se evitar novas violações no futuro. (BICKFORD, 2004, p. 1045).

Há, porém, uma série de outras medidas e mecanismos que podem ser implementados com o objetivo de contemplar os eixos. De forma a elaborar um pouco mais sobre o que se entende em cada um dos pilares, apresento alguns entendimentos e debates a respeito deles e identifico mecanismos e medidas correlatos, ainda que com a ciência e o reconhecimento das limitações que sistematizações apresentam.

1.3.1 Verdade

O direito à verdade frente a graves violações de direitos humanos é uma categoria jurídica de criação recente e de significado jurídico ainda incerto, embora parte da literatura o entenda como um direito humano reconhecido internacionalmente ou em vias de ser reconhecido como tal (OSMO, 2014). Nesse sentido, segundo Perrone-Moisés (2012), o direito à verdade se encontra fundamentado no artigo 19º da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que prevê o direito à informação correlacionado à liberdade de expressão. Complementarmente, a partir dessa leitura, o direito à verdade se relacionaria com o direito à informação, uma vez que, em caso de graves violações dos direitos humanos, ela costuma ficar detida em poder do Estado. Tal conexão é partilhada pela Corte IDH na sentença *Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*²⁶.

Em geral, as medidas relacionadas à restauração do direito à verdade dizem respeito ao esclarecimento imparcial e fidedigno de informações e fatos ocorridos contra vítimas e suas famílias ou mesmo contra toda a sociedade (QUINALHA, 2013). Esclarecer a verdade diz respeito também a desanuviar contextos e a compreender as estruturas, mecanismos e métodos que foram empregados e sustentaram os quadros de violência (PERRONE-MOISÉS, 2012, p. 80), revelando “tudo o que possa ser estabelecido de maneira confiável a respeito dos fatos (MÉNDEZ, 1996, p. 7).

Para alcançar os objetivos propostos, as experiências internacionais têm lançado mão de algumas medidas principais, sendo que, no Brasil, as mais conhecidas delas, as comissões da verdade, tornaram-se sinônimo de justiça de transição ao ser a principal iniciativa aqui utilizada.

²⁶ Nesta, a Corte relacionou o direito à verdade à liberdade de pensamento, expressão e informação, prevista no artigo 13º da Convenção Americana dos Direitos Humanos. Anteriormente, na sentença *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, a Corte IDH já havia reconhecido a existência do direito à verdade, porém apenas como um direito integrado às garantias e proteções judiciais dos artigos 8º e 25º da CADH e não como um direito autônomo. Vale ressaltar que, quando encaminhou o caso à Corte, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão IDH) havia recomendado o reconhecimento do vínculo e do direito à verdade enquanto autônomo.

Há, porém, outros mecanismos correlatos, como as comissões de inquérito, as aberturas de arquivos²⁷ (OSMO, 2014, p. 33), a divulgação de dados oficiais e o uso de mecanismos de busca pela verdade no marco de processos penais (QUINALHA, 2013).

Entre eles, de fato as comissões da verdade são as mais utilizadas. Elas são definidas como “órgãos de apuração de fatos, oficiais, temporários, não-judiciais que investigam padrões de abusos de direitos humanos e do direito humanitário, em geral cometidos ao longo de anos” (ONU, 2004, p.17). Nas últimas quatro décadas, mais de 40 comissões da verdade foram instituídas no mundo.

Historicamente, no início, elas possuíam mandatos limitados, como nos casos da Argentina, do Chile e do Uruguai, em que se restringiam à apuração de fatos relacionados ao desaparecimento de pessoas. No entanto, seu universo de atuação foi se expandindo para abranger ações que possibilitem criar registros precisos sobre o passado dos países e das ações contestadas dos seus governos, de forma não a moldar a verdade, mas a reconhecê-la (HAYNER, 1994, p. 607). Por vezes, esses mecanismos também têm como objetivo a quebra do silêncio (OSMO, 2014), a busca por reconciliação social (QUINALHA, 2013) e o reconhecimento das verdades subjetivas das vítimas. Por fim, cabem a elas fazer recomendações para garantir a não-repetição das violações e violências, inclusive de formas complementares e estruturais.

1.3.2 Memória

Há quem entenda que o direito à memória é, na verdade, um ângulo do direito à verdade e uma faceta do dever de memória que teriam os Estados (SILVA FILHO, 2010). É possível, porém, identificar diferenças na maneira com a qual um e outro se relacionam com o passado, tendo a verdade um ângulo mais pretensamente objetivo, cronológico e geográfico, e a memória uma inclinação mais narrativa e subjetiva.

De toda a forma, segundo Pollak (1989), os mecanismos que se direcionam à construção institucional de memórias coletivas dizem respeito a ações tanto no nível cultural como no âmbito das políticas públicas, que servem para visibilizar o que esteve — ou permanece — nos

²⁷ Sobre o direito à verdade e abertura de arquivos, ver: PERRONE-MOISÉS, C., “O arquivo como promessa” em Bethania Assy, Carolina Melo et al. (organizadores), Direitos Humanos: Justiça, Memória e Verdade, Lúmen Júris: Rio de Janeiro, 2012, pp.71-84.

subterrâneos da sociedade e no silêncio, seja por razões pessoais ou devido às forças políticas. Ademais, os mecanismos voltados ao direito à memória teriam o intuito de reforçar a coesão social a partir de inserções sobre a coletividade à qual pertencemos. Por tal razão, há críticas de que, necessariamente, a memória ecoada será produto de uma negociação entre memórias individuais e coletivas e, logo, haverá disputas e seletividade nas narrativas — um enquadramento do que é a memória (HALBWACH, 1968 apud. POLLAK, 1989). Em um tom mais positivo, para Teitel (2003, p. 88), essas disputas poderiam funcionar como possibilidades de construção de novas narrativas históricas ou *counter-histories*.

Essencialmente, os mecanismos de memória abarcam ações voltadas a homenagear as pessoas e os sujeitos coletivos que foram vítimas de graves violações dos direitos humanos. Adicionalmente, atuam em sentido complementar ao direito à verdade, de forma a ecoar o conhecimento a respeito dos fatos ocorridos diante da sociedade. Exemplos não faltam. Incluem tanto narrativas sedimentadas como objetos materiais: monumentos, estátuas, placas, museus, publicações, bibliotecas e exposições (POLLAK, 1989) que se multiplicaram em todas as partes, de forma a deixar registrados e gravados os fatos que ocorreram nos lugares e com as pessoas que por ali passaram. Há, pois, um protagonismo dos espaços públicos, além da arte e do cinema²⁸, que também se manifesta em uma reparação revisionista de medidas simbólicas, como a retirada de nomes de violadores de direitos humanos de ruas e lugares públicos (QUINALHA, 2013)²⁹.

1.3.3 Justiça

Conforme mencionado anteriormente, o eixo justiça, utilizado como sinônimo de ações para a responsabilização criminal ou administrativa, foi o pilar que fundamentou a formulação inicial da justiça de transição. Em geral, na literatura hegemônica, quando se fala em respostas legais frente a abusos do passado, pressupõe-se a responsabilização criminal sobre fatos antijurídicos (MEZZARROBA, 2012; TEITEL, 2002). A responsabilização, porém, pode ser

²⁸ Sobre os lugares de memória e a função da arte e da cultura na memória da ditadura no Brasil, consultar o dossiê especial da revista Lua Nova a respeito. Ver: Revista Lua Nova. A memória (ativa) da arte. n. 96, 2015.

²⁹ Por exemplo, segundo a Secretária de Direitos Humanos do Município de São Paulo, ao menos até 2020, o município tinha 33 logradouros, entre ruas, avenidas, viadutos e praças, que homenageiam datas, fatos ou pessoas envolvidas com a ditadura militar brasileira. O número anterior era maior, no entanto, 5 deles foram renomeados por meio do Programa Ruas de Memória deste órgão. Os nomes alterados foram Costa e Silva, Milton Tavares, Alcides Cintra, Couto e Silva e a data 31 de março, os quais foram substituídos por referências a vítimas da ditadura ou benfeitores locais.

mais ampla, englobando ações penais, civis e administrativas dos envolvidos em violações dos direitos humanos.

Segundo Quinalha (2013), o eixo “justiça” é uma das questões mais disputadas entre as demandas envolvidas na justiça de transição, havendo nítida diferença entre os debates referentes às demandas por reparação, memória e verdade, e aqueles que buscam responsabilizar criminalmente perpetradores de violações de direitos humanos. A disputa está de um lado no questionamento da legitimidade da justiça retroativa, do tratamento jurídico conferido segundo níveis de responsabilidade³⁰ e do risco do revanchismo desestabilizador (MÉNDEZ, 2001); e, do outro, no entendimento da incompatibilidade de se alcançar remédios legais e justos para as vítimas diante de anistias amplas e irrestritas. Perrone-Moisés (2009) expõe a dinâmica:

Necessárias por razões políticas, [as leis de anistia] impedem que se julguem os culpados por crimes como os de tortura, desaparecimento forçado, sequestro e terrorismo de Estado, considerando que esses crimes foram cometidos em períodos de exceção e que, para garantir a segurança nacional, não deveriam ser levados a julgamento. [...] Por outro lado, com as transições democráticas surge também o anseio, por parte dos familiares das vítimas e também da sociedade, de que o novo governo ponha em prática medidas que conduzam à verdade e à justiça. (PERRONE-MOISÉS, 2009, p. 109-110).

Internacionalmente, ao longo da década de 1990, a validade das leis de anistia perante o direito internacional dos direitos humanos passou a ser questionada em diversas instâncias internacionais, incluindo o Comitê de Direitos Humanos (1992), a Comissão IDH (1992) (PIOVESAN, F., 2012, p. 241) e, finalmente, a Corte IDH, que entendeu que as anistias, destacadamente as autoanistias, são incompatíveis com a Convenção Americana de Direitos Humanos (PERRONE-MOISÉS, 2009, p. 121).

Há, porém, os que acreditam que, na contramão do debate, indultos e anistias penais sejam também mecanismos da justiça de transição (DIMOULIS, 2010), ainda que a literatura

³⁰Vale retomar aqui alguns dos debates de Hannah Arendt sobre responsabilidades e julgamentos em regimes autoritários ou totalitaristas. Na sua obra clássica “As origens do totalitarismo”, a autora diferencia os contextos de violações de direitos humanos e as ordens morais e jurídicas em estados autoritários e estados totalitários. Nestes, diferentemente daqueles, haveria já uma nova ordem instaurada, com novas regras e, portanto, violações de direitos humanos estariam dentro do direito do Estado (oposto ao Estado de Direito), sendo, portanto, efetivamente legais, ainda que amorais. Neste caso, inexistiria arbitrariedade na execução de leis e não se aplicaria o debate sobre a responsabilidade, por estar dentro da norma da época. No autoritarismo, por sua vez, o regime seria o das leis de exceção, em que os contextos de violações vão se cristalizando, mas existe discricionariedade na execução. Seria, portanto, um estado antijurídico, não havendo padrões legais a partir dos quais julgar os responsáveis por crimes dentro dos seus marcos normativos ou padrões morais, dado o colapso total dos referenciais. Ver: ARENDT, H. As origens do totalitarismo. Companhia das Letras: Rio de Janeiro, 2016.

hegemônica os entenda como obstáculos para a realização de transições completas (MEZAROBBA, 2012), por entender que estados democráticos de direito não podem ser construídos com base em crimes graves, sobretudo os de lesa-humanidade. Diante do debate, há, pois, uma balança sensível, e as instituições utilizadas para conduzir as respostas de justiça respondem a essa realidade.

Dessa forma, assim como em outros mecanismos de justiça de transição, os referentes ao eixo “justiça” podem ser tanto endógenos como exógenos — ou seja, coordenados nacionalmente ou geridos por outros Estados ou organizações. Historicamente, no que se refere a investigação, processo, apuração de responsabilidades e punição, estes tendem a ser mais punitivos; aqueles, mais reconciliatórios ou restaurativos.

Segundo Quinalha, esse equilíbrio entre anistia e punitivismo reflete politicamente uma balança entre poderes — o do novo regime e o que resta do anterior e, culturalmente, uma polarização entre a reconciliação e pacificação, em contraste com o reconhecimento de abusos cometidos e a impunidade de agentes públicos (QUINALHA, 2013).

No que diz respeito à atribuição de responsabilidade, os mecanismos judiciais podem atuar na responsabilização individual ou na coletiva, que por vezes almejam ter um sentido pedagógico para as sociedades em que se instalam. Há, porém, críticas ao uso desta em detrimento daquela, com base no argumento de que em um cenário em que todos sejam considerados culpados, ninguém o é. De outro lado, o privilégio e destaque dados ao enfrentamento das graves violações de direitos humanos por meio do punitivismo e da persecução penal individualista é por vezes criticado por ser atômico em seu entendimento do que é uma transição justa (DEL VIEIRA DUQUE, 2018).

1.3.3 Reparações

De maneira simplificada, as medidas de reparação podem ser compreendidas como compensações e restituições feitas às vítimas de graves violações dos direitos humanos, de forma individual ou coletiva, ou à sociedade em geral em razão dos danos causados e dos abusos sofridos. Segundo De Grieff (2006), além de fortalecerem a trajetória que afasta a justiça de transição do punitivismo, os mecanismos de reparação se diferenciariam dos demais aplicados com base em outros pilares da justiça de transição, uma vez que se centram especificamente nas vítimas.

Para isso, segundo os Princípios e Diretrizes Básicas sobre o Direito a Recurso e Reparação para Vítimas de Graves Violações do Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos (Resolução 60/147 AG-ONU, de dezembro de 2005), os Estados podem recorrer a cinco tipos de reparações: (i) restituições à situação anterior (*statu quo ante*) dos direitos violados; (ii) compensações por danos — que, segundo jurisprudência da Corte IDH, podem ser materiais e imateriais; (iii) reabilitações, que podem ser médicas, psicológicas, sociais ou legais; (iv) medidas de satisfação; e (v) garantias de não repetição por meio da prevenção de abusos futuros (ONU, 2005, p. 15). Adicionalmente, a ONU indica que uma reparação adequada deve ser proporcional aos danos sofridos ou à gravidade das violações ocorridas, tenham elas ocorrido por ação ou por omissão do Estado ou de outra parte.

De Greiff (2006), por sua vez, identifica dois tipos primordiais de reparações, as simbólicas e as pecuniárias/indenizatórias. Estas, diferentemente daquelas, são necessariamente feitas para pessoas específicas: as vítimas e seus familiares. As reparações simbólicas, por sua vez, podem ser feitas de forma coletiva, como em pedidos públicos de perdão ou em atos de reconhecimento feitos por chefes de estado, representantes de forças armadas ou de segurança, entre outras autoridades ou organizações envolvidas em graves violações de direitos humanos.

O uso dos mecanismos de reparação tem se tornado mais frequente, tendo sido recomendado por diversas comissões da verdade e incluído na jurisprudência de órgãos nacionais e internacionais de direitos humanos, a exemplo da Corte Europeia de Direitos Humanos e da Corte IDH (RUBIO-MARÍN; DE GREIFF, 2007, p. 318). Esta, como já mencionado anteriormente, entendeu a obrigação estatal de, quando possível em termos jurídicos e factuais, restabelecer o direito violado e fornecer reparação pelos danos produzidos em transgressão aos direitos humanos (Corte IDH, 1988, § 166), sendo pioneira e destaque nas suas decisões ampliativas (MARTIN-CHENUT, 2010). O entendimento de que, se possível, o Estado deve restituir a situação original é compartilhado pela ONU (2005, p. 19)

Há críticas, porém, sobre a ideia de restituir o *statu quo ante* ou sobre a possibilidade da *restitutio in integrum* diante de graves violações de direitos humanos, conforme reconhecido pela Corte IDH em sua jurisprudência³¹. Reconhece-se uma dificuldade maior ainda de garantir reparações integrais diante de quadros de opressão sistemática ou de hierarquias sociais (DE

³¹ Cfr. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones e custos, § 25 e 2, ou Caso Grijalva Bueno Vs. Ecuador, § 164, ou, mais recentemente, o caso Bedoya Lima e outra vs. Colômbia de 26 de agosto de 2021, Reparaciones e custos, § 164.

GRIEFF, 2006), sobretudo pensando em vítimas do sujeito coletivo cujas graves violações sofridas no marco de um conflito ou de um regime autoritário se relacionem com questões estruturais anteriores, como é o caso de grupo étnicos minoritários, mulheres ou a população LGBTI (DEL VIEIRA DUQUE, 2018).

A crítica aos programas de reparação por ignorarem as necessidades de mulheres existe há quase duas décadas. Por exemplo, conforme exploraremos mais adiante neste capítulo, a Declaração de Nairobi (2007) sobre o direito de mulheres e meninas a reparações e remédio efetivos já apontava, internacionalmente, para a necessidade de as medidas oferecidas pelos Estados “irem além das raízes e consequências imediatas dos crimes e das violações e terem como objetivos abordar desigualdades políticas e estruturais que moldam negativamente a vida de mulheres e meninas” (FIDH, 2007).

Diante desta e de outras críticas, posiciona-se o debate sobre como mecanismos de justiça de transição podem ter um olhar para as diferenças entre as vítimas, afastando-se do marco da vítima universal. Mais do que isso, debate-se como mecanismos podem ser sensíveis a questões de gênero ou às necessidades e demandas de mulheres (RUBIO-MARÍN, DE GRIEFF, 2007).

Provocada pelo debate, apresento a seguir o que reuni de críticas, notadamente as feministas, a respeito das limitações da visão hegemônica da justiça de transição e da construção, incidência e efeitos dos seus mecanismos.

1.4 CRÍTICAS AOS MODELOS HEGEMÔNICOS DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Conforme analisei até aqui, verifica-se que, na literatura hegemônica, há difundida compreensão de que a justiça de transição possui ferramental amplo relacionado a quatro eixos fundamentais: verdade, justiça, memória e reparações. O uso dos mecanismos disponíveis é parte das obrigações estatais contraídas internacionalmente diante de sistemáticas e generalizadas violações de direitos humanos, com o fim de buscar, enquanto processo e não necessariamente como resultado, a restituição dos direitos violados, com vistas à não-repetição.

A abordagem clássica, porém, foi sendo posta à prova diante de experiências reais de países no pós-conflito e em transições democráticas ou de expansão democrática. Paralelamente, dado o seu surgimento nas áreas fronteiriças entre o direito e as ciências sociais,

o campo foi acumulando críticas de novas abordagens e linhas acadêmicas advindas dessas áreas. Em geral, nota Quinalha (2013, p. 107), as críticas problematizam não apenas o uso dos termos “justiça” — o que é justo? — e “transição” — como se demarca ou o que abrange? —, como também as limitações teóricas e analíticas da abordagem tradicional.

Um dos principais pontos contestados da justiça de transição é a ideia da pretensa universalidade do modelo, com a sua suposta possibilidade de aplicação em qualquer contexto, independentemente das suas particularidades. Para alguns autores, a raiz da questão está no momento histórico e no eixo geopolítico no qual os principais pilares da justiça de transição foram fundados e os seus mecanismos tradicionais desenhados. Ora, a justiça de transição também é produto do seu tempo, e eram tempos de Guerra Fria. Isso significa que, devido ao contexto, segundo parte da literatura crítica, a justiça de transição teria se tornado predominantemente liberal na construção de suas estratégias e abordagens. Na prática, por meio de seus mecanismos, ela teria passado a manifestar “um impulso teleológico para empurrar estados iliberais, imperfeitamente liberais ou recém-liberais para um caminho mais democrático” (SHARP, 2013, p. 149).

Nagy (2008, p. 276), outrossim, estende a análise e reflete que tal modelo se enquadra em um projeto maior de pasteurização, adjacente a outros processos da globalização. A leitura é a de que, mesmo por meio da recombinação dos mecanismos usuais preexistentes — a tal caixa de ferramentas —, a justiça de transição não responderia a particularidades. Logo, deixaria de ler realidades específicas por estar atrelada a elementos universais já disponíveis e combinações pré-concebidas que visam a abarcar necessariamente todos os eixos (verdade, justiça, memória e reparações) sem entender as demandas do local (QUINALHA, 2013).

Van Zyl (2009) compartilha das críticas aos usos complementares e integrados dos mecanismos de transição — a tal concepção holística de justiça mencionada anteriormente. Segundo ele, nem sempre todos os esforços serão perfeitamente complementares e, por essa razão, não devem ser usados como um conjunto, sendo importante explorar se e de que forma devem interagir entre si e se comunicar. Lefranc (2008, p. 61-62), por sua vez, entende os eixos da justiça de transição e suas ferramentas como muito distintos entre si, raramente associáveis e, por vezes, até contraditórios. Diante desse quadro, parece-me oportuna a crítica feita por Nagy (2007) a respeito de como certamente não há um modelo que funcione para todos (*one-size-fits all formula*) e, justamente por isso, deve-se considerar abdicar do uso de alguns dos mecanismos a depender do contexto.

Adicionalmente, também devido ao momento de formulação inicial do campo, alguns autores argumentam que a justiça de transição teria estreitado ou hierarquizado os tipos de violência e violações percebidas por seus mecanismos, dando maior valor a questões relacionadas à integridade física, aos direitos políticos e aos direitos civis, menoscabando o olhar a direitos econômicos, culturais ou à justiça econômica (SHARP, 2012, p. 796-801; NAGY, 2008). Aqui, essa abordagem ou hierarquização seria produto das disputas entre as concepções de mundo dos blocos soviético e ocidental capitalista, mas também da própria hierarquização existente entre as gerações de direitos humanos reconhecidos no direito internacional, sendo uma herança desta. De toda forma, a consequência dessas visões de mundo seria a seletividade nas graves violações de direitos humanos que são tratadas pelos mecanismos de justiça de transição ou, mais ainda, o conservadorismo como “forma de ofuscação ideológica de injustiças sociais profundas” (MERWE, 2009, 117).

Complementarmente, há críticas sobre a justiça de transição se furta a ter um olhar participativo sobre o que significa justiça e sobre o que faz sentido para determinadas comunidades. Com tal objetivo, Sharp (2013, p. 152) advoga que o campo deveria incluir ângulos que foram colocados na periferia da sua atenção inicial, como a participação de comunidades locais. Tal participação seria um mecanismo fundamental para aproximar a justiça de transição das populações e mitigar os riscos de soluções pré-moldadas, tecnocráticas e descontextualizadas que porventura são impostas (NAGY, 2008, p. 275).

A crítica é compartilhada por Van Zyl (2009), que conclui que estratégias de justiça de transição devem emergir de extensos processos de consulta à comunidade e se basear nas condições locais, incluindo o clima político e o interesse dos envolvidos. Segundo ele, “não há dúvidas de que a apropriação local e a consulta comunitária são essenciais para que as instituições de justiça transicional sejam eficazes e levem a resultados sustentáveis” (VAN ZYL, 2009, p. 49). É importante frisar, porém, que o envolvimento local não diz respeito ao apoio dos governos, ainda que isso seja fator fundamental para o sucesso da empreitada. Trata-se, de fato, de atores não-estatais, organizações da sociedade civil (OSCs), da população em geral e de movimentos, sobretudo os de vítimas. O envolvimento dessas partes é por vezes compreendido como formas de resistência diante de forças político, social e economicamente hegemônicas que permitem construir os mecanismos e políticas de justiça de transição de baixo para cima (*transitional justice from below*), mesmo que inseridos em iniciativas estatais ou institucionais de participação (MCGREGOR; MCEVOY, 2008).

Na mesma linha, Sharp (2013) identifica o crescimento de algumas dessas tendências participativas e dialógicas em processos como os de Serra Leoa. Van Zyl (2009), por sua vez, cita os casos da África do Sul e do Timor Leste. Mais adiante, nesta investigação, verificaremos como a participação social foi um eixo central também no mais recente processo de paz da Colômbia. Diante dessas evidências e ao observar a frequência de tais iniciativas, Sharp (2013, p. 152-153) interage com Teitel (2003) e sua genealogia de três fases e questiona se não estaria surgindo uma quarta fase da justiça de transição. Nela, a busca por participação social estaria sendo incorporada e já poderiam ser localizadas movimentações para a inclusão e o reconhecimento de graves violações de direitos socioeconômicos.

De maneira similar a Sharp, Franke (2006, p. 814-815) compartilha a percepção de que alguns contextos e realidades estavam ausentes da justiça de transição até há pouco e que os seus mecanismos tardaram a direcionar seus esforços à justiça em termos econômicos. No entanto, a autora, assim como outras, chama a atenção para outra dimensão que restou igualmente marginalizada das abordagens iniciais da justiça de transição e que é aqui fundamental, qual seja: a das questões de gênero.

Diante desses questionamentos, debruço-me então sobre as contribuições e críticas mais relevantes para o objeto de estudo desta pesquisa: aquelas feitas por pesquisadoras feministas que debatem como a justiça de transição enxerga a mulher e o gênero nas suas abordagens e nos seus mecanismos.

1.5 VÍTIMAS NÃO NASCEM IGUAIS: UM OLHAR DE GÊNERO À JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

Uma análise histórica sobre as críticas das teorias feministas ao campo da justiça de transição permite compreender que, até 2006, ainda havia pouca pesquisa e limitadas contribuições sobre o tema, além de raros exemplos concretos sobre como e por que mecanismos de justiça de transição sensíveis a questões de gênero fazem a diferença em sociedades que estão se recuperando de traumas severos (RUBIO-MARÍN, 2006, p. 16). De fato, um dos principais marcos de início do debate na academia é identificado por algumas autoras (NI AOLÁIN, 2012, p. 205) como sendo o artigo “*Does Feminism Need a Theory of Transitional Justice? An introductory essay*”, publicado em 2007. Neste, as autoras Bell e O’Rourke debatem a necessidade de se incluir o feminismo nos debates críticos da justiça de

transição e se perguntam onde estava o gênero e onde estavam as mulheres na justiça de transição (2007, p. 23).

No texto clássico, as provocações lançadas se direcionaram a dois ângulos distintos: de um lado, questionaram a ausência de mulheres nos desenhos de mecanismos de justiça de transição e nos debates teóricos sobre o conceito. De outro, denunciaram a falta de representatividade do olhar ao gênero (ou às mulheres, enquanto categoria intercambiável³²) nas políticas de justiça de transição e nos mecanismos por elas implementados, advogando criticamente pela superação da universalidade da vítima e de sua suposta neutralidade diante de estruturas sociais.

Em uma linha parecida, Nagy (2008, p.275-276) denuncia a padronização da ideia de vítima, universal e neutra, provocando o campo ao destacar que a justiça de transição ignoraria perguntas centrais que deveriam ser feitas diante dos seus processos, quais sejam: justiça para quê? Para quem? E com que objetivo? Para a autora, ao se negar a fazer essas perguntas, as construções de justiça de transição produzem tão somente verdades e sujeitos cegos às existentes diferenças de gênero e às injustiças sociais.

Uma década depois dessas publicações, Lemaitre (2016, p. 3) comemoraria que a proposta de inserir uma perspectiva de gênero em processos de transição havia ganhado tração internacional. Diante da euforia, porém, algumas autoras sinalizam pontos de atenção, dado que a presença do feminismo no campo da justiça de transição seria complexa, multifatorial e ainda estaria em processo de engajamento. De um lado porque “embora proponha importantes deslocamentos, a crítica feminista é rudimentar no campo da justiça transicional que é, ele mesmo, incipiente” (DEL VIEIRA DUQUE, 2018, p. 21). De outro, porque ainda pode expressar, por vezes, uma visão essencialista do que é ser mulher e ter um olhar estritamente liberal a respeito da equidade de gênero (NI AOLÁIN, 2012, p. 206). Ao se falar de olhares estritamente liberais, refere-se a um segundo tipo de universalização e neutralidade: o de que

³² Embora entenda que a análise do gênero diz respeito a relações construídas socialmente sobre os corpos e a conjuntos de referências e padrões sociais e culturais e que isso não permite uma sinonimização dos termos “mulher” e “gênero”, seja no âmbito da justiça de transição, seja em outros campos, até o momento a maior parte do debate acumulado na área faz essa associação. De um lado, isso ocorre por um ajuste linguístico “à erudição e à seriedade” da academia, por uma percepção de que o termo “gênero” seria mais neutro e objetivo como categoria de análise do que o termo “mulheres” (SCOTT, 1995). De outro, é fruto da limitação do campo em tratar o gênero enquanto binário, isto é, como uma categoria restrita a homens ou mulheres, sem um reconhecimento mais amplo do espectro de identidades subjetivamente construídas. Ver: CONNELL, R.; PEARSON, R - Gênero uma perspectiva global. São Paulo Ed. nVersos, 2015, SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Tradução de Guacira Lopes Louro. Educação e realidade, vol. 20(2): 71-99. Jul/Dez., 1995.

todas as mulheres seriam iguais, teriam as mesmas demandas e interesses. A crítica é, portanto, a de que ao se questionar uma desigualdade, não se poderia desconsiderar outras tantas.

Não obstante as ressalvas, de forma geral, a literatura feminista, criou uma expectativa de que, com a introdução do enfoque diferencial de gênero em processos de transições políticas e fins de conflito,

Os mecanismos de justiça de transição, especialmente as reparações, terão a capacidade de transformar positivamente a vida das mulheres por meio da garantia de ganhos materiais, pelo tratamento da perda de posse resultante da guerra, subvertendo desigualdades estruturais de gênero, ou mesmo fomentando o desenvolvimento com equidade entre os gêneros. (LEMAITRE, 2016, p.3).

Warren et. al (2017) identificam que, sumariamente, há dois argumentos mobilizados para justificar a inclusão de perspectivas de gênero em mecanismos e justiça de transição. De um lado, por ser uma "reivindicação de justiça" ("*justice claim*"), já que mulheres são, em geral, metade da população; ou por ser a "reivindicação de uma agenda diferente" ("*different agenda claim*"), tendo em vista que os interesses políticos e as necessidades particulares que por vezes são menosprezados (p .9).

Considerando as expectativas teóricas amplas e as justificativas para representatividade de gênero, ao longo das pesquisas, localizei ao menos quatro contribuições que o olhar à mulher e ao gênero forneceram para as sociedades em transição e para os processos de justiça estabelecidos. Identifico-as a seguir.

Como pioneiro esforço histórico, a primeira contribuição feita pela perspectiva de gênero ao campo da justiça de transição foi o de advogar pelo fim da impunidade de crimes de violência sexual contra mulheres em tempos de conflito e repressão social. Nesse âmbito, mecanismos de persecução penal e processos judiciais foram relativamente efetivos em garantir o direito à justiça em meio a transições, a exemplo das experiências dos Tribunais Internacionais Penais de Ruanda e da Antiga Iugoslávia (FRANKE, 2006, p. 816-817). Ambos foram paradigmáticos ao reconhecer as violações, a escravidão sexual, a prostituição forçada, perseguições baseadas em gênero, esterilização forçada e violência sexual como graves violações das Convenções de Genebra (TPII, 1994, § 96).

Embora reconheça a importância do olhar, Campbell (2007) alerta que a ênfase exacerbada à violência sexual não é aleatória, dado que se trata de um tipo de dano performativo que manifesta normas de gênero e, por isso, aparece com frequência vinculado a mulheres, sendo a forma de violência que mais evidencia a masculinização/feminização. Del Vieira

Duque (2018) expõe de forma precisa que “a associação do estupro com o feminino é quase imediata no imaginário social” (p. 12), demonstrando entender que se trata de um esforço mínimo da generificação. Franke (2006, p. 822) concorda e retrata como, mesmo nos tribunais mencionados, durante os julgamentos e a tomada de depoimentos, houve uma essencialização e uma estereotipização na forma com a qual as mulheres que compareceram foram tratadas, ocorrendo possivelmente uma revitimização.

Assim, ainda que relevante, caso ficasse restrita a esse ângulo, a contribuição da perspectiva de gênero seria limitada. Às mulheres, não lhes seria suficiente — ou justo — reservar o lugar de vítimas de um único e determinado tipo de violência, seja em julgamentos, seja em outros mecanismos. Embora certamente a justiça por crimes contra a liberdade e a integridade sexuais sejam centrais nas demandas de mulheres, as contribuições dos feminismos agregam um segundo tipo de análise: a identificação da invisibilização de danos graves de outras naturezas, para além dos que violam a integridade física e sexual (O’ROURKE, 2012). Entre estes, violações aos direitos humanos socioeconômicos e reprodutivos. Por essa razão, aponta-se para a existência de uma hierarquia generificada de abusos construída e elencada pelos mecanismos de justiça de transição (BELL; O’ROURKE, 2007). Em tal crítica reside, portanto, uma segunda contribuição da perspectiva de gênero ao campo.

De acordo com ela, a justiça de transição ainda falha em reconhecer danos a sujeitos coletivos e violações não relacionadas à integridade física, a direitos políticos ou civis. Assim, carece dimensionar os impactos de questões como separações familiares ou danos socioeconômicos desproporcionais sofridos em razão do gênero — por exemplo, perdas dos direitos de acesso à terra e outros tipos de bens e patrimônios (CHINKIN, 2008, p. 3). Esse uso vai ao encontro da proposta feita por O’Rourke e Bell (2007) para o campo teórico da justiça de transição feminista, na qual defendem a importância de:

[...] priorizar questões socioeconômicas nas intervenções feitas pelo feminismo, influenciando tanto a própria definição do que é o dano a ser tratado após o fim de enfrentamentos, como questionando o desenvolvimento capitalista que dele se desdobra. (p. 42).

Aqui, as autoras põem em xeque a lógica das reparações pecuniárias como válidas diante de certas violações. Tal crítica, vale notar, demonstra como as contribuições da perspectiva de gênero não são isoladas e se conectam com outras que foram apresentadas na seção anterior, versando sobre a seletividade e o conservadorismo das violências identificadas pela justiça de transição hegemônica como produto de uma ordem maior, ocidental e liberal.

Para visibilizar as violências há dois caminhos que são majoritariamente defendidos. De um lado, pode-se priorizar o olhar para as maneiras como conflitos e situações de violência massiva criam novas formas de violência que impactam as mulheres de maneira diferenciada nesses contextos, visibilizando as especificidades das violações perpetradas (O'ROURKE, 2015). De outro, pode-se reconhecer a lógica de que tais períodos representam um *continuum* e de mero agravo em relação a estruturas já opressoras e violentas, não estando delas desconectadas (NI AOLÁIN, 2012)³³.

Essa segunda lógica, mais comum na literatura feminista da justiça de transição, defende que a proposta de olhar somente para a violência em períodos de guerra e de regimes autoritários “compartimenta a narrativa”, dissociando-a artificialmente dos conflitos do dia a dia (NI AOLÁIN, 2007, p. 263-264). É válido notar que essa percepção possui relação direta com os questionamentos já apresentados a respeito da possibilidade de retomada do *statu quo ante* e da garantia de reparações integrais diante de estruturas anteriores que já eram igualmente violentas e opressivas (DE GRIEFF, 2007).

A terceira contribuição se encontra, pois, fortemente atrelada à segunda, ou, pode-se dizer, é sua dedução lógica: ao se estreitarem as lentes pelas quais se visibilizam as violências sofridas e as narrativas de mulheres em momentos de excepcionalidade política, igualmente se ofuscam as possibilidades de remédios legais e, sobretudo, de reparações e compensações que reconheçam a gravidade dos atos.

Diante das críticas, o debate sobre a justiça de transição sensível ao gênero pensou contribuições para programas de reparação, jogando luz sobre:

[...] uma série de violações vivenciadas pelas mulheres que eram tipicamente ignoradas em programas [de reparação] anteriores, incluindo a perda da capacidade de engravidar ou o fardo de ter crianças nascidas de violações sexuais. (NÍ AOLÁIN; O'ROURKE, 2010, p. 114).

Dialogando com esse olhar, segundo Rubio-Marín (2006, p. 17), o enfoque diferencial tem possivelmente outras funções, ainda mais pragmáticas e operacionais, a cumprir na

³³ Segundo Del Vieira Duque (2018) organiza a partir das leituras de artigos de Ni Aoláin (2012), “a perspectiva que enxerga a violência como *continuum* enfatiza (1) as semelhanças nas ostensivas e diversas formas de violência contra mulheres (quer sejam física ou moral/psicológica); (2) a semelhança dos instrumentos de guerra (armas, manutenção de estrutura militarizada) antes, durante e depois do conflito; (3) a semelhança nas relações de violência de gênero antes e durante o momento dito conflitivo; (4) o propósito comum da violência contra mulher em períodos de paz e de guerra (método de controle das mulheres pelos homens); (5) os impactos comuns da violência de gênero nas vítimas e sobreviventes nos âmbitos públicos e privados (violência doméstica e conflito armado)”. Ver: DEL VIEIRA DUQUE, 2018, p. 34.

implementação dos sistemas de reparação, como influenciar a alocação orçamentária prevista para os serviços de saúde e de educação, bem como impactar as reformas judiciais, políticas e institucionais por meio de quotas para mulheres e outras medidas afirmativas.

Por fim, entre as quatro contribuições da perspectiva de gênero para o campo da justiça de transição, reside justamente a ideia de Teitel (2003, p. 153) de que os momentos de transformação político-sociais servem como um espaço para a apresentação de contra-histórias ou ao menos para o questionamento das convencionais. Logo, no extremo, isso poderia ser um caminho para que, na disputa e negociação de narrativas, ocorressem necessárias desconstruções dos padrões de masculinidades e feminilidades que estão na raiz da violência de gênero (RUBIO-MARÍN, 2006, p. 16), questionando as ordens de gênero. Para construir novas narrativas, porém, é preciso colocá-las em disputa nos processos, criando mecanismos de incentivo.

Por exemplo, em comissões da verdade, mecanismos com tendências mais progressistas do entendimento de justiça, recomendações práticas indicam que se deve pensar em paridade de depoimentos tomados. Mais do que isso, porém, é imperativo incluir um olhar de análise diferenciado. Ela, a perspectiva, afastaria a lente do sujeito neutro e da vítima pretensamente universal, possibilitando, entre outras coisas, nomear as experiências, diferenciando-as subjetivamente daquelas que são masculinas (NI AOLÁIN, 2012, p. 214), e fomentar o reconhecimento das narrativas subjetivas de mulheres e de suas memórias individuais diante dos conflitos e de regimes autoritário.

A partir da leitura de Nesiah et. al. (2006, p. 33), é possível verificar alguns temas que devem ser considerados em análises que agreguem a perspectiva de gênero: (i) padrões que as violações de direitos humanos seguem de acordo com o gênero; (ii) efeitos das violações de direitos humanos e do conflito em seu conjunto segundo o gênero; (iii) normativas nacionais e internacionais que abordam crimes cometidos contra mulheres; (iv) condições que favorecem a vulnerabilidade das mulheres diante de violações aos seus direitos humanos; (v) ideologias de feminilidade e masculinidade que impregnam o conflito e sua relação com o nacionalismo ou com a violência; (vi) dinâmicas interseccionais de gênero e opressão racial e outros tipos de exclusão ou marginalização social que caracterizaram o conflito; (vii) função das mulheres ativistas tanto individualmente como em suas organizações; (viii) dimensões do trauma psicossocial da comunidade afetada a partir de um enfoque de gênero; (ix) desagregação de

dados estatísticos por gênero; e; (x) a identificação de desafios e limitações no que se refere à análise do enfoque de gênero que foram encontradas ao longo dos trabalhos.

Apresentadas as principais contribuições das críticas feministas à justiça de transição que localizei, torna-se importante indagar sobre como essas considerações são incluídas, na prática, na construção de mecanismos de justiça de transição. Ora, como perfeitamente colocado por Borer (2009, p. 1183), “parece óbvio que, se as mulheres e a preocupação com o gênero estão principalmente ausentes na fase de entrada na concepção de mecanismos de justiça de transição, os resultados desses mecanismos — como as políticas de reparação — refletirão isso”.

1.5.1 Representatividade de gênero no desenho de políticas de justiça de transição

Inicialmente, como visto, as incursões feministas no debate sobre a justiça de transição se mobilizaram ao redor da visibilidade de experiências de mulheres em momentos de conflito e excepcionalidade política, olhando-as como vítimas alheias à neutralidade e à universalidade e como sujeitos a quem as políticas de transição deveriam ser especificamente direcionadas. Após esse primeiro momento, porém, as críticas se voltaram a outra perspectiva: a das mulheres enquanto agentes na política de justiça de transição, sujeitos ativos na construção e no desenho dos mecanismos. O olhar para esse ângulo reconhece que acordos de paz e momentos de transição podem ser oportunidades de influenciar a agenda e o debate sobre a equidade de gêneros.

Cada vez mais, acordos de paz não se limitam a pactuar termos para enfrentamentos, mas também buscam reestruturar os Estados de modo a construir democracias liberais, com oportunidades emancipatórias para as mulheres. Quantitativamente, Anderson (2016, p. 9) verificou que, entre 1975 e 2011, 40% dos 195 acordos de paz e arranjos jurídico-institucionais pós-conflitos contêm ao menos uma menção às mulheres. Analisando uma série histórica mais curta e recente, as Nações Unidas encontraram um número menos animador: entre 1990 e 2000, apenas 11% deles fizeram referência relevante a mulheres (ONU MULHERES, 2015, p. 14).

A diferença nos números está no recorte temporal, bem como na metodologia: ao passo que Anderson verifica apenas a menção do termo “mulher” ou correlatos, a agência da ONU é mais criteriosa e destaca somente “referências relevantes”. Trata-se, justamente, de diferenciar o que seria uma *representação descritiva*, puramente uma citação às mulheres, e uma

representação substancial, em que, de fato, manifestem-se os interesses desse grupo social, que seja responsiva a ele e a suas demandas (PITKIN, 1969).

Assim, quando se ajustam as réguas, Anderson (2016, p. 12) vai ao encontro da percepção onusiana ao afirmar que os documentos que contêm menções às mulheres se limitam majoritariamente a referenciá-las ou a fazer alusões a debates internacionais a respeito de questões de gênero — sendo o que chama de *reconhecimentos aspiracionais*. Segundo a autora, na maioria dos 78 acordos que contêm menções às mulheres, não há pactuação ou referência a medidas, garantias ou leis que determinam direitos específicos, quotas ou reparações para as mulheres em âmbito local ou nacional (ANDERSON, 2016, p. 12). Inexiste, como abordamos, respostas às suas demandas e interesses.

Desse modo, trata-se ainda de uma profecia não realizada. Apesar da expectativa que se tem de que acordos de paz e mecanismos de justiça de transição materializem caminhos para reduzir desigualdades estruturais e restabelecer os direitos das mulheres diante de massivas violações, isso não vem ocorrendo.

Um caminho para tal objetivo tem sido galgado nos mais diversos âmbitos e níveis, e diz respeito à garantia de representatividade durante a construção dos mecanismos de justiça de transição. A lógica é simples: sem que haja mulheres em processos decisórios, inclusive os que estruturam e institucionalizam transições, eles não se atentarão suficientemente às especificidades e vivências das mulheres — isto é, não observarão realidades manifestadas por razões de gênero. Na leitura de Rubio-Marín (2006), a proposta é apresentada da seguinte forma:

Mais do que enumerar uma lista preconcebida de itens que um programa de reparações com enfoque de gênero deve ter, parece-me que, de modo a afirmar que as mulheres foram consideradas, as políticas de reparação devem incluir suas vozes. As mulheres também devem ter agência nos processos de reparação, especialmente quando eles são concebidos como uma forma de garantir o devido reconhecimento das vítimas, tanto as mulheres quanto os homens. (RUBIO-MARÍN, 2006, p. 28).

Historicamente, a literatura entende que a participação de mulheres em mesas de negociação é um dos fatores explicativos da garantia de mecanismos de justiça e de acesso a medidas de reparação voltadas para elas em meio a processos de transição. A busca por participação é, inclusive, uma das poucas convergências de agenda entre os movimentos de mulheres, sendo capaz de unificá-lo e criar resultados práticos (O'ROURKE, 2012). Um dos exemplos positivos desta correlação é encontrado nas Américas em meados dos anos 1990:

Na República de El Salvador [...] mulheres estiveram presentes em quase todas as mesas de negociação pós-acordo. Uma das mesas técnicas, a Comissão de Reinserção, foi formada por seis mulheres e um homem. Ao final, as mulheres representaram um terço dos beneficiários dos pacotes de redistribuição de terras e de reintegração, o que correspondia ao percentual de guerrilheiras na Frente de Libertação Nacional Farabundo Martí (FMLN), seja como combatentes ou como colaboradoras. (ONU MULHERES, 2012, p. 2).

Outros exemplos de impactos positivos da participação de mulheres são mencionados pela agência da ONU para equidade de gênero. Nessa mesma década, a representatividade em mesas de negociação na África do Sul, no Timor Leste, na Irlanda do Norte, na Guatemala e na Somália refletiu em importantes avanços no campo das reformas institucionais. Isso envolveu aumentos na representação política pós-conflito, com cotas em parlamentos, bem como garantiu que os acordos incluíssem diversas provisões relevantes para a igualdade de gênero quando de suas assinaturas (ibid., 2012, p. 2-3).

O'Rourke e Bell (2007) indicam, contudo, que não é qualquer participação de mulheres que deve ser encorajada, alertando para as ambivalências da mera *participação descritiva* (PITKIN, 1969) — ou seja, a mera presença — e também atentando para a representatividade das participantes incluídas.

Com relação à primeira crítica, Del Vieira Duque (2018) sintetiza que apenas o processo de participação por mera inclusão e sem representatividade nos resultados esvaziaria a agenda de equidade de gênero e o debate feminista junto à justiça de transição; por outro lado, uma visão voltada somente para o resultado:

[...] pode ser prejudicial se pensado numa visão ampliada de garantia de direitos por reafirmar visões estereotipadas e essencialistas sobre o que seriam “interesses de mulheres”. [...] [a] presunção de que há um rol de interesses presumidos de mulheres acerca de temas como paz e segurança ao invés de priorizar a presença de mulheres na tomada de decisões sobre essas temáticas faz com que seja mais difícil a inserção de demandas que fogem do escopo tido como interesses tipicamente femininos. (DEL VIEIRA DUQUE, 2018, p. 31-32).

Essa crítica se relaciona com a segunda reflexão mencionada, sobre quem teria legitimidade e voz para representar as mulheres e seus interesses nos espaços de construção. A partir de outros estudos feministas, as autoras apontam para a necessidade de se incluir “atores periféricos (*non-elite actors*) e de ter cautela com relação às premissas de que, necessariamente, a mobilização de mulheres durante períodos de transição garante uma presença política sustentável pós-transicional” (BELL; O'ROURKE, 2007, p. 42).

Ora, pensar atores periféricos enquanto representantes das vozes e interesses de mulheres é advogar pela consideração da diversidade de mulheres, sobretudo as usualmente marginalizadas nas políticas institucionalizadas. Pensar as hierarquias existentes considerando a interseccionalidade (CRENSHAW, 1999) é uma forma de mitigar os riscos de incluir unicamente as mulheres privilegiadas na pirâmide social, cujas experiências se aproximam de homens que estão incluídos nos espaços (NI AOLÁIN, 2012, p. 220)³⁴. A proposta não é desconectada de críticas mais amplas, como já expus. Dialoga fortemente com a defesa da construção de processos de justiça de transição a partir das margens ou de baixo para cima como uma forma de resistência a forças hegemônicas (MCEVOY; MCGREGOR, 2011).

Por fim, aos questionamentos sobre *quem* representa as mulheres e *quais* os efeitos práticos da inclusão, junta-se uma terceira crítica: a de que, caso não estejam reformadas, as instituições que possibilitam o desenho dos mecanismos e os arranjos de paz não serão emancipadoras, possivelmente dificultando a promoção de avanços significativos em meio às suas estruturas engessadas (DEL VIEIRA DUQUE, 2018, p. 31).

Não obstante as críticas, dialogando com a hipótese dos efeitos benéficos da inclusão de mulheres na construção de processos de transição, nos últimos vinte anos surgiram esforços a nível internacional para ampliar a participação feminina e garantir uma perspectiva de gênero e de fortalecimento aos direitos das mulheres em processos de paz e de transição. Esta pesquisa, como já mencionei, relaciona-se fortemente com esses esforços, tentando entender como eles funcionaram durante o processo de paz de Havana.

Antes, porém, de adentrar o estudo de caso, é importante relembrar que há críticas à aplicabilidade da justiça de transição a contextos de pós-conflito e, por essa razão, parece-me relevante expô-las brevemente aqui e fazer pequenas considerações autônomas a respeito do quadro da Colômbia e sua aplicabilidade.

³⁴ Este debate sobre a cooptação do feminismo liberal transcende a discussão sobre mecanismos de justiça de transição. Por exemplo, em “O feminismo é para todo mundo”, bell hooks (*) traça um retrato contundente sobre como as mulheres brancas estadunidenses foram incluídas e aceitas como força de trabalho e passaram a participar em espaços públicos após os movimentos por direitos civis no país, de forma a manter ausentes os homens negros que entravam no mercado de trabalho. Veja: “Diante da realidade do racismo, fazia sentido que homens brancos estivessem mais dispostos a levar em consideração os direitos das mulheres quando a garantia desses direitos pudesse servir à manutenção da supremacia branca. Jamais poderemos esquecer que as mulheres brancas começaram a afirmar a necessidade de liberdade depois dos direitos civis, bem no momento em que a discriminação racial estava abarcando e pessoas negras, sobretudo homens negros, teriam alcançado a igualdade em relação aos homens brancos” (HOOKS, B. O Feminismo é para todo mundo. 1ª ed, Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 2018, p. 21). (*) A autora reconhecidamente faz questão de afirmar que seu nome deve ser escrito em letras minúsculas, representando seu desejo de dar destaque ao conteúdo de sua escrita e não à sua pessoa.

1.6 JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO EM PROCESSOS DE PAZ

Na literatura, há matizes de interpretação sobre os contextos em que a justiça de transição seria aplicável. Por exemplo, há quem entenda que transições pós-conflito são fundamentalmente distintas dos cenários em que se pretendeu aplicar o conceito em seu domínio original, pensando-o sobretudo no contexto de redemocratizações da América Latina. Com base nessa concepção, considera-se que em construções de paz “os objetivos [...] e os dilemas enfrentados podem ser diferentes dos verificados na transição para a democracia” (ARTHUR, 2009, p. 360). Por essa ótica, eles deveriam ser abordados com outros propósitos e perspectivas, dado que por vezes não teriam mudanças político-institucionais delimitadas e não precisariam instaurar a ideia de cidadania democrática face a aparatos estatais autoritários.

Contrapondo-se a essa leitura, Van Zyl (2009, p. 41) entende que, ainda que haja tensões entre a ideia de justiça e a de paz nas sociedades pós-conflito, as estratégias da justiça de transição devem ser compreendidas como componentes integrais e importantes da construção da paz e dos processos de *peacebuilding*, ainda que, por vezes, seu uso deva ser postergado até o fim das hostilidades, mas jamais adiado indefinitivamente. Nesses contextos, acrescenta, os mecanismos da justiça de transição podem servir para acolher as demandas das vítimas, promover a reconciliação, reformar instituições estatais e restabelecer o estado de direito (*rule of law*) (ibid., p. 33).

Ainda segundo o autor, nos contextos de *peacebuilding*, os mecanismos da justiça de transição se cruzam, adquirindo outras funções (ibid., 2008, 43). Exemplificando, ele indica que mecanismos de garantia da verdade podem auxiliar no diagnóstico rigoroso das causas, da natureza e dos efeitos do conflito, de forma a evitar sua recorrência. Complementarmente, reformas institucionais podem impactar o setor de segurança e instaurar processos de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) de ex-combatentes. Os programas de reparação, por sua vez, podem gerar consciência das vulnerabilidades dos grupos marginalizados ou minoritários em contextos de guerra. Nesse sentido, acredito ser relevante para a discussão que farei a seguir apresentar um trecho em que ele expõe que:

Comissões da verdade podem ajudar a gerar consciência nacional sobre as inseguranças, a marginalização e a vitimização de minorias, bem como oferecer propostas de políticas públicas para garantir que seus direitos sejam protegidos de forma adequada. A reparação de membros de grupos minoritários que sofreram abusos de direitos humanos pode garantir o reconhecimento deles como cidadãos detentores de direitos por parte da população em geral. Da mesma forma, o julgamento de perpetradores responsáveis por crimes contra minorias pode ajudar a aumentar a confiança nas instituições do Estado. [Por fim,] as propostas de reformas institucionais

feitas por comissões da verdade podem incluir menções à importância de promover representação adequada das minorias em instituições como a polícia, as forças armadas e o judiciário, a fim de incutir confiança das minorias nessas instituições. (VAN ZYL, 2009, p. 44).

Diante dessa ótica, porém, retomo o alerta feito pelo ICTJ de que “*a justiça de transição não é uma maneira de consertar tudo o que está errado em uma sociedade*” (ICTJ, 2009). Naturalmente, tais janelas jurídico-institucionais, ainda que oportunas, não logram, por si sós, resolver desafios sociais, políticos e econômicos estruturais enraizados, ainda que certamente possam apresentar medidas que auxiliem no seu enfrentamento (idem). Não se trata, pois, de uma bala de prata.

Ainda sobre a razoabilidade de aplicar a justiça de transição a momentos de paz, identificam-se visões intermediárias e críticas. Sharp (2013), por exemplo, argumenta que, ainda que o campo da justiça de transição não deva necessariamente abandonar o paradigma entre as transições democráticas e os processos de *peacebuilding*, devendo cultivar as reflexões e críticas, fundamentalmente as diferenças de aplicação dos mecanismos são, em sua análise, superficiais:

Cerca de três décadas após a onda de transições democráticas que deu origem ao campo, a justiça transicional está cada vez mais associada não apenas a transições democráticas, mas à construção da paz pós-conflito de forma ampla, ocasionalmente até em estados não-liberais com pouca pretensão de transição democrática. Embora a mudança para processos de *peacebuilding* possa sugerir uma ampliação das modalidades da justiça transicional, até agora as diferenças têm sido mais superficiais do que substantivas. Em muitos casos, as iniciativas de justiça de transição nos contextos pós-conflito parecem ter se tornado mais um item na "lista de afazeres do pós-conflito". A ela se juntam as iniciativas para reformar o setor de segurança, fortalecer o estado de direito e implementar programas de desmobilização, desarmamento e reintegração. Assim, a justiça transicional está provavelmente no caminho de se tornar um componente central da construção da paz internacional liberal, outro paradigma intimamente associado às transições para as democracias de livre mercado. (SHARP, 2013, p. 152-153).

Ora, diante dessas críticas, põe-se o questionamento: o conceito de justiça de transição é aplicável ao contexto da Colômbia? Em pormenores, é possível entender o último processo de paz do país, entre o governo e as FARC-EP como um possível estudo de caso da aplicabilidade da justiça de transição dado o paradigma colocado entre processos de *peacebuilding* e transições democráticas? Há, na Colômbia, um marco político-institucional delimitado de mudança? É necessário instaurar a ideia de cidadania democrática? Ou se trata de uma banalização? Nada mais que o emprego de mecanismos de justiça de transição enquanto uma extensão do domínio original, ou seja, como analogia? (DE GRIEFF, 2009).

1.6.1 Justiça de transição e a Colômbia: analogia ou realidade

No início da década passada, discutia-se implementar na Colômbia aquela que viria a ser a Lei de Vítimas e de Restituição de Terras (Lei nº 1.448/2011), que objetivava definir as vítimas do conflito armado, estabelecer garantias de reparação, instituir um programa massivo de indenizações administrativas, restituir camponeses e buscar a verdade. À época, muito se criticou o uso da gramática de justiça de transição para um conflito que, como reconheceu o Presidente Santos em nome do Estado, não havia terminado (SANTOS, J. M., 2010, p. 186). No contexto, autores que, em 2010, acompanhavam o andamento da iniciativa e tinham analisado esforços de paz e de justiça anteriores, questionaram o emprego desses mecanismos e dessa nomenclatura. Eles examinaram os efeitos e riscos de estressar o campo da justiça de transição para aplicá-lo à Colômbia de então, que não apresentava um marco de transição para a paz e, do contrário, era definida pela continuidade e pela manutenção dos enfrentamentos.

Entre esses estudiosos está Amanda Lyons, que, em 2010, atuava no país como assessora legal do ICTJ. Ela, como outros, manifestou a apreensão de que, devido à sua complexidade, duração e multiplicidade de atores envolvidos, “as chances de que a Colômbia tivesse um momento-chave ou definitivo para demarcar o fim do conflito e começar uma nova página na história era improvável” (LYONS, 2010, p. 17). Nesse sentido, expressou sua preocupação de que, não havendo perspectiva de paz negociada com os grupos armados, o contexto colombiano seria mais não-transicional do que transicional. Destaco, portanto, que, na análise da autora, a negociação política da paz era crucial para a criação de uma arena favorável para revelar uma transição, uma ruptura. Ela alertava que, nestes contextos em que inexistia transição clara, “[...] a única relevância que o [uso do] termo ‘transicional’³⁵ tem é de servir como um adjetivo para ‘justiça’”. Isto é, nesse cenário, a referência à justiça de transição pode levar a uma ideia de justiça modificada ou alterada, “em contraste com o conceito original do campo [de uma justiça que se aplica durante transições]” (LYONS, 2010, p. 15).

Nove anos mais tarde, não obstante os pontos controvertidos do cenário colombiano, acredito que, atualmente, há três razões primordiais que me levam ao entendimento de que o termo “*transicional*” não atua nesse contexto como mero qualificador de “*justiça*”. Do

³⁵ Em espanhol, faz-se uso tanto do termo *justicia de transición* como da expressão *justicia transicional*, como adjetivo/qualificador. O segundo é uma herança de tradução mais fiel ao inglês *transitional justice* em que a transição atua sintaticamente enquanto adjetivo qualificador. A literatura brasileira costuma empregar apenas o termo justiça de transição, ainda que outros países lusófonos intercambiem as nomenclaturas.

contrário, trata-se de uma justiça que está sendo aplicada a um momento delimitado de transição, como Bickford (2004, p. 1045) e Teitel (2002) entendem que deve ocorrer.

Primeiramente, contrariando as expectativas, ao longo de quatro anos, o Estado colombiano logrou negociar politicamente o rendimento de um grupo armado. Mais que isso, dialogou com o maior dos grupos insurgentes do país — as FARC — e chegou a iniciar tratativas com outros GAIs³⁶. Finalmente, em agosto de 2016, assinou um Acordo de Paz com a mais antiga das guerrilhas do ocidente e, um ano mais tarde, a viu extinguir oficialmente seu braço armado e ressignificar sua sigla, transformando-se no partido político Força Alternativa Revolucionária do Comum — que, mais recentemente, viria a se tornar o partido Comunes³⁷. Destarte, esses atos me parecem indícios da existência de um marco político-institucional de mudança e a formação de uma nova ordem, que abriga a guerrilha enquanto oposição de esquerda no sistema partidário do país.

Diante do argumento, é válido retomar as leituras clássicas de Teitel (2002, p. 5), que entende que tanto a transição democrática como a transição em si não devem estar alinhadas à ideia de liberalização. Sobre isso, afirma ser necessário se afastar da ideia de que transições ocorreriam puramente em termos de procedimentos democráticos, como a instauração de processos eleitorais. Por essa razão, encoraja, deve-se adotar uma abordagem mais ampla sobre o que significa, na prática, a democracia liberal.

Em segundo lugar, referente à instauração da cidadania democrática, é válido destacar algumas das reflexões feitas pelo próprio governo na Colômbia por meio do Alto Comissário para a Paz Jaramillo (2012-2017). Por meio delas, entende-se que o fim do conflito era condição necessária para a busca da integração territorial, sobretudo das zonas rurais, as mais afetadas. Anteriormente, segundo Jaramillo, as populações dessas zonas não estavam integradas à vida, à economia ou à sociedade, não tendo gozo pleno de bem-estar e de direitos. De tal modo, inexistia paz territorial e os níveis de democracia alcançados no país eram superficiais (JARAMILLO, 2018). Assim, na letra e na arquitetura do processo, objetivou-se que “os

³⁶ Em princípios de 2017, o governo de Juan Manuel Santos chegou a iniciar uma série de negociações com representantes do Exército de Libertação Nacional (ELN). O fim do mandato do agora ex-presidente, em finais de 2018, fez com que os diálogos fossem suspensos. Em janeiro de 2019, o GAI realizou um atentado contra a Escola de Cadetes da Polícia de Santander, resultando no rompimento oficial das negociações por parte de Iván Duque, sucessor de Santos. No momento da elaboração desta dissertação, a ELN e o Governo não haviam comunicado publicamente a retomada de quaisquer tratativas.

³⁷ Em janeiro de 2021, por meio da II Assembleia Extraordinária Nacional, o partido abandonou a sigla que fazia alusão direta à sua origem guerrilheira. Durante esta, em voto majoritário, os membros do partido decidiram por unanimidade adotar o nome de Comunes, em referência à sua origem no Partido Comunista.

direitos políticos da cidadania passassem a ter significado em todo o território nacional” (ibid., p. 43).

A leitura de contexto fortalece a retomada da reflexão de De Grieff (2006), dado que, para ele, “um dos principais objetivos da justiça de transição é a devolução do (ou, em alguns casos, o estabelecimento de um novo) status de cidadão aos indivíduos” (p. 459), lhes reassegurando condição de equidade na construção de um Estado justo e inclusivo (p. 464). Ora, foi justamente de modo a fortalecer esses laços democráticos que foi implementada uma série de mecanismos de participação social para que os cidadãos e as cidadãs se vissem refletidos na construção da paz. Falarei mais sobre cada um deles no Capítulo 3.

Por fim, em terceiro lugar, entendo o desafio de olhar o frescor do processo, sobretudo considerando as complexidades do fenômeno em foco e do contexto em que ele está sendo aplicado. Contudo, compartilho do entendimento de que a “transição é uma passagem de uma condição para outra; uma jornada — nunca curta — e frequentemente precária” (MEZAROBBA, 2012, p. 247).

É necessário, ainda que quase impossível, tentar afastar as lentes políticas da análise. Ora, mesmo em transições democráticas, os regimes de governo não respondem a binarismos democrático/autoritário, não havendo, especialmente em países em desenvolvimento, uma divisão clara entre ditaduras e democracias plenas. A obtenção da democracia é um *continuum* de consolidação de instituições, práticas e direitos. Dessa forma, seu alcance se assemelha mais a um controle de volume em uma caixa de som — que aos poucos aumenta ou diminui — do que a um interruptor — que ora liga, ora desliga. Aqui, escrevendo do Brasil em que, para muitos, permanece irrealizada a Constituição Cidadã, busco ter essa humildade de reflexão.

Com isso em mente, há, na Colômbia, a necessidade de criar uma paz sustentável e positiva, que vá além da ausência de enfrentamentos diretos (SHARP, 2012, p. 784). E, ainda, urge lidar com o legado de graves violações de direitos humanos e de atrocidades em massa que vitimaram mais de nove milhões de pessoas (RUV)³⁸ ao longo das últimas décadas. Ademais, é imperativo reparar essas vítimas e auxiliar a sociedade a se reconciliar, inclusive por meio da elucidação dos fatos e da busca da verdade. Mais do que isso, diante de um conflito que perdurou mais de meio século, renovou-se e reciclou seus ciclos de violência, é fundamental

³⁸ Números consultados em outubro de 2021 no Registro Unificado de Vítimas (RUV) da Unidade para a Atenção e Reparação Integral às Vítimas, considerando tanto aquelas vítimas que estão sendo atendidas pela Unidade como aquelas que faleceram, foram vítimas de homicídios ou estão dadas como desaparecidas.

“lidar com os eventos do passado, olhando também para o futuro, de forma a prevenir a reocorrência do conflito e de abusos” (VAN ZYL, 2009, p. 33). Uma vez pactuado o cese bilateral e indeterminado dos enfrentamentos entre o governo e a guerrilha, não estruturar uma justiça apropriada para acompanhá-lo seria dar abertura à impunidade de graves infrações ao Direito Internacional Humanitário e/ou possivelmente fragilizar ainda mais o debilitado tecido social, criando um cenário corrosivo.

Por tais razões, não somente é aplicável o conceito de justiça de transição na Colômbia: a implementação de um processo que busque garantir os direitos à verdade, à memória, à reparação e à justiça são obrigações do Estado colombiano. E foi exatamente com esse entendimento que as FARC-EP e o governo da Colômbia se sentaram à mesa para pactuar o Acordo Final, dando-lhe centralidade às vítimas e inserindo também um olhar específico às mulheres e ao gênero. Esses reconhecimentos, porém, não foram imediatos, tampouco foram descolados de trajetórias — nacionais e internacionais — de políticas de transição. É a elas — as trajetórias — que direcionei minhas análises no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2 - CAMINHOS ATÉ HAVANA: EXPERIÊNCIAS E ESFORÇOS ANTERIORES

No primeiro capítulo, expus como a justiça de transição possui, sobretudo, um caráter contextual. Por essa razão, em se tratando do estudo teórico do campo e mesmo da sua análise enquanto área de atividade, Renan Quinalha afirma que “o seu método [é] eminentemente indutivo, comparativo e histórico, percorrendo a narrativa de diversos casos concretos a fim de extrair conclusões” (2013, p. 94).

Considerando a afirmação, debruço-me aqui sobre o que veio antes dos Acordos de Havana. Ou seja, qual era o cenário. Para isso, dedico-me a compreender que contexto, acúmulos e esforços precederam as negociações e os pactos firmados. Entendo, porém, que há dois níveis de debate, ainda que mutuamente influentes: o internacional e os que ocorreram no âmbito colombiano. No primeiro, para fins comparativos, trago breves análises de experiências generificadas de justiça de transição que precederam Havana. Com isso, destaco a forma como outros países e processos incluíram as mulheres e a perspectiva de gênero em seus mecanismos de justiça de transição.

No âmbito nacional colombiano, por sua vez, identifico instrumentos legais que formularam mecanismos e políticas tipicamente associados à justiça de transição e analiso seus enfoques de gênero. Ciente das limitações da sistematização, selecionei duas fontes primárias, quais sejam: a Lei de Paz e Justiça (Lei nº 975/2005) e a Lei de Vítimas e de Restituição de Terras (Lei nº 1.448/2011). Por fim, para completar o cenário colombiano anterior aos Acordos de Havana, consulto a jurisprudência da Corte Constitucional do país e seu entendimento a respeito de como as violências e vivências do conflito se relacionam com a ordem de gênero.

Primeiramente, com relação ao âmbito internacional, é necessário fazer algumas pontuações. Ao analisar experiências de generificação da justiça de transição em outros países, foi necessário fazer um recorte. Por isso, selecionei seis casos que analiso de forma sintética, atendo-me às suas contextualizações e à identificação de práticas e procedimentos e generificados nos instrumentos criados. Fundamento o exercício, pois, conforme reconhecido por Alejandro Valencia, um dos membros da Comissão para o Esclarecimento

da Verdade, da Convivência e da Não-Repetição da Colômbia (CEV), os marcos de justiça de transição do país se espelharam em processos anteriores ao serem desenvolvidos:

Todas as comissões da verdade aprendem um pouco com as anteriores e isso é muito importante e faz com que as que venham surgindo levem em consideração o acúmulo criado. Claro, as primeiras foram muito mais limitadas, inclusive em termos de mandato e de escopo de investigação sobre as violações de direitos humanos. Como exemplo, as comissões da Argentina e do Chile limitavam-se basicamente à questão dos desaparecimentos forçados e depois, paulatinamente, outras comissões passaram a ter mandatos muito mais amplos, com possibilidade de começar a olhar os problemas a partir de diferentes enfoques. Assim, repito, uma aprende da outra e aqui não foi diferente. (VALENCIA, Alejandro. Videoaula. SIVJRNRN: CEV, tradução minha).

A seleção dos casos analisados, porém, não foi trivial. Como visto no primeiro capítulo, as experiências de justiça de transição se proliferaram largamente nas últimas décadas. Em todo o planeta, tribunais julgaram crimes ocorridos no marco de conflitos internos, comissões da verdade investigaram e reconheceram publicamente a ocorrência de violações de direitos humanos e programas de reparação buscaram compensar os danos gerados às vítimas e às suas famílias.

Para ilustrar, resumindo a contabilização às comissões da verdade, na América do Sul há dezenas de exemplares, compreendendo nove dos treze países da região, Colômbia inclusa (1958, 2004 e 2006). Para além dela, listo Argentina (1984), Chile (1986 e 2003), Brasil (2011), Bolívia (1982), Equador (1996 e 2007), Paraguai (2004), Peru (2001) e Uruguai (1985). Globalmente, nas Américas Central e do Norte há dezenas de comissões, sendo tanto experiências oficiais como organizadas pela sociedade civil. No continente africano, por sua vez, são ao menos dez experiências oficiais³⁹.

O método de escolha de quais processos abordar seguiu dois critérios: (i) a relevância para a identificação de avanços nos padrões internacionais de inclusão de mulheres e de representatividade de gênero nas políticas e instrumentos utilizados nos mecanismos de justiça de transição, conforme literatura consultada e (ii) a priorização de processos de transição que se instalaram após guerras civis ou conflitos armados internos. Em conjunto,

³⁹ Cronologicamente: a Comissão de Inquérito sobre o Desaparecimento de Pessoas em Uganda, em 1974; a Comissão de Investigação sobre os crimes e falhas cometidos pelo Ex-Presidente Habré, seus coautores e/ou auxiliares do Chade em 1991; a Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul, de 1995; Serra Leoa, em 2000; Comissão para a Reconciliação Nacional de 2002 em Gana; a Comissão da Verdade e Reconciliação do Marrocos, em 2004; no mesmo ano, a Comissão da Verdade e da Reconciliação da República Democrática do Congo; na sequência, a Comissão da Verdade e Reconciliação da Libéria, em 2005, e Guiné Bissau, em 2011; Tunísia, em 2014.

esses critérios pautaram a análise de quatro casos: Guatemala, Timor Leste, Serra Leoa e Peru. Os demais casos foram incluídos por razões particulares expostas a seguir.

Primeiro, a Tunísia foi inserida a despeito de se tratar de uma transição após o fim de regimes autoritários, pois o processo é contemporâneo ao da Colômbia, possibilitando contrastá-los diante de acúmulos internacionais semelhantes.

O último caso que analiso é o do Brasil. Incluo-o de forma a analisar o patamar do debate da generificação no principal mecanismo nacional de justiça de transição do país, a Comissão Nacional da Verdade (CNV), uma vez que, embora seja importante entender a generificação em outras partes, faz-se mister olhar para o que foi feito no meu próprio país.

Aqui, porém, vale ressaltar que, ao referenciar os trabalhos e processos feitos por estes países e suas instituições, não o faço desprezando a relevância de outras experiências e mecanismos que não serão mencionados ou não serão analisados em detalhes. Certamente, em seus contextos, eles foram centrais para os esforços de reconciliação e de superação dos legados de graves violações de direitos humanos em seus países.

No entanto, antes de olhar as experiências particulares de justiça de transição à luz das críticas feministas, detenho-me sobre o contexto mais amplo das mobilizações transnacionais para a inclusão de mulheres e de seus interesses na construção desses processos. Justifico que, nos últimos vinte anos, surgiram esforços a nível internacional para ampliar a participação feminina e garantir uma perspectiva de gênero e de fortalecimento dos direitos das mulheres em processos de paz e de transição. Dessa forma, a Colômbia, assim como os demais países, se insere nessas agendas e com ela colaboram, retroalimentando-se.

Representando estes esforços de movimentos transnacionais de mulheres e sua institucionalização por meio de organizações internacionais estão três marcos do direito e da política internacionais, a saber: a IV Conferência Mundial de Mulheres das Nações Unidas e suas conclusões, o Plano de Ação de Windhoek e a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança, cuja ícone notável é a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNSCR 1325). Exploro-os a seguir.

2.1 AGENDA DE MULHERES, PAZ E SEGURANÇA E A REPRESENTATIVIDADE DE GÊNERO

Historicamente, o ponto de partida do fomento à perspectiva de gênero em acordos de paz é identificável na IV Conferência Mundial de Mulheres. Realizada em 1995, a Conferência de Pequim, como é chamada, reconheceu em sua declaração final que a paz está "indissolúvelmente ligada ao avanço das mulheres, que representam uma força essencial para a liderança, a resolução de conflitos e promoção de uma paz duradoura em todos os níveis" (ONU, 1995(a), p.3). Outrossim, o documento reafirma o compromisso da comunidade internacional com a paz e o desenvolvimento, entendendo que, para esses fins, é necessário garantir a participação ampla e igualitária das mulheres em todas as esferas da sociedade — inclusive em processos decisórios.

Soma-se à declaração o Plano de Ação de Pequim. Elaborado durante o evento, ele incluiu o tema “mulheres e conflitos armados” entre suas doze áreas críticas de atenção. Com isso, posicionou o debate na agenda internacional e delimitou seis objetivos estratégicos claros para se alcançar na área. O primeiro deles dialoga diretamente com a ideia de representatividade em processos de paz e em desenhos de transições, uma vez que incentiva o aumento da participação de mulheres em todos os níveis decisórios de resoluções de conflito. Dessa forma, a ação 142(b) menciona pela primeira vez a necessidade de integrar uma perspectiva de gênero às resoluções de conflitos armados e encoraja a paridade na composição de mesas de negociação e na conformação dos órgãos judiciais a eles relacionados (ONU, 1995(b), p. 58).

A partir dos direcionamentos expressos em Pequim, o Conselho Social e Econômico da Assembleia Geral da ONU (ECOSOC) redigiu a Conclusão N° 1.997/2. Nela, contribuiu de maneira central para a inclusão de mulheres em processos de paz ao definir o conceito de *gender mainstreaming* — enfoque transversal de gênero, em português. Segundo o documento, o termo se refere à realização de processos que, com vistas à equidade de gênero, avaliem:

[...] as implicações diferenciais para homens e mulheres no planejamento de ações, sejam elas legislativas, políticas públicas ou programas, de todas as áreas e níveis [...] considerando [...] as perspectivas e as experiências de mulheres tanto quanto as de homens como parte integral do design, da implementação, do monitoramento

e da avaliação de políticas e de programas [...]. (ECOSOC, 1997, 1a, tradução minha)⁴⁰.

Com base na diretriz, em maio de 2000, foi realizado o congresso *Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations*⁴¹, conduzido pelo Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO). Em seu encerramento, o Conselho de Segurança da organização apresentou a Declaração de Windhoek e o Plano de Ação da Namíbia (S/2000/683). Nos documentos, o órgão reconhece que, até o momento, as mulheres haviam sido impedidas de desempenhar de forma completa o seu papel em processos de paz, tanto nacional como internacionalmente. Ademais, denuncia que “as dimensões de gênero em processos de paz não vinham sendo adequadamente tratadas” (ONU, 2000(a), p. 1). Por essa razão, os Estados-membro apelam para que se implementem meios práticos para que “em negociações de cessar-fogo e/ou em acordos de paz, mulheres sejam parte integral dos processos e das equipes de negociação” (ibid., p. 2), de forma a garantir que “questões de gênero sejam inseridas na agenda e integralmente tratadas em acordos” (ibid., p. 2).

Pouco depois, em outubro de 2000, ocorreu o movimento mais relevante do marco internacional de incentivo à inclusão de mulheres em processos de paz. Nessa ocasião, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) adotou por unanimidade a Resolução 1325 (UNSCR 1325). Em suas considerações preambulares, ele reconhece a UNSCR 1325 como um produto das diretrizes do Plano de Ação de Windhoek, dando linearidade à agenda.

Para algumas autoras, não se trata apenas disso. De acordo com Bell e O’Rourke (2010, p. 941), o documento foi fruto do encontro entre dois processos que até então corriam em paralelo após o fim da Guerra Fria: a rápida proliferação de acordos e processos de paz e a mobilização transnacional de mulheres feministas para reformar instituições e leis internacionais. Complementarmente, Swaine (2009, p. 404) entende que a resolução foi resultado do “incansável lobby de organizações feministas”.

⁴⁰ Em seu original, em inglês: “[...] the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women’s as well as men’s concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality”

⁴¹ Em português: incorporando uma perspectiva de gênero em operações multidimensionais de apoio à paz.

De fato, a UNSCR 1325 representa a primeira de uma série de resoluções⁴² que, em conjunto, compõem a chamada Agenda MPS. Não obstante, individualmente, ela é reconhecida como um marco no modo como a comunidade internacional compreende o papel das mulheres, das meninas e do gênero em questões relacionadas à paz e à segurança.

Isso porque a resolução apela para que as partes envolvidas em negociações ou em processo de implementação de acordos de paz adotem uma perspectiva transversal de gênero (*gendermainstreaming*). Além disso, encoraja os estados membros a assegurar um aumento da representação de mulheres em todos os níveis de tomada de decisão — nacionais, regionais ou internacionais — e em todos os mecanismos de prevenção, de gerenciamento e de resolução de conflitos (ONU, 2000(b), p.2)⁴³.

Por seu conteúdo, Carver (2014) entende que a UNSCR 1325 é disruptiva por romper a ilusória neutralidade de gênero presente não só nas relações internacionais, como também nas nuances dos conflitos e nas transições de regimes políticos (p. 115). O marco é, portanto, o fato de que reconhece a existência de ordem de gênero (CONNEL; PEARSE, 2015) e os seus impactos nessas esferas. O caráter revolucionário da UNSCR 1325 não se limita ao seu teor. Para Swaine (2009), ele diz respeito também ao fato de haver sido adotada pela instituição multilateral de segurança mais influente do mundo e o mais relevante órgão onusiano: o CSNU (p. 403).

Após 20 anos da sua implementação, entre os efeitos da UNSCR 1325, está, fundamentalmente, o aumento na representatividade de gênero em processos de paz, ainda que a passos paquidérmicos (ONU MULHERES, 2012, p. 2-3). Desde a década de 1990, mais de 800 acordos de paz foram assinados em 100 países e territórios: até os anos 2000, 11% deles faziam referências a mulheres; a partir da assinatura da UNSCR 1325, 25%

⁴² São dez as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas relacionadas à Agenda de Mulheres Paz e Segurança, contando com a UNSCR 1325. Ver: UNSCR 1820 de 2008, que versa sobre violência sexual durante e pós-conflitos; UNSCR 1888 de 2009, que fortalece os esforços para acabar com a violência sexual contra mulheres e crianças em zonas de guerra; UNSCR 1889 de 2009, que clama aos estados membros, órgãos internacionais, doadores e à sociedade civil que garantam que a proteção e o empoderamento de mulheres sejam considerados na avaliação de medidas pós-conflito; UNSCR 1960 de 2010, que estabelece um mecanismo de monitoramento, de análise e de registro para situações de violência sexual relacionadas a conflitos armados; UNSCR 2106 de 2013, que trata da responsabilização de perpetradores de violência sexual em conflito e reforça a necessidade de participação política e de desenvolvimento econômico de mulheres; UNSCR 2122 de 2013, que trata da implementação da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança; UNSCR 2242 de 2015 que trata da função das mulheres no combate ao extremismo e ao terrorismo; UNSCR 2272 de 2016 que aborda a exploração e o abuso sexuais em operações de paz; e UNSCR 2467 de 2019, que trata de violência sexual durante conflito.

⁴³ Tradução da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas disponibilizada pela Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Gênero do Conselho de Ministros da República de Portugal.

passaram a fazer (BELL, 2018, p.1). Algumas autoras (ANDERSON, 2016; WARREN et al., 2017) entendem que não se trata de uma correlação, mas de uma causalidade: o marco internacional de apoio à inclusão de mulheres em processos de paz foi um vetor significativo para o fomento da representação descritiva e, por vezes, substancial nos acordos firmados.

Não obstante o reconhecimento de avanços, como tudo, a UNSCR 1325 não é uma unanimidade. Segundo Bell e O'Rourke (2010), entre a literatura feminista mais crítica há questionamentos a respeito da estratégia de utilizar resoluções da ONU para tratar da equidade de gênero. De acordo com elas, essa visão se preocuparia com o fato de “as Resoluções do CSNU terem uma tendência de empregar estereótipos paternalistas e essencializadores das mulheres em situações de conflito como ou vítimas de violências sexual, ou mães, ou como defensoras acríticas de resoluções de conflitos” (p. 945). Adicionalmente, à luz de Céspedes-Baés, a Agenda MPS pode ser compreendida como uma movimentação histórica de cooptação liberal de um movimento - o feminista - que era originalmente “contradiscurso insular” e que passou a ser gradualmente domesticado e integrado ao direito internacional, tornando-se meramente aspiracional ou adquirindo uma função de padronização normativa (2017, p. 300).

Fernandez-Matos e González-Martínez (2019) entendem justamente o contrário. Para elas, a grande inovação da UNSCR 1325 foi o aporte de um ângulo de agência, de forma que dá vez à voz das mulheres enquanto sujeitas políticas, “retirando-as da esfera única de vitimização e de entendimento apenas enquanto um grupo vulnerável” em situações de conflito e de excepcionalidade política (p.123).

Não obstante a agência, permanece outro risco apontado no capítulo anterior: o do recorte unidimensional a respeito de quais seriam os interesses das mulheres e quem são elas. Nessa linha, Alam alerta que “a essencialização das mulheres, a presunção e a indiferença com relação a tratar todas como se fossem iguais é frequentemente problemática e contraproducente para iniciativas de paz e de justiça de transição” (ALAM apud. WARREN et al., 2017, p. 9).

Para além do questionamento sobre quem está apta a representar uma categoria tão heterogênea, permanece a dúvida se o fato de a abordagem ter se refletido numericamente nas negociações e acordos (representação descritiva) implica em benefícios ou impactos qualificados para a proteção e para políticas voltadas à equidade de gênero (representação substancial) (ONU MULHERES, 2015, p. 45). Como fortalecer o impacto?

Para Anderson (2016), a porta de entrada para a obtenção de representatividade — tanto descritiva como substantiva — está nas organizações de mulheres e em outros atores da sociedade civil. Por meio de estudos de caso⁴⁴, a autora destaca a variável como fundamental (e, por vezes, negligenciada) para o estabelecimento de acordos voltados à igualdade de gênero. Segundo ela, há correlação direta entre a mobilização política organizada e de base e a representatividade da perspectiva transversal de gênero (p. 20)⁴⁵. De modo que, quanto maior for a relação entre as mulheres que participam nos processos de paz e os movimentos transnacionais por igualdade de gênero, mais os acordos vão refletir os padrões internacionais das normas de direitos das mulheres (idem).

Nesse sentido, pensando na incidência da UNSCR 1325 na sociedade civil colombiana, Chaparro e Martínez (2016) percebem um reconhecimento do seu impacto no movimento de mulheres do país, sobretudo nas fundações do processo de paz de Havana:

Um das características deste momento é que [...] [as feministas] começam a se apropriar e a se familiarizar com os instrumentos internacionais para posicionar suas agendas e pressionar o Estado para o cumprimento dos seus compromissos com o enfoque de gênero. Um exemplo disso é a publicação da [UNSCR 1325]. Essa resolução é particularmente importante por considerar dentro do seu propósito geral que as mulheres consigam uma participação paritária e representativa [...]. [A partir dela] as organizações feministas criaram redes e mesas de trabalho para acompanhar [sua] aplicação nos processos colombianos e [pressionar o governo]. (CHAPARRO; MARTÍNEZ, 2016, p. 62).

Embora houvesse diálogo entre o que estava se construindo por meio das normativas e das políticas transnacionais e o que ocorreu na Colômbia, o envolvimento de mulheres com temas de paz e guerra não se originou ali:

⁴⁴ Em seu livro *Windows of Opportunity: How Women Seize Peace Negotiations for Political Change*, Anderson se propõe a estudar três processos de paz distintos: o Tratado de Belfast, que dá fim à Guerra da Irlanda do Norte, em 1998; os Acordos de Paz de Burundi, de 2000; e o Tratado de Ohrid, de 2001. A autora identifica que, ao passo que os primeiros podem ser compreendidos como exemplos positivos, apesar de criticáveis, o último é uma expressão negativa da ausência da perspectiva diferencial do enfoque de gênero em acordos de paz.

⁴⁵ Em um campo mais teórico, há vozes críticas à participação da sociedade civil e de movimentos sociais em meio à política de direitos humanos. Boaventura de Souza Santos é um dentre os que alertam, de antemão, que essa atuação se insere em uma tensão dialética entre sua regulação e seu potencial de emancipação (SANTOS, 1997, p. 11-12). Para ele, no marco das sociedades modernas ocidentais, o grau da regulação dos direitos humanos, assim como a institucionalização dos movimentos sociais, poderia dirimir justamente o papel que eles têm de funcionar como *o outro estado* que fundamenta políticas progressistas (idem, p. 14). Ao encontro das críticas de Santos quanto ao alcance dos Direitos Humanos, Kennedy discute até que ponto alguns projetos emancipatórios podem ou devem ser expressos utilizando a gramática de “direitos”. Para o autor, a hegemonia da utilização do vocabulário dos Direitos Humanos acaba por distorcer a concepção de determinados projetos emancipatórios, que resultam no afastamento das suas linguagens estratégicas originais para não cair em menoscabo (KENNEDY, 2002, p. 108). Para ele, essa distorção resulta em um solapamento do próprio caráter emancipatório efetivo dessas propostas.

Mesmo antes que internacionalmente se falasse do papel das mulheres em negociações, construções e consolidações de paz, elas já se envolviam consciente ou inconscientemente na tomada de decisões por meio de organizações de mulheres. (FERNÁNDEZ-MATOS; GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, 2019, p. 122-123).

Ora, a relação entre movimentos nacionais, transnacionais e as agendas internacionais de equidade de gênero não são estanques e desconexas. Pelo contrário, se retroalimentam e se acumulam. De forma que, ainda que tenha sido impulsionada pelos marcos internacionais recentes, a participação de mulheres colombianas em processos de paz e a articulação de seus interesses no desenho das políticas e dos mecanismos de justiça de transição existem em períodos anteriores à Agenda MPS.

Da mesma forma, movimentos de mulheres e suas organizações participaram e influenciaram suas agendas locais — outrora e alhures. A forma como incidiram em seus contextos e a maneira com que foram acumulando estratégias, procedimentos e métodos ao longo das experiências formam um cenário e um referencial para o que foi traçado mais adiante na Colômbia. Identifico, analiso e comento essas experiências a seguir.

2.2.1 Olhares alhures: o caso da Guatemala (1999)

Em 1990, iniciaram-se as negociações entre o governo da Guatemala e grupos guerrilheiros de esquerda representados pela Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca (URNG). Com a assinatura do último acordo de paz⁴⁶, em 1996, chegou-se ao fim de enfrentamentos que haviam durado mais de 36 anos e registrado mais de 150.000 mortos e 40.000 pessoas desaparecidas (CEH, I, 1999). Inicia-se, então, a implementação dos acordos de paz firmados entre as partes.

Segundo Bell (2018, p. 5), o caso da Guatemala é um exemplo de processo de paz em que a participação das mulheres influenciou o desenho dos acordos produzidos, seja em relação a questões específicas de gênero, a temas mais amplos ou a ambos. Um ponto de partida para tal foi o Prêmio Nobel da Paz dado a Rigoberta Menchú em 1992. A partir dele,

⁴⁶ Millan (2015) indica que, na verdade, foram firmados dez acordos de paz na Guatemala e que, em conjunto, eles tiveram dimensões maximalistas, abrangendo temas não relacionados com a guerra. Segundo a autora: “isso gerou uma discussão interessante sobre acordos minimalistas e maximalistas. No caso, [os acordos guatemaltecos] foram globais, o que em certo sentido possibilitou criar expectativas que não puderam ser cumpridas depois, com o que restou de legitimidade do processo de paz” (p. 435).

ela, uma indígena maia k'iche, aumentou seu prestígio e se inseriu na Mesa de Negociações, passando a ser a segunda mulher a ocupá-la (CASTILLO; TORDJMAN, 2012, p. 2). Contando-a, os acordos guatemaltecos tiveram 10% de negociadoras e de signatárias (ibid., p. 4).

Outro ponto ressaltado por Castillo e Tordjman (2012, p. 8) para a inserção da agenda de gênero nos acordos foi o fortalecimento da relação entre OSCs e as delegações, a exemplo do vínculo entre Luz Méndez da URNG e organizações de mulheres. Os autores indicam que, durante as negociações, ela passou a se posicionar em nome das mulheres e não só do partido, sobretudo após suas experiências na IV Conferência Mundial de Mulheres de Pequim. O caso ecoa as leituras de Anderson (2016) acerca da importância da articulação entre processos e acordos de paz e o movimento transnacional de mulheres. Além disso, indica a relevância da construção da Agenda MPS.

Adicionalmente, houve ações não-oficiais. Pouco presentes nas conversas preparatórias, as mulheres organizaram diálogos e mobilizações paralelas à mesa de negociações por meio da Assembleia da Sociedade Civil. O objetivo era pressionar o processo de paz a adotar uma participação mais ampla e dialógica com este setor e aumentar a representatividade de gênero nas negociações (BELL, 2018, *idem*).

Em conjunto, as articulações possibilitaram incidir sobre os termos pactuados, fazendo com que eles se destaquem em relação aos demais acordos firmados à época, devido à inclusão sistemática de medidas específicas sobre gênero (CASTILLO; TORDJMAN, 2012, p. 22). A justiça de transição desenhada a partir deles também refletiu isso.

Como exemplo está a Comissão para o Esclarecimento Histórico (CEH), estabelecida em junho de 1994. Ela tinha o objetivo de investigar abusos de direitos humanos cometidos ao longo do conflito armado interno, reconhecendo:

[...] o direito do povo da Guatemala a conhecer plenamente a verdade sobre os [graves atos de violência, os desrespeitos aos direitos fundamentais da pessoa e o sofrimento da população em relação ao confronto armado]. (CEH, 1999, I, p. 23).

O reconhecimento do direito à verdade é uma inovação da CEH⁴⁷ diante de outras comissões contemporâneas, como a CONADEP e a Comissão Rettig, do Chile⁴⁸ (ICTJ, 2011; MILLÁN, 2015). Para além disso, segundo Nesiah et al. (2006, p. 8), ela se diferenciou das demais por dar início à tendência de negação da neutralidade de gênero na condução dos seus trabalhos, ainda que o seu mandato constitutivo fosse neutro. Dessa forma, “abriu as portas para uma verdade mais ampla, que contestava o apagamento das experiências de mulheres” (ibid., p. 41). Por fim, a terceira novidade do seu quadro conceitual foi a análise das violências contra povos indígenas, a partir dos direitos dessa população (CEH, 1999, II, p 171-210) e, destacadamente, da aplicação do tipo penal de genocídio (ibid., p 314-423).

Assim, ambas perspectivas — a de gênero e a étnica — foram incluídas em seu relatório final de 1999, chamado “Guatemala: Memória do Silêncio”. Nele, há traços de perspectivas interseccionais (CRENSHAW, 1999) e de um olhar tridimensional às mulheres. Por exemplo, a base de dados possui desagregações extensas por tipo de violência sofrida, idade e gênero, além de ter o componente étnico. Assim, é possível verificar, por exemplo, que a violência que mais incidiu sobre as mulheres foi a execução arbitrária (33% dos casos), seguida de tortura (19%) e de privação de liberdade (18%) (CEH, 1999, p. 4338), confirmando a hipótese de que não foram vítimas unicamente de violência sexual⁴⁹. Dessa forma, apesar de centrar sua análise em crimes dessa natureza, na sua exposição, a CEH afirma que:

As mulheres foram vítimas de todos os tipos de violações de direitos humanos que foram cometidos durante o confronto armado, mas também sofreram formas específicas de violência de gênero. No caso das mulheres maias, além da violência armada, se somaram a violência de gênero e a discriminação étnica. (CEH, 1999, II, p. 13, § 2350).

O relatório ainda relaciona a inserção dos enfoques de gênero e étnico com a movimentação de OSCs durante a fase preparatória, especificamente “organizações indígenas, de direitos humanos, de vítimas e de mulheres” (CEH, 1999, p.19). Isso

⁴⁷ Segundo Millán (2015, p. 436), o reconhecimento do direito à verdade era algo inédito entre as comissões da verdade até aquele momento histórico (1999). Por essa enunciação, o ICTJ (2011, p. 346) entende que a comissão demonstrou acúmulos se comparada às anteriores, dada a compreensão de que, para uma transição justa, a busca pela verdade teria valor por si própria, independentemente de processos judiciais.

⁴⁸ Faz-se referência à Comissão Nacional de Verdade e Reconciliação do Chile pelo sobrenome do seu presidente designado, o jurista e político Raúl Rettig, de forma a diferenciá-la da Comisión Nacional sobre Prisão Política e Tortura, comumente chamada de Comissão Valech, em referência ao Bispo Sérgio Valech, seu presidente.

⁴⁹ Ainda com relação à população indígena, a CEH reconheceu efeitos de caráter coletivo para grupos étnicos das vítimas de violência sexual (CEH, 1999, II, p. 13, § 2351).

demonstra uma relação entre a agenda construída, a atuação de movimentos e OSCs e o possível impacto que teve nas inovações encontradas na Guatemala.

Em termos de operação, a CEH foi formada por uma equipe técnica grande (200 pessoas aproximadamente), mas apenas três comissionados (MILLÁN, 2015, p.450). O presidente da Comissão foi designado a partir da mesa de negociações. E, uma vez nomeado, realizou uma série de reuniões com a sociedade civil para, em comum acordo, nomear os demais membros. Entre eles, Otilia Lux de Coti (CEH, 1999, p. 27), uma mulher maia k'iche próxima dos movimentos indígenas e organizações internacionais. Com sua indicação, houve inclusão de gênero (33%) e também representatividade étnica. Nota-se, pois, que apesar de não ter havido uma consulta popular, como recomenda Valji (2012), houve diálogo com a sociedade civil e, certamente, é possível ver representatividade substancial da atuação de Lux de Coti nos resultados da comissão.

Ao longo dos seus trabalhos, a CEH colheu mais de 7.000 depoimentos, nenhum em audiência pública (MILLÁN, 2015, p. 450). Nesses, a maioria das mulheres que participou testemunhou acerca de violações ocorridas contra homens de suas famílias — em geral maridos ou filhos — em vez de relatar violências diretas ocorridas contra elas (NESIAH et al., 2006, p.17)⁵⁰. Por essas limitações, anos mais tarde, em 2010, a sociedade civil criou uma ação chama Tribunal da Consciência, na qual se escutavam os depoimentos de mulheres que sofreram violência sexual no marco do conflito. Essa ação, apesar de ter sido realizada fora da institucionalidade do Estado, foi tida por Valji (2012) como uma ação de reparação simbólica e um complemento na busca pela verdade, pois foi uma oportunidade para que:

[se proporcione] uma plataforma para que as testemunhas narrem suas histórias e para que juízes e juízas possam emitir suas decisões, conclusões e recomendações para trabalhos futuros de promoção [de direitos humanos]. No caso[...] a informação se dirigiu especificamente para mulheres indígenas, dado que, apesar de terem sido as mais afetadas pelo conflito, seguiam marginalizadas e contavam com escassas vias de acesso à justiça. (VALJI, 2012, p. 15-16).

No que se refere a reparações oficiais, muitas delas foram construídas a partir de colaborações feitas entre a sociedade civil e a CEH⁵¹. Algumas delas foram orientadas

⁵⁰ Nesiah acrescenta que as hipóteses para tal comportamento são as mesmas em todos os países que analisa (Timor-Leste, África do Sul, Peru e Guatemala): desconforto de contar as próprias histórias, negação da raiz política dos atos cometidos contra elas, normas sociais introjetadas que não as reconhecem enquanto elementos políticos, ou, por vezes a visão de que as violências contra homens seriam mais valorizadas pelas comissões, pela sociedade ou pelos movimentos em que estavam envolvidas (NESIAH et al., 2006, p.17).

⁵¹ A CEH recorreu à sociedade civil por meio de um processo de reflexão coletiva que buscava criar, em conjunto, uma série de propostas e sugestões de recomendações a serem feitas por parte da Comissão. Segundo seu relatório final, 400 pessoas de 139 OSCs participaram do processo (CEH, 1999, p. 48).

especificamente para questões de desigualdade *de jure* que impediam as mulheres e as meninas de terem acesso a posses e serem proprietárias de terras. Considerando o cenário, as recomendações feitas pela CEH lideram com o tema, sugerindo que as leis fossem revogadas, incluindo aquelas relacionadas ao direito sucessório (NESIAH et al., 1999, p. 35).

Com esse processo, Destrooper e Parmentier (2017) entendem que os esforços de transição da Guatemala alteraram as estruturas de oportunidade para as mulheres indígenas e suas organizações de base, “principalmente ao fornecer espaço para esses grupos desenvolverem sua própria agenda e dar acesso a ‘aliados de elite’” (p.19), de maneira que houve uma retroalimentação do movimento: as OSCs fortaleceram a agenda de gênero nas negociações e nos acordos, e foram por eles fortalecidas.

2.2.2 Olhares alhures: o caso de Serra Leoa (2000)

Os mecanismos de justiça de transição de Serra Leoa foram estabelecidos após a guerra civil iniciada pelo Frente Revolucionário Unido (FRU) em 1991 e encerrada com um cessar-fogo negociado em 18 de janeiro de 2002. Com base no Acordo de Paz de Lomé, em 2000, o parlamento do país criou a Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa (CVRSL).

Para Bell (2018, p. 5), assim como na Guatemala, o caso em questão é um exemplo de processo de paz em que a participação das mulheres, sobretudo a partir de OSCs, influenciou o desenho dos acordos produzidos desde o princípio, seja em relação a questões específicas de gênero, a temas mais amplos ou a ambos. De igual modo, isso se refletiu na configuração dos mecanismos de justiça de transição criados.

Valji (2012, p. 9) conta que a experiência recente da África do Sul, em que as mulheres foram incentivadas⁵² a participar de audiências e expressar suas demandas por justiça e reconciliação, inspirou a CVRSL. Assim, segundo Nesiah et al. (2006, p. 8), além de ter a função de “fornecer um certo grau de responsabilidade pelas violações de direitos

⁵² Segundo Nesiah et. al, os depoimentos de mulheres junto à Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul representam quase 55% do total de narrativas colhidas. Ver: NESIAH et al., 2006, p. 18.

humanos cometido no conflito”⁵³, desde a sua constituição, a CVRSL teve o mandato de investigar VSBG, sobretudo por conta do quadro existente no conflito serra-leonês.

Com tal objetivo, junto à CVRSL se criou um órgão responsável por implementar o enfoque de gênero, adotando medidas de apoio especiais para mulheres vítimas, de forma a permitir que elas “rompessem o silêncio e denunciasses as violações que haviam sofrido” (GARCÍA, 2016, p. 63). Trata-se de uma primeira experiência nesse sentido. Complementarmente, ocorreram audiências temáticas reservadas a mulheres e impulsionadas por marchas e mobilizações na capital Freetown (NESIAH et al., 2006, p. 27).

A partir da estrutura criada, a comissão dedicou um capítulo exclusivo para a análise de violências de gênero. Neste, afirma que mulheres e meninas representaram 100% dos casos de escravidão sexual e de estupros e 38% dos casos de abuso sexual (ibid., p. 23)⁵⁴.

No mesmo capítulo, a CVRSL dialoga com as perspectivas feministas de que a justiça de transição tem, entre outras possibilidades, a capacidade de servir à formulação de contra-histórias (TEITEL, 2003, p. 153). Por exemplo, disputas de narrativas, questionamentos sobre os padrões de masculinidades e feminilidades, que estão na raiz da violência de gênero (RUBIO-MARÍN, 2006, p. 16), são encontrados no seu relatório final, apresentado em 2004. Este, ao abordar as desigualdades nas leis de família e propriedade, oferta indagações a respeito das narrativas comuns sobre o lugar das mulheres na sociedade. Assim, a CVRSL manifesta que, com base nos depoimentos que recebeu:

[...] busca encontrar respostas do porquê tal violência extraordinária foi perpetrada contra [mulheres e meninas]. Será que suas origens estão na cultura e nas tradições históricas de Serra Leoa, onde as mulheres foram resguardadas a um lugar subserviente aos homens? Ou foram as piores condições sociopolíticas que as fizeram alvos fáceis? Será que isso é porque homens ainda as percebem como bens, posses que os pertencem, símbolos da sua honra, fazendo com que sejam deliberadamente atacadas por inimigos que estão determinados a destruí-los? A

⁵³ Tradução minha da seção 6.1 do Ato 2000, que cria a Comissão da Verdade e Reconciliação, no seu original em francês: “pour établir un compte-rendu impartial et historique des atteintes et des violations des droits de l’homme et du droit international humanitaire en relation avec le conflit armé en Sierra Leone, depuis le début de la guerre civile en 1991 jusqu’à la signature de l’Accord de Paix de Lomé, pour répondre à l’impunité et aux besoins des victimes, pour guérir les blessures de guerre promouvoir la réconciliation et prévenir la répétition des violences et atrocités[...] Une attention particulière au sujet des violences sexuelles [...] doit être port portée”.

⁵⁴ Uma coisa a se notar a respeito do estabelecimento da verdade e da construção na memória feita pela CVRSL é que, reconhecendo que muitos casos de violência sexual foram perpetrados contra crianças e adolescentes, a comissão elaborou dois relatórios oficiais, sendo um direcionado para esse público. Nele, utilizava uma linguagem considerada mais adequada e menos violenta para que os menores tivessem conhecimento dos fatos, sem que houvesse revitimização. A ação foi considerada uma boa prática em termos de disseminação de conhecimento dos trabalhos.

resposta provavelmente está em algum lugar na combinação entre os três fatores. (CVRSL, 2004, p.84).

Reconhecendo, pois, a ordem de gênero e os padrões sociais que ela implica, a CVRSL é a primeira a estabelecer vínculos entre as diferenças na natureza das violações que homens e mulheres sofrem durante a guerra e as desigualdades de gênero existentes nos momentos pós-conflito (VALJI, 2012, p. 9). Assim, analisa e afirma que:

Em Serra Leoa, antes e durante o conflito existiu uma cultura de exclusão e de marginalização no que se refere à gestão de assuntos econômicos e políticos [...]. Esta cultura permanece na atualidade. [...] [Com isso,] as mulheres estão ausentes das estruturas de governos e dos fóruns tradicionais de formulação de políticas. Também estão excluídas dos diferentes processos que foram adotados pelo Estado após o conflito e a consolidação da paz, como, por exemplo, a reforma do setor de segurança. (CVRSL, 2004, p. 105).

Para chegar a esse entendimento, o fato de que 28% dos comparecentes à CVRSL foram mulheres é importante (GARCÍA, 2016, p. 61). Não obstante, a representatividade esteve abaixo do esperado — sobretudo se comparada com a experiência sul-africana na qual se espelhou, em que depoimentos de mulheres foram a maioria (NESIAH et al., 2006, p. 18). Segundo Barry (2005), há algumas razões para o baixo comparecimento: o medo de retaliação por perpetradores, a falta de confiança na capacidade de reconciliação e a cultura do silêncio. Adiantando-se à reticência das vítimas, a CVRSL criou procedimentos para que os depoimentos de casos de VSBG garantissem confidencialidade e dignidade. Dessa forma, por padrão, eles eram gravados por câmeras, cabendo à depoente optar por falar em audiências públicas, se assim quisesse (NESIAH et al., 2006, p. 31)⁵⁵.

No caso de Serra Leoa, a composição da comissão — ou a representatividade descritiva de mulheres na instituição — é outro ponto a se notar. A CVRSL foi composta por sete membros apontados diretamente pelo presidente, dos quais três (43%) eram mulheres. Isso faz dela uma das mais representativas comissões da verdade⁵⁶ do mundo, conforme sistematização feita por García em 2016 (2016, p. 61). Entre os casos analisados nessa seção, é o mais representativo.

⁵⁵ Nesiáh et al. mencionam que há críticas a depoimentos de violências sexuais a serem feitos exclusivamente em âmbito reservado, dado que, nesses casos, não haveria um combate à estigmatização da violência sexual, fortalecendo a manutenção da cultura do segredo e da vergonha, além de deixar toda a carga da prova sobre as vítimas (NESIAH et al., 2006, p. 31).

⁵⁶ No estudo comparativo, o país fica atrás apenas do Quênia (2009) e da Libéria (2006), que têm, ambos, 44% das cadeiras preenchidas por mulheres.

As boas práticas de Serra Leoa não se restringem à representatividade de gênero da equipe e aos procedimentos estabelecidos. Houve também um preparo e treinamento. Estes foram conduzidos pela ONU Mulheres, antigamente a UNIFEM⁵⁷, e abordaram pontos-chave sobre enfoque de gênero junto aos comissionados e equipes da CVRSL (VALJI, 2012, p. 12).

Há pontos generificados também nas políticas de reparação. Por exemplo, a comissão reconheceu que, para as mulheres, a recuperação econômica é dificultada pela falta de acesso adequado a meios produtivos, como terra e crédito (CVRSL, 2004, p. 100). Isso fez com que recomendasse reformas legislativas para abolir leis e práticas consuetudinárias discriminatórias. Como exemplo, cita-se a legislação que permitia apenas o usufruto da terra por mulheres, não possibilitando a posse e estabelecendo a perda da propriedade em caso de morte do cônjuge ou do proprietário (ibid., p. 169).

No que diz respeito às medidas judiciais, inicialmente, com base no artigo 9º do Acordo de Paz de Lomé, estava estabelecido perdão oficial e anistia a todos os participantes do conflito interno (CVRSL, 2004, p. 23). No entanto, a partir de debates sobre a impunidade e os limites às anistias, o Conselho de Segurança estabeleceu, por meio da UNSCR 1315/2000, o Tribunal Especial para Serra Leoa (ONU, 2002, p. 1). Neste, segundo a ONU Mulheres (2012), 32% das magistradas eram mulheres.

A jurisdição transitória do país ecoou a jurisprudência do TPII e do TPIR, bem como do Estatuto de Roma, alcançando padrões internacionais ao entender que, em certas circunstâncias, crimes de violência sexual podem ser qualificados como crimes contra a humanidade, crimes de guerra ou atos constitutivos de genocídio (GARCÍA, 2016, p. 7). Assim, segundo o estatuto do Tribunal Especial, o estupro, a escravidão sexual, a prostituição forçada, a gravidez forçada e qualquer outra forma de violência sexual constituem crimes contra a humanidade (ONU, 2002, art. 2.g).

Para garantir a investigação e a justiça em casos dessa natureza, no curso das suas operações, o Tribunal Especial decidiu passar de 2 para 20% a parcela da sua equipe dedicada a analisar crimes de violência sexual e de gênero, reconhecendo a sua endemia no

⁵⁷ Até a publicação da Resolução A/RES/64/289 da Assembleia Geral da ONU em 21 de julho de 2010, a estratégia da organização para equidade de gênero era encabeçada por 4 organizações, entre elas o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para Mulheres (UNIFEM). Com a resolução, elas se fundiram, tornando-se a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres, a ONU Mulheres. A UNIFEM realizou os treinamentos mencionados.

conflito (VALJI, 2012, p. 7). Nesiah et al. (2006, p. 40) afirmam que julgamentos de crimes envolvendo “demandas especiais de justiça para mulheres e meninas” foram realizados pela jurisdição, incluindo casos de recrutamento forçado de meninas, escravidão sexual e estupro, tendo sido priorizados anteriormente.

Para além disso, ao julgar membros do FRU, a prática de casamento forçado, muito utilizada pelo grupo, foi considerada um ato inumano e um crime contra a humanidade com base no ordenamento legal estabelecido para o Tribunal Especial. Segundo a decisão, o estupro e o casamento forçado constituem dois atos distintos e independentes, assim como o casamento forçado e a escravidão sexual. Por essa razão, é possível haver condenações autônomas pelas violações⁵⁸. De acordo com Valji (2012, p. 8), o Tribunal foi o primeiro⁵⁹ a aplicar uma condenação por casamento forçado com base no direito internacional penal.

Por fim, no que se refere às medidas de reparação generificadas, vale salientar que uma boa prática identificada em Serra Leoa foi o fato de o país não ter utilizado critérios temporais ou procedimentos com prazos rígidos para a solicitação de acesso às políticas. Pelo contrário, deixou uma lista aberta para vítimas potenciais. O mecanismo é entendido como um exemplo porque, “em razão do estigma, subordinar o acesso às vias de reparação ao reconhecimento público da condição de vítimas de VSBG dissuade a muitas mulheres” (GARCÍA, 2016, p. 72-73).

Segundo Valji (2012, p. 17), entre os instrumentos de reparação com enfoque de gênero que foram estabelecidos estão mecanismos de reabilitação oferecidos para vítimas de violência sexual, como cirurgias de fístula anal e disponibilização de tratamentos antirretrovirais. Embora sejam avanços, a autora crítica a ausência de outras provisões, como a concessão de apoio psicossocial a crianças nascidas de estupros e a legalização de abortos ou da disponibilização para procedimentos de adoção nesses casos.

Em termos de reparações coletivas e simbólicas, no marco do Dia Internacional da Mulher de 2010, o presidente de Serra Leoa, Ernest Bai Koroma, fez um pedido público de perdão, reconhecendo que o país “falhou no cumprimento de suas obrigações de proteger

⁵⁸ Ver caso: Acusação vs. Brima, Kamara e Kanu, Julgamento de recurso, Caso SCSL-04-16-A, de 22 fevereiro de 2008.

⁵⁹ O reconhecimento se deu com base em fatos importantes: o estupro foi utilizado como arma de guerra durante a guerra civil leonesa, de modo que foi reconhecido que a violência sexual foi parte da estratégia de combate das partes. Adicionalmente, houve registros de mulheres sendo escravizadas sexualmente por grupos militares e paramilitares — o que, igualmente, pode qualificar um crime contra a humanidade ou um crime de guerra nas definições do Artigo 7º, alínea (g) do Estatuto de Roma.

adequadamente as mulheres das brutalidades do conflito armado”. Com isso, admitindo que “o país não poderia avançar enquanto nação sem um pedido de perdão [...] às compatriotas mulheres”, ele, em nome das forças armadas, pediu perdão e prometeu proteger seus direitos e reconheceu que as práticas tradicionais e culturas vigentes por anos violam gravemente os direitos humanos das mulheres⁶⁰.

2.2.3 Olhares alhures: o caso do Timor Leste (2001)

No sudeste asiático, mecanismos de justiça de transição foram instaurados em 2001 pela Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste, missão de paz que operou no país para consolidar sua independência, encerrando a ocupação militar pela vizinha Indonésia. Os instrumentos foram recepcionados pela Constituição de 20 de maio de 2002⁶¹ e os seus desenhos mostram a tendência de adaptação às necessidades do contexto, com a incorporação de processos de justiça e de reconciliação locais, fortalecendo a legitimidade e o relacionamento da população com eles (NESIAH et al., 2012.p. 9).

A principal estratégia utilizada para o momento de ruptura foi a Comissão da Verdade, Acolhimento e Reconciliação do Timor Leste (CAVR), a qual tinha como objetivos investigar violações de direitos humanos cometidas entre abril de 1974 e outubro de 1999, facilitar a reconciliação e a reintegração, além de fazer recomendações de ações para

⁶⁰ No original, em inglês: “We have also as a nation fallen short of our obligations to women. For decades women have had to battle it out with the constraints of culture to get justice and education; for decades women have been denied access to their just inheritance; and for a whole decade during the war we fell short in our obligation to adequately protect women from the brutalities of armed conflict. We will never as a nation move forward if we do not apologize to the women of this country for letting them down during the war; we will never as nation know better days if we do not ask for the forgiveness of our mothers, sisters, partners, and female compatriots for what we let them go through during the war. [...] We must apologise for the wrongs of the war. As Head of State I apologise for the wrongs wrought on women, as Commander-in-Chief I ask for forgiveness for the armed forces, as Fountain of Honour and Justice I pledge this country’s commitment to honour, protect, defend and defend the rights and aspirations of the women of this country. As a Sierra Leonean man, I urge all men of this nation to stand by women to defeat these long-standing injustices suffered by more than half our population”. SIERRA EXPRESS MEDIA. President Koroma Apologizes To Sierra Leonean Women. 29 de março de 2010. Disponível em: <https://sierraexpressmedia.com/?p=6911>. Acessado em 9 de novembro de 2021.

⁶¹ Vale notar que, segundo Bell (2018, p. 5), o processo de paz timorense é um exemplo sobre a ausência de mulheres durante conversas preparatórias que precedem os acordos, uma vez que só houve inclusão delas na fase formal de negociação e nesta, ao se desenhar a constituição do país, decidiu-se utilizar um rascunho antigo que havia sido preparado sem qualquer representatividade de gênero. Logo, a despeito da inclusão nas negociações, percebe-se que houve uma limitação no escopo de ação devido à agenda já ter sido previamente discutida e determinada.

prevenir futuros abusos e lidar com as necessidades das vítimas (CAVR, 2005, p. 21-22). Devido ao quadro generalizado de violência sexual no marco do conflito timorense, ao ser instaurada, a CAVR teve como mandato constitutivo investigar a VSBG (NESIAH et al., 2006, p. 8).

Após a recomendação do Congresso para que fosse criada a instituição, organizou-se um grupo de trabalho para desenvolver a proposta. A formulação contou com a participação de representantes de OSC timorenses, incluindo grupos de mulheres (CAVR, 2005, p. 20).

Ao dar início aos trabalhos, foram feitas as nomeações dos membros. Em que pese a baixa representatividade de gênero alcançada, posto que dos sete comissionados, apenas duas eram mulheres⁶² (29%) (NELSIAH, 2006, p. 10), esse número não foi produto de uma discricionariedade de seleção, mas de consultas populares — método tido por Valji (2012, p. 21) como uma boa prática. Estas foram realizadas em todas as regiões do país e contaram com a presença de partidos políticos, juristas, organizações de direitos humanos, de mulheres⁶³ e grupos de vítimas (CAVR, 2005, p. 20). Vale mencionar que o resultado respondeu ao estabelecimento de uma quota de gênero mínima de 30% nas equipes nacionais e regionais⁶⁴ da comissão. O incentivo à representatividade também abarcou áreas técnicas e operacionais (VALJI, 2012, p.12).

Para implementar uma análise de gênero, o Timor Leste utilizou uma abordagem combinatória: criou uma unidade responsável pelo tema e, ao mesmo tempo, estabeleceu diretrizes para focar não apenas na violência sexual, mas em um entendimento amplo do que é a experiência das mulheres. Em termos de operação, a unidade ficou responsável por pesquisas amplas que alimentaram as linhas de investigação da comissão, desenhando desde a metodologia para a tomada de depoimentos até a forma como ocorriam as audiências

⁶² Segundo o relatório final da CAVR (2005, p. 20), em 21 de janeiro de 2002, o Administrador Transitório, Sérgio Vieira de Mello, conferiu posse aos cinco homens e duas mulheres nomeados pelo Júri de Seleção como Comissários Nacionais. Os nomeados foram Aniceto Guterres Lopes, o padre Jovito Rego de Jesus Araújo, Maria Olandina Isabel Caeiro Alves, Jacinto das Neves Raimundo Alves, José Estêvão Soares, o Reverendo Agostinho dos Vasconcelos e Isabel Amaral Guterres.

⁶³ Entre as organizações, Nesiah et al. (2006, p. 11) destacam o grupo local Fokupers, o Fórum de Comunicação para as Mulheres do Timor Leste ou Forum Komunikasaun Ba Feto Timor Loro Sa'e, em tétum.

⁶⁴ Em cada um dos treze distritos do Timor Leste, houve nomeação de três comissários e comissárias regionais. Dos vinte e nove representantes das regiões, dez eram mulheres (34,5%) sendo a representatividade de gênero um pouco maior nos órgãos descentralizados.

públicas (NESIAH et al., 2006, p. 5). Adicionalmente, a unidade intermediou capacitações iniciais e periódicas sobre gênero por meio da ONU.

Produto da fase preparatória, uma série de procedimentos padronizados foram estabelecidos. Entre eles, metodologias para a tomada de depoimentos, para a inclusão de mulheres nas equipes de entrevista, para a criação de medidas rigorosas de confidencialidade, definição de cotas para participação de mulheres em oficinas comunitárias, delimitação de oficinas comunitárias exclusivas para mulheres e previsão de realização de depoimentos por meio de gravações e não por audiências públicas (ibid., p. 19).

No que diz respeito aos depoimentos apresentados à comissão, as mulheres representam apenas 21% das declarações (CAVR, 2005, p. 49). Pelo número ter sido muito menor do que o esperado, a unidade de gênero coordenou a recepção de 200 depoimentos de história oral de mulheres⁶⁵. Nessas, poderiam detalhar suas vivências.

Durante as declarações, notou-se que o estigma fez com que poucas — apenas 769 (CAVR, 2005, p.51) — narrassem terem sido vítimas de violências sexuais (GARCÍA, 2016, p. 66). Warren et. al (2017, p. 9) acrescentam que o grande desafio à participação ampla de mulheres no processo foi a existência de normas culturais rígidas que incidem sobre elas⁶⁶.

Diante do desafio, no seu relatório final, intitulado “Chega!”, a comissão se dedicou a analisar o porquê dessas limitações. Isso, por si só, mostra um olhar generificado para as lacunas de informação e os desafios de implementação de um enfoque atento às mulheres:

A Comissão salienta a conclusão inevitável de que muitas das vítimas de violações sexuais não se apresentaram perante a Comissão para as relatar. As razões para o limitado número de relatos incluem a morte de vítimas e de testemunhas (em particular para os casos no período inicial do conflito), vítimas que podem estar fora de Timor Leste (em particular, em Timor Ocidental), a natureza dolorosa e muito pessoal da experiência vivida e o receio da humilhação ou rejeição social ou familiar se a experiência que sofreram vier a conhecimento público. Estas motivações fortes para o limitado número de relatos, o facto de 853 casos de violação e de escravidão sexual e a prova resultante de outras 200 entrevistas registadas, levam a Comissão

⁶⁵ A este projeto da Comissão, deu-se o nome de "Autobiografia oral das mulheres sobre a violência".

⁶⁶ Segundo a CAVR (2005, p. 45), há também uma dimensão de ciclo de vida: “as jovens violadas durante a violência ocorrida em 1998/1999 apresentavam sintomas de trauma mais profundo e persistente do que as mulheres mais velhas violadas em períodos anteriores do conflito. A explicação para esta diferença pode residir no facto de as mulheres mais velhas terem beneficiado de apoio por já terem um papel estabelecido como membros de uma família e de uma comunidade, enquanto as violações sexuais das mais jovens parecem ter impedido o desenvolvimento destes papéis. Ao mesmo tempo, o grupo mais velho era geralmente menos aberto às suas experiências e, portanto, tinham uma menor probabilidade de receberem apoio se dele necessitassem.”

a concluir que o número total de violações de natureza sexual é provavelmente várias vezes superior ao número relatado. A Comissão estima que o número de mulheres que foram sujeitas a violações sexuais graves, cometidas por membros das forças de segurança indonésias, se situe na ordem dos milhares, e não das centenas. (CAVR, 2005, p. 142).

O entendimento de que a violência sexual foi maior do que o reportado é ecoado por apurações conduzidas por órgãos internacionais ⁶⁷, bem como encontra respaldo nas análises de movimentos de mulheres (NESIAH et. al., 2006, p. 11).

Assim, embora essa natureza de abusos não tenha aparecido com a frequência prevista, os 200 depoimentos possibilitaram um aprofundamento nas subjetividades das mulheres durante o conflito. Ou seja, fortaleceram uma boa prática de enfoque de gênero, dado que o relatório e a CAVR “não se restringiram à violência sexual, abrangendo outros aspectos das experiências vividas por mulheres durante o conflito, incluindo violações a seus direitos socioeconômicos e as consequências do conflito desde um ponto de vista mais amplo” (VALJI, 2012, p. 12).

Nesiah et al. (2006, p. 10) coadunam com a percepção, ao afirmar que o relatório utilizou uma análise multifacetada, de forma que demonstrou, por exemplo, como o deslocamento forçado causou diversos tipos de danos para as mulheres, desde fome até a negação de suas liberdades fundamentais. Assim, concluíram que a privação dos direitos civis e políticos das mulheres esteve estreitamente conectada com a negação dos seus direitos sociais econômicos. De acordo com o próprio relatório final:

Para as mães que se encontram sozinhas e os seus filhos, a sobrevivência quotidiana era ainda mais difícil. Nalguns casos, as mulheres e crianças regressaram a Timor-Leste em condições precárias de saúde, causadas por prolongada má nutrição nos campos. Após o seu regresso, tiveram de semear e aguardar a colheita para se poderem alimentar. Apesar das autoridades locais, as agências da ONU e as ONG terem prestado uma atenção especial a estas famílias, algumas houve que passaram despercebidas. (CARV, 2005, p. 34).

⁶⁷ O relatório A/54/726/S/2000/59 apresentado ao Secretário-Geral da ONU pela Comissão Internacional de Inquérito para o Timor Leste, indica que: “Como os homens fugiram para as montanhas, as mulheres foram alvo de abusos sexuais de forma cruel e sistemática. Há evidências contundentes de abusos sexuais e estupros de mulheres. Embora, em geral, as milícias se abstivessem de [matá-las], elas foram submetidas a humilhações e diferentes formas de violência sexual que incluem nudez forçada e escravidão sexual. Mulheres e crianças também foram vítimas de deslocamento forçado para o exílio” (ONU, 2000, IV, A, 3).

Para além das 200 entrevistas longas realizadas, o aprofundamento das perspectivas foi possibilitado por duas audiências nacionais de vítimas — nas quais seis das quatorze pessoas que depuseram eram mulheres (42,8%) — e por outras sete audiências temáticas⁶⁸, uma delas sobre “mulheres e conflito” e outra sobre “deslocamento forçado e fome” (CARV, 2005, p.36).

Produto da visibilização das vivências específicas das mulheres, o programa de reparações recomendado pelo relatório final lista a equidade de gênero como um dos cinco princípios que guiaram a sua concepção (RUBIO-MARÍN; DE GRIEFF, 2007, p. 6). Assim, determina que qualquer trabalho de reparação deve levar em consideração “formas de ultrapassar os obstáculos que as mulheres enfrentam em participarem plenamente no processo de tomada de decisão sobre o seu futuro e o futuro das suas famílias” (CAVR, 2005, p. 43).

Dessa forma, os programas de reparação recomendados pela CAVR sugeriram a criação de um sistema de quotas que visava a garantir que as mulheres vítimas não fossem marginalizadas (RUBIO-MARÍN, 2006, p. 16). Para isso, sugeriu-se que ao menos a metade de todas as reparações — políticas públicas e indenizações — fosse direcionada a mulheres (NESIAH et al., 2006, p. 36). Considerava-se também uma priorização de viúvas, mães solas e sobreviventes de VSBG (VALJI, 2006, p. 14).

Ainda sobre as medidas de reparação, uma boa prática identificada no Timor Leste, de forma semelhante a Serra Leoa, foi o uso de listas abertas de vítimas potenciais, sem prazos rígidos para inscrição e sem necessidade de reconhecer publicamente as violências sofridas. (GARCÍA, 2016, p. 72-73).

Outro ponto forte da experiência do Timor Leste diz respeito às suas políticas de memória, verdade e reparação, posto que se estabeleceu interlocução aberta e proativa com OSCs, especialmente com organizações de mulheres. Ao longo do processo, elas auxiliaram a condução de pesquisas e apoiaram nas audiências temáticas, além de aportar sugestões acerca de como abordar as vítimas e suas necessidades, sendo, portanto, centrais para as boas práticas desenvolvidas na experiência timorense (NESIAH et al., 2006, p. 14).

No que se refere às medidas judiciais, foi criado um tribunal híbrido. Em sua estrutura estavam os Painéis Especiais para os Crimes Graves no Timor Leste, os quais, em seu

⁶⁸Todas as audiências temáticas originaram livros específicos publicados pela CAVR com o objetivo de disseminar a verdade e auxiliar no esclarecimento dos fatos. (CARV, 2005, p.4).

mandato, possuem seções que dispõem que são crimes contra a humanidade (UNTAET, 2002, 5.1) e graves infrações às Convenções de Genebra (ibid., 6.2.b.xxii) os crimes de estupro, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência sexual⁶⁹. Havendo, pois, um reconhecimento da gravidade desse tipo de dano e uma resposta aos padrões internacionais que estavam sendo estabelecidos.

Nesse sentido, para Nesiah et al. (2006, p. 8), as condenações por crimes de violência sexual que ocorreram no marco dos Painéis Especiais para o Crimes Graves são positivas, uma vez que ajudaram a criar precedentes de jurisprudência que permitiram a evolução da aplicação do direito internacional nesses âmbitos, sobretudo considerando que se tratavam de tribunais híbridos.

Segundo Millán (2015, p. 432), o sistema judicial híbrido que foi implementado no Timor Leste se utilizou de mecanismos de condicionalidade de anistia, no sentido de que a oferecia em troca do compartilhamento da verdade. A CAVR era a instituição responsável por outorgar o mecanismo penal especial, mas somente se as vítimas recebessem pedidos de desculpas públicos e os perpetradores as indenizassem e realizassem serviços comunitários. Crimes graves foram definidos como não anistiáveis. Entre eles, os de natureza sexual, conforme recomendação da CAVR (CARV, 2005, p. 193, 4.1.3). Vale ressaltar que, ao fazer a recomendação, a comissão indica se espelhar na UNSCR 1325, demonstrando o alcance da agenda que estava sendo construída.

Entre outras recomendações, há onze⁷⁰ feitas inteiramente dedicadas a questões de gênero. Elas envolvem questões de políticas educacionais e de reformas legislativas amplas, como a sugestão de se criar uma lei contra violência doméstica.

⁶⁹ O Regulamento 2000/15 da UNTAET de 6 de junho de 2000, em seu artigo 1.3, define "crimes graves" como genocídio, crimes de guerra, crimes contra humanidade, tortura, homicídios e delitos sexuais. O seu artigo 2º concede jurisdição especial exclusiva sobre os primeiros quatro desses crimes, bem como os dois últimos, se cometidos entre 1º de janeiro e 25 de outubro de 1999. UNTAET. Ver: Regulamento UNTAET/REG/2000/15.

⁷⁰ De forma resumida, as outras recomendações são: (i) incentivos ao reconhecimento e à documentação das contribuições de mulheres à resistência, inclusive por meio da educação; (ii) garantias de reabilitação, indenização e apoio às vítimas, incluindo mulheres e famílias, (iii) enfrentamento ao estigma existente contra as mulheres que foram vítimas de VSBG, (iv) o desenvolvimento de esforços para eliminar todas as formas de violência contra as mulheres; (v) continuidade e intensificação dos 16 Dias Nacionais de Ativismo Contra a Violência Contra as Mulheres; (vi) desenvolvimento de políticas públicas para equidade conduzidas pelas forças de segurança para reprimir a exploração sexual e a violência contra as mulheres e a impor sanções aos membros das forças de segurança culpados de infração destas políticas; (vii) contínua harmonização do ordenamento jurídico interno com a CEDAW; (viii) disponibilização de acesso à informação e aos serviços de cuidados de saúde reprodutiva, planejamento familiar e cuidados parentais, para homens e mulheres; (ix)

medidas para reconhecer e apoiar o papel desempenhado pelas mulheres na prevenção e resolução de conflitos e na construção da paz, incluindo a nível local. Ver: CAVR, 2005, p. 192-194.

2.2.4 Olhares alhures: o caso do Peru (2001)

A Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru (CVR-Peru) foi inaugurada em julho de 2001 com o objetivo de investigar abusos de direitos humanos cometidos entre 1980 e 2000 pelo Sendero Luminoso, pelo Movimento Revolucionários Tupac Amaru (MRTA) e pelas forças armadas do país. Apesar de não ter o enfoque de gênero ou a investigação de violência sexual enquanto mandato original, o instrumento deu atenção especial a esta categoria de análise (NESIAH et al., 2006, p. 8).

Assim como ocorreu em Serra Leoa, segundo Valji (2012, p. 9), a experiência da África do Sul com a participação de mulheres inspirou a CVR- Peru. Mais do que isso, segundo Theidon (2011, p. 49), os movimentos feministas foram insistentes para que se refletisse sobre o gênero na comissão. Consequentemente, o país adotou estratégias nesse sentido.

Valji (2012, p. 9) indica que a CRC “criou um importante precedente ao incorporar a perspectiva de gênero em procedimentos judiciais⁷¹ e [ao] contar com um departamento [responsável] por garantir a inclusão de considerações de gênero nos trabalhos cotidianos da comissão⁷²”. Este, entre suas atribuições, liderava a maior parte das ações de capacitação temáticas para a equipe e realizava pesquisas sobre padrões generalizados de abusos de direitos humanos (NESIAH et al., 2006, p. 4). Vale esclarecer que a unidade não realizava uma análise transversal em todos os temas investigados.

No exercício de suas atribuições, o departamento se responsabilizou pela convocação de audiências públicas temáticas — atividade que realizou junto com organizações de defesa dos direitos das mulheres (idem), contando com a presença de especialistas e ativistas que destacaram vínculos entre a violência sexual generalizada e as restrições de acesso a direitos reprodutivos, como o aborto, enquanto revitimizações (ibid., p.27).

⁷¹ Cita-se como exemplo o fato que depoimentos transmitidos pela TV utilizavam distorções faciais e de voz para garantir a dignidade, a confidencialidade e a privacidade das vítimas. Também foram estabelecidos treinamentos específicos para a tomada de depoimentos de violência sexual.

⁷² A unidade se limitou à análise de violências de gênero enquanto direcionadas a mulheres e não de forma ampla. Ainda assim, Nesiah et al. (2006, p. 15) comentam que “no Peru, questões relativas a minorias sexuais foram incorporadas no processo da comissão quando alguns membros da equipe se depararam com evidências de violências homofóbicas direcionadas e buscaram auxílio de grupos de defesa [LGBTI] que vocalizavam o assunto há anos”, com isso a comissão entendeu que o grupo MRTA utilizava de estratégias homofóbicas para causar terror e declarou a prática como um crime de guerra. Ainda que seja marcante, a análise foi feita ao longo de apenas duas páginas de um trabalho apresentado em mais de doze volumes (ibid., p.47), havendo, pois, certa marginalização do assunto.

Com base no trabalho, a comissão peruana dedicou três capítulos do seu relatório final a violências relacionadas a gênero: um sobre as organizações de mulheres (Vol. 3, capítulo 2.2), outro sobre violência sexual (Vol. 6, capítulo 1.5) e um terceiro sobre desigualdades de gênero (Vol. 8, capítulo 2.1) (CVR-Peru, 2003).

Segundo Nesiah et al. (2006, p. 8), o direito internacional auxiliou o direcionamento e a definição da interpretação do mandato para que a CVR-Peru conseguisse incluir temas relacionados a gênero em suas análises. Essas leituras fizeram com que a comissão considerasse, em seu quadro conceitual, que a violência de gênero ia além da violação da integridade corporal, entendendo outros tipos de danos e abusos (THEIDON, 2011, p. 51). Dessa forma, entre outras coisas, no relatório final, a CVR-Peru sinalizou que:

[...] há importantes dimensões de gênero nas causas e consequências econômicas das violações de direitos humanos, como o deslocamento forçado generalizado de mulheres e crianças, assim com um incremento extraordinário nos números de casas chefiadas por mulheres em muitas comunidades afetadas pela violência. (CVR-Peru, 2003, Vol. 8, Cap. 1, p. 15).

Há, portanto, um reconhecimento de consequências para além da visibilização da violência sexual e da integridade física, incluindo análises sobre os impactos de assumirem novos papéis de gênero (ibid., p. 75). Ao longo do relatório, trata-se também de efeitos duradouros dos rearranjos sociais no pós-conflito e ensaia-se nuances interseccionais, com menções a experiências agravadas vividas por mulheres indígenas, notadamente as quechuas — ainda que sem o devido aprofundamento e atenção que o tema demanda⁷³. Quanto a isso, ressalta-se que há capítulos inteiros dedicados à violência contra os povos originários no marco do conflito. Outros excertos e tópicos do relatório dialogam com a disputa de narrativas, questionando a relação entre padrões socialmente aceitos de masculinidade, práticas nacionalistas e violência de gênero contra mulheres (THEIDON, 2011, p. 47).

⁷³ As mulheres indígenas foram, de longe, o grupo mais afetado pelo conflito em termos percentuais. Ainda assim, há críticas de que não houve análise relevante dos impactos diferenciados sobre essas comunidades, incluindo no que diz respeito ao deslocamento forçado. A respeito das limitações da justiça de transição para as comunidades quechua, Bueno-Hansen (2010, p. 62) indica que “desigualdades de gênero, raça e classe fazem com que as camponesas de língua quechua fiquem em alto risco de serem deixadas de lado ou fiquem indefesas ao se implementar mecanismos de justiça de transição”. Mais do que isso, a própria perspectiva individualista e linear da história e da memória não marca os significados e as narrativas dessas populações, deixando-as de fora da construção oficial (ibid., p. 64). Por essa razão, defende, “uma abordagem feminista pós-desenvolvimentista deve questionar os pressupostos fundamentais por trás do conceito de agência, mantendo uma distância crítica do individualismo, do progresso enquanto um quadro temporal linear e do pensamento binário que divide a si mesmo e ao outro, o civilizado e do selvagem, e a natureza e da cultura”. Ver: BUENO-HANSEN, P. Engendering Transitional Justice: Reflections on the Case of Peru. In: *Journal of Peacebuilding & Development* Vol. 5, Ed.3, 2010, p. 61–74.

A despeito deles, em geral, entende-se que “muito do teor da investigação e da pesquisa que a comissão realizou sobre as experiências de mulheres com a violência política se focou primariamente em abusos sexuais e estupro” (NESIAH et al., 2006, p. 9). Logo, houve um estreitamento do impacto do gênero e das subjetividades das mulheres durante o conflito. Entre estas, Nesiah et. al. citam que as análises sobre a realidade de deslocadas internas ou mulheres chefes de família ficaram aquém do necessário e do vivenciado (idem).

À parte as críticas, o esforço de apurar e investigar as práticas de violências sexuais tem seu mérito, pois possibilita se utilizar de contextos extraordinários para direcionar a atenção para problemas endêmicos de abusos sexuais cotidianos e auxiliar a quebrar a cultura do silêncio, como visto nos outros casos.

Não obstante os precedentes de generificação, o processo peruano teve contradições em termos de representatividade: dos doze membros da CVR-Peru, apenas duas eram mulheres (17%) (VALJI, 2006, p.10). Ao mesmo tempo, a maioria (54%) dos depoimentos recebidos foi de mulheres (ibid., p. 11). Embora seja uma parcela relevante, assim como ocorreu na Guatemala, a maioria delas testemunhou acerca de violações ocorridas contra parentes homens e não diretamente com elas (NESIAH et al., 2006, p.17). A queixa é que, apesar de as mulheres terem passado a falar, não falavam de si mesmas (THEIDON, 2011, p. 49).

Segundo Warren et. al (2017, p. 9), o desafio foi fazê-las romper com o medo e a estigmatização para, por exemplo, contar casos de violência sexual. Por esta razão, Theidon (2011, p. 50) analisa mérito processuais⁷⁴ e jurídicos na luta por justiça de gênero na CVR-Peru: ainda que não tenha utilizado “evidências anedóticas” enquanto standards probatórios, ela optou por acolher o conceito de “depoimentos em terceira pessoa”. Ou seja, considerando a parca demonstração quantitativa⁷⁵ da ocorrência de estupro em depoimentos, recorreu-se à informação qualitativa e tangencial para determinar que a prática foi generalizada e que se tratava de um componente da verdade histórica.

Chaparro e Martinez (2016, p. 96) contam outro comportamento das mulheres em audiências: frequentemente, ao testemunhar junto com homens vítimas do conflito, elas

⁷⁴Os depoimentos transmitidos pela TV utilizavam distorções faciais e de voz para garantir a dignidade, a confidencialidade e a privacidade das vítimas e houve treinamentos específicos para a tomada de depoimentos de VSBG (NESIAH et al., 2006, p. 30).

⁷⁵ Apesar de ter coletados mais de 17.000 depoimentos, a CVR indica que os crimes de violência sexual foram relatados por apenas 3% das testemunhas e das vítimas — 527 mulheres e onze homens (CVR, 2003, Cap. VII, p. 89). Não obstante, reconheceu-se que a VSBG foi generalizada e sistemática.

tendiam a ficar caladas. Diante disso, a equipe da CVR-Peru inicialmente entendeu que elas não tinham o que aportar. Theidon (2011, p. 47) teve uma leitura distinta, analisando que o silêncio poderia ser entendido como uma forma de agência, de resistência e de expressão de frustrações — “mais que uma ausência de competência linguística, uma negação ativa”.

Por fim, no que se refere às reparações estabelecidas pela Comissão, há outras boas práticas. Por exemplo, o estabelecimento de reparações pecuniárias para vítimas de violência sexual e seus familiares (CRV-PERU, 2006, Anexo 6, p. 65) e a criação de programas educacionais para crianças que são fruto de estupros — item visto como ausente em Serra Leoa (ibid., p. 64). Adicionalmente, para as vítimas de violência sexual, a CRC-Peru recomenda programas de reparações simbólicas, como pedidos públicos de desculpas e a criação de lugares públicos de memória (ibid., p. 71).

Outro ponto forte, segundo Valji (2012, p. 19) foi que com a formulação de programas que incluíram acesso à saúde, à moradia, à educação, assim como reparações simbólicas, o Peru melhorou significativamente a inclusão de uma perspectiva de gênero em seus mecanismos de reparação, pois complementou medidas de reparação individual com as de natureza coletiva. Essas, afirma, são a melhor forma de lidar com desigualdades sociais sistêmicas sendo, portanto, uma boa prática de generificação (ibid., p. 22).

O trabalho e o impacto da CRV-Peru não se encerraram em si. Houve interconexão com outros mecanismos de justiça de transição. Por exemplo, segundo Nesiah et. al (2006, p. 41), os achados sobre violência sexual tiveram desdobramentos no sistema judicial do país, motivando a abertura de inquéritos e sentenças em casos considerados paradigmáticos, demonstrando uma redução na impunidade para crimes que têm um viés de gênero, como a violência sexual.

Não obstante os avanços, há críticas fortes ao caso do Peru. García (2016, p. 63) indica que a estrutura estabelecida manteve a unidade de gênero isolada, sem fazer muitas incursões junto à comissão, com exceção do apoio que ofereceu com relação ao aprofundamento das análises sobre violência sexual — crime que, como já mencionado outras vezes, é performativo e manifesta mais facilmente as normas de gênero (CAMPBELL, 2007). As críticas ecoam dentro dos movimentos feministas. Nesiah et al. relatam que:

Um dos benefícios da unidade de gênero é que algumas questões, particularmente a violência sexual, receberam tratamento aprofundado no relatório final. No entanto, logo se tornou aparente que o resto [dele] foi silencioso em relação ao [gênero]. Ao final do mandato [da CVR-Peru], foi realizado um processo *post facto* de olhar para o material com uma perspectiva de gênero e inserir análises

genericadas quando relevante. Isso era, considerando os parâmetros do que poderia ser feito naquele momento, um processo de sucesso. No entanto, [fazer isso] também destacou lacunas críticas e omissões em áreas como a tomada de depoimentos, investigação e pesquisa. Embora haja mais atenção ao gênero no relatório do que naqueles que o precederam, muitas feministas peruanas viram a comissão da verdade como um processo que perdeu a oportunidade de aprofundar e sistematizar essas questões. Em especial, elas esperavam que a unidade de gênero iria ajudar a colocar luz em padrões genericados de abusos de direitos humanos, abarcar as diversas formas em que as peruanas foram tratadas na história de direitos humanos do país, abrir debates nacionais acerca da criação de cenários de abuso contra mulheres e mobilizar reformas institucionais e políticas mais amplas para apoiar o aumento do acesso das mulheres à justiça e dar garantias de não-repetição. (NESIAH, 2006, p. 4).

Em suma, entende-se que a unidade de gênero fez pouco além das atividades vinculadas às audiências e às análises acerca de violências sexuais. Um dos elementos explicativos pode ser as sérias limitações orçamentárias, uma vez que teve que utilizar os centros de custo de outras áreas (Valji, 2012, p. 12). Ainda assim, segundo García (2016, p. 67), por trás das limitações está, evidentemente, a falta de prioridade que o gênero tem na alocação de recursos. Para Rubio-Marín (2006, p. 17), vale lembrar, a própria alocação de fundos deve considerar um enfoque diferencial para garantir justamente o sucesso dessas políticas. Não obstante as críticas operacionais, para Nesiah et al., a principal explicação das limitações da CRC-Peru e da sua genericação está na desconexão entre ela, sua unidade de gênero e as OSCs, notadamente o movimento feminista peruano (NESIAH, 2006, p. 5), mostrando uma constância na importância dada a essa variável.

2.2.5 Olhares alhures: o caso do Brasil (2011)

No Brasil, embora entre 2008 e 2015 as caravanas organizadas pela Comissão da Anistia tenham promovido sessões itinerantes temáticas em que só se julgaram requerimentos de anistias de mulheres, o único mecanismo a nível nacional⁷⁶ de formulação

⁷⁶A instituição da CNV foi acompanhada pela criação de comissões da verdade em todo o país. A cooperação entre elas possibilitou ampla mobilização em torno dos temas relacionados à memória, à verdade e à justiça (BRASIL. CNV. 2014, p. 22- 23). Como exemplo, a Comissão da Verdade do Estado de São Paulo “Rubens Paiva” (CVESP) foi criada para investigar as graves violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar (1964-85) no estado. A visibilização política de setores marginalizados nas narrativas oficiais da história foi um dos eixos da iniciativa que, em seus relatórios, apresentou conclusões acerca dos grupos e movimentos sociais perseguidos e atingidos pela ditadura civil-militar brasileira. Para isso, um capítulo se dedica à “verdade e gênero” e outro à “ditadura e homossexualidades”. A investigação do impacto da ditadura civil-militar contra a população LGBTI era inédita até então, sendo a CVESP pioneira em acrescentar essa leitura e analisar as formas de resistência que os movimentos LGBTI encontraram durante o período (CVESP, 2015, p. 543).

de políticas de justiça de transição a nomear “gênero” foi a Comissão Nacional da Verdade (CNV) (DEL VIEIRA DUQUE, 2018, p. 11).

A CNV foi criada por meio da Lei nº 12.528/2011:

[...] com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período de 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional. (BRASIL, 2011, art. 1º).

A lei foi criada a partir do anteprojeto construído por um grupo de trabalho nomeado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. De seis membros, uma mulher: Erenice Guerra (16%). Apesar da baixa representatividade, vale notar que a então secretária executiva da Casa Civil detinha presidência do grupo.

Em termos de conformação da Comissão em si, a responsabilidade coube à ex-presidenta Dilma Rousseff. Originalmente, a CNV contava com sete conselheiros. No colegiado, duas mulheres: a advogada criminalista Rosa Maria Cardoso da Cunha e a jornalista e psicanalista Maria Rita Kehl. Uma representatividade bastante baixa (28%), se considerada à luz do acúmulo das demais experiências analisadas. As indicações ocorreram por meio de designação direta da presidência, indo contra a recomendação da Corte IDH na sua decisão do Caso Gomes Lund. Nesta, o Tribunal expressou preocupação a respeito da independência dos indicados e sugeriu a realização de uma consulta pública (CIDH, Gomes Lund e outros Vs. Brasil, § 296)⁷⁷. Ademais, o modo de seleção não é tido por Valji (2012, p. 12) como uma boa prática de generificação. Alternativamente, recomenda-se que as

Ao abordar as violências contra as mulheres por razões de gênero, a CVESP agrega às conclusões e achados da CNV. Menciona, por exemplo, as ações efetivadas pelo programa Bemfam (Sociedade Civil de Bem-estar Familiar) criado em 1965 e que, por meio de parcerias com as secretarias estaduais de saúde “impunha de forma autoritária e criminoso, a esterilização em massa” para controlar a natalidade das populações mais pobres. A política atingiu 20% das mulheres pernambucanas em idade fértil e 33% das manauaras (TELIS, A., In: ALESP, 2014, p. 19). A análise expande as violências visibilizadas no marco tradicional de comissões da verdade, posto que abarca direitos reprodutivos e sexuais, ainda que em um enquadramento essencialista dado o tradicional vínculo da temática com o “feminino”. Ademais, ao longo de suas atividades, a CVESP dirigiu suas investigações e análises para a escuta de mulheres que sofreram violações de direitos no período da ditadura, incluindo torturas e outras formas de agravamento da discriminação baseada em gênero. Houve relatos acerca “das manipulações em relação à sexualidade e à maternidade” (CVESP, 2015, p. 475). Ao longo da análise, debate-se como a ditadura aplicou o controle dos corpos das mulheres e como utilizou a VSBG como arma.

A CVESP elenca ainda quatro razões pelas quais muitas das mulheres que participaram das audiências públicas não terem relatado, à época dos fatos, as violências sexuais que passaram, são elas: o temor à falta de credibilidade, a ausência de garantias legais para apresentar denúncias, o medo à culpabilização delas enquanto vítimas e a falta de prioridade diante de outras violações que haviam testemunhado (ibid., p. 474).

⁷⁷ CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gomes Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia), Excepciones Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2010

comissões sejam montadas por membros eleitos por um painel com representantes de organizações de mulheres.

Produto de uma demanda histórica da sociedade civil brasileira⁷⁸, a CNV foi inicialmente criada enquanto um mecanismo neutro (NESIAH et al., 2006). Ou seja, que não reconhecia o gênero enquanto elemento de análise em seu mandato constitutivo (DEL VIEIRA DUQUE, 2018, p.15), tampouco havia um órgão ou mecanismo direcionado para o enfoque de gênero, como identificado nos casos anteriores. Apesar disso, tentou-se incluir um enfoque de gênero por meio da criação de grupos de trabalho (GTs) temáticos.

Os esforços se deram a partir de 2012, seis meses após a criação da comissão. Nesse marco, por meio de regulamentações internas foram destacados treze eixos de investigação. Um deles se encarregou de analisar a relação entre a ditadura e as dinâmicas de gênero. Especifica-se no Plano de Trabalho da CNV que o responsável por esse GT foi o jurista Paulo Sérgio Pinheiro, assessorado por Glenda Mezarobba e Luci Buff (BRASIL, 2012, p. 49). Após mais de dois anos e meio de trabalho, cada GT entregou um capítulo do relatório final, cujo recebimento foi declarado em setembro de 2015.

O capítulo 10 do primeiro volume do documento se dedica inteiramente à “violência sexual, à violência de gênero e à violência contra crianças e adolescentes”. Para fins metodológicos, a CNV definiu gênero como sendo:

[...] grupos de seres que têm características iguais e as relações pelas quais esses mesmos grupos se constituem mutuamente gramaticalmente, refere-se à flexão que diferencia o sexo dos seres. Também pode ser conceituado como a qualidade do masculino ou feminino, definida a partir de uma elaboração que envolve aspectos sociais, culturais e biológicos. (BRASIL, 2014, p. 401).

A CNV traz ainda breves reflexões a respeito da diferença conceitual de gênero, mencionando a centralidade da sua dimensão sociocultural e contrastando-o com a natureza biológica do conceito de sexo.

Ainda no que se refere à metodologia, a CNV esclarece que seu âmbito de investigação se restringe a graves violações dos direitos humanos, especificamente: tortura, morte, desaparecimento forçado e ocultação de cadáver. Dessa forma, de maneira a

⁷⁸ A demanda da sociedade civil por uma comissão da verdade foi reforçada e ecoada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Em novembro de 2010, quando do julgamento do Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, o órgão elencou a criação de uma comissão da verdade como uma das garantias de não-repetição que o Estado deveria implementar e indicou que a solicitação foi feita por parte dos petionários. Ver: CIDH. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil, 2010.

investigar a banalização do uso da violência sexual em centros de tortura da ditadura, a comissão leva em consideração decisões de órgãos e tribunais nacionais e internacionais⁷⁹ e qualifica a conduta, equiparando-a tortura, pois entende que:

[...] a utilização desse tipo de violência como método tendente a anular a personalidade da vítima, [logo] a CNV entende que a violência sexual pode constituir uma forma de tortura quando cometida por agente público, ou com sua aquiescência, consentimento ou instigação, com a intenção de obter informação, castigar, intimidar, humilhar ou discriminar a vítima ou terceira pessoa. Trata-se de uma grave violação de direitos humanos que, quando praticada no quadro de um ataque generalizado ou sistemático contra a população civil, adquire a qualidade de crime contra a humanidade, previsto no artigo 7o, alínea g, do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. (BRASIL, 2014, Cap. VII, p. 286).

Há, pois, uma interpretação ampliativa do mandato, que atua de forma a abranger outros tipos de violações para além dos inicialmente identificados. O ponto é positivo e reflete as recomendações de Valji (2012) para adoção da perspectiva de gênero. Nestas, propõe-se “identificar a violência sexual como um delito específico a ser investigado” (p. 12). Ou seja, recomenda-se ajustar a lente da observação, evitando que “aquilo que é enquadrado como violação [seja] anterior [...] à situação narrada” (DEL VIEIRA DUQUE, 2018, p. 110). Ainda assim, o esforço é limitado, tendo em vista que se mantém a hierarquia no reconhecimento prévio do que é uma violação, excluindo, notavelmente, formas de violências estruturais e coletivas — as que mais afligem as mulheres⁸⁰.

Não obstante, com base nesse quadro conceitual, ao longo das cinquenta páginas do capítulo 10, a CNV analisa a violência sexual e de gênero como um instrumento de poder e de dominação do estado, contrapondo as práticas do período ditatorial brasileiro com as normativas e as jurisprudência internacionais e nacionais. Para além, apresenta os métodos

⁷⁹ A CNV menciona, entre outros mecanismos, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Esta considera violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseado no gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, A CNV menciona também que o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda condenaram, por crimes contra a humanidade, crimes de guerra e genocídio, autores de diversos atos de violência sexual, que incluem estupro e escravidão. Por fim, esclarece que o Estatuto de Roma especifica um grande número de crimes de natureza sexual passíveis de punição enquanto crimes contra a humanidade (BRASIL, 2014, p. 286).

⁸⁰ A CVESP reconheceu duas limitações às suas investigações e conclusões: a escassez de fontes e materiais e a falta de informação sobre “a participação das mulheres na luta contra a ditadura, sobre como [enfrentaram] a repressão e quais as consequências econômicas, sociais, políticas, afetivas junto aos movimentos, às comunidades e a toda sociedade” (CVESP, 2015, p. 481). Dessa forma, reconhece-se que a análise das violências se limita, carecendo de um olhar para os impactos coletivos sofridos, sobretudo os socioeconômicos e políticos.

e procedimentos padrão, oferecendo nuances das consequências encontradas para aquelas e aqueles sobreviventes de violências. No excerto, a partir dos trabalhos do GT “Ditadura e gênero”, a CNV afirma haver concluído que “[A] violência [estruturada pela hierarquia de gênero e sexualidade] atinge de forma diversa mulheres e homens” (BRASIL, 2014, p. 400).

Pela própria estrutura do capítulo, nota-se a essencialização da mulher e a limitação do seu lugar enquanto vítima de violência sexual. Para Del Vieira Duque (2018, p. 112) a generificação da CNV do Brasil é passível de uma série de críticas, que, esclarece, não são erros, mas possibilidades de leituras mais inclusivas. Entre elas, menciona: (i) limitou-se à descrição da vivência de um tipo restrito de mulheres, omitindo outras; (ii) em geral o relatório é demarcado pela vítima universal, desgenerificada e que traduz a vivência masculina, de modo que às mulheres é relegada a experiência específica, da diferença; (iii) às mulheres foi relegado um capítulo à parte, fora da história oficial; (iv) não foram feitas recomendações relacionadas a mulheres ou ao enfoque de gênero⁸¹; (v) houve invisibilização de outros tipos de violência, como a política e a repressiva sobre movimentos feministas e de defesa dos direitos das mulheres ou a violência patrimonial (ibid., p. 110-111).

A despeito das críticas, é válido mencionar o parco esforço interseccional (CRENSHAW, 1999) por parte da CNV. Este se manifesta em dois capítulos: “Graves violações de direitos humanos cometidas contra os povos indígenas no Brasil entre 1946-1985” e “Ditadura e homossexualidades”. O primeiro indica que, especificamente, no caso

⁸¹ Em comparação, a CEVSP apresentou doze recomendações de garantias de não-repetição. São elas: 1. Implementação de políticas públicas voltadas a impulsionar a difusão da história do Brasil na Ditadura Militar sob a perspectiva de gênero, raça/etnia, orientação sexual, identidade de gênero e classe social [...]; 2. Responsabilização penal, civil e administrativa, inclusive com perda de cargo, de todos os agentes públicos que, por ação ou omissão, contribuíram para as violações perpetradas pela Ditadura Militar, [...]; 3. Instituição e/ou fortalecimento da educação e da formação contínua em Direitos Humanos das polícias, das forças militares e de segurança pública do país, [...]; 4. Criação de um programa de [funcionários e trabalhadores da justiça] sobre o sistema regional e os internacionais dos direitos humanos [...]; 5. Que o Estado brasileiro crie mecanismos jurídicos para efetivar a punição dos crimes sexuais cometidos por agentes do Estado na Ditadura Militar, considerando que tal crime é de lesa-humanidade; 6. Que o Estado brasileiro crie mecanismos jurídicos para punição dos crimes de abortos forçados, esterilizações forçadas, gestações forçadas e escravidão sexual, perpetrados por seus agentes no contexto da ditadura militar; 7. Que o Estado brasileiro crie mecanismos jurídicos para punição dos crimes acima citados [...], de forma autônoma, não podendo os mesmos serem absorvidos pelos de tortura por não poderem ser considerados de menor gravidade; 8. Inclusão nos cursos de Direito de teoria de direitos humanos numa perspectiva de gênero, étnico racial, diversidade sexual, de forma transversal no currículo; 9. Ratificação da Convenção Sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes Contra a Humanidade [...]; 10. [Criação de] mecanismos permanentes de reparação e indenização às vítimas de graves violações de direitos humanos, inclusive de violência sexual, cometidos por seus agentes na ditadura militar; 11. Campanhas publicitárias em todos os meios de comunicação sobre o que são graves violações de direitos humanos e a importância da denúncia de violência sexual. [...]; 12. [Criação de] mecanismos jurídicos para que as mulheres grávidas ou com filhos de até dois anos, presas provisoriamente, possam responder ao processo em liberdade e as mulheres grávidas ou com filhos de até dois anos que cumprem pena possam cumpri-la no regime aberto ou em prisão domiciliar, [...] (CEVSP, 2015, p. 482-483)

das mulheres indígenas, os testemunhos colhidos pela comissão relatam que a violência sexual contra elas foi cometida por militares, trabalhadores das rodovias e funcionários da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). A prática ainda disseminou doenças sexualmente transmissíveis, afetando igualmente a saúde das crianças recém-nascidas (BRASIL, 2014(b), p. 228-232). Não há muito aprofundamento a respeito das consequências dos atos.

Outra questão interseccional que chama a atenção o faz pela ausência. Trata-se da invisibilização das violências direcionadas à população negra — tanto homens como mulheres. Ao longo de seus relatórios, a CNV é omissa às questões raciais, ainda que lideranças negras tenham sido personagens centrais da resistência à ditadura e o racismo estrutural seja indissociável da violência de estado. Assim, carece da análise sobre como a repressão operou com relação às pretas e pardas brasileiras ou sobre como o movimento negro, notadamente as mulheres, organizou-se na luta pela redemocratização. Cor e raça não foram elementos de análise⁸² no Brasil racista. Em apenas um breve momento, a negritude é mencionada, mas apenas de forma a atestar a falsidade do laudo de exame necroscópico de Alceri Maria Gomes da Silva, em que “se descreve a jovem afrodescendente [...] como ‘branca, 27 anos, solteira, brasileira’” (BRASIL, 2014, p.546, § 160). É exatamente por esse ângulo que Del Vieira Duque menciona que apenas algumas mulheres foram incluídas.

O segundo esforço interseccional, relacionado à ditadura e homossexualidade, destaca-se também pelo seu lugar apartado do Volume I, que conta a história oficial. Nele, a CNV reconhece que a discriminação contra pessoas LGBTI não se iniciou no regime ditatorial (BRASIL, 2014(b), p. 300) e conta como a repressão generalizada dificultou a organização de movimentos LGBTI no Brasil, na contramão do que acontecia no mundo (idem). Ademais, o texto analisa as estratégias de resistências dessa população⁸³ (ibid., p. 309).

A despeito dos reconhecimentos e da inserção de histórias marginalizadas na memória coletiva, nota-se a ausência de depoimentos ao longo de todo o capítulo. Para Del

⁸² A Comissão Estadual Rubens Paiva, por sua vez, dedica um capítulo à perseguição à população e ao movimento negro. Segundo este, “A oposição ao golpe militar no Brasil não se limitou a setores da classe média urbana de maioria étnica branca; a presença negra no movimento de combate ao regime foi também expressiva. Dentre os mortos e desaparecidos figuram nomes de militantes de origem negra. Afora isso, por serem maioria entre os mais pobres, os negros eram os maiores atingidos pelas políticas autoritárias do período”. Ademais, listam-se quarenta e um negros e negras mortos pela ditadura civil-militar brasileira. Ver: SÃO PAULO. CEV. 2015, p. 2-33.

⁸³ Entre as formas de resistência mencionadas estão os boletins lésbicos ChanacomChana e o “Stonewall Brasileiro”, episódio de repressão ao Ferro’s Bar em São Paulo, ponto de encontro de mulheres LBT.

Vieira Duque (2018, p. 55), isso “que parece um mero detalhe na verdade nos dá pistas sobre o lugar das transexualidades e travestilidades na composição do quadro de violações elaborado pela CNV”. De fato, segundo Renan Quinalha (2021), embora as comissões da verdade tenham sido fundamentais para dar visibilidade à população LGBTI, a questão nunca foi uma de suas prioridades. Por fim, o capítulo apresenta sete⁸⁴ recomendações de garantias de não-repetição voltadas à população LGBT.

De forma geral, nota-se que, quase uma década à frente das demais comissões, o Brasil não demonstrou grandes avanços em termos de generificação da justiça de transição, não fazendo recomendações específicas para garantias de não-repetição para mulheres e, em geral, resguardando-lhes o lugar exclusivo de vítimas de violências sexual — essencializando-as. Há, também, uma limitação a respeito de que mulheres se fala, dado que via de regra, houve uma desracialização.

É importante notar que, conforme reconheceu a CNV (BRASIL, 2014, p. 32), as expectativas das vítimas, dos familiares e da sociedade a respeito dos seus resultados foram mais amplas do que os alcançados. Isso não é diferente para as mulheres, sobretudo dado o quadro de impunidade e de ausência de medidas reparatorias no país.

2.2.6 Olhares alhures: o caso da Tunísia (2015)

Em finais de 2010, Mohammed Bouazizi, um jovem de classe baixa, ateou fogo sobre si numa manifestação de descontentamento com a situação socioeconômica da Tunísia, incitando uma série de protestos no país. Com ampla participação de movimentos sociais e de mulheres, a Revolução dos Jasmins, como é chamada, logrou retirar do poder o então presidente Zine El Abidine Ben Ali, que governava o país desde a década de 1980. O

⁸⁴ As outras recomendações foram: (i) criminalização da homolebotransfobia; (ii) aprovação de lei garantindo a livre identidade de gênero; (iii) construção de lugares de memória dos segmentos LGBT ligados à repressão e à resistência durante a ditadura [...]; (iv) pedidos de desculpas oficiais do Estado pelas violências, cassações e expurgos cometidos contra homossexuais em ato público construído junto ao movimento LGBT; (v) reparação às pessoas LGBT perseguidas e prejudicadas pelas violências do Estado; (vi) convocação dos agentes públicos mencionados para prestarem esclarecimentos sobre os fatos narrados no presente relatório; (vi) revogação da denominação de “Dr. José Wilson Richetti” dada à Delegacia Seccional de Polícia Centro, do departamento das Delegacias Regionais de Polícia da Grande São Paulo pela Lei 7.076 de 30 de abril de 1991. (BRASIL, 2014(b), p. 310).

momento marcou, na Tunísia, o fim de um século de regimes autoritários subsequentes (HAEVERANS, 2019, p. 9)⁸⁵.

Após a instalação de um governo interino, o país passou a discutir a formulação de mecanismos de justiça de transição que pudessem lidar de maneira holística com as graves violações de direitos que ocorreram entre 1955 — último ano da colonização francesa — e a Revolução. Produto dos debates, o Congresso passou a Lei Orgânica sobre o Estabelecimento e a Organização da Justiça de Transição. O quadro estruturado é abrangente, compreendendo instrumentos não-judiciais, como a Instância de Verificação da Dignidade (IVD)⁸⁶, e judiciais, a exemplo das Cortes Especializadas (GRAY, 2018, p.18).

Além disso, citam-se tribunais militares; a Comissão Bourderbala, responsável por investigar crimes cometidos durante a Revolução; a Comissão Nacional de Investigação de Corrupção e Desvios; e as cortes especializadas em direitos humanos (WARREN et al., 2017, p. 15). Não obstante a amplitude de medidas, Warren et al. indicam que, em geral a Tunísia fez uso de mecanismos pré-existentes, de modo que a maior associação entre a justiça utilizada para o momento de transição é feita com a IVD (idem).

No que se refere ao mandato desta instituição — neutro ou generificado —, uma análise da Lei Orgânica de Justiça de Transição, adotada em dezembro de 2013, facilita o entendimento de que nela há referências a questões de gênero, ainda que vagamente. De maneira alusiva, indica-se que ao se revelar a verdade, determinar reparações, outorgar assistências imediatas e manifestar recomendações, “deverá se levar em consideração os impactos específicos de violações cometidas contra [...] mulheres” (TUNÍSIA, 2013, art. 4º). Ademais, a legislação determina que devem ser desenvolvidos procedimentos específicos para a condução de audiências com vítimas vulneráveis — entre estas, as mulheres (ibid., art. 53º).

Ainda que o trabalho da IVD tenha começado em junho de 2014 (Gray, 2018, p 18), Warren et al. (2017) contam que a participação de mulheres foi notada ainda na construção do marco da justiça de transição do país (p. 2), seja enquanto autoridades de alto nível ou

⁸⁵ Segundo Haeverans, os regimes são: a colonização francesa (1881-1956), o governo do Presidente Habib Bourguiba (1957-1987) e, finalmente, do Presidente Ben Ali (1987-2011).

⁸⁶ O nome escolhido foi considerado inovador, tendo em vista que nenhuma outra comissão da verdade no mundo tinha inserido o termo “dignidade” em seu nome. Não é ao acaso. A palavra em árabe para dignidade é *karama* e representou uma das demandas mais frequentes dos protestos que depuseram o regime anterior de Ben Ali, de acordo com Gray (2018, p. 10)

como membros da sociedade civil organizada que participou em consultadas regionais (ibid., p. 12). Na perspectiva de Haeveryans (2019, p. 10), isso não é mera casualidade, mas produto do protagonismo que a luta pela equidade de gênero teve durante os protestos que resultaram na deposição do regime, além de ser uma herança da base de inclusão que já tinham alcançado dentro das estruturas sociais e econômicas antes das mobilizações⁸⁷. Não obstante a representação, a autora alerta para o fato de a transição ter sido um processo “não-negociado” e “gerenciado apenas pelas elites políticas⁸⁸”, sem a participação de opositores, ainda que com forte presença de OSCs e observação de organizações internacionais (ibid., 50).

Já na fase de implementação do marco de justiça de transição, as mulheres permaneceram representadas, seja como autoridades oficiais ou por meio de mecanismos participativos, enquanto delegações ou OSC. Isso se viu refletido na presença significativa em espaços como a Comissão para Investigação dos Fatos relacionados à Rebelião, em que eram 60% das magistraturas, e na IVD, onde seis entre os quinze membros⁸⁹ eram do gênero feminino (40%) (GARCÍA, 2016, p. 62), incluindo a sua presidente, a jornalista Sihem Ben Sedrine. Haeveryans (2018) explica que o artigo 19º da Lei Orgânica estabeleceu uma quota mínima de um terço “para a representação de ambos sexos” (p. 60). Embora representativa em termos de gênero, há críticas à imparcialidade dos membros da comissão da verdade tunisiana por seus vínculos com as organizações e partidos islâmicos, como o Ennahda⁹⁰ (WARREN et al., 2017, p. 16). Critica-se também o fato de as nomeações terem sido feitas pela assembleia nacional constituinte (HAEVERYANS, 2018, p. 60).

⁸⁷ Gray (2018) conta que o presidente Habib Bourguiba, o primeiro após a independência da França, tinha uma política autoritária e repressiva, mas, ao mesmo tempo promulgou um novo Código Civil que estabeleceu uma série de medidas tidas como progressistas, como o fim da poligamia, o matrimônio consensual e a previsão de realização de processos judiciais de divórcio. Ademais, o presidente atuou para ampliar a educação para meninas e fortalecer a inserção feminina em espaços públicos, Entende-se, pois, que houve uma exploração das causas feministas por parte do regime autocrático por razões políticas e de imagem pessoal, conceito que se entende enquanto “feminismo de estado” (p. 15). Warren et al. indicam que a política de cooptação chamada de “feminismo de estado” ficou associada ao partido de Bourguiba, o RCD (2017, p. 13). Apesar da exploração, segundo Haeveryans (2019, p. 23), o histórico fortaleceu a representatividade e a agência de mulheres.

⁸⁸ Warren et al. (2017, p. 16) indicam riscos de ruptura relacionados ao processo de criação dos mecanismos, são eles: (i) a fragmentação dos instrumentos; (ii) o julgamento de membros do antigo regime antes do estabelecimento de uma jurisdição especializada; (iii) a alta politização do processo; (iv) a forte associação com o islã; (v) o processo de seleção dos membros das instituições; e (vi) a falta de recurso próprios.

⁸⁹ Trata-se da composição total da IVD, que teve trocas, substituições e resignações ao longo do processo, segundo seu relatório final (IVD, 2018, p 35)

⁹⁰ O Movimento Ennahda é um partido político da Tunísia criado em 1981 durante o governo Bourguiba com o nome de Movimento Tendência.

Para além da representatividade descritiva, no marco da IVD se institucionalizou o enfoque de gênero por meio do Comitê de Mulheres, estabelecido por medida do regulamento interno cinco meses após o início dos trabalhos (GRAY, 2018, p. 18). Junto a ele, estabeleceram-se procedimentos técnicos para entrevistas e manejo de casos de mulheres, por meio do chamado “Manual de Procedimento do Comitê de Mulheres” (IVD, 2018, p. 38), conforme previsto no artigo 53º da Lei Orgânica (TUNÍSIA, 2013, art. 53º). O documento define protocolos para a configuração das salas de audiência com mulheres, prevê a presença de equipes multidisciplinares, como psicólogas e assistentes sociais (ibid., p. 52), cria um centro de atendimento para vítimas conformado por uma equipe só de mulheres (ibid., p. 54) e dispõe sobre o atendimento imediato de saúde e saúde mental para mulheres (ibid., p. 64), entre outras provisões.

O principal marco de generificação da justiça de transição da Tunísia esteve na fase inicial de implementação da IVD, mais precisamente na interpretação do seu mandato. A partir das lacunas estabelecidas pela Lei Orgânica, as técnicas da IDV buscaram uma ampliação no entendimento do conceito de graves violações, considerando-se os marcos hegemônicos do Direito Internacional Humanitário (WARREN et al., 2017, p. 2). A janela de interpretação ampliativa se fez diante da própria definição de vítima proposta pela lei:

Entende-se por “vítima” toda a pessoa que tenha sofrido danos como resultado de uma violação cometida contra si conforme definida [pela Lei Orgânica], seja ela um indivíduo, um grupo de pessoas ou um sujeito coletivo. São consideradas vítimas os membros da família que tenham sofrido danos devido aos laços familiares com a vítima, conforme compreendido por meio do direito convencional, bem como qualquer pessoa que tenha sofrido danos durante intervenções para ajudar a vítima ou prevenir a sua agressão. (TUNISIA, 2013, art. 10º).

Percebe-se, portanto, que a interpretação sobre quem é a vítima é ampla, dado que a lei entende por violações “qualquer atentado grave ou organizado contra os direitos humanos” (ibid., art. 3º), seja ele cometido por grupos organizados ou pelo estado, ou por pessoas que agiram em seu nome ou sob sua proteção, sem que sejam arrolados tipos de violações ou seja especificado o mandato de investigação.

Com a margem de interpretação, a IVD teve liberdade para analisar a melhor maneira de operacionalizar o seu mandato e entender quem eram suas vítimas (WARREN et al., 2017, p. 15). Nesse ponto, os elementos constitutivos de generificação foram ampliados por meio da interpretação das definições de vítima e de violação. Assim, a Comissão de

Mulheres e as técnicas responsáveis por implementar a IVD reconheceram como vítimas⁹¹ pessoas que sofreram violências sistemáticas e danos graves de natureza socioeconômica. Vale notar, isso não havia acontecido antes em outros instrumentos de busca pela verdade ou quaisquer outros mecanismos de justiça de transição (WARREN et al., 2017, p. 2). Segundo a IVD, as violações de direitos sociais, econômicos e culturais investigados compreendem violações do direito: à educação, à cultura, à saúde, à liberdade acadêmica, a meios de subsistência, ao trabalho, à propriedade, à moradia e à privacidade domiciliar. (IVD, 2018, p. 60). No total, foram registradas 47.772 violações dessa natureza, sendo 39% dos casos, grande parte sendo violações do direito ao trabalho e à subsistência (42,8%) ou do direito à moradia e a privacidade domiciliar (37,8%).

Por ter sido inovador, o quadro conceitual que embasou o processo tunisiano estabeleceu um alto padrão de inclusão para as mulheres, para além daquele que já havia sido aferido em relação à representatividade de composição da equipe. Gray (2018) entende o avanço ao indicar que, frequentemente, os abusos que as mulheres sofrem não cabem nas narrativas típicas de direitos humanos, que tendem a priorizar violações políticas, civis e contra a integridade física (p. 5) e que, por isso, a decisão foi fundamental para implementar um olhar a essa parcela das pessoas afetadas pelos regimes autoritários.

No entanto, a compreensão de que a justiça de transição com perspectiva de gênero passaria necessariamente pelo reconhecimento das vitimizações socioeconômicas não se restringiu à academia. Do contrário, foi uma demanda acolhida por ela, mas que surgiu nos movimentos de mulheres que buscavam visibilizar o impacto de restrições de acesso à educação formal ou a oportunidades de emprego devido a razões de gênero (WARREN et al., 2017, p. 2).

Gray (2018, p. 5) pontua nuances de violência dessa natureza também nas graves violações de direitos humanos perpetradas contra mulheres que são usualmente identificadas como “vítimas indiretas”. De acordo com ela, embora não tenham sofrido com encarceramentos, torturas físicas ou mesmo execuções — como ocorreu com seus familiares —, elas foram perseguidas, discriminadas, isoladas e sofreram graves consequências socioeconômicas, tendo sido demitidas de seus trabalhos e expulsas de suas escolas (idem).

⁹¹ Outra ampliação do entendimento de vítima para a IVD é que ela abarca indivíduos, grupos de indivíduos, entidades legais e também, de forma inovadora, regiões do país (IVD, 2018, p. 29). Esse entendimento se fez com base na apuração de que determinadas áreas do país, como Kasserine, na fronteira com a Argélia, foram sistematicamente marginalizadas e vitimizadas pela política dos regimes.

A partir da interpretação, a IVD passou a representar fortemente a geração de comissões da verdade que opta por não se limitar ao enfoque tradicional dado às mulheres vítimas, qual seja: o de olhá-las exclusivamente como vítimas de violência sexual (ICTJ, 2017). Para fazê-lo, porém, foi necessário um longo trabalho que segundo Warren et al. (2017, p. 12), partiu de três níveis de representação: primeiro das mulheres que desenharam os mecanismos e procedimentos por meio de seus cargos oficiais, criando canais de acesso; segundo das mulheres atuantes nas OSC que disseminaram a tomada de depoimento; e, por fim, as mulheres vítimas que relataram suas narrativas. Nota-se, portanto, que os efeitos não foram imediatos e exclusivos da ampliação do escopo de mandato e da criação do Comitê de Mulheres.

Por exemplo, no primeiro ano de trabalho, em 2014, as mulheres representavam apenas 5% dos depoimentos recebidos pelo IVD (GRAY, 2018, p. 18). Com isso, a partir da aproximação gerada pela agenda e pelos canais de acesso criados com as mulheres líderes, organizações de mulheres e de mulheres vítimas passaram a fomentar a participação ativa no processo (WARREN et al., 2017, p. 2). Para isso, criou-se uma coalizão de 11 organizações chamada Justiça de Transição Também é Para Mulheres⁹², cujo objetivo era disseminar o trabalho da comissão e promover a coleta de depoimentos de mulheres (ICTJ, 2017). Com isso, entre 2014 e 2016 aumentou em cinco vezes o número de mulheres que apresentaram testemunhos e narrativas sobre suas experiências no âmbito da comissão (GRAY, 2018, p. 18) — alcançando 19% dos 62.720 casos encaminhados à instituição⁹³ (IVD, 2019, p. 632). Para Gray (2018, p. 12), o percentual é relativamente baixo se comparado com o esperado com base nas vivências. Ainda assim, apontam Warren et al. (2017) a realidade apresentada pelos depoimentos foi contundente e necessária para que se compreendessem as dinâmicas de gênero por trás de violências socioeconômicas.

De fato, uma análise dos dados desagregados do IVD permite constatar que, embora o percentual de mulheres entre os casos de graves ou sistemáticas violações de direitos

⁹² As fontes em inglês chamam a rede tanto de “Transitional Justice is Also for Women” como de “Transitional Justice is for women too”. Desconhecendo a tradução correta, deixo aqui o nome original, em árabe: العدالة الانتقالية للنساء أيضا.

⁹³ Para a finalidade dessa pesquisa, é importante mencionar que o mandato da IVD investigava crimes graves de corrupção, desvio de fundos públicos, fraudes eleitorais e marginalização de regiões administrativas. Estes casos representam 26% do total (16.337), ao passo que os referentes a graves violações de direitos humanos, incluindo direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais são os 74% restantes, ou 47.468 (IVD, 2019, 632). Outros 33.854 casos encaminhados à instituição não se enquadram no seu mandato (idem).

humanos (20%) seja similar à parcela que representam entre o total de casos⁹⁴ (IVD, 2018, p. 633), há uma representatividade maior entre as violações sistemáticas de direitos humanos, que não incluem graves violações contra a integridade física, direitos políticos e civis. Assim, entre as violações sistemáticas, mulheres são 55,6% dos casos⁹⁵ (ibid., p. 639), sendo 43,7% das que sofreram com sistemáticas violações de direitos econômicos, culturais e sociais (ibid., p. 642). As estatísticas permitem constatar, de fato, que a hipótese veiculada na bibliografia se comprova: em situações de conflito ou de exceção, mulheres sofrem mais com danos coletivos e com violências usualmente invisibilizadas na justiça de transição.

Assim, uma vez com os dossiês e os dados em mãos, coube às equipes da IVD analisá-las de maneira a traduzir esses padrões generificados de violações e dar visibilidade a eles. Foi o que ocorreu. Fundamentou-se, pois, uma compreensão mais ampla do que representou ser uma vítima dos regimes autoritários anteriores, possibilitando o reconhecimento de que, no contexto, danos socioeconômicos configuraram violações sistemáticas. Nesse sentido, vale notar, o reconhecimento transcende a dimensão essencialista (O'ROURKE, 2012), afastando-se da hierarquia generificada de abusos (BELL, O'ROURKE, 2007). Isto é, visibiliza danos diferenciados em função do gênero, mas que não estão vinculados a delitos contra a integridade e a liberdade sexuais.

Com isso, a IVD fez uma série de recomendações específicas para mulheres, tanto em geral como focadas nas regiões da Tunísia. Entre elas, incluem programas de alfabetização, de capacitação para técnicas de negociação, estabelecimento de transporte rural para trabalhadoras do campo, programas de apoio a empreendedorismo e outras medidas relacionadas a questões socioeconômicas (IVD, 2018, p. 458-466), bastante distintas às demais recomendações vistas em outras experiências.

A despeito dos avanços, Gray (2018, p. 20) identifica críticas⁹⁶ por parte das vítimas, seja pela morosidade do processo, seja com relação à transparência e à comunicação do IDV, indicando que o órgão não era claro a respeito do seu mandato e sobre que tipos de

⁹⁴ As mulheres representaram 2.029 dos 18.044 (11,2%) casos de graves violações dos direitos humanos encaminhados (IVD, 2019, 636) e 11,4% dos 17.649 casos de graves violações de direitos políticos, civis e econômicos de acordo com o contexto (ibid., p. 638).

⁹⁵ Nessa categoria, a imensa maioria das violações se enquadra em dois contextos: "perseguições sistemáticas contra islâmicos" (64%) ou a "violações ocorridas durante a saída dos colonizadores" (25,7%) (ibid., p. 643).

⁹⁶ No que se refere aos demais mecanismos de justiça de transição, Haeverans (2019, p. 73) entende que houve limitações na reforma institucional e nas garantias de não-repetição. Isso porque, apesar de a nova constituição (2014) ter artigos sobre a igualdade de mulheres, mantiveram-se cláusulas discriminatórias na legislação penal a respeito de estupros, violência sexual, violência doméstica, matrimônio, direito sucessório e guarda de filhos.

expectativas podia se criar. Em que pese os elementos limitadores para a aplicabilidade que foram por ela identificados, segue válido, em termos de precedente internacional, o marco de ampliação da compreensão das vitimizações.

2.3 PONTOS DE PARTIDA NACIONAIS: AS BASES COLOMBIANAS PARA HAVANA

Uma vez analisado como outros países aplicaram a generificação da justiça de transição em suas experiências locais, desvio o olhar para os esforços colombianos. Isto é, para entender como na Colômbia o gênero se manifestou enquanto categoria de análise nas formulações de políticas públicas para lidar com as vítimas do conflito armado interno em momentos anteriores aos marcos de Havana. Para isso, faço um recorte que abarca apenas os instrumentos que foram estabelecidos à luz da justiça de transição, ou seja, que estabelecem medidas de acesso à reparação, à verdade, à justiça e à memória para as vítimas.

Os longos anos do conflito armado colombiano foram acompanhados por uma série de tentativas frustradas de pacificação. Segundo Chaparro e Martínez (2016, p. 11-12), desde 1982, sessenta e um acordos foram firmados entre o governo da Colômbia e diversos grupos armados. No que se refere apenas à genealogia dos processos de paz com as FARC-EP, identificam-se quatro negociações oficiais⁹⁷ (MINILLO et al., 2018, p. 326).

Alguns dos processos tiveram sucesso em democratizar o país ou desmobilizar grupos armados. Outros, por sua vez, foram incompletos. Ainda assim, seus acúmulos incidem tanto nas políticas públicas e no ordenamento jurídico como na articulação da sociedade civil, incluindo a de organizações de mulheres e de vítimas — que ficaram cada vez mais perto das mesas de negociação (BOUVIER, 2016, p. 17), ainda que, em média, elas tenham sido apenas 4%⁹⁸ das pessoas que assinaram esses acordos (CHAPARRO;

⁹⁷ Eles foram iniciados, respectivamente, pelos governos de Belisário Betancur Cuartas (1982-1986), César Gaviria Trujillo (1990-1994), Andrés Pastrana Arango (1998-2002) e, finalmente, Juan Manuel Santos (2010-2018).

⁹⁸ O panorama é mais amplo. Para além das mesas de negociação de acordos e de processos de paz, há sub-representação de mulheres também na política institucional. Ainda que medidas afirmativas de cotas tenham sido implementadas visando aumentar a representatividade de gênero nos cargos públicos (Lei nº 580 de 2000) e nas candidaturas eleitorais (Lei nº 1.475 de 2011), as câmaras do Congresso Colombiano com mandatos vigentes à época dos Acordos de Havana (2014-2018) não chegavam a ter um quinto dos seus quadros conformados por mulheres. Mais especificamente, no Senado, elas eram 22,54%; na Câmara, 18,58%.

MARTÍNEZ, 2016, p. 11)⁹⁹. Assim, ainda que os esforços colombianos para estabelecer um cesse de fogo bilateral e definitivo com as FARC-EP tenham sido anunciados em agosto de 2012, as movimentações anteriores foram fonte de aprendizagem para os Acordos de Havana.

Historicamente, o envolvimento de mulheres em ações pacificadoras data do período conhecido como *La violencia*, ocorrido nos anos 1940 (RESTREPO, 2016, p. 3-4), mas a atuação de forma institucionalizada passou a ocorrer apenas nos anos 1990 com a criação de organizações como a *Red Nacional de Iniciativas por la Paz y contra la Guerra* e *La Ruta Pacífica de Las Mujeres*¹⁰⁰ (WARREN et al., 2017, p. 29). O acúmulo da sociedade civil colombiana levou à solidificação de cinco redes principais de organizações de mulheres, que as representam em uma série de temas e compreendem diversos vieses ideológicos (CNMH, 2011, p. 316-317).

A partir daí, em meio às negociações de paz, Chaparro e Martínez (2016, p. 75) identificam que a participação política de organizações de mulheres se caracterizou por um caráter flutuante e intermitente. Há, porém, alguns marcos notáveis no panorama histórico.

Por exemplo, o processo de paz de El Caguán¹⁰¹ na gestão de Andrés Pastrana (1998-2002) representou um momento de guinada para a participação de mulheres e de organizações feministas. Inicialmente ausentes das negociações, apesar de terem sido fundamentais para a articulação que alavancou os diálogos (WARREN et al., 2017, p. 29), as mulheres logo assumiram espaço de protagonismo. Segundo Chaparro e Martínez (2016, p. 51-53), o processo foi um exercício de representatividade e de inclusão de temáticas de gênero, com a inserção do enfoque na agenda das tratativas e com a designação de pontos focais para lidar com o tema e realizar audiências públicas para negociar com as mulheres propostas concretas que as interessavam.

⁹⁹ Nas mesas de negociações ocorridas entre os anos 1980 e 2016, a representatividade de mulheres foi a seguinte: Belisário Betancur (7,14%), Virgilio Barco (0%), César Gaviria (1,91%), Ernesto Samper (8,54%), Andrés Pastrana (1,97%), Álvaro Uribe (0%) e, finalmente, Juan Manuel Santos (15,69%). CHAPARRO; MARTÍNEZ, 2016, p. 78)

¹⁰⁰ Entre as iniciativas criadas por essas organizações, citam-se o plebiscito não oficial de 1996 que contou com 10 milhões de votos em apoio de uma resolução pacífica para o conflito armado interno e, no mesmo ano, a realização de um encontro com mulheres representantes de 315 OSCs para criação de uma proposta coletiva da paz negociada (WARREN et al., 2017, p. 29).

¹⁰¹ El Caguán, como é chamado o processo de paz, faz referência à zona de distensão e desmilitarização criada em 1999 entre os departamentos de Meta e Caquetá para se realizar as negociações. A literatura indica que um dos principais elementos que justificou a falha de Caguán foi a manutenção de enfrentamentos ao longo das negociações, culminando no sequestro do Senador Jorge Eduardo Gechem e no fim das tratativas.

Apesar de o processo de Caguán ter falhado em 2002, as organizações de mulheres mantiveram uma agenda de paz forte e independente do governo (WARREN et al., 2017, p. 29), de modo que El Caguán foi um ponto de não-retorno, “pois os processos de paz que se seguiram tiveram que responder à incorporação de perspectivas de gênero nos acordos e nas negociações” (CHAPARRO; MARTÍNEZ, 2016, p. 55). Foi, pois, após esse momento histórico que elas se apropriaram de agendas internacionais e o movimento feminista ganhou incidência e se fortaleceu, de forma particularmente importante para ter estrutura de agência quando das negociações de Havana (FERNANDEZ-MATOS; GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, 2019, p. 122). Dessa forma, Cespedés-Báez (2016, p. 1) afirma que a generificação do conflito armado da Colômbia começou nos anos 2000¹⁰², orbitando particularmente ao redor das organizações de mulheres, mas sendo fortalecido por normativas do direito internacional e suas agendas.

Paralelamente, ao longo dos anos, o Estado colombiano passou a adotar medidas para lidar com as graves violações de direitos humanos ocorridas contra colombianos e colombianas. Com isso, segundo Cielo (2021), a partir de meados dos anos 2000, começou-se a se discutir de maneira mais séria a necessidade de desenhar e implementar mecanismos de justiça de transição no país (p. 5). No nível regulatório, duas normativas foram criadas fazendo uso da gramática: a Lei de Justiça e Paz (Lei 975/05) e a Lei de Vítimas e Restituição de Terras (Lei 1.448/2011). Ambas introduzem medidas de justiça de transição na Colômbia¹⁰³ e foram promulgadas e implementadas enquanto ainda havia enfrentamentos¹⁰⁴.

¹⁰² A autora indica que, inicialmente, a generificação do conflito colombiano era associada apenas às mulheres. Assim, embora desde 2004 organizações LGBTI locais tenham vocalizado o impacto diferenciado do conflito sobre essas populações, até 2010 a agenda não tinha capilaridade nos debates da sociedade civil. Cespedés-Baés indica que isso se deve ao parco desenvolvimento do direito internacional a respeito do tema até aquele momento, quando da Resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU 17/2011 (2016, p.1)

¹⁰³ Segundo a ONU (2021), a Lei 975/2005, a Lei 1448/2011 e o Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não-Repetição criado em Havana têm alcances jurídicos distintos. Para a organização, tanto a Lei de Justiça e Paz como o SIVJRNR são expressões da busca de justiça no campo de justiça de transição, ao passo que a Lei de Vítimas e Restituição de terras desenvolve principalmente medidas de caráter administrativo e complementam o enfoque de justiça restaurativa, abordando a reparação desde um ângulo integral (p. 68).

¹⁰⁴ Claramente, isso implica questionamentos a respeito da banalização do conceito e do seu uso em situações em que não há clara ruptura, como já ilustrado no primeiro capítulo. As críticas à aplicabilidade desses mecanismos são muitas, ainda assim, não se pode negar que suas estruturas e processos pavimentaram respostas institucionais, legislativas e judiciais consideradas nos diálogos de Havana. Para mais sobre o uso de mecanismos de justiça de transição na Colômbia não pacificada, ver: LYONS, Amanda e REED, Michael (Org.). *Contested Transitions: Dilemmas of Transitional Justice in Colombia and Comparative Experience*. International Centre of Transitional Justice. Bogotá, Colombia. 2010.

Complementarmente aos dois marcos legais, recorro a análises dos entendimentos expressos pela Corte Constitucional da Colômbia referentes às políticas e normativas de proteção a mulheres, sobretudo as mulheres vítimas do conflito armado interno.

Novamente, a seleção dos objetos exclui uma série de outras estratégias e mecanismos criados para lidar com o conflito e com as suas vítimas, sobretudo os desenvolvidos no âmbito da sociedade civil. Estes incluem instrumentos de documentação, de memória, de busca da verdade, como a Comissão da Verdade e da Memória das Mulheres Colombianas¹⁰⁵, que foi organizada pela Ruta Pacífica de Mulheres e pela Rede Colombiana de Lugares de Memória. Não obstante, por um recorte de escopo, optei por restringir a análise a instrumentos oficiais criados pelas instituições do país.

2.3.1 Lei de Justiça e Paz (Lei nº 975/2005)

Publicada em 2005, a Lei nº 975/2005, conhecida como Lei de Justiça e Paz, foi promulgada pelo Congresso Nacional da Colômbia com o intuito de regulamentar a desmobilização¹⁰⁶ de paramilitares¹⁰⁷ que estava sendo negociada pelo então presidente Álvaro Uribe. Entre seus efeitos estão a criação de um mecanismo judicial especial para a investigação de violações de direitos humanos cometidas por desmobilizados/as, a concessão de benefícios jurídicos a eles/as¹⁰⁸ e a instituição de uma comissão especial para apurar a

¹⁰⁵ A Comissão da Verdade das Mulheres Colombianas apresentou, em 2013, o seu relatório final, chamado “*La verdad de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia*”, que está baseado nos depoimentos em primeira pessoa de mais de mil mulheres de diferentes regiões e etnias do país que foram coletados ao longo de seis anos de trabalho. Outras organizações de mulheres, como *Movimiento por La Paz*, também fizeram iniciativas semelhantes, ainda que se utilizando de outras metodologias. Disponível para consulta em: www.rutapacifica.org.co/images/libros/versionresumida.pdf

¹⁰⁶ No marco da Lei de Justiça e Paz, apesar de falhar nas tentativas de pacificar os GAIs, o Estado da Colômbia conseguiu algo atípico: construir um plano nacional para desarmar e desmobilizar alguns de seus membros ainda durante conflito e montou operações paralelas de desmobilizações individuais e coletivas. Esta se dirigia a grupos que, após negociação entre seus representantes e o governo, consentiram em entregar os armamentos por meio de seus líderes; aquela se refere aos/às ex-combatentes que, mesmo na ausência de negociações de condições, apresentaram-se pessoalmente ao Programa de Atenção Humanitária ao Desmobilizado – PAHD.

¹⁰⁷ O surgimento de grupos paramilitares está atrelado ao fortalecimento do narcotráfico na Colômbia e ao seu alinhamento com as elites rurais do país. Dada a necessidade de trânsito por zonas rurais que eram comandadas pela guerrilha, esses setores financiaram grupos armados ilegais em busca de proteção. Estes se tornaram grupos privados de autodefesa que combatiam as guerrilhas de esquerda. Em 1997, houve a junção de uma série de grupos em uma organização: as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC). Ver ROMERO, M. Paramilitares y Autodefensas, 1982-2003, Bogotá: Temas de Hoy, 2003.

¹⁰⁸ Sobre a desmobilização proposta a partir da Lei de Justiça e Paz e seu enfoque de gênero, a Política Nacional de Reintegração Social e Econômica para Pessoas e Grupos Armados Ilegais nº 3544 do Conselho Nacional de

verdade e determinar medidas administrativas de reparação com a participação das vítimas (CIELO, 2021, p. 2).

A Lei de Justiça e Paz é particularmente importante para entender os caminhos trilhados até Havana por duas razões. Primeiramente, porque introduziu uma gramática calcada na justiça de transição em meio ao conflito armado interno (RESTREPO, 2016, p.5). Assim, foi responsável pela primeira definição do conceito de vítima no ordenamento jurídico da Colômbia, conforme seu artigo 5º:

[...] se entende por vítima toda pessoa que, individual ou coletivamente, sofreu danos diretos, tais como lesões temporárias ou permanentes, que geraram algum tipo de deficiência física, mental ou sensorial, sofrimento emocional, perda financeira ou comprometimento de direitos fundamentais [...] em consequência de ações que transgrediram a legislação penal e foram realizadas por GAIs. (COLÔMBIA, 2005, art. 5º, tradução minha).¹⁰⁹

Nota-se que, a princípio, com a definição oferecida, o Estado colombiano não reconhece os efeitos das graves violações de direitos humanos que ele e seus agentes cometeram durante o conflito, de forma que suas vítimas não têm resguardados os direitos à justiça, à verdade, à reparação e ao devido processo, conforme previstos na lei (ibid., art. 4º).

Em segundo lugar, segundo Meertens (2012, p. 4-5), a Lei de Justiça e Paz é importante precedente para Havana porque reconheceu o deslocamento forçado como um ato direcionado de violência e não mais como um efeito colateral do conflito, como se entendia até o momento¹¹⁰. Com isso, afirma, reconheceu-se a ocorrência de múltiplas

Política Econômica e Social (Conpes), de dezembro de 2008, reconheceu depois de anos de implementação que “a atual política [de reintegração de desmobilizados] definitivamente não inclui um enfoque diferencial com relação às mulheres, às famílias, às minorias étnicas e às pessoas com necessidades especiais” (COLÔMBIA, 2008, p. 24). No texto, o governo entende que “ao se desmobilizar”, a mulher ex-guerrilheira assume o “compromisso social de construir e promover o crescimento da sua família” e que cabe às companheiras de ex-combatentes desmobilizados “mantê-los permanentemente no processo de desarme”. A CONPES 3544 propõe ainda que, de maneira a se incluir um enfoque diferencial às mulheres, crianças e adolescentes, seja promovido o “papel dinamizador da família”. Nota-se, portanto, o lugar privado que a CONPES reserva às mulheres, uma função social reduzida e carente de reconhecimento das ex-guerrilheiras enquanto sujeitas políticas ou enquanto objetos de políticas diretas para a reincorporação. Não obstante o olhar essencialista, a CONPES 3544 faz alusão à UNSCR 1325, demarcando a intenção de trazer uma perspectiva de gênero à sua concepção.

¹⁰⁹ Também são reconhecidas como vítimas os parentes de primeiro grau de pessoas assassinadas ou desaparecidas, incluindo agentes das forças de segurança, ainda que os autores não sejam identificados, processados e punidos (COLÔMBIA, 2005, art. 5º).

¹¹⁰ A Lei nº 387/1997 foi a primeira normativa estabelecida pelo Estado colombiano com respeito às pessoas deslocadas. A lei entende o deslocamento forçado como uma consequência das violências sofridas durante o conflito armado interno e não como uma violação independente e autônoma. Sua ênfase é assistencialista e humanitária, visando a disponibilizar auxílios socioeconômicos imediatos, sem operar, portanto, em uma lógica de restauração de direitos e de reparações (RESTREPO, 2016, p. 5).

vitimizações, resultando em uma mudança de paradigma na abordagem do fenômeno, em que se insere a perspectiva do direito à reparação.

Para efetivar seus objetivos, a Lei de Justiça e Paz propõe duas reformas institucionais distintas. A primeira foi criação da Comissão Nacional de Reparação e Reconciliação (CNRR), responsável, dentre outras coisas, por garantir às vítimas participação nos processos de investigação judicial e no gozo de seus direitos, apresentar um relatório sobre o surgimento e a evolução dos GAIs, além de recomendar e estabelecer medidas e critérios para reparações, coordenando as atividades de restituição de bens e a realização de ações de reconciliação com vistas à não-repetição (COLÔMBIA, 2005, art. 51º).

A segunda reforma diz respeito à criação de um grupo de instituições conhecidas como jurisdição de Justiça e Paz, que são encarregadas de investigar e julgar os desmobilizados. Ela inclui as Cortes de Justiça e Paz do Tribunal Superior de Distrito Judicial (ibid., art 15º), a Unidade de Justiça e Paz do Procurador Geral da República e a Unidade de Justiça e Paz do Ministério Público colombiano¹¹¹(ibid., art. 33-35º).

Desde 2005, por meio dessa jurisdição, diversos líderes paramilitares foram condenados inclusive por crimes de violência sexual ou baseada em gênero¹¹² cometidos no conflito armado interno. Adicionalmente, a Promotoria apresentou acusação formal para ao menos outros trinta e um membros por delitos desta natureza (TPI, 2018, § 144). Entre os casos, destaca-se a relevância do julgamento de Rodrigo Alberto Zapata, de janeiro de 2017, em que se determina que, durante a atuação dos paramilitares na região do Chocó¹¹³, os atos de violência sexual perpetrados contra as mulheres de comunidades afro-colombianas foram motivados não apenas por suas condições enquanto mulheres, mas também por conta de sua

¹¹¹ De acordo com a Lei 975/2005, as Câmaras de Justiça e Paz eram responsáveis por regulamentar a Lei de Justiça e Paz, penalizar desmobilizados/as, aplicar medidas de reparação e monitorar sua implementação (art. 15º). A unidade especial junto ao Ministério Público era responsável por investigar os/as desmobilizados/as, suas condutas e comportamentos (art. 33º); já a unidade especial da Procuradoria Geral era composta por uma polícia investigativa e de mecanismos para a participação das vítimas e OSCs no processo (art. 34º). A Lei 975/2005 também autorizava a disponibilização de assessoria legal para vítimas por parte da Defensoria Pública (art. 35º).

¹¹² Citam-se, nominalmente, Freddy Rendón Herrera (“El Alemán”), Ramiro Vanoy Murillo (“Cuco Vanoy”), Iván Roberto Duque Gaviria (“Ernesto Báez”) e Hernán Giraldo Serna. Alguns dos casos tentaram uma análise mais aprofundada a respeito do uso sistemático de VSBG pelo grupo, como o julgamento de Cuco Vanoy.

¹¹³ O departamento de Chocó, no noroeste da Colômbia, tem seu nome em referência aos povos chocó, compostos pelas etnias Embera e Wonuna. Segundo censo demográfico de 2005, mais de 82% da população do Chocó é de afro-colombianos. Ver: DANE. Visibilidad Estadística Etnica. 2015. Disponível em: www.dane.gov.co/files/censo2015/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf

raça, razão pela qual o Tribunal cunha a expressão “violência sexual étnica e de gênero” (TJP, 2017, § 868).

Não obstante as sentenças, as condenações representam um universo ínfimo diante da quantidade de casos apresentados nos Tribunais, dado que há um protagonismo no julgamento de crimes contra a integridade física e uma consequente despriorização dos crimes de natureza sexual, entre outros (CIELO, 2021). Ademais, os líderes paramilitares se recusam a reconhecer a prática, a despeito de confessarem responsabilidade sobre outros crimes graves (MEERTENS, 2018, p 12), criando um cenário de revitimização agravado pela ausência de apoio psicológico às mulheres e pela insensibilidade de juízes (CIELO, 2021, p. 28). Por essas razões, segundo Warren et al. (2017, p. 29), muitas OSCs que representam mulheres e mulheres vítimas criticam a impunidade da Lei de Justiça e Paz em relação a perpetradores de violência sexual e também denunciam que a normativa falha em proporcionar “qualquer tipo real de justiça, verdade ou reparação”.

A omissão se deve em partes à própria normativa, dado que, inicialmente, a lei não referenciava delitos sexuais e não estabelecia procedimentos especiais para seus julgamentos, o que colocava em risco as vítimas que prestassem queixas. A Lei 975/2005 e seus regulamentos tampouco ofereciam diretrizes para o uso de enfoque diferencial, como o visto na sentença contra Rodrigo Zapata. Como, então, se deram esses avanços?

Acontece que, quando foi promulgada, a versão original da Lei de Justiça e Paz foi considerada confusa e complexa, razão pela qual a Corte Constitucional se posicionou por meio da Sentença C-370 de 2006 e possibilitou sua implementação, que estava truncada. Na decisão, esclareceu e invalidou elementos da normativa. Entre eles, alguns relativos à participação das vítimas, indicando que elas devem participar ao longo de todo o processo e exigindo o fortalecimento dos mecanismos de justiça de forma a estabelecer garantias mínimas para elas (CORTE CONSTITUCIONAL, 2006).

As limitações foram reconhecidas pelo Congresso Nacional, que passou em 2012 uma lei complementar, a Lei nº 1.592/2012. Esta, “a nova lei de Justiça e Paz”, aplicava o que se chamou de “enfoque diferencial” (COLÔMBIA, 2012, art. 3º), em que reconhece características particulares da população que devem ser levadas em consideração durante o processo penal especial, inclusive ao estruturar a participação das vítimas, a aplicação de medidas de reparação e de proteção e a priorização de casos. Entre os elementos

considerados para o enfoque estão idade, gênero, raça, etnia, orientação sexual e deficiências (idem). Assim, a reforma ofereceu um mandato generificado, ainda que vago e tardio, às instituições de Justiça e Paz, que até o momento eram neutras em suas análises.

A despeito dos esforços, porém, Cielo (2021, p. 18) entende que a “reforma da Lei 1592 não teve sucesso em reduzir a desconexão social com o processo”, esta se acumulou com a redução da visibilidade dos mecanismos e o abandono por parte de desmobilizados¹¹⁴.

Em tom mais positivo, a autora identifica desdobramentos no aumento da confiança nas instituições do Estado, na construção de relações mais próximas e fluídas com as vítimas e suas organizações, além de fomentar a criação de processos participativos¹¹⁵, enquanto plataformas de ação e de fortalecimento para a sociedade civil (ibid, p. 14-15). Todavia, indica, o alcance foi limitado pela “falta de abrangência das investigações criminais”, dada a ausência de estratégias focadas em fatores estruturais e o funcionamento caso a caso, que desconecta ações individuais de práticas sistemáticas (ibid., p. 17).

Não obstante, nos processos judiciais de Justiça e Paz há episódios emblemáticos de julgamento de violência sexual no marco do conflito armado. Além do mencionado anteriormente, tem-se também o julgamento de Marco Tulio Pérez (“el Oso”). No caso, embora o réu tenha reconhecido que mulheres eram submetidas a trabalhos forçados, negou a ocorrência de violência sexual. Não obstante, foi condenado como responsável material e imediato por crimes de violência sexual, considerando o princípio de comando¹¹⁶. Em termos de procedimentos legais, a sentença estabeleceu os seguintes marcos:

[...] levou em consideração a voz e as necessidades das mulheres vítimas enquanto elementos probatórios; criou espaços seguros e confidenciais para a apresentação de depoimentos; aplicou o princípio da prevalência do substancial ante o

¹¹⁴ Uma das principais razões de abandono foi a extradição em massa de paramilitares para os Estados Unidos em maio de 2008, durante a gestão de Álvaro Uribe. De acordo com o Relatório Anual da Comissão IDH, a extradição de dezesseis líderes afetou a obrigação estatal de investigar e julgar crimes graves que estavam sendo processados no país, bem como violou o direito das vítimas à verdade, à justiça e à reparação. Um dos pontos ressaltados pela Comissão é que, ao extraditar lideranças, dificultou-se o esclarecimento das acusações feitas de que havia vínculos entre estes e agentes do Estado colombiano. (COMISSÃO IDH, 2009, Capítulo 4, Colômbia, I.B.37). Disponível em: www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/cap.4Colo.09.sp.htm

¹¹⁵ Segundo a Missão de Apoio ao Processo de Paz na Colômbia da Organização dos Estados Americanos (MAPP-OEA), produto das redes de vítimas e de alianças regionais que se formaram no marco da Lei de Justiça e Paz, a sociedade civil chegou a apresentar mais de 800 queixas por dia realizando consultas sociais. Ver: MAPP-OEA. CP/DOC/4249/07 - 10th Report of the Secretary General to the Permanent Council on the MAPP-OEA. Outubro de 2007. Disponível em: www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2019/07/X.pdf

¹¹⁶ O princípio da responsabilidade de comando é previsto e consagrado pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Ele entende que um superior pode ter responsabilidade penal atribuída por violações graves do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional Penal cometidos por seus subordinados em casos de omissão ou falhas no exercício apropriado da autoridade (TPI, 1998, art. 28°).

procedimental, flexibilizando a ritualidade do processo penal a favor das necessidades das mulheres; fortaleceu a liderança e a participação de mulheres vítimas como cidadãs; e desestigmatizou as vítimas de violência sexual, com o reconhecimento de suas dignidades e de seus depoimentos. (ONU, 2021, p. 71).

Logo, no que diz respeito à generificação da Lei de Justiça e Paz e seus mecanismos, é possível identificar alguns esforços. Para além destes, somam-se a tentativa de documentação de casos de violência sexual por parte da CNRR, a publicação de manuais internos sobre direitos das mulheres, treinamentos para a documentação de casos de violência sexual e a distribuição de formulários para registros de casos. Ainda assim, aponta Cielo (2021, p. 27), “há pouca evidência que sugere que os técnicos incorporaram o enfoque aos seus trabalhos”. Ademais, nota-se que a generificação se compartimentalizou nas ações direcionadas à violência sexual, sem alcançar maior priorização ou abrangência. O olhar de gênero para outros âmbitos só seria fortalecido pelo marco que a sucedeu, a Lei de Vítimas e de Restituição de Terras, de 2011.

2.3.2 Lei nº 1.448 de 2011 ou Lei de Vítimas e de Restituição de Terras

O grande marco em termos de políticas e medidas de reparação na Colômbia é, ao menos até Havana, a Lei nº 1448/2011 ou Lei de Vítimas e Restituição de Terras (doravante, Lei de Vítimas). A normativa é tida como um complemento indispensável da Lei de Justiça e Paz, segundo Meertens (2012, p. 7).

Ambiciosa e inovadora, ela estabelece reparações amplas para as vítimas, incluindo políticas de moradia, de acesso ao ensino superior, apoio com o desenvolvimento de projetos produtivos e, como o nome acusa, e restituição de terras (CIELO, 2021, p. 2). O programa é internacionalmente reconhecido como um dos mais ambiciosos e efetivamente aplicados no mundo¹¹⁷, sobretudo considerando que o seu público representa mais de 13% da população do país¹¹⁸. Esse público, para efeitos de concessão de benefícios, está definido pelo artigo 3º, o qual indica que são vítimas as pessoas que:

¹¹⁷ Em 2015, o Centro Carr para Políticas de Direitos Humanos da Iniciativa Humanitária da Universidade de Harvard conduziu avaliação de impacto das medidas integrais de reparação da Colômbia com base na Lei de Vítimas e concluiu que o programa de reparações é “de ponta” e deve ser “considerado modelo no mundo”.

¹¹⁸ Dados do Registro Unificado de Vítimas (RUV) de outubro de 2021.

[...] individual ou coletivamente tenham sofrido danos por fatos ocorridos a partir do dia primeiro de janeiro de 1985, como consequência de infrações ao Direito Internacional Humanitário ou violações graves e manifestas das normas internacionais de Direitos Humanos, ocorridas por ocasião do conflito armado interno. (COLÔMBIA, 2011, § 9).

A definição amplia o entendimento anterior da Lei de Justiça e Paz, dada a inclusão de vítimas do Estado e o reconhecimento da aplicabilidade do Direito Internacional Humanitário no país¹¹⁹. Estabelece-se, porém, uma cláusula temporal, uma vez que não se garante às pessoas que foram vítimas de graves violações de direitos humanos ou de infrações ao Direito Internacional Humanitário ocorridas antes de 1985 o direito à reparação e à justiça¹²⁰. Não obstante, a cláusula temporal não incide sobre todos os pilares da justiça de transição, uma vez que se reconhece a tais pessoas o direito à “verdade, [às] medidas de reparação simbólicas e [às] garantias de não-repetição como parte do conglomerado social, sem que haja necessidade de individualização dos fatores que as vitimaram” (Artigo 3º, § 4º).

Ainda segundo a lei, a vitimização pode ocorrer de forma indireta, abarcando filhos, cônjuges, companheiros permanentes (incluindo os homoafetivos e homossexuais¹²¹), irmãos e pais de vítimas diretas de infrações ao Direito Internacional Humanitário ou de violações graves de Direitos Humanos que se incluam nonexo causal e no critério temporal estabelecidos. O reconhecimento da condição de vítima, destaca-se, independe do agente perpetrador do ato ou mesmo de sua determinação (ibid., Artigo 3º).

¹¹⁹ Ao reconhecer a aplicabilidade do DIH no país, a Colômbia reconhece a existência de um conflito não-internacional, ou, como é colocado na lei, um conflito armado interno. Este é outro marco da lei: o reconhecimento da existência da guerra que, a despeito da violência, era negada pela administração Uribe.

¹²⁰ Justamente por excluir vítimas de fatos ocorridos antes de 1985 das medidas judiciais, administrativas, sociais e econômicas estabelecidas no marco da justiça de transição, a Unidade de Vítimas não mantém seus registros individualizados nos dados disponibilizados no RUV.

¹²¹ Quando da promulgação da Lei de Vítimas, em junho de 2011, a Corte Constitucional de Justiça da Colômbia ainda não havia reconhecido casais homossexuais como famílias. O reconhecimento por parte da Corte veio apenas quando da Sentença C-577 em 27 de julho daquele mesmo ano. O Conselho de Estado, porém, só compartilhou o entendimento dois anos mais tarde. O reconhecimento ao direito igualitário de contrair matrimônio, todavia, ocorreu apenas em abril de 2016, após votação na Corte Constitucional. A ordem jurídica vigente quando da publicação da Lei de Vítimas garantia que casais do mesmo sexo tinham direito a conformar patrimônio com base na Lei 54 de 1990, a qual define as uniões estáveis e o regime patrimonial de companheiros permanentes do país (Sentença C-075 da Corte Constitucional de fevereiro de 2007), bem como reconhecia que casais homossexuais possuíam direitos de afiliação ao sistema nacional de seguro social (Sentença C-811 de agosto de 2007) e direito ao benefício de pensão por morte (Sentença C-335 de abril de 2008). Ver: COLOMBIA DIVERSA. Informe sombra para el comité de la CEDAW – Situación de Mujeres, Lesbianas, Bissexuales y Personas Trans en Colombia 2013-2018.

Para além disso, a lei estabelece medidas especiais e preferenciais de acesso à saúde, à educação, a programas de atenção psicossocial e à reabilitação física enquanto pilares para a reparação integral. Outros quatro pilares são: (i) indenizações administrativas; (ii) restituições de terras para camponeses e camponesas vítimas de deslocamento forçado, com programas de acompanhamento e de segurança; (iii) medidas de busca, sistematização e publicação da memória histórica, dirigidas à reparação simbólica ou imaterial, institucionalizadas pelo Centro Nacional de Memória Histórica (CNMH); e (iv) políticas educacionais em direitos humanos (COLÔMBIA, 2011).

A Lei de Vítimas possui uma série de particularidades e idiosincrasias. A primeira, já mencionada, é que se trata de uma medida de reparação que usa a gramática de justiça de transição e que foi publicada em meio a embates. O governo não ignorou a contradição. O Presidente Santos reconheceu o conflito¹²² e o desafio no discurso em que apresentou a lei, ao dizer que a Colômbia estava assumindo “um esforço de dimensões [sem precedentes] para reparar as vítimas, restituir as terras e sanar as feridas, sem que o conflito que desangra tivesse terminado” (2010, p. 186).

Uma segunda particularidade, vocalizada por Meertens (2016, p. 7), é justamente a construção da transição para as vítimas. Ou seja, o que faz a Lei nº 1.448/11, segundo a autora, é “inverter a balança para o lado das vítimas do conflito, introduzindo procedimentos civis de justiça de transição para a restituição de terras como parte da reparação integral”. Para o Alto Comissário Jaramillo (2018, p. 37-43)¹²³, a própria ideia de transição se tornou possível a partir da Lei nº 1448/2011, uma vez que estabeleceu as bases para se construir um processo coerente de transição — para as vítimas, para a paz e para a nação.

¹²² É válido conectar o reconhecimento com um dos sete pontos fundamentais para dar início aos diálogos de paz propostos na carta enviada por Henry Acosta, um dos principais facilitadores das negociações. Nela, o empresário afirma que o roteiro das conversas passaria necessariamente por uma declaração pública de reconhecimento da aplicabilidade do Direito Internacional Humanitário na Colômbia e, “consequentemente, a aceitação de que existe no país (i) um conflito armado interno, (ii) uma força beligerante, (iii) presos do conflito interno armado e (iv) a possibilidade legal de fazer troca de presos e de negociar politicamente a paz entre as partes” (ACOSTA, H., 2010, p. 129).

¹²³ Segundo leitura de Sergio Jaramillo, Alto Comissário para a Paz (2012-2017), a Lei de Vítimas e o reconhecimento da existência do conflito armado interno eram condições necessárias para poder instalar quaisquer diálogos com as FARC-EP. Segundo ele: “Não haveria o marco necessário para uma negociação de paz por duas razões. Primeiro porque o cerne de qualquer negociação [...] é o desarmamento de guerrilhas em troca do seu ingresso na política. Esse trânsito é justificado pelo fim do conflito armado, da violência política e, portanto, pelo fortalecimento da democracia [...]. Em segundo lugar, é o marco do conflito que permite determinar quais condutas são lícitas e quais condutas deverão ser sancionadas porque constituíram uma violação das normas do Direito Internacional Humanitário. [...] Permite e justifica a montagem de um sistema de justiça de transição que possa responder às vítimas” (JARAMILLO, S. TOMO I, 2018, pg. 37-38).

No que se refere à centralidade das vítimas, para Restrepo (2016, p. 6), a lei teve também outra função ou novidade: tornou-se, de fato, uma oportunidade para as mulheres vítimas se organizarem, dando-lhes mais influência, reconhecimento e arcabouço legal para demandar direitos. Segundo a autora, a partir da normativa e de suas estruturas, as narrativas passaram a ser validadas por dados, que funcionam como uma espécie de fonte da verdade, permitindo que suas histórias fossem conhecidas e aumentando as chances de conciliação.

A Lei, porém, enquanto proposta, deparava-se com um desafio maior: mulheres são a maioria entre as vítimas e entre as pessoas deslocadas. E, segundo expõe Oré Aguilar (2011), mecanismos de justiça de transição, particularmente as reparações, vêm se provando resistentes a utilizar abordagens sensíveis ao gênero, de modo que os direitos sociais e econômicos das mulheres seguem sendo negligenciados. Para Meertens (2017, p. 2), na Colômbia, considerando os dados de deslocamento forçado, expropriação de terra e, sobretudo, os componentes de gênero que impactam essas violências, há um desafio específico: lidar com as vítimas de deslocamento forçado vinculando não apenas às políticas de retorno, como também a garantias de igualdade de direito na restituição de habitações, terras e propriedades.

Ainda de acordo com a autora, a restituição de terras para as mulheres encontrava diversos obstáculos para o acesso pleno, ou seja, legalmente garantido e socialmente reconhecido. Para além da própria ordem de gênero da sociedade, a informalidade da posse da terra, os sistemas cadastrais pouco desenvolvidos, as práticas patriarcais, incluindo aquelas relacionadas a herança, produção rural e manejo de burocracias, somados à cultura da sociedade rural são fatores explicativos dos desafios (ibid, p. 3).

No que se refere às reparações de forma mais ampla, em outra análise, Meertens (2012, p. 7-10) identifica que, para lidar com as mais de sete milhões de pessoas deslocadas, era necessário entender os impactos generificados da violência. Entre eles, a autora elenca as mudanças nos papéis sociais e econômicos¹²⁴, o rompimento dos projetos de vida¹²⁵, a percepção distinta das possibilidades seguras de retorno e os riscos baseados em gênero,

¹²⁴ Segundo a autora, muitas mulheres deslocadas têm que assumir responsabilidades sociais e econômicas pelas suas famílias devido a uma combinação de fatores, incluindo o assassinato de seus cônjuges, rompimentos familiares devido a tensões geradas pela violência e pelo deslocamento, pela carga da vida anônima nas cidades, pelas diferentes percepções de segurança para homens e mulheres rurais e pelas novas dinâmicas de trabalho nas cidades e a forma como afetam as divisões sexuais do trabalho tradicionais (MEERTENS, 2012, p. 7)

¹²⁵ O dano ao projeto de vida foi reconhecido como uma violação de direitos humanos pela Corte IDH e pode ser passível de reparação, ainda que não haja acúmulo sobre o procedimento. Ver: Caso Loayza Tamayo vs. Peru, contexto, julgamento de 17 de setembro de 1997, Série C, nº 33

incluindo o risco de violência sexual e questões como restrições de mobilidade e trabalho doméstico forçado.

Os desafios existentes à reparação para as mulheres implicam também violações de direitos culturais, como citam Warren et al. (2017, p. 28), uma vez que, deslocadas, as indígenas e as afro-colombianas não têm espaços que garantam a segurança e as condições para a prática de rituais culturais nas regiões periféricas de centros urbanos — os chamados *barrios*. Além disso, enfrentam dificuldades agravadas para a inserção no mercado de trabalho formal e na educação.

Não obstante o cenário, a partir das estruturas de inclusão que foram sendo galgadas anteriormente no marco da Lei de Justiça e Paz, a formulação da Lei 1448/2011 incluiu consultas a vítimas e organizações que as representam. Por meio delas, demandou-se e logrou-se¹²⁶ garantias para o exercício da participação em processos de reparação e restituição — no desenho, na implementação, na execução e na avaliação das políticas (ICTJ et al., 2016, p. 9). Entre os agentes centrais que participaram da articulação para pactuar as garantias estão as organizações de mulheres e de mulheres vítimas (WARREN et al., 2017, p. 29).

Mais do que a representatividade, porém, essas organizações se articularam para incluir mecanismos de acesso à justiça e, particularmente, à justiça de gênero. Com isso, foram inclusas medidas generificadas nos mecanismos de restituição de terras e também nos instrumentos de enfrentamento à violência sexual — ainda que haja espaço para melhorias. Segundo Cielo (2021, p. 46), há, ao longo da lei, mais de trinta menções a medidas, programas e atividades desenvolvidas que devem utilizar uma perspectiva de gênero — conceito que, na lei, abarca também a proteção de pessoas LGBTI, algo relevante de se notar.

Primeiramente, no que diz respeito às medidas generificadas para a restituição de terras, Meertens (2018, p. 7-8) identifica algumas delas nos processos judiciais-administrativos estabelecidos, por exemplo: o reconhecimento de proteção especial a mulheres; a inversão do ônus da prova para os supostos novos proprietários; a flexibilização da carga da prova com a utilização de novas figuras legais para comprovar a posse anterior,

¹²⁶ O resultado está expresso no artigo 28º da lei, em que se criam essas salvaguardas jurídicas (COLÔMBIA, 2011, art. 28º, (v)), e no artigo 14º, que incorpora o princípio de participação conjunta (ibid., artº 14). Com base na normativa, foram criados protocolos de participação e se instalou um diálogo ativo com o órgão responsável pela implementação da política pública, a Unidade para a Atenção e Reparação Integral das Vítimas.

como a coleta de depoimentos da comunidade ou o compartilhamento de memórias acerca do trabalho que era realizado; a priorização de processos de restituição para mulheres chefes de família; a obrigatoriedade de posse conjunta para cônjuges e parceiros.

A implementação dessas medidas e mecanismos, segundo a Lei 1.448/2011, fica a cargo da Unidade de Atenção e Reparação Integral às Vítimas (doravante Unidade de Vítimas), a qual possui em seu organograma um Departamento de Políticas de Gênero. Entre as ferramentas-chave utilizada para impulsionar a implementação generificada, Warren et al. (2017, p. 34) citam a coleta de dados desagregados por sexo que retroalimentam as definições de políticas públicas e a imposição de paridade de gênero nas unidades de parceiros implementadores das políticas de reparação na sociedade civil.

Há ainda outro fator que afeta o desenho das políticas de gênero: a representatividade descritiva ou a inclusão no âmbito da Unidade de Vítimas. Conforme contam Warren et al., a instituição é operacionalizada e liderada por mulheres com fortes vínculos com OSCs, OIs e organizações de mulheres. Ao ingressar à Unidade, estas levaram consigo experiências e metodologias generificadas construídas nos demais espaços e criaram rotas de acesso e de interlocução com a sociedade civil (ibid., p. 35).

Com isso, é possível reconhecer resultados generificados em algumas das suas políticas¹²⁷, ainda que práticas negativas subsistam, como a impossibilidade de tomada de depoimentos confidenciais em todas as unidades e regiões — o que faz com que, por vezes, vítimas de violência sexual conduzam entrevistas em público diante de oficiais homens, como conta Cielo (2021, p. 46).

Ou seja, há críticas. E há também dúvidas sobre a efetividade da lei. Entre estas, Warren et al. (2017, p. 29) citam que, em 2014, três anos após sua promulgação, mais de 75% das restituições de terras feitas por casais continuaram a constar em nome dos homens. Entre outros fatores, isso se deve à falta de capilaridade do enfoque de gênero proposto pelo escritório central de Bogotá nos postos regionais (ibid., p. 36).

¹²⁷ Números apresentados em junho de 2016 por María Eugenia Morales Castro, Diretora Nacional de Reparações, indicam que, à época: (i) metade das 8,4 milhões de vítimas registradas na unidade eram mulheres; (ii) 70% dos valores desembolsados pela Unidade foram direcionados a mulheres; e que (iii) mulheres representam 76% das pessoas participantes em programas de reabilitação (MORALES CASTRO, M. E. apud WARREN et al., 2017, p. 34).

No que se refere à violência sexual, além de ter estabelecido uma estratégia específica para a atenção às sobreviventes e aos sobreviventes de violência sexual, a Unidade de Vítimas priorizou essas pessoas em suas medidas de reparação coletiva, além de as ter desenhado com a participação de OSCs que representam mulheres e vítimas (ONU, 2021, p. 82). No entanto, na linha das limitações encontradas, a Unidade de Vítimas reconhece que apenas 10% das 26.000 mulheres vítimas de violência sexual reconhecidas acessaram as estratégias de reparação integral, apenas 28% receberam compensações e 13% participaram de medidas socioemocionais (idem).

Ainda assim, para Cielo, as medidas:

[...] são avanços significativos, porém formais. Dado que, com exceção da CNMH, na prática os mecanismos criados pela Lei 1.448/2011 não conseguiram reduzir a discriminação de gênero estrutural e, em alguns casos, conseguiram reforçá-la. (CIELO, 2021, p. 46).

A referência ao CNMH, um dos pilares da reparação integral, é válida. O Centro foi criado como herdeiro direto do CNRR, estabelecido pela Lei de Justiça e Paz, e dele absorveu algumas das perspectivas de gênero implementadas — incluindo os mecanismos de entrevista para mulheres vítimas de violência sexual — e publicou seis de seus relatórios¹²⁸ que estavam quase concluídos (CIELO, 2021, p. 16). Pela continuidade das políticas de gênero, o CNMH é identificado por Restrepo (2015, p. 6) como um fortalecedor das oportunidades de agência das mulheres vítimas, uma vez que, por meio dos seus esforços pela busca da verdade e reconstrução da memória, acabou por priorizar trabalhos e iniciativas que já eram conduzidos por organizações de mulheres, dando-lhes mais visibilidade.

Assim, mesmo antes dos Acordos Havana, é possível identificar precedentes nas agências governamentais, como a Unidade de Vítima, fazendo uso de políticas institucionais que integram o gênero enquanto categoria de análise e esfera de atuação, ainda que com limitações em sua efetividade (WARREN et al., 2017, p. 33).

¹²⁸ Em termos do uso de recorte de gênero e de visibilização de vivências subjetivas para além do sujeito neutro, a CNMH produziu ao menos três relatórios dedicados inteiramente a mulheres, quais sejam: *La masacre de Bahía Portete - Mujeres Wayuu en la mira* (CNMH, 2010), *Mujeres que hacen historia* (CNMH, 2014a) e *El placer: mujeres, coca y guerra en el Bajo Putumayo* (CNMH, 2014b). Conjuntamente, eles auxiliaram a questionar a hierarquia generificada de violências, demonstrando as implicações do conflito na vida das mulheres em formas que, antes, permaneciam silenciadas.

2.3.3 Jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia

De acordo com Warren et al. (2017, p. 35), entre a sociedade civil e as organizações de mulheres se entende que, para criar políticas com perspectivas de gênero em suas agências — como a Lei de Vítimas —, o Estado colombiano dependeu do estabelecimento de obrigações legais e de precedentes emitidos pela jurisprudência da Corte Constitucional do país.

Desde o final dos anos 2000, o órgão judicial acumulou decisões que obrigaram o Estado a responder pelo impacto do conflito armado sobre as suas vítimas. Por meio delas, ele foi forçado a reconhecer a ocorrência de uma série de fenômenos adstritos ao cenário de violência generalizada no país (CIELO, 2021, p. 6), incluindo o impacto desproporcional que o conflito teve sobre as mulheres e meninas colombianas, sobretudo as deslocadas.

Nesse período, a Corte reconheceu a existência de deslocamento forçado intraurbano¹²⁹ e declarou um Estado de Coisas Inconstitucional em relação às vítimas de deslocamento forçado^{130,131}, sempre determinando a obrigatoriedade do Estado de prestar atenção específica às mulheres chefes de família. Produto do entendimento, ela determinou a necessidade de se desenhar e se implementar políticas para as pessoas deslocadas com uma perspectiva diferencial, que levasse em consideração as especificidades de atenção, incluindo as questões de gênero ao se pensar as famílias encabeçadas por mulheres (2006, III, 5.3.)¹³².

Nas primeiras decisões dos anos 2000, a Corte interpretou que as necessidades de proteção das mulheres eram depreendidas de normativas internacionais, regionais e nacionais. Entre estas, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW) e a Convenção de Belém do Pará. Dessa forma,

¹²⁹ Sentença T-268/03 - Defensora del Pueblo, Regional Antioquia vs. Red de Solidaridad Social, Unidad Territorial para Antioquia, T-268/03, de 27 de março de 2003, (CORTE CONSTITUCIONAL, 2003).

¹³⁰ Em um marco temporal posterior a Havana, no Auto 737 de 2017, a Corte Constitucional voltou a analisar a situação das pessoas deslocadas de maneira forçada e vítimas da violência generalizada e afirmou que o estado inconstitucional das coisas não tinha sido superado, de forma que as dificuldades materiais e substanciais para o gozo dos direitos fundamentais se mantinham. Ver: Corte Constitucional. Auto 737 de 2017. Disponível em: www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2017/A737-17.html

¹³¹ Sentença T-025/04 de 22 de janeiro de 2004 (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentença T-025/2004, 5.2).

¹³² Acórdão A218/06 - Medidas de protección especial para las comunidades indígenas Hitnu, en situación de confinamiento y desplazamiento del Departamento de Arauca (Comunidades Indígenas de Caño Claro - La Esperanza - Iguanitos - Perreros - Asentada en Betoyes - Municipio de Tame y otros) de 11 de agosto de 2006 (CORTE CONSTITUCIONAL, 2006).

não há uma análise sobre como o gênero atua na dimensão do conflito e como deve ser entendido como uma categoria de análise, o tema surge apenas de forma tangencial, como uma alusão. Ademais, Meertens (2012, p. 7) critica a centralidade que se dá à família na análise das vulnerabilidades, uma vez que, ao priorizar apenas as mulheres chefes de família, desconsidera-se o componente de gênero enquanto fator independente de agravamento de risco, menoscabando mulheres casadas e mulheres como um todo. Isso muda, porém, com o Auto 092/08.

Nessa decisão, a Corte Constitucional reconheceu que, no marco do conflito, a violência impactou as mulheres deslocadas de forma “*diferenciada, específica e aguda*” (2008, Síntesis, d.). Além disso, identificou dez elementos de riscos acentuados por razões de gênero no contexto do conflito armado colombiano. Ou seja, dez fatores de vulnerabilidade¹³³ aos quais as mulheres — todas elas — estão expostas, e que não são compartilhados pelos homens. Em conjunto, segundo a Corte, eles explicam o impacto desproporcional do deslocamento forçado nas mulheres.

Complementarmente, o tribunal arrolou dezoito “*facetras de gênero*” do deslocamento forçado. Ou seja, aspectos que têm um impacto específico, diferenciado e exacerbado sobre as mulheres devido a questões de gênero. Na análise dos elementos, a Corte Constitucional expõe que eles se devem tanto a padrões estruturais de violência e de discriminação de gênero preexistente, mas que são potencializados e agravados no contexto, quanto a questões específicas que afetam as mulheres vítimas “*produto de uma conjunção de fatores de vulnerabilidade*” (2008, Síntesis, d.).

¹³³ São eles: (i) o risco de violência sexual, exploração sexual ou abuso sexual em meio ao conflito armado; (ii) o risco de exploração ou de escravização por [GAIs] para realizar trabalhos domésticos e papéis considerados femininos numa sociedade patriarcal; (iii) o risco de recrutamento forçado de seus filhos e filhas por [GAIs], ou outros tipos de ameaças contra eles, que se tornam mais graves quando a mulher é chefe de família; (iv) os riscos derivados do contato ou das relações familiares ou pessoais — voluntárias, acidentais ou presumíveis — com membros de um dos [GAIs] ou com membros das forças armadas, principalmente devido a acusações ou retaliações feitas a posteriori pelos oponentes; (v) os riscos derivados da participação em organizações sociais, comunitárias ou políticas de mulheres, ou do seu trabalho na liderança e na promoção dos direitos humanos em áreas afetadas pelo conflito armado; (vi) o risco de perseguição e assassinato devido às estratégias de controle coercitivo do comportamento público e privado de indivíduos implementadas por [GAI] [...]; (vii) o risco de assassinato ou desaparecimento do seu provedor econômico ou da desintegração dos seus grupos familiares e das suas redes de apoio material e social; (viii) o risco de serem mais facilmente desapropriadas das suas terras e do seu patrimônio por [GAIs], devido ao histórico dos seus posicionamentos no que diz respeito à propriedade, especialmente bens imobiliários rurais; (ix) os riscos derivados da condição de discriminação e vulnerabilidade acentuada das mulheres indígenas e afrodescendentes; e (x) o risco da perda ou ausência do seu parceiro ou provedor econômico durante o processo de deslocamento (CORTE CONSTITUCIONAL DA COLÔMBIA, Auto 092-08, Síntese da Decisão, Ponto c).

Segundo Warren et al. (2017, p. 35), à medida que os entendimentos da Corte Constitucional foram sendo construídos, eles impulsionaram e apoiaram mudanças institucionais, inclusive na Unidade de Vítimas, para a inserção do componente de gênero das políticas públicas e atividades. Lamaitre e Sandvik (2015, p. 18-19), especificam que o Auto 092/08, por exemplo, forçou o desenvolvimento de treze programas nacionais voltados para a proteção de mulheres deslocadas. Eles foram pensados a partir das vulnerabilidades identificadas pela Corte e incluíam medidas de prevenção à violência sexual no conflito armado, a promoção da participação política de deslocadas e a proteção de lideranças de organizações de deslocadas.

A Corte impulsionou outras mudanças no âmbito das políticas públicas. Por meio da sentença T 045-10, por exemplo, o órgão incidiu sobre o componente da saúde mental e o efeito desproporcional que o conflito tem sobre ela nas mulheres, indicando que o Estado colombiano não contemplava as necessidades das vítimas do conflito de maneira holística nos seus programas básicos de saúde (2010, Considerações, Ponto 2). Segundo a Corte, havia falhas na atenção psicológica, social e emocional e também na implementação efetiva de um enfoque psicossocial que considerasse questões como ciclo vital, condição social e gênero. A esta última é dada especial atenção na sentença não só em razão das petionárias serem todas mulheres deslocadas, como também porque se reconhece que “as mulheres que são vítimas do impacto desproporcional do conflito armado estão sujeitas a fatores precipitantes de transtornos mentais que não recebem atenção terapêutica adequada ou acompanhamento psicossocial para sua superação” (ibid., Considerações, Ponto 5.3).

Dessa forma, a Corte passou a pautar a construção de programas integrais de atenção às vítimas que contemplassem outros ângulos de reparação, como a reabilitação psíquica e emocional, extrapolando medidas pecuniárias oferecidas pelos programas administrativos de indenização que vigoravam à época, no marco da Lei de Justiça e Paz.

As decisões do órgão judicial também oferecem diferenciações claras do que são necessidades de proteção das mulheres no cotidiano e como elas se agravam no dia a dia. No Auto 009/15, por exemplo, estabelece-se uma presunção constitucional da relação entre o conflito armado interno, o deslocamento forçado e atos de VSBG. Neste, a Corte entende que há uma razoável presunção constitucional de que:

[...] os atos de violência sexual perpetrados [em territórios com presença de atores armados] estão diretamente ligados ao conflito armado e que, portanto,

são um fator de novos deslocamentos, ou um fator de revitimização para as mulheres que ali se instalaram após terem sido deslocadas. Assim, as autoridades competentes devem usar essa presunção para prevenir, atender, registrar, investigar, processar e reparar os atos de violência sexual contra as mulheres ali ocorridos, levando em consideração esta correlação de conflito armado, presença de atores armados, deslocamento e violência sexual. (CORTE CONSTITUCIONAL, 2015, Recapitulación, § 6, tradução minha).

Com a decisão, a Corte alertou instituições governamentais para a violência sexual no marco do conflito e obrigou-as a criar políticas que reconhecessem as diferenças entre esta e outras, vinculadas por exemplo com estupros matrimoniais ou ocorridos fora do contexto político da guerra civil. Ademais, nessa decisão, a Corte apresenta um raciocínio adicional sobre os riscos específicos de violência sexual para mulheres: aqueles relacionados com a exploração ilegal de minérios e, destacadamente, o risco particular que sofrem as mulheres lésbicas e bissexuais, por conta da sua orientação sexual (ONU, 2021, p. 76).

Dessa forma, ao longo das decisões e dos precedentes, foi se consolidando o reconhecimento do gênero enquanto elemento de análise para a oferta de serviços por parte do estado, de forma que políticas públicas generificadas foram sendo construídas, inclusive em parceria com organizações da sociedade civil (WARREN et al., 2017, p. 36)¹³⁴.

Assim, entende-se, para além de criar mecanismos de proteção para as mulheres vítimas, obrigar o Estado colombiano a responder às suas necessidades e reconhecer o gênero no marco do conflito, as decisões judiciais feitas pela corte, somadas à UNSCR 1325, também serviram como estruturas de oportunidades para as mulheres segundo Restrepo (2016, p. 5), de forma que “proporcionaram condições sob as quais surgiram novas organizações de vítimas e de não-vítimas, de forma que mulheres líderes pudessem emergir e prosperar”.

¹³⁴ As autoras mencionam políticas públicas que foram desenvolvidas com a participação da sociedade civil a partir da Decisão 009/151. Em uma delas, por exemplo, o Ministério da Justiça adotou metodologias propostas pela Corporación Mujer, Sigue Mis Pasos para lidar com vítimas de violência sexual. Entre as medidas adotadas está a submissão de queixas coletivas em que as vítimas prestam depoimentos para múltiplas agências governamentais simultaneamente, de modo a evitar revitimização por repetições e exposições. Outras OSCs, a Liga Internacional de Mulheres pela Paz e Liberdade (LIMPAL) e a Casa Amazônia, criaram protocolos de atendimento para mulheres negras e indígenas vítimas de violência sexual, estabelecendo boas práticas e procedimentos padronizados. À metodologia, deu-se o nome de “Ruta ideal” e incluía a opção de prestar depoimento em unidades de saúde, não na Procuradoria; eliminava revistas de segurança e a necessidade de apresentação de explicações prévias antes de prestar queixas. (WARREN et al., 2017, p 36).

Chaparro e Martínez (2016) compartilham do entendimento de que a participação das vítimas em processos de justiça de transição foi apoiada pelo poder judiciário, com base nos sólidos precedentes da jurisprudência da Corte. Para elas, ao menos sete sentenças¹³⁵ estabeleceram os padrões mínimos em matéria de participação de vítimas nos processos que envolvem medidas de reparação (p. 94).

Portanto, em conjunto, as normativas de justiça de transição anteriores a Havana — a Lei de Justiça e Paz e a Lei de Vítimas — e a jurisprudência da Corte Constitucional impactaram as medidas que as sucederam, principalmente no que diz respeito à participação das vítimas (CIELO, M. L., 2021, p. 2). Outros eixos de acúmulo proporcionados foram a ideia de reparação integral, o olhar às comunidades étnicas, às comunidades rurais e, claro, o olhar ao gênero enquanto elemento de análise (ibid., p. 3). Conhecendo o que havia de bagagem na sociedade civil, nas normativas e políticas nacionais colombianas e o que já se havia feito em termos de generificação na justiça de transição, parto, pois, para a análise do caso da Colômbia e seu mais recente processo de paz.

CAPÍTULO 3 - OS ACORDOS DE HAVANA: ARQUITETURA E REPRESENTATIVIDADES

Enfim, chego ao objeto central deste trabalho: o estudo de caso do processo de paz entre o governo da Colômbia e as FARC-EP. Aqui, explorarei justamente como se arquitetaram as negociações e se definiu a agenda. Identifico, pois, onde estavam as mulheres e onde estava o gênero ao longo da construção dos Acordos de Havana, notadamente no seu ponto (v) a respeito do direito das vítimas e das medidas de justiça de transição. Parto, pois, do princípio: percorro a fase preparatória das tratativas, as conversas exploratórias, as negociações formais e seus mecanismos participativos e, por fim, a letra dos acordos. Reforço que, por questões de escopo e de paralelismo com a escrita desta dissertação, a fase de implementação não foi analisada, sendo apenas brevemente mencionada quando já possível e sumamente relevante.

¹³⁵ São elas: T-1267 de 2001, C-228 de 2002, C-004 e T-249 de 2003, C-370 de 2006, C-209 de 2007 e C-579 de 2013. Entre as sentenças, destacam-se a C-370 de 2006, já mencionada anteriormente, e a C-209. A primeira, relativa à Lei de Justiça e Paz, exigiu um fortalecimento dos mecanismos de justiça de forma a estabelecer garantias mínimas para as vítimas; a C-209 de 2007 indica que deve haver intervenção das vítimas ao longo do processo penal ordinário com a introdução da sua participação nas distintas fases do processo penal. Isso inclui a investigação, a imputação, a adoção de medidas de segurança e de proteção, a aplicação do princípio de oportunidade, a preclusão da ação penal e a etapa de acusação.

Oficialmente, os arquivos da Biblioteca do Processo de Paz com as FARC-EP, que foram fonte historiográfica principal para os eventos que narro neste capítulo, datam o início dos Acordos entre o governo colombiano e a guerrilha em 7 de agosto de 2010. Trata-se, porém, de uma definição mais política e simbólica do que factual. A data foi, na verdade, o dia da posse de Juan Manuel Santos. Em seu discurso, o presidente sinalizou ao país e à comunidade internacional que o governo iria “tentar uma solução dialogada”, ainda que o caminho “mais fácil, [mais popular] e mais esperado fosse o de continuar os confrontos armados permanentes” (SANTOS, 2011, p. 30). Todavia, como visto no capítulo anterior, uma série de movimentações de paz anteriores ocorreram. A despeito dos hiatos existentes, a agenda das mulheres colombianas pela paz se manteve constante e independente desde a falência do processo de Caguán, tendo sido fundamentais para o fomento do debate.

Outro ator fundamental que manteve os esforços de paz constantes desde Caguán foi o Henry Acosta. Primeiramente, o empresário acompanhou as falhas tratativas das negociações de 1999-2002, sendo posteriormente nomeado para atuar como facilitador oficial de diálogos pelo Presidente Uribe e pelas FARC em 2004. Ao longo de quatro anos, reuniu-se e intermediou correspondências pautando diálogos entre as partes. Do então mandatário, porém, recebeu negativas e foi afastado das funções. Em 2010, com a nova gestão, aproximou-se do presidente eleito Santos um mês antes da sua posse por meio de uma carta. Nesta, arrolou pontos-chave que embasaram a negociação política da paz com as FARC-EP. Entre outros argumentos, afirmou que: “nem o governo derrotará militarmente as FARC-EP, nem elas derrotarão militarmente o Governo. O que resta é uma negociação política do conflito [...], com dignidade, equidade e justiça social” (ACOSTA, 2010 apud GACP, 2018(a), p. 129).

A recepção de Santos à correspondência foi positiva e em setembro de 2010 Acosta foi autorizado a “acelerar as aproximações com as FARC-EP, [...] para dar concretude ao encontro entre as partes” (GACP, 2018(a), p. 154). A partir de então, ele organiza quatro rodadas de conversas preparatórias entre o governo e a guerrilha.

Para a operacionalização destas, Santos se reaproximou de forças políticas da região. Estabeleceu na Venezuela o centro de apoio logístico e político que gestou os Acordos de

Havana e, aos poucos, incluiu também outros países. Entre estes, Chile, acompanhante do processo, e Cuba e Noruega, que atuaram como fiadores¹³⁶.

As tratativas preparatórias foram conduzidas de maneira sigilosa, longe da opinião pública. Entre março de 2011 e janeiro de 2012, um esboço de escopo de trabalho foi elaborado e decidiu-se a logística. Durante as quatro reuniões, não houve representatividade de gênero, sendo a testemunha enviada pela Noruega a única mulher à mesa com mais oito ou dez homens¹³⁷. Ainda que majoritariamente os temas tenham sido operacionais, nas conversas preparatórias foram decididos pontos como a quantidade de plenipotenciários e de delegados, podendo ter sido uma oportunidade para pautar a representatividade das delegações.

Nas reuniões, o início das conversas oficiais foi agendado para fevereiro de 2012. Decidiu-se que elas se manteriam secretas e que teriam o objetivo de redigir um acordo marco no prazo de seis meses. À fase que se iniciou, dá-se o nome de exploratória.

3.1 AUSÊNCIAS NAS CONVERSAS EXPLORATÓRIAS: AGENDAS, TEMAS E ATORES

De acordo com Bell (2018, p. 3-4), as fases exploratórias de negociações de paz, em geral, envolvem decisões sobre como, sobre o quê e com quem dialogar. Dessa forma, inevitavelmente, é nesse período que se definem os temas substanciais da agenda e sob quais condições serão debatidos. Logo, a autora afirma que há oportunidades para as mulheres, sendo um espaço aberto para mobilizações, inserções de pautas — como o cessar-fogo com provisões sobre VSBG — e articulação para a representatividade entre negociadores/as. Ainda assim, “a despeito da importância [dessa] inclusão e dos compromissos internacionais,

¹³⁶ Em termos de diplomacia internacional, entre as funções, país algum ou organização internacional atuou na mediação das negociações. Todas as visões, propostas, textos e pontos foram decididos pelas partes conjunta e diretamente desde a fase preparatória.

¹³⁷ Na primeira reunião, em Rio de Oro, estavam presentes apenas Rodrigo Granada, Andrés Paris, Alvaro Alejandro Eder e Jaime Avendaño (GACP, 2018(a), p. 170-171); na segunda reunião, em La Orchila, Venezuela, os mesmos representantes estiveram presentes, acompanhados de cinco testemunhas enviadas pelos países acompanhantes e facilitadores, entre elas, apenas Elisabeth Slaattum da Noruega era mulher (ibid., 190-191). As mesmas nove pessoas estiveram na terceira reunião, também em La Orchila (ibid., 193-194); e, na última reunião, em Llanos de Barinas, Venezuela, às testemunhas se somaram dois delegados do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, ambos homens (ibid., 202-205).

as mulheres continuam encontrando dificuldades para acessar formalmente [as fases exploratórias] de negociações de paz” (ibid., p. 5).

Em consonância com a leitura, as negociações de Havana iniciadas em fevereiro de 2012 tinham a ambição de redigir o Acordo Geral, uma agenda de temas substanciais que deveriam ser debatidos e consensuados para definir o que entraria no Acordo Final. De fato, também em consonância com Bell, as mulheres tiveram dificuldades de se inserir nesta fase.

Em termos de representação descritiva, o princípio da discussão sobre o Acordo Geral para o Término do Conflito e para a Construção de uma Paz Estável e Duradoura (doravante Acordo Geral) foi feito por dez delegados e delegadas, somando-se as partes. Inicialmente, a mesa foi quase inteiramente composta por homens — entre políticos, militares e jornalistas¹³⁸, com exceção de Lucia Jaramillo Ayerbe, assessora da Presidência. Jaramillo Ayerbe esteve presente desde a primeira reunião exploratória, realizada em Havana (ARÍAS ORTIS, 2018, p. 69). Assim, partiu-se de 14% de representatividade de gênero do lado do governo, ao passo que na delegação das FARC-EP¹³⁹ não havia mulheres.

Ao fim do período exploratório, porém, o Acordo Geral foi assinado por treze pessoas, das quais três eram mulheres (23%). Elena Ambrosi, diretora da Secretaria de Direitos Humanos, se juntou à delegação do governo em março de 2012 e Sandra Ramirez, militante das FARC-EP e viúva do fundador e líder histórico da guerrilha, Manuel Marulanda “Tirofijo” (1930-2008), somou-se à delegação das FARC-EP na mesma época.

No que diz respeito à representatividade substancial, por meio de consultas aos arquivos da Biblioteca do Processo de Paz, permite-se verificar os pontos levados pelos atores na fase exploratória. Por recorte de relevância, cito a proposta de agenda apresentada pelas FARC-EP para a segunda rodada de conversas, em março de 2012. Nesta, consta a única menção, ainda que vaga, a quaisquer temas relacionados a gênero. Precisamente, ela prevê discutir “justiça social” e propõe debater garantias aos direitos das mulheres e de outras

¹³⁸ A composição inicial da Mesa dos Encontros exploratórios foi a seguinte: representando o Governo da Colômbia estavam Sergio Jaramillo, Alto Comissário para a Paz, e Frank Pearl, seu par na gestão Álvaro Uribe, ambos plenipotenciários; Enrique Santos, jornalista e irmão do Presidente Santos, como Delegado do Presidente, e Jaime Avendaño, Alejandro Eder e Lucía Jaramillo como delegados do Governo. Representando as FARC-EP estavam Mauricio Jaramillo, Rodrigo Granda e Andrés París como plenipotenciários e Marco León Calarcá como delegado (GACP 2018(a), p. 243).

¹³⁹ A ata da primeira reunião exploratória, de 26 de fevereiro, indica a presença de quatro delegados das FARC-EP, todos membros do Secretariado do Estado Maior: Mauricio Jaramillo, Ricardo Téllez, Andrés París e Marco León. Os três primeiros eram plenipotenciários (GACP, 2018(a), p. 247).

minorias¹⁴⁰, fazendo breve referência às pessoas LGBTI. Na fonte, se lê a demanda: “Os direitos das crianças, das juventudes, das mulheres e dos idosos, dos povos indígenas e afrodescendentes serão especialmente reivindicados pelo Governo que se formará. Se levará em conta as pessoas LGBTI” (DELEGAÇÃO FARC-EP apud GACP, 2018(a), p. 258).

Do outro lado da mesa, no rascunho para o mesmo encontro, a menção mais próxima que o governo faz a direitos específicos está no campo das garantias às vítimas, em que se prevê salvaguardar os direitos das crianças meninos e meninas (“*niños y niñas*”) — vítimas do conflito às medidas reparatorias (DELEGAÇÃO COLÔMBIA apud. GACP, 2018 (a), p. 253). Não há menções às mulheres ou a garantias de reparação para elas.

A despeito das propostas, o Acordo Geral foi mais amplo e menos preciso. Firmado em 26 de agosto de 2012, ele definiu o escopo e as regras de funcionamento das negociações. Ademais, apresentou seis princípios para as conversas. Entre eles, “o desenvolvimento social com equidade e bem-estar” e “a participação de todos, sem distinção [na construção da paz]” (GACP, 2012, p. 1). Não obstante, inexistiu menção expressa às mulheres ou a documentos internacionais que versam sobre representatividade de gênero.

O eixo central do Acordo Geral foi “o fim do conflito”. Neste ponto, o Alto Comissário Jaramillo afirma que a narrativa consensuada difere fundamentalmente de outros diálogos que se propunham a debater “o fim do conflito armado”, porque:

Primeiro, queríamos dizer que desta vez era realmente para terminar, ou seja, que a Agenda teria que incluir um ponto sobre desarmamento. [...] Segundo, [...] não significava apenas o término dos enfrentamentos armados, mas sobretudo a sua não repetição. [...] [o Acordo] deveria contribuir para acabar definitivamente com os ciclos históricos de violência política na Colômbia e para evitar sua recorrência ou sua transformação em outras formas de violência. [...] O desarmamento era condição necessária, mas de forma alguma suficiente para garantir a não-repetição. [...] Por fim, a narrativa permitiu diferenciar as negociações que ocorriam em Havana [...] e a fase seguinte de construção coletiva da paz, que exigiria a participação de todos. (JARAMILLO, TOMO 1, 2018, págs. 42-45).

A partir dessa narrativa, as partes definiram uma agenda composta por seis eixos temáticos majoritariamente estruturais, ou seja, ligados às raízes e às consequências do

¹⁴⁰ Trata-se de uma continuidade da Agenda de Caguán ou Agenda Comum pela Mudança para uma Nova Colômbia, de 6 de maio de 1999, apresentada pela guerrilha quando das negociações realizadas entre 1999-2002 no governo de Pastrana, conforme reconhecido nas descrições dos documentos (TOMO I, 2018, p. 243).

conflito e não unicamente a ele. Uma análise das cinco páginas do Acordo Geral permite verificar que não há menções a análises diferenciais ou a direitos específicos, seja de mulheres ou de outros sujeitos coletivos. Sobre as ausências, as testemunhas da Noruega durante a fase exploratória relatam que, a despeito da pequena representatividade das delegações técnicas, as partes não incluíram um enfoque diferencial porque:

[...] desejavam que a agenda fosse a mais enxuta possível e que evitasse menções a documentos internacionais. A percepção era de que seria difícil mencionar alguns grupos de interesse e excluir outros. Em outras palavras, seria difícil limitar a inclusão. (SALVESEN e NYLANDER, 2017, p. 2).

Assim, os seis pontos da agenda de negociações¹⁴¹, foram: primeiramente, o ponto (i) sobre a política de desenvolvimento agrário, que inclui o debate sobre políticas de integração territorial e desenvolvimento econômico e social equitativo para as regiões e populações das zonas rurais e periféricas; o ponto (ii), sobre participação política, que aborda garantias para o exercício da oposição política e a implementação de mecanismos de governo aberto e participação cidadã; o ponto (iii) sobre o fim do conflito armado, que compreende medidas como o cessar fogo bilateral e definitivo e programas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR); o ponto (iv), sobre a transformação dos territórios de cultivo ilegais, que contempla planos integrais de substituição com a participação das comunidades locais, programas de ação sobre o crime organizado e de prevenção ao uso de drogas ilegais por meio da saúde pública; o ponto (v), sobre as vítimas, que é o mais enxuto de todos, sendo estrategicamente vago e indicando que as vítimas serão o centro dos acordos¹⁴²; e, por fim, o ponto (vi), sobre a implementação, que estabelece a criação de mecanismos de implementação e verificação regionalizados e comissões de acompanhamento quando da firma do Acordo.

A intenção não era, de fato, tratar somente do desarmamento e do cessar fogo bilateral e definitivo, destacados apenas no ponto (iii). Logo, em consonância com a leitura feita por

¹⁴¹ Ainda que fracionem e organizem os debates, os pontos do Acordo Geral constituem um todo indissolúvel. A conexão entre as suas partes está no compartilhamento dos critérios interpretativos e dos princípios orientadores, uma vez que “estão permeados por um mesmo enfoque de direitos”. Mais do que serem indissolúveis enquanto harmônicos e complementares, o arranjo de acordos foi estruturado com base na ideia do “Documento Preparatório: Uma estratégia para o fim”, apresentado pela delegação do Governo em fevereiro de 2012. Neste, determina-se que “nada estaria acordado até que tudo estivesse acordado” (DELEGAÇÃO DO GOVERNO DA COLÔMBIA, 2012, apud. GACP, 2018(a), p. 219). Isto é, havia uma garantia, para ambas as partes, de que, até que todos os seis pontos fossem consensuados, não haveria concessões ou mudanças. De outra forma, nas palavras do Alto Comissário Jaramillo, a estratégia era que “o Governo não se comprometesse a fazer quaisquer acordos sem que o fim definitivo do conflito armado estivesse também pactuado” (JARAMILLO, 2018, p. 45).

¹⁴² Literalmente, prevê que: “o ressarcimento das vítimas estará no centro do acordo [entre as partes]. Neste sentido, serão tratados: (i) os direitos humanos das vítimas; (ii) a verdade” (LA HABANA, 2012, p. 3).

Bell (2018), para além dos interesses de mulheres nestes temas, a agenda definida continha outros que deveriam ser contemplados pela perspectiva de gênero e pela participação de mulheres. Não obstante, a equidade de gênero ou o enfoque diferencial não foram colocados entre os princípios regentes das negociações ou como eixos de debate na agenda.

De fato, a fase exploratória foi marcada por uma inclusão quase nula, posteriormente ampliada para quase um quarto da mesa. Ainda assim, a despeito da presença física, e dos acúmulos com os marcos internacionais, as experiências colombianas anteriores e de outros países, inexistiu menção, aspiracional ou substancial, às mulheres no Acordo Geral. Dessa forma, a articulação para maior representatividade deveria ocorrer na fase seguinte do processo, uma vez que, dada a confidencialidade dos diálogos no momento, os meios de articulação por parte da sociedade civil eram limitados, restringindo reversões de representatividade como as ocorridas durante as fases exploratórias em experiências como de Serra Leoa e da Guatemala.

3.2 REPRESENTATIVIDADE OFICIAL DE MULHERES NO INÍCIO DA FASE PÚBLICA

O anúncio do Acordo Geral, feito em agosto de 2016, deu início à chamada fase pública de negociações. Nesta, as partes fizeram declarações conjuntas, prestaram contas à sociedade e estabeleceram mecanismos participativos para a sociedade civil. Iniciou-se, portanto, as negociações propriamente ditas ou, segundo Bell (2018), a fase de elaboração de acordos substantivos ou estruturais (*“framework/substantive agreements”*), durante a qual:

[...] [as partes] estabelecem um roteiro para resolver questões substantivas que estão em disputa [...] normalmente por meio da definição de poderes constitucionais para o país, por constituições ou por provisões que se assemelham a elas, mas que estão inseridas nos acordos de paz. Esses acordos fundamentalmente reestruturam as instituições legais e políticas [...] e lidam com as consequências do conflito. [...] Se as mulheres conseguem influenciá-los, influenciam as estruturas que permitirão ou prevenirão a participação na vida pública. [...] Envolvê-las neste ponto permite que [...] se engajem com a totalidade da estruturação e da limitação dos governos, além de ilustrar qual será o conceito de inclusão que a nação adotará. [...]

Frequentemente, os acordos também fornecem mecanismos para lidar com o passado [...] o que tem implicações de gênero, por exemplo, sobre as necessidades específicas das mulheres soldado, refugiadas e vítimas. (BELL, 2018, p.6-7).

A fase das negociações é, portanto, e evidentemente, central para os resultados generificados dos acordos de paz, tanto em termos de inclusão, como de desenho e estruturação dos mecanismos de justiça de transição. Ademais, conforme verificado nos casos internacionais analisados e nas evidências apresentadas por Anderson (2016), há uma forte relação entre a inclusão de mulheres e o mandato que os instrumentos de justiça de transição têm. Assim, onde estavam as mulheres nas negociações públicas dos Acordos de Havana?

Em termos de inclusão, junto ao anúncio do Acordo Geral, o Presidente Santos nomeou a equipe negociadora por meio da Resolução Presidencial nº 339 de 19 de setembro de 2012. É, neste momento, que se registra formalmente a ausência de mulheres na Mesa de Negociações (a Mesa) ou ao menos na delegação principal do governo¹⁴³. A representatividade restou à equipe substituta, que entre seus quatro membros tinham as duas delegadas da fase exploratória: Ambrosi e Jaramillo Ayerbe. Ademais, na equipe de apoio, nomeia-se Juanita Goebertus (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012, art. 3-5º).

Segundo Fernández-Matos e González-Martínez (2019, p. 116), o momento foi paradigmático para as organizações de vítimas e de mulheres, pois a imagem negava os acúmulos da agenda de generificação e de inclusão que foram construídos pela sociedade civil desde 1990. Mais do que isso, ignorava as leituras sobre a necessidade de participação feitas por instituições governamentais desde os anos 2000 e que ecoavam compromissos internacionais firmados pela Colômbia. Para Bell (2018, p. 9), isso não é uma surpresa, pois, a despeito de iniciativas de paz serem pautadas pela sociedade civil, “a própria ideia de ‘processos formais de paz’ que resultam em ‘acordos de paz’ é definida por ocorrer no exato ponto em que as mulheres são excluídas”, uma vez que envolve elites políticas e militares.

Para as OSC, porém, eram maiores as contradições. A Resolução nº 339 e o Acordo Geral reconheciam que “a construção da paz é assunto de toda a sociedade em seu conjunto e requer a participação de todos, sem distinções” (LA HABANA, 2012, p. 2), mas não

¹⁴³ Os plenipotenciários são Humberto de la Calle, ex-vice-presidente e ex-ministro; Sergio Jaramillo, Alto Comissário para a Paz; Frank Pearl, seu par na gestão Uribe; o General das Forças Armadas Jorge Enrique Mora, Óscar Adolfo Naranjo, general aposentado e antigo chefe da Polícia Nacional e Luis Carlos Villegas, presidente da Associação de Empresários da Colômbia (ANDI). (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012, art. 3º).

introduziu mulheres no nível decisório, “enviando uma mensagem de que a guerra seguia sendo assunto de homens” (CÉSPEDEZ-BÁEZ e JARAMILLO, 2018, p. 142).

Do outro lado da Mesa, a delegação das FARC-EP foi levemente mais representativa. Na primeira conversa das negociações, realizada em Oslo, capital da Noruega, por parte da guerrilha compareceram nove comandantes regionais e membros do secretariado do Estado Maior Central. Entre eles, três mulheres. Todas, porém eram parte da equipe de apoio e não plenipotenciárias (ARIAS ORTIZ, 2018, p.80)¹⁴⁴. Logo, ao iniciarem os diálogos públicos, a mesa principal tinha apenas homens, exceto pela mediadora norueguesa Hilde Salvesen, estrategicamente o ponto focal do país para a UNRSC 1325 (BOUVIER, 2016, p. 19).

Foram essas equipes que realizaram a primeira rodada de conversas, em 18 de outubro de 2012. No dia seguinte, para dar confiança ao processo, as FARC-EP decretaram um cessar-fogo unilateral. Com isso, as partes prosseguiram a debater e pactuar individualmente cada um dos seis pontos da agenda, a começar pelo ponto (i) sobre a reforma agrária integral.

Para isso, em novembro de 2012, as conversas foram transferidas para Cuba. De modo a apoiar as decisões, cada delegação tinha consigo até trinta pessoas para os trabalhos técnicos e mais dez negociadores/as, sendo cinco plenipotenciários/as (GACP, 2016). Uma vez em Havana, entre as dez pessoas na Mesa, apenas uma mulher (10%): Tanja Nijmeijer (“Alexandra Nariño”), negociadora das FARC (BOUVIER, 2016, p. 19).

Não obstante, a delegação completa da guerrilha era composta por onze mulheres¹⁴⁵ (33% de representatividade), sendo um percentual bastante próximo do terço de força feminina que compunha suas frentes (MINILLO et al., 2018, p. 330). Nas equipes técnicas do GACP — mas não necessariamente na delegação — a representatividade é de 80%, sendo que mulheres detinham as posições de diretoria (BOUVIER, 2016, p. 21).

Dessa forma, o ponto de partida das negociações de Havana foi de uma baixa representatividade no nível decisório (10% de mulheres). Às mulheres, a inclusão seguiu

¹⁴⁴ Nomeadamente: Iván Márquez, Jesús Santrich, Rodrigo Granda, Marco León Calarcá, Andrés París, Rubén Zamora, Patricia Saenz, Viviana Hernández e Maritza Sánchez. (ARIAS ORTIZ, 2018, p. 80)

¹⁴⁵ São elas, nomeadamente: Alexandra Nariño, Shirley Morales, Maritza García, Carmenza Castellanos, Elisa Mirabal, Camila Cienfuegos, Viviana Hernández, Marcela González, Patricia Cano, Marina Sánchez e Diana Grajales. (GACP, 2018, p. 341-342)

ocorrendo no nível dos cargos técnicos e de apoio, como fora anteriormente¹⁴⁶. Para fins de representatividade no processo, não era animador, ainda que resultados representativos poderiam ser desenvolvidos, ainda que de forma questionável e mais rara.

No entanto, considerando os aprendizados de acordos anteriores, bem como os precedentes estabelecidos pela Corte Constitucional a respeito da participação de vítimas e de organizações da sociedade civil em quaisquer processos que impactam seus direitos, as estruturas do Acordo de Havana previram três mecanismos de participação social. Segundo notas e leitura do Alto Comissário Jaramillo, a garantia da participação cidadã foi um passo fundamental para garantir o sucesso das negociações e do Acordo, além de ser um eixo mobilizador da sua implementação (JARAMILLO, 2018, p. 53-54). Por meio destes, surgiram espaços e oportunidades de participação para as mulheres.

3.3 OS MECANISMOS PARTICIPATIVOS OFICIAIS DO PROCESSO DE PAZ

Para materializar a participação cidadã, os três mecanismos sincronizados criados foram: o recebimento de propostas por parte de pessoas e OSCs por meio de formulários físicos e eletrônicos, consultas diretas e fóruns facilitados por instituições parceiras (GACP, 2018(b), p. 43-55). As práticas mostram abertura para a inclusão de atores periféricos no desenho de instrumentos de justiça de transição, além de espelhar de forma geral a lógica de construção da justiça de transição de baixo para cima (MCEVOY; MCGREGOR, 2008). Por esta razão, é importante entender como se deu essa incidência.

O primeiro mecanismo de participação, referente aos formulários, entrou em vigência dois meses após o início da fase pública de negociações, em dezembro de 2012 e permaneceu em funcionamento até o encerramento da Mesa. Ao todo, colheu mais de 67 mil formulários (ibid., p. 45). Entre eles, 25,4% foram enviados por mulheres e 53,5% por homens. O restante não se identificou (FIP, 2018, p. 234). Há, até onde se pode garantir, uma baixa representatividade de gênero em termos quantitativos. O teor das propostas não foi analisado.

¹⁴⁶ Nas mesas de negociações ocorridas entre os anos 1980 e 2016, a representatividade de gênero nas equipes técnicas e de apoio eram maiores do que nos espaços de decisão, porém mulheres só são maioria nas negociações das administrações Pastrana (62,9%) e Santos (65,8%). Na administração Uribe, a representatividade de gênero é de 38,5%. Nas demais, não passa de 13,3% (CHAPARRO; MARTÍNEZ, 2016, p. 79).

O segundo mecanismo — consultas diretas — abarca convites feitos a indivíduos com experiência técnica relevante sobre temas tratados nos diálogos. No total, foram ouvidas cem pessoas na qualidade de especialistas. Destas, trinta e sete participaram de mesas sem temáticas diretamente relacionadas a gênero ou a vítimas, que tiveram espaços próprios que serão discutidos mais adiante. Delas, apenas quatro são mulheres e/ou representam OSCs de mulheres (10,8%)¹⁴⁷. Houve, portanto, baixa representatividade na seleção dos painéis técnicos no que se refere à transversalização da perspectiva de gênero ou mesmo da pura representatividade (GACP, 2018(b), p. 242-248).

Por fim, o último mecanismo se refere aos fóruns nacionais e regionais coordenados pela ONU e pelo Centro de Pensamento e Acompanhamento ao Diálogo de Paz (CPSDP) da Universidade Nacional. O objetivo deles não era a criação de consensos, mas a coleta de propostas e o fomento ao debate no início de cada rodada de negociações. Ao todo, 7.811 pessoas compareceram a nove fóruns realizados em oito cidades entre dezembro de 2012 e fevereiro de 2016, apresentando mais de 40.000 sugestões à Mesa (GACP, 2018(b), p. 47).

As organizações que coordenaram os fóruns buscaram garantir representatividade em termos de gênero, diversidade territorial e pluralidade setorial entre as OSCs (BOUVIER, 2016, p. 20). Por exemplo, o primeiro fórum, sobre a reforma agrária integral, estava aberto à participação de 1.211 pessoas. As quotas se dividiram entre organizações camponesas, indígenas, afro-colombianas, de mulheres e de LGBTIs, o empresariado, a academia, sindicatos, movimentos sociais de base, partidos políticos, ambientalistas e igrejas. Às organizações de mulheres foram reservados 7% (80) dos lugares (CPSDP; ONU, 2018, p. 60-61).

Embora suas organizações tenham ocupado mais lugares do que era previsto, as mulheres foram apenas 33% do público (CPSDP; ONU, 2018, p. 66). Assim, após o primeiro fórum, estabeleceu-se uma quota de 50% na convocação de representantes do gênero feminino e uma reserva para a diversidade territorial. Todavia, os demais eventos tampouco

¹⁴⁷ São elas: a Associação de Mulheres Agricultoras do Município de Rosas (ASMAR), que participou da mesa sobre a solução ao problema de drogas ilícitas; Aracely Santana, que participou dos debates sobre o fim do conflito aportando informações sobre comissões de verificação de cessar-fogos, assuntos civis da ONU e transições pós-conflito; e, por fim, Marcy Mersky e Maria Camila Moreno, especialistas em comissões da verdade (GACP, 2018(b), p. 242-248).

foram paritários¹⁴⁸, ainda que organizações de mulheres tenham figurado entre os setores com mais participantes em todos os encontros¹⁴⁹. Individualmente, as mulheres foram 38% do público total (FIP, 2018, p. 233). Ressalta-se que a categorização dos setores é limitante e, evidentemente, pode haver interseções nas representações (ibid., p. 233-235). Assim, elas foram representadas por mulheres indígenas, afro-colombianas, camponesas, jovens, LGBTI, vítimas, empresárias, defensoras dos direitos humanos, ativistas, sindicalistas, integrantes de partidos e movimentos políticos e jornalistas.

Ainda acerca dos mecanismos de participação organizados pela ONU e pela CPSDP, entre os nove fóruns de participação coordenados estiveram quatro fóruns de vítimas. Eles foram organizados em distintas regiões do país e, no convite aos participantes, foi dada importância à necessidade de assegurar equilíbrio em termos de gênero e representatividade das vítimas considerando fatores vitimizadores, perpetradores e distribuição geográfica (CPSDP; ONU, 2018, p. 146). Ao todo, 3.162 pessoas participaram, 48% delas mulheres (ibid., p. 170)¹⁵⁰. Ademais, as organizações de mulheres foram o setor mais presente (ibid., p. 163). Segundo Barbabela (2020, p. 80), esses espaços forneceram oportunidade para grupos historicamente marginalizados no processo de construção da paz, havendo expressiva participação desses segmentos. Entre eles, as mulheres tiveram protagonismo, participando em mesas deliberativas, ocupando posições de visibilidade e construindo diálogos.

Nos fóruns de vítimas, lideranças do movimento de mulheres e de organizações feministas participaram ativamente. Por exemplo, esteve presente Cláudia Mejía, líder da Cúpula de Mulheres. Em suas contribuições, ela discursou sobre o impacto desproporcional do conflito armado por razões de gênero e falou sobre o sistemático e generalizado uso da

¹⁴⁸ No primeiro fórum, sobre desenvolvimento agrário, as mulheres foram 33% dos participantes; no segundo, sobre participação política, foram 40%; no terceiro, sobre cultivo de drogas ilegais, foram 33%; nos fóruns de vítimas, as mulheres foram 48% dos presentes; por fim, no último fórum, sobre os pontos (iii) e (vi), foram 45% dos presentes (CPSDP; ONU, 2018, p. 58-213).

¹⁴⁹ No primeiro fórum, sobre desenvolvimento agrário, as organizações de mulheres tiveram a quarta maior participação com 111 representantes; no segundo, sobre participação política, foram o terceiro maior grupo, com 133 representantes; no fórum nacional sobre cultivos ilícitos foram o segundo maior setor, com 102 representantes; no Fórum Nacional de Vítimas, foram a maior representação, com 99 participantes; no último fórum, as organizações de mulheres foram o quarto maior setor (CPSDP; ONU, 2018, p. 58-213).

¹⁵⁰ Apesar de o protagonismo indicar certo grau de maturidade política e organizacional das mulheres vítimas, o nível de dispersão da articulação é ilustrado pelo fato de que apesar de apenas 7% das vítimas do conflito estarem vinculadas a algum tipo de organização, essas 500 mil pessoas se dividem em 3.000 coletivos distintos. Isto é, uma média de 166 membros para cada entidade, denotando uma dificuldade na articulação de atuações coletivas. Segundo Restrepo, isso se deve tanto às experiências heterogêneas de vitimização, à incapacidade de criar ação coletiva, e ao simples desconhecimento das organizações (RESTREPO, 2016, p. 4).

violência sexual por todos os atores do conflito (MEJÍA, C. apud CPSDP; ONU, 2014, p. 105). Ademais, apresentou propostas para um marco de justiça de transição que garanta:

[...] (ii) uma perspectiva integral dos direitos das vítimas (verdade, justiça, reparação e não-repetição) [...]; (iii) um sentido ao direito à justiça que reconheça o poder simbólico do castigo a todos os atores e que não deve ser somente punitivo; [...]; (iv) no caso da violência sexual contra as mulheres, deve-se acatar os padrões internacionais que indicam a importância de excluir [tais] crimes de disposições de anistias [...]; (v) a adoção de um acordo imediato por parte de todos os atores armados para a erradicação da violência sexual contra as mulheres e meninas [...]. (MEJÍA, C. apud CPSDP; ONU, 2014, p. 106).

Ao longo da sua fala, Mejía aporta visões interseccionais, pensando a violência enquanto função da sexualidade, da raça, do ciclo de vida, entre outros componentes para além do gênero. Ademais, a líder apresenta propostas para os mecanismos de justiça de transição, como o registro de práticas de resistência de mulheres pela comissão da verdade, a criação de protocolos de investigação especial e capacitações para casos de violência sexual e de LBTfobia nas instâncias judiciais, a criação de um sistema judicial com enfoque no direito das mulheres e com enfoque étnico, além de listar o direito à restituição de terras com acompanhamento não-militarizado e priorização de créditos, entre outras medidas (ibid., p. 107-108). Há, portanto, uma contribuição substancial para as demandas das mulheres. Mais do que isso, há uma retroalimentação das bases, fortalecendo-as, ao mesmo tempo em que se contribui, de baixo para cima, com o desenho dos mecanismos de justiça de transição no marco do acordo, dando robustez ao diálogo com as OSCs e a elas.

Esse movimento registrado no Fórum de Vítimas se insere em uma mudança de postura maior por parte das delegações, que passaram a “se aproximar dos movimentos de vítimas e compreender o papel desses agentes no processo de construção da paz” (BARBABELA, 2020, p. 75). É significativo que sua realização foi anunciada por meio da Declaração de Princípios para a Discussão do Ponto 5 da Agenda, emitida conjuntamente pelas delegações em junho de 2014. Nesta, as partes apresentaram dez princípios para o debate sobre vítimas e verdade. Entre eles, estava a garantia de participação (GACP, 2014, p. 2). Com isso, estabeleceram-se alguns mecanismos participativos a mais que não estavam previstos. Por exemplo, em vez de se realizar um fórum, como era padrão, realizaram-se quatro. Ademais, foram criados três novos comitês junto à Mesa de Negociações: a Subcomissão Técnica sobre o Fim do Conflito, a Comissão Histórica sobre o Conflito e suas Vítimas e a Subcomissão de Gênero — sobre a qual discorro logo mais, ademais de informar

que uma delegação de vítimas iria presencialmente a Havana. Segundo Herbolzheimer (2016, p. 4), esta última iniciativa era inédita. Nunca, em processos de paz, as vítimas foram ouvidas pelos painéis de negociação. No entanto, quais vítimas tiveram essa oportunidade?

3.3.1 Representatividade de gênero em outros mecanismos participativos

Em junho de 2014, ao comunicar que a Mesa receberia uma delegação de vítimas, as delegações insinuam que a criação do mecanismo participativo adicional surgiu a partir de sugestões de fóruns regionais e de formulários, incentivando uma maior participação. O comunicado indica ainda que as pessoas enviadas a Cuba seriam uma representação plural e equilibrada das vítimas, mas não faz especificações (GACP, 2014, p. 2).

De acordo com Warren et al. (2017, p. 37), com liberdade de interpretação se criou uma quota de gênero *de facto* para a delegação selecionada para “apresentar suas propostas e expectativas sobre a construção da paz nos territórios e sobre a satisfação dos direitos das vítimas, incluindo as garantias de não repetição” diante da Mesa (GACP, 2014). A ONU, o CPSDP e a Conferência Episcopal Colombiana, que foram responsáveis por selecionar de forma independente os/as delegados/as, determinaram que haveria diversidade em termos de região, perpetrador e violência sofrida, ademais de traçar uma meta de 60% de participação de mulheres (WARREN et al., 2017, p. 37-38).

Ao todo, cinco delegações de vítimas se apresentaram diretamente à Mesa de Negociações, totalizando sessenta pessoas. Destas, trinta e seis eram mulheres e conformam um grupo diverso (MINILLO et al., 2018, p. 330). Elas apresentaram seus depoimentos de forma individual e presencial ao longo do segundo semestre de 2014, aproximando-se de uma ideia de justiça de transição comunitária e participativa incentivada por Sharp (2013, p. 154).

A participação gerou frutos tangíveis. Segundo Warren et al. (2017, p. 38), a proposta de que crimes sexuais não fossem anistiáveis já ressoava entre os assessores legais da Mesa, que viam os precedentes de anulação de anistias na Corte IDH com ressaibo. No entanto, a visita das delegações teria sido um argumento adicional. Segundo narra o Alto Comissário Jaramillo (2018), os depoimentos:

[...] pareciam uma comissão da verdade, com a diferença que diante das vítimas [estavam] membros das equipes negociadoras, alguns dos quais estavam confrontando as vítimas pela primeira vez. Vários [...] membros das FARC-EP choraram pelos corredores. (JARAMILLO, 2018, p. 51).

O efeito, entende-se, foi que a partir desse momento os Acordos de Havana incluíram uma medida pioneira entre seus pares:¹⁵¹ declararam a violência sexual como crime não-anistiável com base no direito internacional (MINILLO et al., 2019, p. 330).

Apesar de politicamente ambíguo, o Alto Comissário Jaramillo (2018, p. 50) indica que, além de ser a principal inovação do processo de paz, a iniciativa teve três consequências que se relacionam com a medida: (i) fortaleceu a luta contra a impunidade e serviu de reforço para as medidas judiciais de transição; (ii) possibilitou ajustar as respostas que seriam dadas pelos mecanismos de justiça de transição com as expectativas de satisfação das vítimas; e (iii) permitiu negociar pontos delicados com as FARC-EP que possibilitaram o encerramento do conflito histórico e a garantia de condições de igualdade para todas as vítimas.

Para além das delegações de vítimas, outras iniciativas¹⁵² de participação social que não estavam previstas inicialmente ocorreram e foram reconhecidas oficialmente pelas delegações. Uma delas foi a Cúpula de Mulheres e Paz, que realizou 2 encontros, um em outubro de 2013 e o segundo em setembro de 2016, já após a conclusão das negociações públicas. Proposto por um conjunto de nove organizações¹⁵³ e redes de mulheres da sociedade civil, os encontros tinham um objetivo — central para o objeto deste trabalho: contribuir para integrar o enfoque transversal de gênero aos debates da Mesa de Negociações e à implementação do Acordo Final. Especificamente, buscava-se representatividade de

¹⁵¹ De acordo com Warren et al. (2017, p. 42), a partir da revisão de trezentos acordos de paz firmados entre 1989 e 2008 no marco de quarenta e cinco conflitos, apenas dois podem ser interpretados como tendo classificado a violência sexual como não-anistiável. Primeiro, o Acordo de Sun City, da República Democrática do Congo (2003), designa “crimes contra a humanidade” como não-anistiáveis, mas não define claramente o entendimento que adotou sobre quais delitos se incluem na tipologia. Por sua vez, o Acordo de Juba, referente à pacificação de Uganda em 2007-2008, pretendeu prevenir a impunidade por crimes contra a humanidade tendo como base o Estatuto de Roma do TPI, que inclui violência sexual nessa classificação. O acordo, porém, nunca foi firmado.

¹⁵² Outra iniciativa foi a organização de mesas de trabalho regionais que, em duas rodadas, colheram contribuições para o fim do conflito em oito polos. Elas foram coordenadas pelas casas do Parlamento. Tanto a logística como a parte técnica ocorreram com o apoio da ONU (GACP, 2018(B), p. 48). Nas primeiras mesas regionais, não há dados dos participantes desagregados por gênero. Nas segundas, porém, houve uma maioria de mulheres (51,6%) (FIP, 2018, p. 233).

¹⁵³ As organizações são: a Casa de la Mujer, Ruta Pacífica, Red Nacional de Mujeres, Mujeres por la Paz, Colectivo de pensamiento y acción de mujeres, paz y seguridad, Grupo de Seguimiento à la Resolución 1325, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, Iniciativa de Mujeres por la Paz (IMP) e a Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia.

gênero em Havana e nos espaços de diálogo. Perguntava-se, pois, onde estava o olhar ao gênero e onde estavam as mulheres nos Acordos de Havana.

3.4 A CONSTRUÇÃO DA SUBCOMISSÃO DE GÊNERO: *!LA PAZ SIN MUJERES! NO VA!*

Conforme mencionado, a ausência de representatividade na mesa de negociações não foi bem recebida pela sociedade civil colombiana, sobretudo pelas organizações de mulheres. De acordo com Bouvier, as nomeações causaram:

[...] um pouco de choque, considerando todo o progresso dos marcos normativos nacionais e internacionais que demandavam a inclusão de mulheres nos processos de paz e todo o trabalho realizado pelas mulheres colombianas e seus aliados em favor dos diálogos. (BOUVIER, 2016, p. 19).

Na agenda internacional a notícia tampouco foi bem recebida. Segundo Salvesen e Nylander — respectivamente, facilitadora da Noruega junto ao processo de paz e ponto focal da Agenda MPS e Enviado Especial da Noruega para a Colômbia (2010-2016) —, já havia articulações para a inclusão de um olhar ao gênero desde a fase exploratória:

Juntamente com Cuba, a Noruega serviu como facilitador — como fiador — durante as conversas exploratórias com as FARC que foram iniciadas pouco tempo depois da eleição do Presidente Juan Manuel Santos em 2010. [...] Desde o início do processo, a questão de gênero foi identificada como uma das três áreas prioritárias nos esforços de facilitação do país. (SALVESEN; NYLANDER, 2017, p. 2).

Isso é um fator importante, uma vez que segundo Bell (2018, p. 10), “casos em que há mediadores favoráveis ao enfoque de gênero e apoio por parte dos mediadores para que as mulheres participem, refletem em melhores provisões para as mulheres”. Para além dos estados parceiros, a pressão internacional incidiu em favor da participação e da representatividade multilateralmente, com a oportuna revisão do Comitê da CEDAW na Colômbia, em outubro de 2013. Entre os cumprimentos de tratados verificados estavam protocolos referentes à participação de mulheres (WARREN et al., 2017, p. 40). Forma-se, pois, uma tempestade perfeita.

Paralela e complementarmente, a inserção da agenda de gênero e do enfoque diferencial foi especialmente vocalizada pela “experiente e capacitada sociedade civil do país, notavelmente das organizações de mulheres” (SALVESEN; NYLANDER, 2017, p. 3). Tal experiência e capacidade, como já visto, se devem, entre outros fatores, à quantidade de negociações de paz ocorridas, ao número de vítimas realocadas em centros urbanos e às respostas institucionais dadas ao conflito (RESTREPO, 2016, p. 2-3).

Dado o contexto, as organizações de mulheres e feministas acusaram o Estado de negligenciar a pauta de gênero no marco do conflito e reverberam os compromissos assumidos pela Colômbia no que diz respeito à participação de mulheres, tanto nacional como internacionalmente (FERNANDÉZ-MATOS; GONZÁLEZ-MARTINÉZ, 2019). Warren et al. contam que depois que as negociações foram anunciadas sem negociadoras:

[...] as organizações de mulheres começaram a se articular com o governo e com atores internacionais. Em uma reunião [...] com o Alto Comissário Jaramillo, a *Ruta Pacífica* pressionou-o para que nomeasse plenipotenciárias. O GACP indicou que, caso uma demanda pública fosse vocalizada, eles poderiam consentir. (WARREN et al., 2017, p. 38).

Assim, iniciou-se forte movimentação. Um mês após a publicização das negociações, em outubro de 2012, formou-se a rede *Mujeres por la Paz*, um guarda-chuva de organizações feministas e de mulheres que reafirmou, em sua ata de constituição, a histórica luta contra a violência e o conflito armado interno. No documento, afirmam que as mulheres buscam não só “terminar com a guerra, mas construir a paz”. (MUJERES POR LA PAZ, 2012a, p.1). Nesse esforço, posicionando-se como sujeitos políticos deliberantes, elas recepcionam o processo de paz e propõem sete pontos de ação para a Mesa de Negociações, entre eles:

[...] (ii) Ganhar voz e legitimidade como agentes e interlocutoras políticas do processo de diálogo para terminar o conflito e construir a paz; (iii) Contribuir para elevar o nível de discussão sobre a participação de mulheres no marco jurídico para a paz e para a justiça de transição; (iv) realizar controle político da agenda pactuada entre as partes para que incluam os interesses e necessidades das mulheres; [...] (vi) Elaborar e fortalecer a agenda das mulheres para incidir na agenda geral acordada entre as partes [...] (MUJERES POR LA PAZ, 2012 a, p. 2, tradução minha).

Na sequência, as participantes da organização assinaram, em dezembro de 2012, um manifesto chamado “*La paz sin mujeres ¡no vá!*”, em que afirmam querer ser reconhecidas

como sujeitos de direitos na ordem pública e privada. Pontuam que buscam dar autoridade a suas vozes e validar suas experiências. Ademais, indicam que “querem ser partes pactuantes do novo contrato social que derivará do diálogo” (MUJERES POR LA PAZ, 2012b, p. 1).

Por essas razões, e por considerarem que os problemas que afetam as mulheres implicam toda a sociedade e por isso devem estar no centro da Agenda de Havana, a *Mujeres por la Paz* propõe ampliar a noção e os objetivos da construção da paz para integrar questões relativas aos direitos das mulheres e participar ativamente das agendas regionais, entre outras coisas¹⁵⁴ (MUJERES POR LA PAZ, 2012b, p. 2-3). Não há, porém, reivindicação clara de representatividade na Mesa, mas de representatividade no processo e seus resultados. Segundo Barbabela (2020, p. 62), a iniciativa busca a institucionalização das ações dos movimentos de mulheres e feministas, de forma a potencializar sua incidência e seu reconhecimento nos diálogos de forma uníssona.

Articulação similar foi organizada por outra frente já mencionada anteriormente. Trata-se da Cúpula Nacional de Mulheres e Paz. A primeira delas, realizada em outubro de 2013, contou com a participação de quase quinhentas mulheres¹⁵⁵ de trinta dos trinta e dois departamentos do país e representou de forma diversa a vários setores sociais — incluindo vítimas, mulheres indígenas, afro-colombianas e LGBTIs (ONU MULHERES, 2014), ainda que a maior representação (29%) tenha sido de ativistas vinculadas a movimentos feministas (CUMBRE NACIONAL DE MUJERES Y PAZ, 2013). Há, porém, quem critique a diversidade do evento, indicando que, devido a diferenças geográficas e outros fatores estruturais — como o racismo e a insegurança subsistente —, as afro-colombianas e as indígenas tiveram menos participação e menos incidência na construção de pautas coletivas (WARREN et al., 2017, p. 38).

¹⁵⁴ A demandas foram: (i) ampliar a noção e os objetivos da construção da paz para integrar questões relativas aos direitos das mulheres; (ii) participar ativamente nas agendas regionais para a construção da paz com justiça social e que promova as vozes e agendas das mulheres; (iii) a inclusão das mulheres ex-combatentes da insurgência nos programas de desarmamento, desmobilização e reintegração, em igualdade de condições e com enfoque diferencial; (iv) revisão das políticas de segurança para que se garanta a segurança das mulheres no público e no privado; (v) gerar espaços abertos, democráticos e plurais para a discussão e a tomada de decisões acerca da justiça de transição, o foro militar e os direitos à verdade, à justiça e à reparação das mulheres, além das garantias de não-repetição [...]; (viii) ações afirmativas para que as mulheres possam acessar, em igualdade de condições, a propriedade da terra [...]; (ix) que a comunidade internacional apoie as iniciativas das mulheres e suas organizações para contribuir para seu reconhecimento como interlocutoras políticas indispensáveis no processo de diálogo e de construção da paz (MUJERES POR LA PAZ, 2012b, p. 2-3).

¹⁵⁵ Estas mulheres representavam muitas outras mais, dada a capilaridade e estrutura de ligação entre as redes nacionais, regionais e locais de mulheres do país que é explicada por Warren et al. (2017, p. 38-39) a partir da ilustração dos vínculos entre uma organização de Cartagena, a regional de Bolívar e as redes nacionais.

Não obstante, a Cúpula é relevante também por representar a confluência da agenda nacional de movimentos de mulheres com a internacional, dado o massivo apoio financeiro, político e operacional da ONU, da ONU Mulheres e de alguns países europeus que buscavam emplacar a representatividade de gênero no processo (BOUVIER, 2016, p. 20). Entre eles, estava o ponto focal da Noruega para a UNSCR 1325 na Colômbia, reforçando o papel que o país nórdico teve na implementação do enfoque de gênero (WARREN et al., 2017, p. 40).

A partir do evento foram sistematizadas mais 810 propostas para a inclusão de um enfoque diferencial de gênero na agenda de paz e de transição da Colômbia (CUMBRE NACIONAL DE MUJERES Y PAZ, 2013). As reivindicações centrais foram três: manter as negociações até o alcance de um acordo, ter representatividade de gênero em todas as etapas da negociação e que se reconhecessem as demandas das mulheres e os impactos generificados do conflito (CÉSPEDEZ-BAÉS; JARAMILLO, 2018, p. 97). A busca por participação ativa como sujeitas políticas fica evidente no mote do Encontro: “*Ser pactuantes y no pactadas*”. Nota-se, pois, uma diferença de ambição em relação ao *Mujeres por la Paz*.

Por essa razão, várias autoras coincidem em apontar esse fórum como central para forjar as alianças que possibilitaram a inclusão de representatividade de gênero nos acordos de paz (BARBABELA, 2020; BOUVIER, 2016; CÉSPEDEZ-BAÉS; JARAMILLO, 2018). A partir delas, organizam-se manifestações como a “*La paz y la democracia con las mujeres ¡Si van!*”, ocorrida em 22 de novembro de 2013 (BARBABELA, 2020, p. 72).

Na mesma semana, veio a resposta do governo: em novembro de 2013, o Presidente Santos designou duas mulheres plenipotenciárias: Nigéria Rentería e María Paulina Riveros (BOUVIER, 2016, p. 22). Esta, Ex-Diretora de Direitos Humanos do Ministério do Interior; aquela, Alta Conselheira para a Mulher. Note-se que Nigéria é afro-colombiana do departamento de Chocó, trazendo representatividade étnica à Mesa. Por parte das FARC-EP também houve mudanças. A partir do manifesto *Mujer Fariana* as guerrilheiras pleitearam e lograram participação e visibilidade em sua delegação (MINILLO et al., 2018, p. 330). Em fevereiro de 2015, elas passaram de 33% para 40% da equipe (BOUVIER, 2016, p. 57).

Assim, conforme sistematização da Coalizão 1325 (2014), com a entrada das plenipotenciárias, a representatividade da Mesa aumentou. No entanto, ela se manteve mais forte nas áreas técnicas e nos grupos temáticos, dado que mulheres dirigiam quatro dos cinco

grupos de apoio e, no total, as equipes eram compostas por vinte e cinco mulheres e treze homens (65,7%) (p.22).

Assim, alinhando a articulação das OSC — sobretudo das organizações de mulheres — com a agenda internacional proposta pela UNRSC 1325 e similares, foi possível incutir no processo de paz um pouco mais de representatividade descritiva, sobretudo se comparado com a média dos processos anteriores¹⁵⁶. Mas não apenas. Segundo Bouvier (2016, p. 19), “a presença mínima de mulheres liderando as negociações era enganosa. [Pois] na Mesa, ao redor da Mesa, por trás da Mesa e ao lado da Mesa, mulheres garantiram voz e moldaram o caminho da paz”. Muito disso se deve, como visto, às OSCs, mas também a uma instituição produto desta atuação: a Subcomissão de Gênero.

Pouco mais de um ano do início da fase de negociações, em setembro de 2014, após as movimentações da sociedade civil, foi instaurada junto à Mesa de Negociações uma Subcomissão de Gênero. Tratava-se de um mecanismo para a representatividade substancial, uma busca por incorporações práticas das perspectivas de gênero que vinham sendo construídas pela jurisprudência da Corte Constitucional e pelas agências do governo. Segundo Warren et al. (2017), a Subcomissão foi uma demanda das OSCs levada à mesa diretamente por Ambrosi, uma das negociadoras da delegação colombiana (p. 40). Ela teria desenvolvido e apresentado a proposta ao Alto Comissário Jaramillo, explicando-a como “um fórum oficial para discutir questões que afetam a vida das mulheres durante o conflito” (idem).

A Subcomissão de Gênero tinha como atribuições garantir a incorporação transversal do enfoque de gênero a todos os seis pontos previstos na agenda dos diálogos entre o governo e as FARC-EP, incluindo os que já haviam sido pactuados¹⁵⁷. O objetivo formal era “fazer recomendações às delegações da Mesa para possibilitar um adequado enfoque de gênero respondendo às particularidades do contexto do conflito [...] à luz das necessidades e dos direitos das mulheres e outros assuntos de gênero” (GACP, 2018(b), p. 309). Para isso, o novo órgão deveria (i) buscar o uso de linguagem inclusiva, (ii) incorporar uma perspectiva diferencial ao mesmo tempo específica e transversal e, por fim, (iii) fazer recomendações

¹⁵⁶ Segundo Chaparro e Martínez (2016, p. 76), a média de participação de mulheres negociadoras nos processos de paz desde 1980 até 2016, incluindo Havana, era de 4,07% de mulheres negociadoras e 29,31% de mulheres nas equipes de apoio.

¹⁵⁷ Três pontos dos acordos já haviam sido pactuados, são eles: o desenvolvimento agrário integral, cujo acordo foi anunciado em maio de 2013; a participação política, cujo anúncio ocorreu em novembro de 2013; e o quarto ponto, manejo de drogas ilícitas, definido parcialmente em maio de 2014.

aos temas e agendas dos diálogos. A entidade é, pois, um marco de reconhecimento da ordem generificada do conflito e da paz, bem como da necessidade de criar políticas e compromissos concretos voltados à redução das assimetrias e das desigualdades de gênero.

A Subcomissão foi inaugurada com seis representantes de cada uma das partes e com representantes dos países fiadores e da ONU Mulheres. A presidência era dividida entre María Paulina Riveros — a plenipotenciária da Colômbia — e Simanca Judith Herrera (“Victoria Sandino”). Entre as participantes, estavam a antiga diretora da Unidade de Vítimas, Paula Gaviria, responsável por parte das metodologias generificadas utilizadas nas políticas públicas dessa entidade (GACP, 2018(b), p. 284). Entre suas contribuições, ela auxiliou a pensar processos de reparação voltados às mulheres e auxiliou na construção de linguagens sensíveis e dignificantes no ponto (v), sobre vítimas e verdade (WARREN et al. 2017, p. 36).

As articulações foram além das instituições do governo. Por meio da estrutura se formou um canal de ação para movimentos sociais e se estruturou mais um mecanismo de participação relevante: as consultas abertas a OSCs de mulheres e de pessoas LGBTI (CHAPARRO; MARTÍNEZ, 2016, p. 72). Ao todo, foram recebidas dezoito¹⁵⁸ organizações na Subcomissão¹⁵⁹. Conjuntamente, elas apresentaram um comunicado em abril de 2015 com dez considerações para a Subcomissão e manifestam que “valorizam muito positivamente a existência e o funcionamento [do órgão] como mecanismo estratégico para alcançar a incorporação dos direitos das mulheres e instam as partes a incorporar os insumos [enviados] a todos os âmbitos e pontos” (MESA DE NEGOCIAÇÕES apud GACP, 2018(b), p. 363). Logo, nota-se que o ambiente funcionou como porta de entrada para demandas e articulações.

¹⁵⁸ As dezoito organizações são a Associação Aliança Departamental de Organizações de Mulheres do Putumayo “Tejedoras de Vida”, Associação Camponesa de Catatumbo, Associação de Mulheres Araucana Trabalhadoras (AMART), Associação de Mulheres Camponesas (ASODEMUC), Associação Nacional de Mulheres Camponesas, Negras e Indígenas da Colômbia (ANMUCIC), Casa de la Mujer, Colômbia Diversa, Conselho Regional Indígena do Cauca (CRIC), Corporação Caribe Afirmativo, Cúpula Nacional de Mulheres e Paz (por meio da Rede Nacional de Mulheres, pela *Ruta Pacífica de las Mujeres* e pela Iniciativa de Mulheres Colombianas pela Paz), Departamento de Mulheres da Coordenação Nacional de Deslocados, Federação dos Estudantes Universitários, Rede de Mulheres Narrar para Viver, Rede Nacional de Mulheres Excombatentes da Insurgência, Rede Solidária contra as violências contra as Mulheres - Mariposa de Alas Nuevas.

¹⁵⁹ Outra participação direcionada à Subcomissão foi o comparecimento de dez especialistas em temas como violência sexual, além de ex-guerrilheiras de diversos países que apresentaram suas recomendações para os programas de DDR voltados às mulheres (GACP, 2018(b), p. 404).

Há, porém, uma percepção distinta em relação a esses ganhos, especialmente entre as mulheres afro-colombianas e indígenas, que não se sentiram representadas nas discussões da Subcomissão e tampouco nas outras consultadas em Havana. O descontentamento reside na suposta negligência das organizações indígenas e afro-colombianas com demandas de gênero, bem como no menoscabo das mulheres com relação aos interesses racializados e étnicos (WARREN et al., 2017, p. 42). O cerne é, pois, a interseccionalidade incipiente.

A instauração da Subcomissão de Gênero é um marco sem precedentes em processos de paz (CHAPARRO; MARTINEZ, 2016, p.12). Nunca houve uma instituição direcionada unicamente para considerar as necessidades das mulheres em negociações que buscaram findar conflitos¹⁶⁰. Como resultado do seu trabalho, tem-se que a incorporação do enfoque de gênero se direcionou ao redor de oito eixos temáticos:

[...] (i) acesso e formalização da propriedade rural em igualdade de condições; (ii) garantia de direitos econômicos, sociais e culturais para as mulheres e pessoas com identidade sexual diversa das áreas rurais; (iii) promoção da participação de mulheres em espaços de representação, tomada de decisões e resoluções de conflitos; (iv) medidas de prevenção e proteção que atendam aos riscos específicos das mulheres; (v) acesso à verdade, à justiça e às garantias de não-repetição; (vi) reconhecimento público, não estigmatização e difusão do trabalho realizado por mulheres como sujeitas políticas; (vii) gestão institucional para o fortalecimento das organizações de mulheres de pessoas LGBTI para sua participação política e social; e (viii) sistemas de informação desagregados. (GACP, 2018(b), p. 388-389, tradução minha).

Assim, ao estruturar os eixos temáticos, a Subcomissão permitiu reconhecer a vitimização generificada do conflito, além de estabelecer um foco explícito nas vítimas e articular para, já nos Acordos de Paz, haver um reconhecimento dos seus direitos à verdade, à justiça, à reparação e à não repetição, com uma perspectiva de gênero. Ademais, com a criação do órgão, a metodologia do processo de paz passou a contar com oito espaços (JARAMILLO, 2018, p. 46)¹⁶¹, mas este teve outras funções para o processo e para o capital

¹⁶⁰ Abarcando um sentido mais preciso e amplo de gênero, em que se entende que o conceito de gênero não se iguala a “mulheres”, a Subcomissão pensava também nas pessoas LGBTI, como pontuou María Paulina Riveros, plenipotenciária nas negociações e copresidente da Subcomissão durante uma coletiva de imprensa: “O que significa um enfoque de gênero para os acordos? Esse tema não foi uma discussão menor. Um acordo de paz que adota um enfoque de gênero é aquele em que todos, homens e mulheres, heterossexuais e homossexuais, bissexuais e pessoas com identidade [de gênero] diversa, são concebidos como cidadãos, como sujeitos políticos, como interlocutoras e interlocutores visíveis do debate público, enquanto eixos modelos para o desenvolvimento em condições de igualdade” (GACP, 2016, tradução minha).

¹⁶¹ Quais sejam: a Mesa de Negociações, onde estavam os plenipotenciários e onde eram apresentadas e debatidas as propostas; a Subcomissão de Redação, em que os pontos acordados no primeiro espaço eram assimilados em textos concretos e chegava-se à letra dos Acordos; o Grupo de Assessoramento Jurídico, que

político das partes. Análises indicam que a Subcomissão teria sido uma tentativa de humanizar as FARC-EP ou que teria criado uma causa comum entre as delegações, além de ter sido pensada para fortalecer a imagem participativa das negociações que deixou a desejar se comparada com o que fora planejado (WARREN et al., 2017, p. 41-42).

De toda forma, o processo de paz de Havana vivenciou a institucionalização e a oficialização do *gender mainstreaming*. Um marco. Assim, até esse ponto, observando-se o contexto da implementação da Subcomissão, é visível um ambiente profícuo para a construção e a materialização de direitos fundamentais das mulheres vítimas de conflito, se considerada a forte incidência que os movimentos feministas e as OSC demonstraram junto ao processo, considerando as leituras de Anderson (2018) e de Rubio-Marín (2016). Se processos de paz com incidência organizada de mulheres, como ocorreu nos casos dos países estudados no capítulo 2, tendem a ter mecanismos mais responsivos, a Colômbia parecia ter começado, portanto, com um pé direito em direção à construção de um novo paradigma na incorporação do *gender mainstreaming*.

Assim, uma vez estabelecido que Havana escreveu um novo padrão em termos de inclusão e de participação das mulheres em processos de paz e no desenho de mecanismos de justiça de transição (WARREN et al., 2017, p. 2), é necessário verificar como isso se traduziu em uma representatividade substancial na letra do Acordo Final, o qual foi publicizado na íntegra em agosto de 2016 e assinado em setembro do mesmo ano.

3.5 A LETRA DOS ACORDOS: MUDANÇAS DE CUBA A COLÓN

Conforme verificado, as pressões exercidas pelos movimentos de mulheres conseguiram colocar a perspectiva de gênero na pauta das negociações de paz. No entanto,

trabalhava o marco legal da justiça de transição, incluindo o seu eixo penal; a Comissão do Ponto Final do Conflito, espaço no qual se debateram as temáticas relativas ao cessar-fogo bilateral e definitivo; a Subcomissão de Gênero, que tratava de analisar, comentar e revisar os termos escritos para garantir a transversalidade do enfoque; a Subcomissão de Direitos Humanos, que tratava questões relacionadas a prisioneiros em prisões; a Subcomissão sobre o paramilitarismo, que auxiliava a Comissão do Ponto Final em temas relacionados a paramilitares; e Comissão Histórica sobre o Conflito e suas Vítimas, que atuava como uma espécie de comissão da verdade, apurando e esclarecendo fatos a respeito do conflito.

há diferenças centrais entre os processos de paz e os seus acordos. Segundo as definições de Bell, os processos de paz:

[...] são tentativas de alcançar algum tipo de acordo mútuo entre as elites políticas e/ou militares envolvidas em um conflito¹⁶² sobre como terminá-lo, [ao passo que] acordos de paz são documentos produzidos após a discussões com alguns ou todos os protagonistas de um conflito para tratar de violências militares [...] com o objetivo de terminá-lo. (BELL, 2018, p.2, tradução minha).

Segundo Gómez (2017), o Acordo Final firmado em 26 de setembro em Cartagena incluiu de maneira sistemática a perspectiva de gênero em todos os seis pontos da agenda definida no Acordo Geral. Segundo a autora, ele “reconhece às mulheres como sujeitas de direitos e atoras [sic] políticas, [reconhece] que viveram de maneira diferencial o conflito armado interno e dá particular atenção ao papel que exercem durante sua fase de implementação” (p. 14, tradução minha).

O documento abarca demandas de movimentos feministas e de mulheres relacionadas não apenas ao fim do conflito, como também a políticas adjacentes que fortalecem os esforços institucionais para a garantia de igualdade e o gozo pleno de direitos, além de dignificar as mulheres por meio do reconhecimento de suas experiências subjetivas e diferenciais (ibid, p. 15). Segundo Minillo et al. (2018, p. 331), a própria redação transparece o impacto que a participação das organizações de mulheres teve nas negociações, dado que “cada vez que há menção à palavra ‘homens’, ela vem seguida por ‘mulheres’”, denotando a cautela de incluí-las.

Cespedéz-Baés (2017) é crítica da perspectiva de gênero original dos acordos. Segundo ela, a categoria sofreu uma domesticação:

[...] uma leitura asséptica do que significa incluir a categoria ‘gênero’ na compreensão da guerra e de suas consequências, como se fosse produto do sentido comum e não de movimentações teóricas que têm suas raízes no conhecimento elaborado por décadas de pesquisas acadêmicas feministas. (CESPEDÉZ-BAÉS, 2017, p. 296).

Isso se manifestou, de outras formas, pela equiparação entre “gênero” e “mulheres”, em que este se tornou a epítome daquele, representando, em geral, apenas uma categoria

¹⁶² A autora define conflito como sendo: embates que causam de mais de vinte e cinco mortes relacionadas a batalhas ao longo de um ano-calendário (BELL, 2018, p. 2).

aspiracional e binária (homem/mulher) que se acopla a outras tantas variáveis de vulnerabilização (ibid., p. 4).

A despeito das críticas e dos avanços, o texto consensuado em Havana e assinado em Cartagena não é o mesmo Acordo Final que foi aprovado pelo parlamento da Colômbia em Bogotá em novembro de 2016 e que está sendo implementado no país atualmente. Entre um ato e outro, foi realizado um plebiscito sobre os acordos e o seu resultado implicou mudanças no que havia sido pactuado entre as partes. Essa guinada tem o enfoque de gênero como um personagem fundamental.

O plebiscito realizado em 2 de outubro de 2016 colocou a seguinte questão aos eleitores e às eleitoras: “você apoia o acordo final para o término do conflito armado e para a construção de uma paz estável?” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA, 2016). Para a surpresa de muitos, as mobilizações contrárias ao processo, lideradas pelo opositor e ex-presidente Uribe, mostraram ter mobilizado o eleitorado (BASSET, 2018). Ainda que a margem de derrota dos Acordos tenha sido baixa, 0,4% ou 60 mil votos de um universo de 13,5 milhões, não houve maioria para aprovar o texto original¹⁶³.

A partir da literatura, é possível identificar duas razões principais para a vitória do “não”. Primeiro, as estratégias utilizadas pelos partidos de direita para incentivar a oposição com interpretações distorcidas sobre os Acordos, sobretudo a respeito das medidas de justiça implementadas, a supostos benefícios dados a ex-guerrilheiros e a questões relativas ao enfoque de gênero (BASSET, 2018). Segundo e complementarmente, as ações empreendidas por setores religiosos para a rejeição do enfoque de gênero, de modo que, para Martínez e Chaparro (2016, p. 12-13), a derrota no plebiscito se relaciona com “o questionamento da incorporação do enfoque [...], com base no argumento de que [ele] era, na verdade, uma ‘ideologia’¹⁶⁴ que atentava contra os valores familiares tradicionais e promovia a homossexualidade”.

¹⁶³ O número que, na verdade, mais chamou a atenção foi o percentual de abstenções: seis em cada dez eleitores não se manifestaram a respeito dos acordos (FERNÁNDEZ-MATOS; GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, 2018, p. 125). Um mínimo de 13% de participação do eleitorado, segundo censo eleitoral vigente, era necessário para que o plebiscito fosse considerado válido, segundo Decisão C-379/16 da Corte Constitucional do país.

¹⁶⁴ O termo ideologia de gênero ficou utilizado também por setores conservadores do Brasil e faz parte de um contexto reacionário maior da América Latina. Não obstante, ele foi cunhado originalmente em 1997 pelo cardeal da Igreja Católica Joseph Ratzinger, o Papa Bento XVI, em seu livro *O Sal da Terra*, em que faz referência a “uma pretendida revolução contra as formas históricas da sexualidade [que] culmina em uma revolução contra os pressupostos biológicos”. VER: MISKOLCI e CAMPANA; “Ideologia de gênero”: notas

A resistência conservadora ao enfoque de gênero nos documentos está relacionada a um cenário maior de desaprovação das políticas de Santos quanto a direitos sexuais, reprodutivos e referentes à população LGBTI¹⁶⁵ alheios aos acordos, a exemplo de cartilhas educacionais sobre sexualidade e identidade sexual (BARBABELA, 2020) ou mesmo o histórico quadro internacional conservador (CESPEDÉZ-BAÉS, 2016, p.1-2)¹⁶⁶.

A reação, porém, não se restringiu à elite política. Houve manifestações contra o enfoque de gênero em diversas partes do país, de modo que se criou uma disputa de narrativas entre movimentos feministas e grupos neoconservadores (BARBABELA, 2020, p. 129), aproveitando-se do contexto político para emplacar suas próprias agendas externas aos acordos (CESPEDÉZ-BAÉS, 2016, 2).

Assim, considerando as disputas travadas, foi necessário iniciar uma fase de revisão e de negociação com os principais opositores. Logo, na sequência ao plebiscito foi entregue ao governo uma lista de sessenta demandas de mudança no texto original construído em Havana e firmado em Cartagena. Destas, cinquenta e oito foram aceitas. Os dois pontos mantidos e defendidos como indiscutíveis diziam respeito a eixos fundamentais do processo de rendição: a entrada das FARC-EP no sistema partidário e os limites de penas de reclusão (JARAMILLO, 2018, p 56).

Entre as mudanças feitas, o Governo da Colômbia reconheceu que houve retrocessos no que se refere à inclusão do enfoque de gênero. Segundo o GACP “os resultados do plebiscito [...] foram obstáculos adicionais e persistentes que afetaram diretamente a participação das mulheres e a incorporação das agendas de gênero no Processo de Paz e nas discussões públicas” (GACP, 2018(b), p. 268).

A movimentação é prevista na análise de processos de paz de Bell (2018). Segundo ela, a fase de implementação ou de renegociação de acordos em geral frequentemente se foca em acomodar setores intransigentes da oposição. De forma que “acordos nos quais as

para a genealogia de um pânico moral contemporâneo. In: Revista Sociedade e Estado – Vol. 32(3), dezembro 2017, p. 725-747.

¹⁶⁵ Durante o governo de Juan Manuel Santos foram proferidas uma série de decisões progressistas relacionadas à legalização do casamento igualitário para casais homossexuais (SU214-16 Corte Constitucional da Colômbia), a adoção para casais homoafetivos e o reconhecimento do direito a conformar famílias (Sentença C-577 de 2011 da Corte constitucional).

¹⁶⁶ Segundo a autora, os movimentos de mulheres e os movimentos LGBTI têm sofrido uma série de derrotas nos últimos anos devido a grupos conservadores e religiosos. O quadro é histórico, como se nota pelo fato de a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) ser um dos tratados de direitos humanos com o maior número de reservas (CESPEDÉZ-BAÉS, 2016, p.1-2).

mulheres tiveram ganhos podem facilmente ser renegociados em tratativas muito fechadas e bilaterais com esses opositores, mesmo quando os diálogos iniciais foram inclusivos" (p. 8). Evidentemente, é um risco para a perspectiva de gênero e, logo, para as mulheres.

Assim, após dez dias de renegociação entre as partes, nas quais não há registros de movimentações da sociedade civil ou de organizações de mulheres, um novo acordo foi assinado em 24 de novembro de 2016. Dessa vez, o palco foi o Teatro de Colón, na capital Bogotá. O Novo Acordo Final, de 310 páginas, foi firmado em cerimônia entre o presidente Juan Manuel Santos e o comandante máximo das FARC-EP, Rodrigo Londoño. O documento foi referendado pelas duas câmaras do Parlamento ainda no mês de novembro e entrou em vigor no dia 1º de dezembro de 2016.

Entre um documento e outro, Barbabela identifica retrocessos em termos do enfoque de gênero no Acordo Final Revisado. Notavelmente, a letra dos acordos abandonou os termos “enfoque diferencial e de gênero” e “diversidade de gênero”, que foram substituídos por expressões mais amplas e abstratas, como “direitos inalienáveis à pessoa humana”, voltando-se à neutralidade do sujeito ou ao sujeito universal. Outra substituição incidiu sobre as categorias “orientação sexual” e “identidade de gênero”, que se tornaram “pertencimento a grupos em condições de vulnerabilidade” (BARBABELA, 2020, p. 137). Ademais, no Sistema Geral de Informação Cadastral se substituiu a desagregação de dados por gênero autodeclarado para sexo (GÓMEZ, 2017, p. 16).

A despeito dos retrocessos, uma série de provisões foram mantidas. Identifico alguns pontos que representam substancialmente os interesses e demandas das mulheres de forma sintética e breve nos acordos sobre cinco dos pontos da agenda. Mais adiante, analiso o eixo central para este trabalho, o acordo (v) vítimas e verdade, com mais detalhes. Faço-o com uma ressalva importante: ainda que os acordos tenham sido discutidos e pactuados com divisões temáticas, é necessário reconhecer que, em conjunto, proporcionam instrumentos de reparação e preveem reformas institucionais que funcionam como vias de garantias de não-repetição para além do ponto (v), sendo, portanto, indissociáveis para uma perspectiva integral de verdade, justiça, memória e reparação oferecida pelos Acordos de Havana.

3.5.1 Representatividade substancial ao longo dos acordos

De acordo com a ONU Mulheres (2017, p. 6), há, nos Acordos de Havana, ao menos cem medidas que incorporam o enfoque de gênero. De forma geral, Chaparro e Martínez (2016, p. 80) identificam que foram alcançados "mínimos justos" no que diz respeito à paridade de representação de gênero nas instituições criadas para regulamentar os processos estabelecidos no marco dos acordos. Com isso, a inclusão de mulheres ficou garantida com incentivos à diversidade étnica e cultural e com encorajamento para que assumam cargos de liderança¹⁶⁷. A medida é feita diante do reconhecimento de que há:

[...] barreiras sociais e institucionais para o exercício da participação política de mulheres como consequência de profundas discriminações e desigualdades, assim como condições estruturais de exclusão e subordinação, o que gera maiores desafios para garantir seus direitos à participação e que enfrentar e transformar essas condições históricas implica desenvolver medidas afirmativas que garantam a participação das mulheres em diferentes espaços de representação político e social. (GACP, 2016, p. 35, 2).

Para Cespedéz-Baés (2016, p. 4), as medidas determinadas no ponto (ii) não são grandes inovações, elas apenas espelhariam agendas internacionais consolidadas, sendo referências de atendimento à UNSCR 1325 e também às recomendações 23º e 25º do Comitê da CEDAW, bem como seriam um alinhamento das políticas nacionais de incentivo à participação de mulheres e de proteção a organizações que as representam. Ainda assim, o cumprimento dessas medidas representa, na prática, efeitos positivos e reais.

Em cada um dos acordos, individualmente, é possível encontrar formulações que impactam as mulheres. Especificamente, no primeiro dos acordos, sobre a reforma agrária integral (RRI, em espanhol), a ONU Mulheres (2017, p. 6) identificou vinte e sete medidas que incorporam a perspectiva de gênero. Por exemplo, estabelece-se que a implementação

¹⁶⁷ Entre as instituições que possuem menções a paridade de participação estão: no ponto (i), sobre participação política, prevê-se a criação do Conselho Nacional de Reconciliação e Convivência, a Comissão de Diálogo, e as Circunscrições Especiais Transitórias para a Paz e de fortalecimento dos Conselhos de Planejamento Territorial; o ponto (ii), sobre reforma agrária integral, prevê a criação do Fundo de Terras, responsável pelos Programas de Desenvolvimento com Enfoque Territorial (PDET); o ponto (iv), sobre drogas ilícitas, prevê a criação do Programa Nacional Integral de Substituição de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) e do Programa Nacional de Intervenção Integral contra o Consumo de Drogas Ilícitas; finalmente, no ponto (v), sobre vítimas, foram criadas a Comissão para o Esclarecimento da Verdade, a Convivência e a Não-repetição, a Unidade Especial de Busca de Pessoas Dadas como Desaparecidas e a Jurisdição Especial para a Paz. Todos os órgãos e suas instâncias componentes possuem também previsões de composições com base em diversidade étnico-racial.

da RRI será feita com participação ativa das comunidades que serão afetadas — sobretudo comunidades rurais e territórios indígenas. Neste marco, explicita a participação de organizações de mulheres e feministas no acompanhamento à implementação da reforma, dando-lhes garantias de participação (CHAPARRO; MARTÍNEZ, 2016, p. 82). O primeiro acordo cria garantias de acesso progressivo à propriedade rural para mulheres e medidas especiais de subsídios e crédito para a compra de terra, complementadas por ações que mitigam as barreiras de acesso a financiamentos, de modo a fundamentar “o empoderamento econômico da mulher rural¹⁶⁸” (GOMEZ, 2017, p. 14). A lógica é similar àquela implementada nos mecanismos de justiça de transição de Serra Leoa, Guatemala e também em El Salvador, conforme visto em menções nos capítulos anteriores. Ademais, ecoa as políticas generificadas existentes na burocracia colombiana (WARREN et al., 2017, p. 36).

No ponto (ii), sobre a participação política, a ONU Mulheres (2017, p. 6) identificou 17 medidas que incluem a perspectiva de gênero. Segundo Chaparro e Martínez (2017, p. 84), conforme esperado pela temática, esta é a parte do acordo que “estabelece mais compromissos para fortalecer os espaços de participação das organizações e movimentos sociais e para incluir no cenário político setores tradicionalmente excluídos”. Entre os setores, estão as mulheres e suas organizações. A elas são outorgados benefícios e incentivos de participação com o objetivo de empoderá-las no exercício da política no pós-acordo. Para além disso, o texto prevê a criação de “sistemas de garantias de segurança” e propôs a criação de um programa de promoção da participação e de liderança para mulheres em diferentes níveis de atuação política (FERNÁNDEZ-MATOS; GONZÁLEZ-MARTÍNEZ, 2018).

O acordo (iii), a respeito do fim do conflito, tem dezesseis medidas em que se incorpora o enfoque de gênero, sendo oito delas relacionadas ao cessar-fogo bilateral e fim definitivo das hostilidades ou ao desarmamento e outras oito relativas a medidas de garantias de segurança e de combate a organizações criminais que ameacem a implementação dos acordos ou a construção da paz (ONU MULHERES, 2017, p. 6).

É importante notar que, a despeito de fazer menção ao enfoque de gênero, as políticas estabelecidas não esclarecem de que forma ele será colocado em prática, uma vez que

¹⁶⁸ De acordo com o que estabelece a Lei 731 de 2002, pela qual se ditam normas que favoreçam as mulheres rurais, as mulheres rurais são qualquer pessoa que, “sem distinção de qualquer natureza e independentemente de onde viva, tem uma atividade de produção diretamente relacionada ao meio rural, ainda que tal atividade não seja reconhecida pelos sistemas de informação e medição do Estado ou não seja remunerada. Esta definição inclui camponesas, indígenas e mulheres afro, sejam elas sem-terra ou com solo insuficiente.”

inexistem “medidas ou planos efetivos para inserir as necessidades e experiências de mulheres” nesse eixo (BARBABELA, 2020, p. 140). Chama a atenção também que as alterações feitas entre a versão inicial dos acordos e a revisada tenham retirado o uso da perspectiva de gênero na reincorporação das FARC-EP à vida civil, um retrocesso importante considerando que, como já mencionado, entre 30% e 40% das frentes da ex-guerrilha era formada por mulheres¹⁶⁹ (idem).

No ponto (iv), sobre o cultivo de drogas ilícitas, são 17 medidas relacionadas ao enfoque de gênero (ONU MULHERES, 2017, p. 6). Vale notar que, como princípio, o texto parte do reconhecimento dos efeitos diferenciados vividos por mulheres devido às atividades vinculadas com o cultivo ilegal de drogas, mencionando a vulnerabilidade marcada pela exploração sexual e pelo tráfico de pessoas (GACP, 2016, p. 98, 4.). Com base nessa realidade, impulsiona o desenho de medidas específicas no marco do Programa Nacional Integral de Substituição de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) para as mulheres, pensando tanto a substituição de cultivos como “o impacto da relação entre o consumo de drogas e a violência de gênero”, a partir de uma lente de saúde pública (GACP, 2016, p. 118). Ademais, o acordo prevê a criação de creches rurais, que, embora estejam elencadas enquanto políticas pensadas inicialmente para a primeira infância (GACP, 2016, p. 113), são certamente uma demanda importante para as mulheres rurais que exercem a maternidade.

Por fim, o ponto (vi), sobre a implementação e a verificação do Acordo, na sua revisão houve mudanças na formulação do mecanismo central. De modo que a Comissão de Implementação, Seguimento e Verificação do Acordo Final de Paz e da Resolução das Diferenças, proposta na primeira versão, é substituída pela Comissão de Acompanhamento,

¹⁶⁹ Sobre os desafios para a reincorporação de ex-guerrilheiras colombianas, alguns fatores importantes a se considerar, segundo Boutron e Gómez (2017), são a tendência à violência doméstica nas zonas de desarmamento, tanto entre casais como entre pais e filhos, bem como a resistência a aceitar o retorno a certos papéis sociais e de gênero, o que resultaria em frustração e desmotivação para as mulheres ex-combatentes. Fernández-Matos e González-Martínez mencionam como as mulheres desarmadas tendem a ser discriminadas por serem ex-guerrilheiras, mas também por assumirem papéis considerados contrários ao seu gênero. De forma mais ampla, ao debater sobre masculinidades e feminilidades no pós-guerra da União Soviética (URSS), Novikova (2000, p. 18) define que o momento é de reafirmação de privilégios masculinos. Segundo ela, após a guerra, “as mulheres são lembradas de que o baile de máscaras acabou, a igualdade era apenas uma cortesia, e de que as guerreiras mulheres não devem transgredir os limites normais e biológicos prescritos para seu sexo”. Adicionalmente, as produções de Alexievich (1992) discutem “a posição simbólica insustentável das mulheres em relação à guerra” usando o embate entre o Afeganistão e a URSS como pano de fundo. Segundo ela, “o símbolo da mulher forte, amazona, daquela que luta por uma causa maior, é destruído pelas memórias reais de assédio, humilhação e de exploração sexual na zona de guerra por homens que lutavam ao seu lado”, razão pela qual “ao voltarem da guerra, as mulheres percebem a experiência como irreconciliável com as expectativas culturais sobre o que é ser mulher e com o modelo da trabalhadora-esposa virtuosa” (ALEXIEVICH apud. CONNEL; PEARSE, 2015, p. 75).

Impulsionamento e Verificação da Implementação do Acordo Final (BARBABELA, 2020, P. 143). Não obstante a mudança, mantiveram-se as políticas generificadas. No total, são oito (ONU MULHERES, 2017, p. 6), entre eles um ponto que reforça a “igualdade de direito entre homens e mulheres” e reconhece “especialmente à mulher enquanto sujeito de direito e de especial proteção constitucional” (GACP, 2016, p. 193, 6).

Mais notável, nesse eixo, é que a revisão do Acordo Final reflete dois ganhos para as mulheres. Primeiro, a criação de uma instância especial para acompanhar a implementação do enfoque de gênero e das garantias de direitos das mulheres (GACP, 2016, p. 196, 6.1.d), ela é composta por seis OSCs a ela, soma-se também a instância de verificação da perspectiva étnica — Instância Especial de Alto Nível de Populações Étnicas, que olha para a implementação dos acordos para indígenas e populações negras; segundo, a instituição de um tratamento especial para as mulheres no Plano Marco de Implementação dos acordos, de forma a impulsionar a criação de políticas públicas, programas e reformas que levem em consideração suas realidades, incluindo os indicadores de impacto diferencial (GACP, 2016, p. 197, 6.1.1). Trata-se de uma prioridade na normatização e regulamentação dos Acordos (GÓMEZ, 2017, p. 16). Entre as normas de aprovação prioritárias, incluiu-se a lei de tratamento penal especial para delitos relacionados ao cultivo de drogas ilícitas que incluiu tratamento penal diferenciado para mulheres em situação de pobreza com responsabilidades familiares condenadas por crimes não-violentos relacionados com drogas (ONU MULHERES, 2017, p. 41-42). Trata-se de uma forma de colocar, na prática, as medidas de gênero estabelecidas no ponto (iv).

Assim, a despeito do que Barbabela (2020, p. 143-144) chamou de “tentativa de limpeza por meio de estratégias claras de apagamento da categoria gênero”, com o objetivo de “delimitar e controlar os direitos conquistados”, as menções às mulheres podem ter sido reduzidas ou maquiadas, mas ainda há medidas substancialmente representativas das demandas existentes. A despeito dos resultados, há críticas sobre o processo, dado que ainda que os direitos das mulheres — e da população LGBTI — não tenham sido excluídos do Acordo, “as suas conquistas sociais foram relativizadas e foram objeto de negociação por terceiros, significando um novo retrocesso na luta ativa por transformação social” (GÓMEZ, 2017, p 16). Ainda assim, conforme coloca Bell (2018, p. 11), ao balancear as expectativas, “existe um *trade-off* entre acordos ideais e o que é alcançável [...] [no entanto] faz parte dos

interesses das mulheres que o conflito termine”, posto que o fim da guerra é uma medida generificada por si só, considerando seu impacto diferenciado sobre elas.

Abarcadas as críticas, a seguir analiso o ponto que não foi mencionado ainda e que é fundamental a essa pesquisa: o acordo (v), a respeito das vítimas e da verdade, o qual tinha como objetivo, dentre outras coisas, desenhar os mecanismos de justiça de transição que estão sendo implementados no marco dos Acordos de Havana.

3.6 VÍTIMAS, VERDADE E REPRESENTATIVIDADE SUBSTANCIAL: O ACORDO (V)

O ponto (v) dos Acordos de Havana se refere às vítimas e à verdade. Ele foi discutido e estruturado com base na Declaração de Princípios para a Discussão do Ponto 5 da Agenda, emitida pelas delegações em junho de 2014. Nesta, os dez princípios estabelecidos são:

(i) reconhecimento das vítimas, (ii) reconhecimento de responsabilidade, (iii) satisfação dos direitos das vítimas, (iv) participação das vítimas, (v) esclarecimento da verdade, (vi) reparação das vítimas, (vii) garantias de proteção e de segurança, (viii) garantias de não-repetição, (ix) princípio de reconciliação, e (x) enfoque de direitos. (LA HABANA, 2014, p. 2).

Em conjunto, depreende-se que a lógica oferecida pelo marco de justiça de transição de Havana é a de reconhecer às vítimas enquanto cidadãos e cidadãs e não permitir um intercâmbio de impunidade entre as partes, dado que os direitos à verdade, à justiça e à reparação são compreendidos como inegociáveis (GACP, 2016, p. 124). De fato, como premissa do acordo (v), consta que “ressarcir as vítimas do [conflito] está no centro do Acordo entre o governo [da Colômbia] e as FARC-EP” (idem).

A partir disso, estabeleceram-se alguns objetivos para a estrutura de justiça de transição instalada, quais sejam: (i) esclarecer a verdade sobre os fatos ocorridos durante o conflito armado interno; (ii) garantir proteção e segurança às vítimas, além de justiça pelos crimes cometidos durante o transcurso do conflito; (iii) possibilitar a reparação às vítimas; e (iv), estabelecer garantias de não-repetição. Os objetivos constituídos são, pois, um espelho

das responsabilidades legais que os estados assumem segundo o Direito Internacional, conforme discutido no capítulo 1, marcando um encontro com os padrões internacionais.

Para cumpri-las, criaram-se duas estratégias principais. A primeira diz respeito ao compromisso pactuado de desenhar e implementar políticas públicas que promovam a cultura política, democrática e participativa, com respeito aos direitos humanos, incluindo a diversidade cultural e étnica. A segunda estratégia é a criação do Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não-Repetição (SIVJRNR) (GACP, 2016, p.124).

O SIVJRNR é responsável por coordenar, planejar e promover serviços para as vítimas, assim como se encarregar da responsabilização por crimes perpetrados durante o conflito. Ele é composto por mecanismos judiciais e extrajudiciais que, com um enfoque territorial, diferencial e de gênero, trabalham de forma conjunta com vistas a alcançar a maior satisfação possível dos direitos das vítimas. Ele visa a assegurar um acerto de contas com a sociedade pelos ocorridos, garantindo a segurança jurídica de todos que com ele se envolvam, contribuindo para o fortalecimento de meios de convivência, de reconciliação e de não-repetição do conflito. Em síntese, objetivando a transição do conflito armado para a paz (GACP, 2016, p.128-129).

O sistema está composto por três instituições: a Comissão para o Esclarecimento da Verdade, da Convivência e da Não-Repetição (CEV), a Jurisdição Especial para a Paz (JEP) e a Unidade Especial de Buscas de Pessoas Dadas como desaparecidas no contexto e em razão do conflito (UBPD). A elas, somam-se medidas de reparação integral que seguirão sendo implementadas a partir do fortalecimento e da complementação dos mecanismos existentes — como a Lei de Vítimas (Lei 1.448/2011) e o sistema de Justiça e Paz (Lei 975/05) e as garantias de não-repetição que, segundo o Acordo, estão sobretudo relacionadas com seu ponto (iii), o fim do conflito armado interno (GACP, 2016, p.129-130).

Conforme estabelece o acordo (v), ainda que distintos, os mecanismos e as medidas componentes do Sistema não devem ser entendidos de forma isolada, pois “as experiências internacionais demonstram que a efetividade [...] é maior se aplicados de maneira articulada e complementar” (ibid., p. 127), contrariando as leituras que indicam que, por vezes, os mecanismos não são perfeitamente complementares (VAN ZYL, 2009). Dessa forma, criam-

se relações de condicionalidade¹⁷⁰ e de incentivos, como visto no Timor Leste. Assim, o sistema prevê, por exemplo, o abrandamento de sanções ou o acesso a outros tratamentos penais especiais para pessoas que oferecerem voluntariamente verdades integrais à sociedade por meio de seus mecanismos, além de reparar as vítimas e oferecer garantias de não-repetição¹⁷¹.

A divisão de atribuições do SIJVRNR é a seguinte: a JEP julgará e imporá sanções aos responsáveis por crimes cometidos durante o conflito armado, coordenando seus trabalhos com o Ministério Público e com as organizações de vítimas e de direitos humanos; a CEV é uma comissão da verdade e, como tal, tem o objetivo de esclarecer os fatos ocorridos durante o conflito e reconhecer as experiências e vivências das vítimas, coordenando seus trabalhos com a JEP para entender a extensão das violações cometidas e se ou como punir os perpetradores (WARREN et al., 2017, p 33); a UBPD, por sua vez, tem mandato para dirigir, coordenar e contribuir com a busca de pessoas dadas por desaparecidas no marco do conflito armado da Colômbia.

Segundo o Alto Comissário Jaramillo, o SIVJNR não é, a despeito de sua combinação de mecanismos judiciais e extrajudiciais:

[...] nada de novo em matéria de doutrina de justiça de transição. Era exatamente o que Kofi Annan havia proposto como Secretário Geral da ONU em seu informe de 2004. No entanto, nunca havia sido criado ao mesmo tempo e integrando um só sistema, sendo, sobretudo, acordado de forma negociada com uma guerrilha. (JARAMILLO, 2018, p. 51).

¹⁷⁰ O 5.1.2.I13 do acordo (v) esclarece que: “apresentar a verdade completa significa relatar, quando tiver os elementos disponíveis para fazê-lo, de forma exaustiva e detalhada as condutas cometidas e as circunstâncias de sua realização, bem como as informações necessárias e suficientes para atribuir responsabilidades, a fim de garantir a satisfação dos direitos das vítimas à reparação e à não repetição. O dever de fornecer a verdade não implica a obrigação de aceitar responsabilidades” (GACP, 2016, p. 146).

De acordo com a Sentença Interpretativa TP-SA-SENIT-01 de 3 de abril de 2019, da Seção de Apelação do Tribunal para a Paz, o regime de condicionalidade é um conjunto de condições, tanto positivas como negativas (o não fazer), relacionadas com o compromisso ou com a contribuição efetiva ao esclarecimento da verdade, da reparação das vítimas e da garantia de não repetição, as quais se deve cumprir para poder acessar qualquer tratamento penal especial dentro da Jurisdição Especial para a Paz. O regime de condicionalidade também se estende à obrigação de comparecer diante de todos os órgãos do SIVJNR (JEP, 2019, TP-SA-SENIT-01, 172).

¹⁷¹ A partir da Sentença Interpretativa TP-SA-SENIT-01 de 3 de abril de 2019 da Seção de Apelação do Tribunal para a Paz, pode-se entender o regime de condicionalidade como um conjunto de condições, tanto positivas como negativas (o não fazer), relacionadas com o compromisso ou com a contribuição efetiva ao esclarecimento da verdade, da reparação das vítimas e da garantia de não-repetição, as quais se deve cumprir para poder acessar qualquer tratamento penal especial dentro da Jurisdição Especial para a Paz. O regime de condicionalidade também se estende à obrigação de comparecer diante de todos os órgãos do SIVJNR.

De forma geral, o SIVJNR se estabelece como um marco de justiça restaurativa¹⁷² (GACP, 2016, p.128). Dessa forma, centra-se sobretudo na dimensão social dos delitos cometidos durante o conflito armado, visando a restaurar o laço social danificado durante os processos de reparação e reconciliação entre as vítimas e os infratores, fazendo-o com a mediação e a participação da comunidade. Estabelece que as medidas de reparação devem ter ênfase ao reconhecimento de responsabilidades nos territórios de forma a complementar as medidas de reparação individuais existentes, somando-as a uma resposta de caráter coletivo (idem). Com isso, metodologicamente, o SIVJNR oferece mecanismos que são recomendados por Valji (2012, p. 22) na generificação da justiça de transição, uma vez que, segundo a autora, reparações de natureza coletiva são a melhor forma de lidar com desigualdades sociais sistêmicas, usualmente enfrentadas pelas mulheres.

Outra boa prática encontrada na SIVJNR foi a delimitação de sua atuação com três enfoques: de direitos, diferencial e de gênero. Dessa forma, deve contribuir para a proteção e a garantia do gozo efetivo dos direitos de todos e de todas (GACP, 2016, p. 125), respondendo às características particulares de cada população e território, dando especial atenção para as mulheres, as meninas, entre outras, entendendo-as como as mais afetadas pelo conflito (ibid., p. 128). Nesse esforço, reconhece que os fatos ocorridos no marco do conflito, bem como as ações de esclarecimento e de negação das graves violações de direitos humanos e das graves infrações ao direito internacional humanitário, foram historicamente invisibilizados quando incidiram contra mulheres e meninas (GACP, 2016, p. 187). Com isso, o Sistema parte da visibilização e da denúncia da hierarquização generificadas das violências em mecanismos de justiça de transição e reconhece a sua incidência na sua própria realidade.

Vê-se, portanto, que o sistema de justiça de transição inclui um enfoque de gênero, ao menos de forma alusiva — o que já representa, de certa forma, um reconhecimento e um efeito da representatividade descritiva que as mulheres tiveram ao longo do processo. A letra do acordo dá pouca margem para interpretação do mandato — não que isso seja irrefutável. Como visto nas experiências da Tunísia, da Guatemala e do Brasil, por vezes, para garantir

¹⁷² Segundo Zehr (2002, p. 12), um dos maiores nomes da justiça restaurativa, o conceito busca rever os papéis e as necessidades que existem dentro dos convencionais sistemas judiciais penais ocidentais. Nesse sentido, não entende o delito simplesmente como uma forma de violação da lei, senão como uma agressão às pessoas, ao tecido social e à comunidade. Tampouco limita a compreensão dos crimes e ofensas como sendo pertencentes a uma dimensão pública — isto é, de interesses apenas da sociedade e de obrigações com o estado —, senão entende-os como tendo dimensões privadas, locais, pessoais e interpessoais que devem ser consideradas na experiência da justiça.

certa perspectiva de gênero, é necessário estressar a fonte constitutiva das instituições de forma a ampliá-las. Todavia, de partida, os mecanismos estabelecidos no ponto (v) do Acordo, em seu conjunto, são indiscutivelmente generificados. Nas próximas sessões, vejo como isso transparece em cada um deles.

3.6.1 Jurisdição Especial para Paz

Como dito anteriormente, a JEP é o componente judicial do SIVJRN. Ela é responsável por, ao longo de quinze anos (GACP, 2016, p. 145), administrar a justiça, investigar, esclarecer, perseguir e sancionar os crimes mais graves e representativos ocorridos durante e em razão do conflito, em busca de “responsáveis máximos”, com base no princípio de responsabilidade de comando (GACP, 2016, p. 155-156). Logo, ela é delimitada por três competências: a material, a temporal e a pessoal. Esta última abarca não apenas os responsáveis máximos, mas todas as pessoas que, direta ou indiretamente, participaram do conflito e participaram de forma significativa em crimes que se enquadram na competência da Jurisdição — inclusive, agentes do Estado ou colaboradores e financiadores dos atores armados (ibid., 149).

Assim como o SIVJRN, a JEP é regida por um enfoque de gênero. Para garantir sua aplicação efetiva em todos os processos e métodos, a arquitetura institucional da jurisdição possui uma Comissão de Gênero. A sua função é analisar os casos à luz do marco jurídico nacional e internacional em matéria de violência de gênero contra as mulheres. O órgão é composto por seis pessoas, entre os magistrados e as magistradas da JEP, que, ademais de aplicar o enfoque, devem fazer do órgão uma instância consultiva em termos de precedentes para igualdade de gênero e a não-discriminação (ONU, 2021, p. 85).

Outrossim, o componente judicial do Sistema parte do reconhecimento de que as graves violações aos direitos humanos ocorridas durante o conflito são mais graves quando cometidas contra mulheres e meninas. Devido ao impacto diferencial, estabelece-se que esses sujeitos coletivos merecem reparação e proteção também especiais e que os casos que os envolvam devem ser priorizados (GACP, 2016, p. 144). Os efeitos dessas provisões são vistos na regulamentação da JEP, uma vez que a Sala de Reconhecimento, responsável pela

seleção e abertura de casos, inseriu entre os critérios para sua metodologia de priorização o impacto diferenciado em grupos sociais, incluindo o elemento de gênero (JEP, 2018, p. 11).

Outro marco de representatividade substancial dos interesses das mulheres na JEP já foi mencionado brevemente. Trata-se do limite traçado para a concessão de anistias e indultos¹⁷³: os crimes de lesa-humanidade, genocídio e as graves e sistemáticas infrações ao Direito Internacional Humanitários, entre eles especificamente o crime de “acesso carnal violento e outras formas de violência sexual” (GACP, 2016, p. 151), sobretudo se ocorrerem contra populações vulnerabilizadas, como mulheres, meninas e sujeitos de proteção especial, como indígenas e povos étnicos¹⁷⁴. Ao estabelecer a inadmissibilidade, “o Acordo garante às vítimas o acesso à justiça de forma coerente com o marco normativo do direito internacional dos direitos humanos, além de reconhecer a violência sexual como uma forma de violência de gênero” (ONU, 2021, p. 84).

Como visto em outros países, como Timor Leste, Peru e Serra Leoa, a fim de desenhar procedimentos para evitar a revitimização, os Acordos de Havana estabeleceram a criação da Equipe Especial de Investigação de Violência Sexual, ligada à Unidade de Investigação e Acusação (GACP, 2016, p. 169). Ela é responsável por aplicar procedimentos especiais e níveis probatórios específicos para casos de VSBG, recepcionando o padrão internacional estabelecido pelo Estatuto de Roma, além de precedentes estabelecidos pela Corte Constitucional em matéria de participação das vítimas em processos penais¹⁷⁵, analisados anteriormente. Quando implementada, deliberou-se que a equipe especial fosse

¹⁷³ A regulamentação da JEP, a Lei nº 1.957, que formula seu estatuto de funcionamento, recepcionou a cláusula de exclusão para as anistias e indultos, especificando os crimes de violência sexual (COLÔMBIA, 2019, art. 42º). A inaplicabilidade se estende para agentes do Estado que não têm acesso aos mecanismos especiais, tais quais a renúncia à ação, à sanção ou às responsabilidades penais (ibid., art. 45º) e a liberdade condicional e antecipada de transição (ibid., art. 52º) se condenados por crimes de natureza sexual.

¹⁷⁴ Como precedente, em 2019, a Sala de Indulto e Anistia negou a Óscar Enrique de Lima Contreras, ex-membro das FARC-EP, o direito a anistia. O argumento foi a verificação de delitos de violação sexual e de recrutamento de menores cometidos contra uma menor da etnia Wayuu em 2014: “A Comissão Étnica indicou que, neste caso, a violência sexual corresponde a uma prática comum contra os povos étnicos, que pode ser enquadrada em padrões de discriminação e dominação cultural [...], a Comissão de Gênero assinalou que o conflito armado aumenta o risco de mulheres sofrerem violência de gênero[...] e que a violência sexual ‘também é uma forma de mostrar poder, dominação e uma manifestação clara do que constitui abuso de poder, especialmente em contextos como o conflito armado’”(JEP, 2019, Comunicado 091).

¹⁷⁵ Em 2018, a Unidade de Investigação e Acusação publicou o seu protocolo de comunicação com vítimas de VSBG. Nele, estabelece os direitos das vítimas de violência sexual, como direito à privacidade, a não confrontar o agressor, a receber apoio financeiro para os trâmites, a ter acompanhamento psicológico e psicossocial, a ser atendidas em lugares alternativos e apropriados, a tratamentos de saúde para doenças sexualmente transmissíveis, a ser informadas sobre possibilidade de aborto e decidir acerca da interrupção da gravidez ou não, ademais tem o direito de não ser questionadas a respeito de sua vida passada, comportamento prévio ou privado. Ver: JEP, Protocolo de comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación con las víctimas de violencia sexual. Bogotá: 2018.

composta apenas por mulheres (JEP, 2018 (b), p. 36), algo relevante em termos de representatividade e seus possíveis efeitos, além de ser uma demanda para a justiça devidamente generificada.

Essa demanda, porém, não é consensuada. Warren et al. (2017) relatam que houve desacordo entre as organizações de mulheres a respeito do foco dado à violência sexual durante as negociações de Havana. Segundo elas:

[...] algumas se preocupavam que ao focar na violência sexual, outras questões que afetavam as mulheres, como as restituições de terras, seriam negligenciadas. Outras argumentavam que a paz não poderia ser alcançada sem lidar com a violência sexual. (WARREN et al., 2017, p. 42).

A lógica não é surpreendente. Espelha a literatura feminista de justiça de transição e é uma preocupação real diante dos aprendizados com os mecanismos implementados no Peru, onde houve um desequilíbrio na priorização dos crimes dessa natureza nas análises generificadas, gerando um estreitamento do alcance do enfoque de gênero. Não obstante, conforme defende Franke (2006), o fim da impunidade para delitos sexuais é uma das grandes contribuições da justiça de transição feminista. Não obstante, “dado que historicamente a violência sexual demonstrou ser um dos delitos com menos condenações, a garantia de acesso à verdade, à justiça, à reparação e à não repetição para as vítimas desses crimes requer mais mecanismos particulares” (ONU, 2021, p. 84).

Outra demanda da justiça de transição feminista acolhida diz respeito à inclusão e à diversidade nos espaços de decisão dos mecanismos. Assim, os Acordos de Havana inseriram provisões a respeito. O organograma da JEP reflete isso. Entre as três Salas de Justiça e as quatro sessões do Tribunal Especial para a Paz as mulheres são vinte e um dos trinta e oito magistrados (53%), que, por sua vez, são 10,5% indígenas e 10,5% negros. A representatividade de gênero é maior entre as Salas (66%) do que nas Sessões (45%) e a juíza Martha Patricia Linares preside o Tribunal Especial. Logo, cumpriu-se com as provisões do ponto (v) sobre a composição dos órgãos com critérios de paridade de gênero e de diversidade étnica e cultural na Sala de Reconhecimento (GACP, 2016, p. 154), no Tribunal para a Paz (ibid., p. 167), na Sala de Indulto e Anistia e na Sala de Definição (ibid., p. 168), ainda que seja possível ampliar a representação étnica.

Entre os órgãos, parece-me oportuno destacar a Sala de Reconhecimento, responsável pela seleção e priorização dos casos para abertura. Primeiro porque se estabelece que ela deve ter conexão direta com as OSCs¹⁷⁶ e suas petições para a abertura de casos (ibid., p. 154), segundo porque ao priorizar os casos, torna-se um espaço estratégico para litígios que viabilizem as violências contra mulheres. Entre a equipe, cinco das seis magistraturas são de mulheres, há diversidade étnica e se nota um currículo relevante relacionado à justiça de transição generificada e ao trabalho com organizações de mulheres, incluindo indígenas e afro-colombianas¹⁷⁷ (JEP VISIBLE, Magistrados de las Salas).

Dessa forma, nota-se que houve efeitos substanciais da participação de mulheres e representativos do enfoque de gênero no nível normativo no âmbito da JEP. Ainda assim, há muitos desafios para sua execução. Eles envolvem desde questões operacionais e orçamentárias — fator limitante no Peru — a fatores conceituais, como o aprofundamento para violências não-visibilizadas, a exemplo das que impactam os direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, conforme previsto pelo ponto (v) do acordo e aplicado em países como a Tunísia, abrangendo também elementos de aplicabilidade e implementação das metodologias previstas. No entanto, é possível tecer alguns comentários sobre o que foi desenvolvido.

3.6.1.1 Breves considerações sobre questões de gênero nos macrocasos

Até a conclusão desta dissertação, a Sala de Reconhecimento da Verdade, da Responsabilidade, da Determinação dos Fatos e Condutas da JEP havia apresentado sete

¹⁷⁶ Segundo o Comunicado nº 071 da JEP, até maio de 2020 a Sala de Reconhecimento tinha recebido cerca de 274 relatórios de OSCs e de instituições estatais com denúncias de casos ocorridos ao longo do conflito, ao menos vinte deles foram entregues por organizações de mulheres (7,2%).

¹⁷⁷ Especificamente, na presidência da Sala de Reconhecimento está Nadiezhda Natazha Henríquez Chacín, afro-colombiana experiente em direitos indígenas e afrodescendentes com uma forte trajetória de atenção à diversidade; na vice-presidência está Belkis Isquierdo, indígena do povo Arhuauca que trabalhou doze anos no setor público com o fortalecimento dos direitos dos povos indígenas e das comunidades étnicas e a defesa constante dos direitos das mulheres. Na Sala, como juíza, está Lily Andrea Rueda, que atuou como consultora de organizações feministas centrais no processo de paz e como assessora legal de mulheres vítimas do conflito. Por fim, a Sala é composta por duas das principais acadêmicas colombianas a contribuir com a literatura feminista sobre justiça de transição: Catalina Díaz, que foi uma das responsáveis por garantir o programa especial de acesso à justiça para mulheres sobreviventes de violência sexual, e Julieta Lemaitre, que se apresentou como “feminista” na carta de motivação apresentada para integrar a JEP e mencionou a sua experiência com o enfoque de gênero como um diferencial, indicando que a perspectiva deve permear a análise. Ver: JEP VISIBLE, Los Magistrados en las Salas.

autos de macrocasos. Três deles são relevantes em termos de aplicação do enfoque de gênero. Quais sejam: o Macrocaso nº 01, sobre retenções ilegais de pessoas pelas FARC-EP, o Macrocaso nº 05, a respeito das graves violações ao Direito Internacional Humanitário e aos direitos humanos no território e na região norte de Cauca e sul do Vale do Cauca, e o Macrocaso nº 04, que versa sobre as violações ocorridas na região de Urabá.

No Macrocaso nº 01, com base no princípio da responsabilidade de comando (TPI, 1998, art. 28º), a Sala determinou que três dos oito principais líderes das Farc submetidos à JEP¹⁷⁸ cometeram, individualmente e por omissão, os tipos penais autônomos de estupro e de violência sexual, entre outros crimes de lesa-humanidade e violações das Convenções de Genebra. Ademais, ao comandante do Bloco Sul, Milton de Jesus Toncel, foi atribuída a coautoria imediata por esses crimes (JEP, Auto 019/2021, p. 2). Menciona-se, na análise, que apesar de serem atos isolados¹⁷⁹ (ibid., p. 265), tais condutas são de “maior gravidade e relevância para o caso” (ibid., 240-241, § 650).

Apesar do reconhecimento de um caso isolado de violência sexual (ibid., p. 217, § 579), os submetidos à Jurisdição não reconheceram suas responsabilidades sobre os trinta e oito casos de violência sexual de especial gravidade identificados, notadamente contra mulheres e menores (ibid., 240-241). A exceção se deu por parte do Comando Conjunto Central que reconheceu que “houve cumplicidade por omissão” em atos de violência sexual ocorridos em 1993 (idem).

À JEP, as vítimas destacaram, por meio de suas participações, que a contribuição voluntária de memória coletiva feita pelos líderes das FARC-EP não menciona condutas de violência sexual, razão pela qual exigiram, em termos de justiça restaurativa, o reconhecimento pelos fatos ocorridos e que se afaste o discurso de que não há responsabilidade por omissão (ibid., p. 247)

O enfoque de gênero aparece também no Macrocaso nº 05, a respeito das graves violações aos direitos humanos na região norte do Cauca e sul do Vale do Cauca. Neste, a

¹⁷⁸ Individualmente, determina-se a responsabilidade de comando pelos crimes de violência sexual e estupro a Rodrigo Londoño Echeverry, Juan Hermilo Cabrera Díaz, Pablo Catatumbo.

¹⁷⁹ No Auto 019/21, a JEP informa que, das mais de 2.100 vítimas credenciadas no momento da análise, vinte e seis relataram ter sido vítimas de violência sexual e, destas, três relataram privação de liberdade seguida de violência sexual, seguida de recrutamento forçado. Dos 367 arquivos distribuídos ao escritório, foi identificado apenas um caso de acesso carnal violento — tipo jurídico similar ao de conjunção carnal — violento. A JEP esclarece que os arquivos ainda estão em estudo, pois houve progresso na revisão de apenas 60% deles (JEP, Auto 019/21, p. 265).

Sala reconheceu que três organizações e dez vítimas individuais sofreram de violência sexual no marco do conflito, dando especial visibilização às experiências e vivências de mulheres afro-colombianas e a pessoas LGBTI, cujas organizações mobilizaram as denúncias que justificaram a abertura do macrocaso. Vale ressaltar que o Macrocaso nº 05 teve como justificativa de abertura a priorização de casos que afetam os sujeitos coletivos de forma diferenciada, assim como o Macrocaso nº 04. Neste, considerou-se que as violações investigadas afetaram sobremaneira as comunidades indígenas em seus territórios autônomos¹⁸⁰ e as mulheres indígenas.

A despeito desses andamentos e de ter reconhecido vítimas de violência sexual em quatro dos sete macrocasos, relatório da ONU (2021, p. 87) indica que “diante da magnitude e da gravidade da ocorrência de VSBG no contexto do conflito armado, o movimento de mulheres e de vítimas de violência sexual está aguardando a abertura de um macrocaso específico sobre violência sexual na JEP”.

3.6.2 Comissão para o Esclarecimento da Verdade (CEV)

A Comissão para o Esclarecimento da Verdade, da Convivência e da Não-Repetição (CEV) é o segundo mecanismo do SIVJRNR. Trata-se de uma instituição independente, imparcial, não-governamental e cujos esforços devem estar centrados nas vítimas (GACP, 2016, p. 132-133). Assim como os demais componentes do sistema, ela possui vigência limitada. Seu funcionamento, no entanto, é o mais curto dentre eles, tendo previsão para concluir as atividades em agosto de 2022¹⁸¹.

Durante o seu período de funcionamento, conforme delimitado pelos Acordos, ela buscará cumprir seus três objetivos, quais sejam: (i) promover a convivência nos territórios, criando ambientes transformadores que permitam a resolução pacífica de conflitos em

¹⁸⁰ Há um protocolo de coordenação interjurisdicional e um diálogo intercultural institucionalizado entre a Jurisdição Especial Indígena — que atua sobre os territórios autônomos — e a JEP. Neste, reconhece-se a jurisdição própria e as faculdades jurisdicionais da Jurisdição Especial Indígena, a participação das autoridades indígenas e, entre outras medidas, implementa ações diferenciais que incluem critérios específicos para casos de violência sexual contra mulheres indígenas (ONU, 2021, p. 100-101).

¹⁸¹ Inicialmente, a previsão de atuação da CEV era de 28 novembro de 2018 a novembro de 2021 (GACP, 2016, p. 138). No entanto, por meio da Decisão C-337 de 1º de outubro de 2021, a Corte Constitucional autorizou de forma unânime a prorrogação dos trabalhos em 9 meses, até agosto de 2022, em razão da pandemia de COVID-19. (CORTE CONSTITUCIONAL, 2021).

ambientes transformadores de *igualdade de oportunidades para homens e mulheres*; (ii) promover e contribuir para o reconhecimento, tanto das vítimas como cidadãos e cidadãs que tiveram seus direitos violados, enquanto sujeitos políticos, e promover o reconhecimento voluntário de responsabilidades individuais e coletivas de pessoas que, direta ou indiretamente, participaram no conflito; e (iii) contribuir para o esclarecimento dos fatos¹⁸², oferecendo explicação ampla da complexidade do conflito, de tal forma que promova um entendimento compartilhado entre toda a sociedade, *em especial sobre os aspectos menos conhecidos do conflito, como seu impacto entre meninas e adolescentes e a sua violência de gênero* (ibid., p. 131).

Segundo Gómez (2020, p. 135), no marco das negociações de paz, a criação de uma comissão da verdade foi uma das demandas centrais dos movimentos de vítimas, de mulheres e feministas, étnicos e de direitos humanos, dentre outros. Isso está representado já no seu mandato constitutivo, como visto acima, dado que ele parte do entendimento de que a CEV não se insere em contextos neutros, nem o da guerra, tampouco o da paz. Dessa forma, ela se assemelha às gerações de comissões estudadas no primeiro capítulo que, destarte, possuem a atribuição de dar visibilidade às hierarquias da violência que são afetadas pelos vetores de gênero. Outrossim, em diálogos com as ampliações de mandato das comissões, a CEV é estabelecida já com a missão de analisar violações de direitos econômicos, sociais, culturais e, de forma inovadora e reconhecadora das comunidades originárias e tradicionais, também se debruça sobre os direitos ambientais (ONU, 2018, p. 36). Não há uma definição de vítima que abarque esses direitos, porém, conforme foi visto na Tunísia.

Permeado pela perspectiva transversal dos Acordos de Havana, o trabalho da CEV deverá se calcar em um adequado enfoque diferencial e de gênero que permita evidenciar as formas como as mulheres foram afetadas de maneira específica pelo conflito (GACP, 2016, p. 131). Isso, para Gómez (2020, p. 136) estabelece por si só uma vitória e uma representação das demandas dos movimentos de mulheres. Segundo leitura de Chaparro e Martínez (2016, p. 112), a premissa é de que, nas suas atividades, a CEV auxilie na construção de consciência

¹⁸² O marco legal que regulamentou a CEV, o Decreto 588 de abril de 2017, especifica que deverá se esclarecer treze aspectos centrais da dinâmica do conflito armado interno, quais sejam: as práticas que constituem graves violações dos direitos humanos e graves infrações ao DIH; as responsabilidades coletivas das FARC e do Estado; fenômenos como o paramilitarismo, o deslocamento forçado e a expropriação de terras; e os diferentes impactos do conflito a nível individual, coletivo e na democracia.

sobre como formas específicas de violência ocorridas durante o conflito reproduziram mecanismos históricos de discriminação e estereótipos de gênero.

A instituição foi regulamentada pelo Decreto 588/2017 e se recepcionou o enfoque de gênero nas provisões, indicando que, no desenvolvimento do seu mandato e de suas funções, a CEV levará em conta as distintas experiências, o impacto diferencial e as condições particulares das pessoas, dando especial atenção à vitimização sofrida pelas mulheres (COLÔMBIA, 2017, art. 8º). Gómez (2020, p. 142) nota que a regulamentação dá uma força maior ao enfoque de gênero ao especificar a vitimização das mulheres, ao passo que o enfoque étnico é coadjuvante, não havendo menção às populações indígenas e negras — afro-colombianas, palenqueiras e raizais —, de maneira que demonstra forte representação dos movimentos feministas e um débil reconhecimento do país com relação às suas estruturas racistas. Mais que isso, parece-me, fortalece o argumento dos movimentos de mulheres indígenas e afro-colombianas de que houve pouca representatividade nas mulheres que compareceram a Havana.

Não obstante, com vistas a garantir a implementação do enfoque de gênero, os Acordos de Havana criaram a o Grupo de Trabalho de Gênero (GTG) (GACP, 2016, p. 137). O órgão tem tarefas específicas de caráter técnico similares às encontradas nos seus pares no Peru e no Timor Leste, de modo que auxilia na investigação de padrões generificados de violações de direitos humanos, na sistematização de casos e informações e no preparo de audiências, para assegurar o *gendermainstreaming* (idem). Ao contrário do que ocorreu nesses países, porém, o grupo está estabelecido desde o princípio do mandato da Comissão, antes mesmo de sua regulamentação, ainda que tenha sido por ela recepcionada (COLÔMBIA, 2017, 13º, § 10). Ademais, diferentemente do que ocorreu nesses casos, “ainda que o grupo de trabalho seja o único a tratar do tema, ele deverá se responsabilizar pela revisão de metodologias para que todos os instrumentos da CEV tenham um enfoque de gênero que seja coordenado junto às organizações de mulheres e de LGBTIs” (CHAPARRO; MARTINEZ, 2016, p. 113). Trata-se, portanto, de uma responsabilidade compartilhada.

Por fim, outra função estabelecida para o GTG é a de criar laços de interlocução com a sociedade civil e com a academia. Algo que facilita o trabalho é o vínculo anterior das integrantes do GTG com organizações feministas e de mulheres (GÓMEZ, 2020, p. 143), o

que é um municionador do trabalho transformador de gênero, como visto com a Unidade de Vítimas e o enfoque de gênero da Lei 1.448.

Em termos de representatividade e inclusão, conforme estabelecido nos Acordos de Havana (2016), a CEV é composta por onze cadeiras. Para a seleção, define-se que haverá um processo aberto de candidaturas amplas e plurais para todos os setores sociais — incluindo as vítimas. A seleção é feita por um Comitê de Escolha que, contra as boas práticas estabelecidas por Valji (2012), não possui representação de organizações de mulheres¹⁸³. Não obstante, assim como na JEP, estabelece-se que haverá paridade de gêneros e diversidade em termos de representação interdisciplinar, regional e cultural (GACP, 2016, p. 137).

De fato, dentre as integrantes da CEV, estão representados homens e mulheres, nacionais da Colômbia e estrangeiros. Em termos de experiências de trabalho, encontram-se diversas trajetórias, incluindo formações religiosas, militares, das áreas jurídicas, sociológicas, sanitárias, culturais e do ativismo social. Tão notável quanto a multidisciplinaridade está a representatividade de gênero. Em sua conformação original, a CEV era composta por seis homens e cinco mulheres (45%), houve, porém, uma redução de representatividade quando da morte de Ângela Salazar em 2020¹⁸⁴. Ainda assim, é a mais paritária das sete comissões, se comparada aos casos estudados no capítulo 2.

Em termos de representatividade, diversidade e interseccionalidade, é válido comentar as trajetórias das comissionadas. Todas as informações foram retiradas do perfil oficial dos membros da CEV¹⁸⁵. Apresento: Alejandra Miller, líder no movimento feminista da Colômbia, economista e mestre em estudos políticos que atuava como integrante da

¹⁸³ O comitê de seleção foi composto por Cláudia Vaca González (Presidenta), representando a Comissão Permanente do Sistema Universitário do Estado; Álvaro Gil Robles, da Corte Europeia de Direitos Humanos; Juan Méndez, jurista designado pela delegação da Colômbia do ICTJ; José Francisco Acuña, representando a Corte Suprema de Justiça da Colômbia; e Diego García-Sayán, em nome do Secretário Geral da ONU. Ver: MINISTERIO DA JUSTIÇA. ABC del Comité de Escogencia. 2017. Disponível: www.minjusticia.gov.co/programas-co/justicia-transicional/Documents/.

¹⁸⁴ A Comissária Ângela Salazar faleceu em 2020 por complicações advindas da COVID-19, sua posição foi ocupada por Leyner Palacios Asprilla. Palacios é líder comunitário com mais de duas décadas de atuação na região do Chocó e do Pacífico Colombiano, dedicado às comunidades afro-colombianas afetadas pelo conflito e atuou como Secretário Geral da Comissão Interétnica da Verdade do Pacífico (CIVP), que investigou os impactos do conflito sobre a região e suas comunidades durante o conflito. Segundo o perfil dos integrantes, disponível nas páginas oficiais da CEV: "Como comissionado, [Palacios Asprilla] quer continuar com o legado da falecida [Angela] Salazar, chegando aos territórios mais profundos em um trabalho conjunto com os demais comissionados e com a CIVP".

¹⁸⁵ CEV. Los y las comisionadas. Disponível em: www.comisiondelaverdad.co/la-comision/los-y-las-comisionadas.

organização de mulheres *Ruta Pacífica*; Ángela Salazár, mulher negra de Chocó, foi líder comunitária integrante da *Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz* e líder da mesa de vítimas do departamento de Apartadó, comprometida com a visibilidade da verdade do povo negro, afro-colombiano, raízal e palenqueiro; Patricia Tobón, mulher indígena emberá, advogada, documentou durante anos as violações aos direitos humanos nos territórios indígenas; Marta Ruíz, jornalista responsável pela cobertura do conflito armado por vinte anos, focada na análise do desenvolvimento e no conflito nas zonas rurais; e a arquiteta Lucía Gonzáles, ex-diretora do Museu Casa da Memória de Medellín e especialista na formulação de projetos culturais ligados à transformação social. Nota-se, portanto, que as integrantes da mesa representam a visibilização e a materialização do direito à verdade para sujeitos coletivos marginalizados, como as mulheres, comunidades racializadas e também marginalizadas.

O trabalho que a CEV está realizando desde novembro de 2018 será apresentado em breve, em 2022. Como resultado, entre os objetivos estabelecidos pelos Acordos de Havana, está a apresentação de um relatório final que considere os diferentes contextos, reflita as investigações feitas e contenha conclusões e recomendações (GACP, 2016, p. 136). A implementação destas serão monitoradas e acompanhada por OSC, incluindo organizações de vítimas e de direitos humanos, os quais deverão prestar contas à sociedade com relatórios que analisem a aplicação das recomendações considerando o impacto destas sobre as mulheres e sobre o gênero (ibid., p. 139).

Assim, a arquitetura institucional e a metodologia propostas indicam boas práticas e um caminho parecido, mas ainda mais robusto, se comparadas às de outras comissões generificadas. De fato, há espelhamentos claros do amadurecimento das comissões da verdade e das suas generificações diante das críticas feministas da justiça de transição. Mais do que isso, há reflexo das mobilizações de movimentos feministas e de mulheres durante e antes das negociações de Havana e da substancial representatividade que alcançaram.

Para alcançar seu potencial transformador, será imperativo que mulheres, meninas e pessoas LGBTI sejam contempladas não só nas metodologias das equipes de trabalho, senão também na prática. Ora, não se trata apenas que estejam presentes — representadas de maneira descritiva, que sejam escutadas, que haja paridade de participação nos depoimentos e relatos tomados. Para além da inclusão das vivências, é necessário ter um enfoque diferenciado, apurado, para analisá-las. Isso é o principal desafio de implementação da CEV

neste eixo. Diante dos casos e à luz dos eventos, será sempre necessário indagar: aqui estavam mulheres e meninas? Para elas, foi diferente o que ocorreu?

Gómez (2020) indica que houve avanços. Primeiro, na própria regulamentação da CEV, com o desenho de suas estruturas, marcos conceituais, seleção de equipe e definição de metodologias; segundo, com a aproximação institucionalizada com movimentos feministas e com a academia com a assinatura de acordos de entendimento e colaboração; terceiro, com a realização de atos de reconhecimento que garantem o direito à verdade, às reparações simbólicas e à memória, ademais de ter aberto lugares de acolhida para mulheres, as *Casas de la verdad* a partir de recomendações de OSCs; quarto, ter feitos esforços de viabilização e difusão das realidades das mulheres, incluindo suas ações de resistência; quinto, ter metodologias específicas para a aplicação de um enfoque interseccional que considere raça, etnias, ciclo de vida e localidade; e sexto, de ter realizado entrevistas aprofundadas em que 60% das pessoas que participaram eram mulheres, além de ter se comprometido com outras 2.000 a mais (p.146). Sobre isso, a considerar pelos resultados positivos que um décimo dessas entrevistas trouxe para o Timor Leste em termos de visibilização, é, de fato, um bom começo.

Em geral, até o momento, os esforços da CEV foram reconhecidos pela Alta Instância Especial de Gênero, criada no ponto (vi) dos Acordos, no seu relatório *Enfoque de género y paz territorial: balance a tres años de la firma del Acuerdo* (2019). Segundo ele:

[...] a CEV conta com uma mesa técnica de gênero integrada por organizações de mulheres, organizações LGBT, feministas acadêmicas, especialistas em temas de paz. A CEV conta com um conjunto de ferramentas para garantir o enfoque de gênero como, por exemplo, a política de gênero, o guia para abordagem da violência sexual, aportes conceituais para a inclusão do enfoque de gênero na Comissão, o guia para prevenção do assédio sexual dentro da unidade, uma matriz para a prevenção de danos de gênero nos territórios. Ademais, foram elaborados uma série de relatórios realizados junto com organizações de mulheres, assim como projetos. (ALTA INSTÂNCIA ESPECIAL DE GÊNERO, 2019, p. 34).

No entanto, em que pese já haver realizado ações importantes para as mulheres, como atos de reconhecimento da dignidade de mulheres e de pessoas LGBTI vítimas de violência sexual no marco do conflito (CEV, 2020) há muitos desafios para a aplicação do enfoque na CEV. O mandato tem potencial transformador grande, uma vez que pode promover a construção de narrativas de verdades mais completas e que analisem as causas e os impactos do conflito sobre as mulheres pensando responsabilidades coletivas — ações e omissões

(ONU, 2021, p. 108), aplicá-lo, porém, pode ser um desafio. Uma vez publicado o relatório final, o potencial transformador da instituição e da perspectiva de gênero pautada desde antes das negociações de paz poderá ser verificado em investigações futuras.

3.6.3 Outros mecanismos do SIVJRNR

Um terceiro mecanismo criado no marco do SIVJRNR foi a UBPD. Conforme transmitido pelo nome da instituição, ela tem mandato para dirigir, coordenar e contribuir com a busca de pessoas dadas por desaparecidas no marco do conflito armado interno da Colômbia. Estabelecida com mandato temporal de vinte anos, e sem possibilidade de renovação, a UBPD é um mecanismo extrajudicial, humanitário, autônomo e independente dentro do sistema (GACP, 2016, p. 139)

Segundo Chaparro e Martínez (2016):

[...] ainda que não conte com menções específicas sobre o enfoque de gênero, se estabelece que, para o desenvolvimento de suas funções, a UBPD conta com a participação de organizações de vítimas e organizações de defensores de direitos humanos. (MARTÍNEZ, 2016, p. 94).

A partir da colocação das autoras, entende-se que a atuação de mulheres — a sua inclusão — por meio dessas organizações poderá garantir um alinhamento de demandas.

Por fim, o quarto componente do SIVJRNR são os mecanismos integrais de reparação (GACP, 2016, p. 178). Segundo a ONU Mulheres (2016, p. 37) há, entre eles, seis medidas que incorporam a perspectiva de gênero à sua concepção, no entanto, a metodologia considera apenas menções diretas. De forma mais ampla, há outras que valem a menção. Por exemplo, como já mencionado, o fato de se prever ações coletivas de reparação com enfoques transformativos, reparadores e comunitários (GACP, 2016, p. 176) responde a algumas das boas práticas encontradas para promover medidas reparatórias com viés de gênero. De forma mais direcionada e complementar também, estabelece-se que haverá participação das mulheres vítimas e de suas organizações nos espaços que definem as prioridades para a implementação de reparações coletivas que estarão a cargo da Unidade de Vítimas (GACP, 2016, p. 180). É válido notar que a construção de políticas de reparação

junto com as comunidades foi uma boa prática encontrada no Timor Leste e que foi revertida em mudanças substanciais no país.

Nesse sentido, há incorporação do enfoque de gênero nos planos nacionais de reparação previstos para incidir também sobre as OSC, entre eles estão nomeadas as organizações de mulheres (GACP, 2016, p. 180-181). Vale mencionar que, segundo Chaparro e Martín (2016, p. 118), a medida tem como objetivo que as próprias organizações reconheçam suas características especiais de vitimização diante das demais e recuperem suas identidades e seus potenciais organizativos, de forma a reconstruir a capacidade de incidir sobre o desenvolvimento de políticas locais e nacionais. Trata-se, portanto, de um fortalecimento ou uma retroalimentação do caráter reparatório.

Há também medidas largamente pautadas pela jurisprudência da Corte Constitucional, dado seu reconhecimento de que as mulheres sofrem mais com os impactos psicológicos do conflito. Dessa forma, as reparações integrais previstas nos Acordos de Havana incluem a reabilitação psicossocial, com a ampliação da cobertura pública e territorial da capacidade de atenção e da qualidade do atendimento de saúde mental, com vistas à recuperação das vítimas, particularmente das sobreviventes de violências sexuais (GACP, 2016, p. 181). A reabilitação comunitária com enfoque de gênero e diferencial também foi prevista (*ibid.*, p. 182).

Por fim, os mecanismos de reparação integral também incidem sobre a violência que mais afetou as mulheres colombianas e que o fez de forma diferenciada, aguda e específica, conforme reconheceu a Corte Constitucional (2008). Trata-se do deslocamento forçado. Nesse sentido, os Acordos de Havana preveem o estabelecimento de programas coletivos de retorno e recolocação assistidos e acompanhados com enfoque territorial, de gênero e étnico. A medida abarca pessoas deslocadas internamente e as pessoas refugiadas que estão no exterior (GACP, 2016, 182-183). Ademais, os programas estão entrelaçados com as políticas definidas no ponto (ii) para a restituição de terras, que priorizam as mulheres e lhes dão garantias de inclusão para meios de financiamento e sustento. Possivelmente, essas provisões podem ter impacto ainda mais significativo para o enfoque de gênero se adequadamente implementadas, considerando as cifras de deslocadas internas mulheres e refugiadas, bem como reconhecendo a maneira em que foram impactadas por essas violências. Sendo uma fundamentação para uma generificação das reparações que transcende o essencializador

ângulo da violência sexual, ao mesmo tempo em que abarca reconhecimentos de violências menos tradicionais e visibilizadas, cujas raízes estão nos direitos socioeconômicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao empreender a investigação a respeito da generificação da justiça de transição, utilizando como estudo de caso a Colômbia, procurei entender de que forma as estruturas desenhadas nos Acordos de Havana abarcaram questões de gênero e se a inclusão das mulheres ao longo do processo de paz se refletiu em provisões substancialmente representativas para este grupo social no Acordo Final. Para isso, estabeleci as expectativas da literatura feminista de justiça de transição para os efeitos da generificação desses mecanismos, identifiquei os patamares anteriores do uso do enfoque de gênero no país e alhures e destaquei marcos de representatividade nas negociações ocorridas em Cuba e nos compromissos ali firmados.

O levantamento bibliográfico feito permite considerar que, a despeito de ser uma linha teórica recente, que ganhou tração só a partir de 2006, as críticas feministas à justiça de transição oferecem contribuições a essa “área de atividade e de pesquisa que se volta para a maneira como as sociedades lidam com legados de violações de direitos humanos e atrocidades em massa” (MEZAROBBA, 2011, p. 245), fortalecendo a construção de futuros mais democráticos e pacíficos, mas também mais equitativos.

Por meio da revisão da literatura, identifiquei ao menos cinco contribuições que o reconhecimento das ordens de gênero (CONNELL; PEARSE, 2015) fornece à justiça de transição, quais sejam: (i) limita a impunidade à violência sexual e baseada em gênero (FRANKE, 2006); (ii) analisa a construção de hierarquias generificadas de violações reconhecidas por mecanismos de justiça de transição (BELL; O’ROURKE, 2007); (iii) promove instrumentos de reparação sensíveis ao gênero (RUBIO-MARÍN; DE GRIEFF, 2007); (iv) visibiliza as narrativas e vivências de mulheres diante da vítima universal, sobretudo por meio de comissões da verdade (NI AOLÁIN, 2007); e, por fim, (v) demonstra a relevância da participação de mulheres nas instituições que desenharam mecanismos de justiça de transição, fomentando a inclusão (BORER, 2009).

Considerando as reflexões, ao longo das últimas duas décadas, evidenciou-se um aumento, ainda que lento, da participação de mulheres em processos de paz e, paralelamente, identificou-se um crescimento nas provisões que referenciam mulheres nos acordos firmados e nos marcos de justiça de transição estabelecidos (ONU MULHERES, 2012). Não obstante, análises qualitativas indicam que muitas das referências são apenas alusivas e não refletem substancialmente interesses e demandas (ANDERSON, 2016). Nesse contexto, insere-se o estudo de caso dos Acordos de Havana.

Ainda que a atual transição da Colômbia seja, ao mesmo tempo precária e cheia de promessas, ela possui ganhos significativos para as mulheres (WARREN et al., 2017, p. 44). Desde a fase preliminar de negociações, o processo foi inovador por uma série de razões, das quais cinco são destacadas por Herbolzheimer (2016): primeiro, por ter estabelecido um marco claro para as expectativas de temas que seriam tratados na Mesa de Negociações, mas que distingue o fim do conflito das transformações que se espera que ocorram a partir dele; segundo, centrou, de maneira inédita, as negociações ao redor das vítimas e estimulou ampla participação social, tornando-o um processo civil e humanitário, para além de político e militar; terceiro, abordou temas usualmente evitados e negligenciados, como a questão das drogas e do desenvolvimento agrário, e levou em consideração uma perspectiva diferenciada para as regiões, territórios e populações rurais, fundamentalmente mais afetadas; quarto, estabeleceu mecanismos de verificação e implementação dos Acordos ainda nas negociações; e quinto, criou uma Subcomissão de Gênero responsável por transversalizar um enfoque direcionado às mulheres e à população LGBTI em todos os temas tratados. Este último ponto foi produto da articulação forte de organizações de mulheres e feministas ao longo do processo, mas, destacadamente, nos anos que o precederam.

Ocorre que as capacidades de mobilização da sociedade civil colombiana, sobretudo as das organizações feministas e de mulheres, foram fortalecidas por processos de paz anteriores, notavelmente o de Caguán, além de terem sido impulsionadas por outras particularidades do conflito, como sua duração, as respostas institucionais dadas (RESTREPO, 2016) e as normativas internacionais sobre gênero (CESPEDÉS-BÁES, 2016). Nesse sentido, os acúmulos de generificação encontrados nos mecanismos de justiça de transição criados pela Lei de Justiça e Paz e na Lei de Vítimas, bem como nos precedentes da Corte Constitucional forneceram um princípio de reconhecimento das vivências das

mulheres colombianas no marco do conflito e foram respaldadas pela Agenda MPS, sobretudo a UNSCR 1325.

Dessa forma, não só se desenharam políticas públicas e medidas de reparação com vieses de gênero, a exemplo das prioridades para restituição de terras e a relativização da carga da prova nesses processos, como a política institucional do país se tornou uma estrutura de oportunidade para as atuações de mulheres como sujeitas políticas. Uma vez instaladas as capacidades, as organizações que as representam, sobretudo as feministas, mantiveram uma agenda forte e independente para fomentar a paz negociação (CHAPARO; MARTÍNEZ, 2016).

A despeito do patamar de articulação alcançado, não houve representatividade imediata no processo de Havana. As mulheres não foram incluídas nas conversas preparatórias, tampouco seus interesses foram considerados nas conversas exploratórias, a despeito da mínima presença alcançada. À luz de Bell (2018), entende-se que não há surpresa. Pois, apesar de a sociedade civil manter mobilizações de apoio ao fim de conflitos, as negociações ocorrem em um espaço elitizado e exclusivo onde, em geral, as mulheres são marginalizadas. Por isso, foi necessário galgar espaço quando as negociações se fizeram públicas com uma Mesa inteiramente dominada por homens e com uma agenda neutra. Ou seja, sem um olhar ao gênero.

Assim partindo dos espaços conquistados e por meio de ações como o *Manifiesto La Paz sin Mujeres ¡no va!* e a Cúpula de Mulheres, a qual foi fortemente apoiada por atores internacionais mobilizadores da Agenda de MPS (BOUVIER, 2016, p. 22), as organizações de mulheres conseguiram reverter o quadro inicial de baixa representatividade de gênero nas negociações entre o governo e as FARC-EP. Com isso, puderam influenciar a arquitetura e as temáticas dos diálogos em diversos níveis — por meio de delegações oficiais, participações em fóruns públicos e por vias consultivas diretas, seja como vítimas ou como especialistas.

Os Acordos de Havana estabeleceram um novo patamar internacional para a inclusão de mulheres nesses espaços (WARREN et al., 2017, p. 2), embora oficialmente a representatividade de gênero só tenha se concentrado em áreas técnicas, majoritariamente ocupadas e lideradas por mulheres (CHAPARRO; MARTÍNEZ, 2016, p. 70), a exemplo do GACP (80% mulheres) (BOUVIER, 2016, p. 21) e os grupos temáticos de trabalho (65,8%)

(COALICIÓN 1325, 2014, p. 22). Nos espaços de tomada de decisão, especificamente a Mesa de Negociações, as mulheres permaneceram sub-representadas (15,7%), mesmo tendo duplicado a presença em relação ao mais paritário dos processos de paz do país, o de Caguán (CHAPARRO; MARTÍNEZ, 2016, p. 70).

Ainda assim, a presença mínima na mesa central não reflete a amplitude de influência que as mulheres exerceram no processo (BOUVIER, 2016, p. 19). Em termos de participação direta há evidências de inclusão por meio de práticas que dialogam com as propostas da literatura feminista de justiça de transição sobre a inserção de atores periféricos (*non-elite actors*) (BELL; O'ROURKE, 2007, p. 42) representando-as nos espaços desenho dos mecanismos. Notavelmente, isso se deu por meio das audiências com delegações de vítimas junto à Mesa de Negociações (GACP, 2018, 242-246). Nestas, a articulação da sociedade civil e de organismos internacionais foi fundamental para deliberadamente implementar uma cota territorial e de gênero, de forma a criar espaço para atores menos visibilizados das movimentações políticas (WARREN et al., 2016, 40-41). Isso teve efeitos práticos.

A partir dessas participações, concretizou-se a campanha para que os marcos normativos de Havana recepcionassem o entendimento do Direito Internacional e declarassem inadmissíveis cláusulas de anistia ou de indulto para crimes contra a humanidade, especificando entre eles os delitos criminais de natureza sexual, como o estupro (MINILLO et al., p. 330). Dessa forma, os Acordos passaram a ser um precedente significativo dada a medida inédita (WARREN et al., 2017, p. 42). Nos estudos de caso analisados, mecanismos semelhantes foram recomendados por comissões da verdade, como a do Timor Leste, e foram previstos nos tribunais híbridos de Serra Leoa. No entanto, nunca guerrilha e governos haviam voluntariamente reconhecido que crimes de violência sexual são inaniáveis com base no Estatuto de Roma e se submetido, de forma negociada, a uma jurisdição que julgasse estes delitos. Nota-se, também, que pouco mais de dois anos do início do funcionamento do sistema judicial montado pós-acordos, as cláusulas então sendo aplicadas de forma a dar limite às impunidades desses tipos de crimes, o que é uma demanda de justiça de gênero.

Ainda em termos de participação, destacam-se as dez considerações a respeito de questões de gênero e a sua função no processo de paz que foram apresentadas oficialmente por dezoito organizações de mulheres e da população LGBTI à Mesa de Diálogos (GACP, 2018(b), p. 388). Vale notar que, a despeito do espaço conquistado por esses movimentos

junto à Mesa, há críticas de que organizações de mulheres indígenas e afro-colombianas, bem como OSCs que não têm sede em Bogotá, tiveram menos espaço de articulação e visibilidade. Isso pode explicar por que a regulamentação dos mecanismos de justiça de transição, a exemplo da CEV, dão mais ênfase ao enfoque de gênero, chegando a incluir especificamente mulheres entre as mais vulnerabilizadas, e não ao enfoque étnico, que foi preterido nas normativas (GÓMEZ, 2020, p. 142). Mais ainda, pode indicar que ocorreu a temida cooptação do contradiscurso insular típico dos movimentos feministas, causando certa assepsia liberal e homogeneizadora dos interesses das mulheres (CÉSPEDEZ-BÁES, 2017, p. 300).

A pasteurização das articulações ocorreu a despeito da criação de mecanismos de incentivo para a representatividade étnica, territorial e de gênero que foram identificados, por exemplo, nos espaços abertos para participação social direta e difusa, como formulários e fóruns. Ainda que a estratégia ecoe a lógica de construção da justiça de transição de baixo para cima (MCEVOY; MCGREGOR, 2016) e demonstre o fortalecimento dessa tendência no campo (SCHARP, 2013, p. 152), seus efeitos generificados foram limitados. Entre os participantes de fóruns, as mulheres foram 31,83% e tampouco se alcançou a paridade nos envios de formulários (FIP, 2018, p. 232). No entanto, embora individualmente tenham sido ausentes, as organizações que as representam estiveram sempre entre os grupos com maior presença nos encontros (ibid. p. 233-235) e galgaram espaço de protagonismo, sobretudo nos fóruns relacionados às vítimas e à verdade (BARBABELA, 2020, p. 80). Nesses momentos, foi possível identificar propostas interseccionais que abarcam mulheres LBT e racializadas, por exemplo.

Não obstante as reconhecidas limitações, o estudo deste processo de paz da Colômbia permitiu identificar como o desenho das negociações e a existência dos mecanismos participativos para a construção do marco de justiça de transição favoreceram ativamente a inclusão de mulheres de forma geral, sendo, pois, uma forma de resistência ou de visibilidade por si só (MCEVORY; MCGREGOR, 2008). Além disso, há evidências de que a representatividade descritiva — a inclusão — resultou em ganhos significativos nas provisões dos acordos e espelhou demandas de diversos matizes, incluindo mulheres camponesas, afro-colombianas, indígenas, LGBTIs, conformando uma representatividade substancial dos seus interesses (GÓMEZ, 2017; WARREN, 2017; CHAPARRO; MARTINÉZ, 2016).

No que se refere à representatividade *substancial*, destacam-se quatro grandes avanços em termos da generificação da justiça de transição proposta pelo Acordos de Havana. Primeiramente, como já mencionado, durante as negociações de paz, o incentivo de estados fiadores, o alinhamento de agendas de organizações internacionais e a forte pressão feita pelos movimentos de mulheres, sobretudo após a I Cúpula de Mulheres e Paz e do manifesto *La paz sin mujeres ¡no va!*, impulsionaram a criação de novas instituições e regras de participação no processo. Destaca-se, entre elas, a inédita Subcomissão de Gênero, que revisou os acordos, propôs recomendações e implementou oito eixos temáticos de enfoque de gênero para garantir “a igualdade cidadã entre homens, mulheres e pessoas LGBTI ao longo de todos os pontos dos Acordos” (GACP., 2016(b)).

Pragmaticamente, os oito eixos sobre os quais deve incidir o enfoque de gênero são: (i) acesso à propriedades rurais para mulheres; (ii) garantias de direitos econômicos, sociais e culturais; (iii) promoção da participação na representação, na tomada de decisões e na resolução de conflitos nos mecanismos e órgãos criados; (iv) prevenção de riscos diferenciais de gênero; (v) acesso à verdade, à justiça e medidas contra a impunidade; (vi) reconhecimento público, divulgação e combate à estigmatização do trabalho político de mulheres; (vii) ações institucionais de fortalecimento a organizações de mulheres; e (viii) desagregação de bases de dados por sexo.

Em segundo lugar, deu-se uma continuidade de políticas anteriores que já olhavam para a ordem de gênero. Isto é, antes das negociações de paz, as autoridades responsáveis por políticas de reparação no marco da Lei de vítimas e de restituição de terras (Lei nº 1.448/2011), a exemplo da Unidade de Vítimas e do Ministério da Justiça, começaram a implementar perspectivas de gênero nas suas abordagens. As autoridades responsáveis por essas políticas conformaram a Subcomissão de Gênero (WARREN et al., 2017, p. 36) e puderam alinhar a oferta de políticas públicas para as vítimas com base nas aprendizagens anteriores. Ademais, os mecanismos foram mantidos enquanto componentes do Sistema Integral de Verdade, Justiça, Reparação e Não-Repetição (SIVJRNR) e seus enfoques foram abarcados pelos demais mecanismos.

Isso é significativo, pois, entre as metodologias incluídas no SIVJRNR com respeito à reparação do direito de acesso à terra e restauração da posse, estão o reconhecimento de proteção especial a mulheres, a inversão do ônus da prova para a restituição, a flexibilização da carga da prova com a inserção de novos instrumentos legais — como relatos da

comunidade enquanto elemento probatório —, a priorização de processos de restituição para mulheres chefes de família e a obrigatoriedade de posse conjunta para cônjuges e parceiros (MEERTENS, 2018, p. 7). Estas são políticas anteriores a Havana e que foram incorporadas em alguns dos marcos do acordo (ii), sobre a reforma agrária integral. Isso demonstra uma reação à carência de dimensionamento dos impactos de questões como separações familiares ou danos socioeconômicos desproporcionais sofridos em razão do gênero no caso, a perda dos direitos de acesso à terra e outros tipos de bens e patrimônios (CHINKIN, C., 2008, p. 3).

A medida de reparação não é marginal. De fato, o Auto 092/08 da Corte Constitucional (2008) reconhece os riscos adicionais que o deslocamento forçado causou às mulheres, sobretudo as das zonas rurais, quando tiveram que fugir de suas terras. Ademais, mulheres são a maioria entre os deslocados. As políticas de reparação de terras e de retorno e recolocação previstas nos pontos (ii) e (v) dos acordos respondem a essa realidade ao prever a inclusão do enfoque de gênero (GACP, 2016).

Um terceiro avanço identificado no marco normativo estabelecido para os mecanismos de justiça de transição dos Acordos de Havana já foi mencionado. Trata-se da determinação de que, no âmbito da Jurisdição Especial para a Paz (JEP), o mecanismo judicial do SIVJNR, não há possibilidade de outorgar anistias para crimes de violência sexual. Da mesma forma, ao ir ao encontro com o entendimento de que a violência sexual se enquadra como crime lesa-humanidade, a JEP atua no reconhecimento de uma forte demanda das mulheres colombianas pelo fim da impunidade — ainda mais ao se considerar as vinte e quatro mil sobreviventes de VSBG no país, segundo o RUV (2021), e o faz com base em um enfoque de gênero e étnico, conforme estabelecido pelo Acordo Final (GACP, 2016, p. 129).

Até a conclusão desta dissertação, a Sala de Reconhecimento da Verdade, da Responsabilidade, da Determinação dos Fatos e Condutas da JEP havia apresentado sete autos de macrocasos. Em quatro deles houve condenações por violência sexual enquanto graves violações da Convenções de Genebra ou enquanto crime contra a humanidade (ONU, 2021, p. 101), incluindo julgamentos de líderes das FARC-EP. O enfoque diferencial de gênero e o enfoque étnico e territorial também apareceram na priorização dos casos julgados, com especial atenção para as mulheres indígenas (Macrocaso nº 04) e para as populações afro-colombianas e as organizações de mulheres desta etnia, além de organizações e pessoas

LGBTI (Macrocaso nº 05). No marco deste, reconheceu-se que três organizações e dez vítimas individuais sofreram de violência sexual no marco do conflito, dando especial visibilização às experiências e vivências de mulheres afro-colombianas e a pessoas LGBTI, cujas organizações mobilizaram as denúncias que justificaram a abertura do macrocaso.

Um quarto avanço identificado é o que diz respeito as medidas que garantem a paridade de gênero e a diversidade na seleção de integrantes dos órgãos implementados pelo Acordo de Havana, incluídos aqui os que lidam diretamente com os mecanismos de justiça de transição: a CEV e as salas e tribunais da JEP. Nestes, as provisões já se concretizaram, atendendo a demandas dos movimentos feministas e de mulheres. Na CEV, há representatividade de gênero de 45% e representatividade étnico-racial de 21% (CEV, *Los y las comissionadas*). Na JEP, por sua vez, as mulheres são a maioria, assumem a presidência e estão a cargo do órgão que define que casos serão analisados e como serão priorizados. Ademais, nota-se a presença forte de mulheres com compromisso com as demandas de movimentos de mulheres e com as causas indígena e afro-colombianas (JEP *VISIBLE, Magistrados em las salas*).

Adicionalmente, outros mecanismos foram garantidos. Por exemplo, instâncias de acompanhamento da implementação do enfoque de gênero a nível nacional, a qual é composta por OSCs de mulheres e acadêmicas. Ademais, os Acordos de Havana criaram mecanismos de priorização normativa para implementação e regulamentação de políticas públicas, programas e reformas que impactam as mulheres (GÓMEZ, 2017, p. 16). Entre eles, há mudanças institucionais relevantes para as mulheres e que, em geral, não entram na esfera estereotipada do que é feminino, por exemplo, a provisão de tratamento penal especial para delitos relacionados ao cultivo de drogas ilícitas para mulheres em situação de pobreza com responsabilidades familiares condenadas por crimes não-violentos (ONU MULHERES, 2017, p. 41-42) ou mesmo a criação de creches rurais (GACP, 2016, p. 113).

A incorporação da perspectiva transversal de gênero no processo de paz firmado pelos Acordos de Havana é tida como paradigmática, levando a justiça de transição ao encontro das linhas de ação propostas na IV Conferência Mundial de Mulheres das Nações Unidas e, notavelmente, da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (UNSCR 1325). Mais do que isso, os Acordos de Havana estabeleceram compromissos explícitos com organizações feministas, de mulheres e de mulheres vítimas em termos de aplicação do enfoque de gênero em diversos mecanismos que estruturam o acordo e o

SIVJRNR, além de garantirem ampla participação desses setores da sociedade civil e de suas representantes no acompanhamento da implementação da letra dos acordos.

Não obstante, obviamente que desafios aos acordos de paz são identificáveis, sobretudo para as mulheres. De acordo com Bell (2018), as fases de implementação são sempre desafiadoras. Primeiro, pela própria missão hercúlea que é levar um país da guerra à paz de forma linear. Segundo, porque frequentemente após os processos de paz, novas formas de ameaças surgem devido ao aumento da visibilidade e da reciclagem das violências. Terceiro, há o que a autora chama de “preces atendidas”, isto é, a dificuldade de lidar e se sustentar a quantidade de oportunidades que aparecem. Por fim, há o surgimento de novas exclusões com a entrada em cena de atores políticos opositoristas. Este último ponto é ilustrado de maneira decisiva pelo plebiscito a respeito dos Acordos.

Este implicou uma série de mudanças no Acordo, destacadamente nas questões referentes à gênero, direitos das mulheres e da população LGBTI. O retrocesso foi reconhecido pelo governo da Colômbia. Segundo o GACP, “os resultados do plebiscito [...] foram obstáculos adicionais e persistentes que afetaram diretamente a participação das mulheres e a incorporação das agendas de gênero no Processo de Paz e nas discussões públicas” (GACP, 2018(b), p. 268). Não obstante, de forma geral, as provisões foram mantidas e o resultado é positivo, ainda que relativizado, dado que os direitos conquistados foram renegociados por terceiros, sem a participação das organizações que se articularam para garanti-los (GÓMEZ, 2017, p 16).

Logo, a despeito dos avanços, conforme colocado por Chaparro e Martínez (2016, p. 13), os movimentos feministas e LGBTIs devem repensar suas estratégias de incidência e mobilização diante do conservadorismo crescente e, possivelmente, permanente. Pois, ainda que os efeitos imediatos do conservadorismo tenham ficado mais evidentes nas reversões feitas aos avanços do enfoque de gênero quando da revisão pós-plebiscito, as áreas de interesse dos movimentos conservadores atingem de forma grave temas que transbordam o processo de paz, como direitos sexuais e reprodutivos, a participação de mulheres na política e os direitos da população LGBTI.

Assim, reconheço que, embora a justiça de transição não consiga garantir que violações de direitos humanos não vão persistir ou se repetir, a médio e longo prazos, ela definitivamente pode facilitar a criação de condições, oportunidades e estruturas para a

prevenção de novas violências. No caso do processo de paz da Colômbia, mostra-se como um ferramental para aplicar medidas transformadoras, generificadas e que vão além do reconhecimento da violência sexual, abarcando mecanismos de reparação amplos, que incluem questões socioeconômicas e dão visibilidade a padrões de violência impactados pelo gênero. Além disso, pode fomentar mais representatividade e criar espaços de ação para as mulheres nos vindouros anos de paz. Dessa forma, o processo de paz da Colômbia, os Acordos de Havana e sua justiça de transição já são mais inclusivos e potentes para a justiça de gênero do que as experiências que o precederam. Há um possível caminho para que as mulheres sejam não só reconhecidas como vítimas, mas como cidadãs e agentes de mudança.

REFERÊNCIAS

ÁFRICA DO SUL. Constituição Interina da África do Sul de 1993 – Ato 200/1993. Disponível em: www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-act-200-1993 Acessado em outubro de 2021

Alta Instância Especial de Mulheres para o Enfoque de Gênero na Paz. (ALTA INSTÂNCIA ESPECIAL DE GÊNERO). Enfoque de género y paz territorial. Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz. Bogotá, 2019. Disponível em: www.instanciagenero.org/wp-content/uploads/2019/12/Informe-final-Instancia-Especial-de-Mujeres-para-el-Enfoque-de-G%C3%A9nero-en-la-Paz.pdf Acesso em outubro de 2021

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Global trends: Forced displacement in 2019. Junho de 2020. Disponível em: www.unhcr.org/5ee200e37.pdf> Acesso em 14 de maio de 2020

ANDERSON, M. J. Windows of Opportunity: How Women Seize Peace Negotiations for Political Change. 1ª Ed. Oxford: Oxford University Press 2016

ARENDT, H. A condição humana. 11ª Ed. Rio de Janeiro. Forense Universitária. 2010

_____. A promessa da política. Rio de Janeiro. Ed. Difel. 2016 (b)

_____. As origens do totalitarismo. Companhia das Letras: Rio de Janeiro, 2016 (a)

ARIAS ORTIZ, G. Los antecedentes de la negociación, la Fase Exploratoria y el Acuerdo General, y la antesala a la instación de la Mesa de Conversaciones. In: GACP (org.). Biblioteca do Processo de Paz das FARC-EP: Tomo I: El inicio del proceso de paz: La fase exploratória y el caminho hacia el Acuerdo General. Bogotá : Presidencia de la República, Tomo 1, 2018, p. 60-80.

ARTHUR, P. How Transitions reshaped Human Rights: A conceptual History of Transitional Justice. In: Human Rights Quarterly. Nº 31. John Hopkins University Press. 2009. pp. 321-367

BARBABELA, P. “Lá paz sin las mujeres no va!” um estudo sobre os ativismos interseccionais nos processos de construção da paz na Colômbia (2012-2016). Dissertação (Mestrado), 2020, Ciências Políticas, Universidade Federal de Minas Geral (UFMG), Belo Horizonte: 2020

BARRY, J. Rising up in response: Women’s Rights Activism in Conflit. Boulder, Colorado. Ed. Ugent Action Fund. 2005

BASSET, Yann. Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), 52, pp. 241-265, 2018.

BELL, C. Text and context: evaluating peace agreements for their gender perspective. Nova Iorque. ONU Mulheres. Outubro de 2015.

_____. Women, Peace Negotiations, and Peace Agreements: Opportunities and Challenge. In: NÍ AOLÁIN, et al., The Oxford handbook of Gender and Conflict. 1ª Ed. Oxford:Oxford University Press. Fevereiro de 2018. Pp. 431-469

BELL, C., O'ROURKE, C. Does Feminism Need a Theory of Transitional Justice? An Introductory Essay. *International Journal of Transitional Justice*, v. 1, n. 1, p. 23–44, 2007.

_____. Peace Agreements or Pieces of Paper?: The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol 59 (4), 2010, pp. 941-980

BELL, C.; CAMPBELL, C.; AOLÁIN, F. N.. Transitional justice: (re)conceptualising the field. *International Journal of Law in Context*, v. 3, n. 2, jun. 2007.

BICKFORD, L. Transitional Justice. In: HORVITZ, L. A.; CATHERWOOD, C. M. *Encyclopedia of genocide and crimes against humanity*. Nova York: Facts on file, 2004, Vol. 3, p. 1045-1047

BORER, T. A. Gendered War and Gendered Peace: Truth Commissions and Postconflict Gender Violence: Lessons From South Africa. *Violence Against Women*, Vol. 15, n. 10, p. 1169–1193, 1 out. 2009.

BOUVIER, V. *Colombia: Building Peace in a Time of War*. Washington: Ed. US Institute of Peace. 2009

_____. Gender and the Role of Women in Colombia's Peace Process. Nova Iorque: ONU Mulheres. Março de 2016

BRETT, R. La voz de las víctimas em la negociación: sistematización de uma experiencia. Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017

BRASIL. Resolução nº 2, de 20 de agosto de 2012. Dispõe sobre a atuação da Comissão Nacional da Verdade. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/resolucao_2_CNV_200812-2.pdf Acesso em outubro de 2021

_____. Comissão Nacional da Verdade. Relatório da Comissão Nacional da Verdade. Vol. 1, Brasília, 2014. 976 p.

BUENO-HANSEN, P. Decolonial Feminism, Gender, and Transitional Justice in Latin America. In: NÍ AOLÁIN, F et al. *The Oxford handbook of Gender and Conflict*. 1ª Ed. Oxford: Oxford University Press. Fevereiro de 2018. Pp. 490-512

CAMPBELL, K. The gender of Transitional Justice: Law, sexual violence and the international criminal tribunal for the former Yugoslavia. *The International Journal of Transitional Justice*, Vol. 1, pp. 411–432, 2007.

CARVER, T. Men and Masculinities in International Relations Research. *Brown Journal of World Affairs*. 21 nº 1. 2014. p.113–26.

CASTILLO, P.; TORDJMAN, S. Participación de las mujeres em las negociaciones de paz: relaciones entre presencia e influencia, 2º ed., ONU Mulheres, 2012

CAVR. (Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação do Timor-Leste). *Chega! Relatório da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor-Leste - Resumo Executivo*. TIMOR LESTE. Dili: 2005.

CEH (Comissão para o Esclarecimento Histórico). Guatemala, memoria del silencio. Guatemala. 1ª ed. Junho de 1999.

CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA (CNMH). La Masacre de El Salado – Esa Guerra no era nuestra. Bogotá: Ed. Tauros. Setembro de 2009

_____. ¡BASTA YA! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe General Grupo de Memória Histórica. Bogotá: Imprensa Nacional, 2013. Disponível em: <www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/> Acesso em outubro de 2021

_____. La guerra inscrita en el cuerpo. Informe nacional de violencia sexual en el conflicto armado. Bogotá: CNMH, 2017. Disponível em: <www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes-accesibles/> Acesso em outubro de 2021

COMISSÃO PARA O ESCLARECIMENTO DA VERDADE, DA CONVIVÊNCIA E DA NÃO-REPETIÇÃO. (CEV) Reconocimiento a la dignidad de las mujeres y personas LGBTI víctimas de violencias sexuales en el conflicto. 05 de junho de 2020. Disponível em: <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/reconocimiento-a-la-dignidad-de-lasmujeres-y-personas-lgbti-victimas-de-violencias-sexuales-en-el-conflicto>. Acesso em outubro de 2021

_____. Los y las comisionadas. Disponível em: <https://comisiondelaverdad.co/la-comision/los-y-las-comisionadas> Acessado em outubro de 2021

CESPEDÉS-BÁEZ, L. Gender Panic and the failure of a Peace Agreement. In: AJIL Unbound , Volume 110, Cambridge University Press, Novembro de 2016 , pp. 183 - 187

_____. En los confines de lo posible: inclusión del enfoque de género en el Acuerdo de La Habana. In: Utopía u Oportunidad Perdida: Análisis Crítico del Proceso de Paz; CESPEDÉS-BÁEZ, L; PRIETO-RIOS, E. (Org.), 1º Ed., Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. 2017, pp. 295 - 318

CÉSPEDES-BÁEZ, L. M. e JARAMILLO, F. Peace without women does not go! Women’s struggle for inclusion in Colombia’s peace process with the FARC”. Colombia Internacional 2018. P. 83-109. Disponível em: <<https://doi.org/10.7440/colombiain94.2018.04>> Acessado em 18 de maio de 2019

CHAPARRO, N. e MARTÍNEZ, M. Negociando desde los márgenes. La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016). Bogotá, Colômbia: Dejusticia. Dezembro de 2016.

CHINKIN, C. The protection of Economic, Social and Cultural Rights Post-Conflic. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. 2008. Disponível em <www.2ohchr.org/english/issues/women> Acesso em outubro de 2021

CIELO, M. L. Setting an Agenda for Sustainable Peace: Transitional Justice and Prevention in Colombia. International Center for Transitional Justice. Junho de 2021

COALICIÓN 1325. IV Informe de Monitoreo de la Aplicación de la Resolución 1325. Bogotá: 09 de agosto de 2014 Disponível em: <https://humanas.org.co/pazconmujeres/iv-informe-de-monitoreo-de-la-aplicacion-de-la-resolucion-1325/> Acesso em outubro de 2021

COLÔMBIA. Constituição Política da Colômbia. Bogotá. 1991. Disponível em: www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf. Acesso em outubro de 2021

_____. Resolução nº 3.544/2008, pela qual se estabelece a Política Nacional de Reintegração Social e Econômica para Pessoas e Grupos Armados Ilegais. Bogotá, Dezembro de 2008.

_____. Lei nº 975/2005 de 25 de junho de 2005, pela qual se estabelecem as disposições para a reincorporação de membros de grupos armados organizados e ilegais, que contribuem de maneira efetiva para o alcance da paz nacional e outras disposições para acordos humanitários. Bogotá, 2005

_____. Lei de Vítimas e Restituição de Terras. Lei nº 1.448 de 2011, pela qual se ditam as medidas de atenção, assistência e reparação integral às vítimas do conflito armado interno e tomam outras providências. Bogotá, 2011

_____. Lei nº 1.592/2012, pela qual se modifica a Lei nº 1.448/11 sobre as medidas de atenção, assistência e reparação integral às vítimas do conflito armado interno e tomam outras providências. Bogotá, 2012

_____. Decreto nº 588/2017 de 05 de abril de 2017, pelo qual se organiza a Comissão para o Esclarecimento da Verdade, para a Convivência e para a Não-Repetição. Bogotá, 2017

_____. Lei n 1.957/2019, que formula o estatuto de funcionamento de funcionamento da Jurisdição Especial para a Paz. Bogotá, 2019

COLOMBIA DIVERSA. Situación de mujeres lesbianas, bisexuales y personas trans en Colombia 2013-2018. Disponível em: <https://colombiadiversa.org/colombiadiversa2016/wp-content/uploads/2019/02/CEDAW-reporte-esp%C3%B1ol-LBT-Colombia-1.pdf> Acesso em 14 de junho de 2019

COMISSÃO DA VERDADE E REPARAÇÃO DE SERRA LEOA (CVRSL). Relatório Final da Comissão da Verdade de Serra Leoa. Freetown, 2004. Disponível em: www.trcsierraleone.org/pdf/start.html. Acesso em outubro de 2021

CONNEL; R. PEARSE; R Gênero: Uma perspectiva global. 1ª Ed. São Paulo: Ed. nVersos, 2015

CORTE CONSTITUCIONAL DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA. Sentencia T-268/03, Defensora del Pueblo, Regional Antioquia vs. Red de Solidaridad Social, Unidad Territorial para Antioquia , T-268/03, 27 de março de 2003

_____. Sentença T-025/04 de 22 de janeiro de 2004. Disponível em: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm#_ftnref26 Acesso em outubro de 2021

_____. Sentença C-370 de 18 de maio de 2006 Disponível em: <www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm> Acesso em outubro de 2021

_____. Auto 092/08. Sentença de 14 de abril de 2008. Disponível em: <www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm> Acesso em outubro de 2021

_____. Decisão T-045-10 de 02 de fevereiro de 2010. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-045-10.htm#_ftnref75> Acessado em 25 de outubro de 2021

_____. Auto A0009/2015 de 27 de janeiro de 2015. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2015/A009-15.htm> Acesso em outubro de 2021

_____. Decisão C-379-16 de 18 de julho de 2016. Disponível em: <www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-379-16.htm> Acessado em 25 de outubro de 2021

_____. Comunicado 37 de 01 de outubro de 2021. Disponível em: <<https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2021/10/VF-Com-C-337-21-Comision-de-la-Verdad-2.pdf>> Acessado em 25 de outubro de 2021

Corte IDH. Caso Velazquez Rodrigues v. Honduras. 1988.

_____. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gomes Lund y Otros (Guerrilha do Araguaia), Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de Novembro de 2010

_____. *Caso Bedoya Lima e outra vs. Colômbia (Fundo, reparações e custos)*. Sentença de 26 de agosto de 2021. Disponível em: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_431_esp.pdf Acesso em outubro de 2021

CPSDP (Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz); ONU. Informe y Balance General: Foros Nacional y Regionales de Víctimas. Setembro de 2014. Disponível em: http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/piensa-paz/docs/foros/informe_balance_foros_victimas.pdf Acesso em outubro de 2021

CRENSHAW, K. Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics and Violence against women of color. *Stanford Law Review*. Vol. 43, No 6. Julho de 1991, pp. 1241-1299

CUMBRE NACIONAL DE MUJERES, Sistematización Cumbre Nacional Mujeres y Paz, Bogotá, 2013, Disponível em: https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20colombia/documentos/publicaciones/2014/sistematizacumbre_mujeres_y_paz.pdf?la=es&vs=2850 Acesso em outubro de 2021

CVRSL. Comissão da Verdade e Reconciliação de Serra Leoa. Report of the Sierra Leone Truth & Reconciliation Commission. Freetown: 2004

DE GREIFF, P. Justice and Reparations. In: _____. *Handbook of Reparations*, Nova York: Oxford University Press, 2006.

_____. Uma Concepción normativa de la justicia transicional. In: RANGEL, Alfredo (ed.). *¿Justicia y Paz. Cuál es el precio que debemos pagar?*. Ed. Intermedio. Bogotá, Colombia: 2009

DEL VIEIRA DUQUE., A. P. Gênero e justiça de transição no Brasil: a construção da figura da “vítima” no relatório final da Comissão Nacional da Verdade. 2018, Dissertação (Mestrado), Direito Estado e Constituição, Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2018

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Cuadro Censo General: 2005. Bogotá: 2005. Disponível em: <<http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>> Acesso em outubro de 2021

_____. Boletín técnico del Censo Nacional de Poblacion y Vivienda 2018. 6 de novembro de 2018. Disponível em: <www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/> Acesso em outubro de 2021

DESTROPER, T.; PARMENTIER, S. Gender-Aware and Place-Based Transitional Justice in Guatemala. *Social & Legal Studies*, 27 (3), (2017). 323–344.

DIMOULIS, D. Justiça de transição e função anistiantes no Brasil. Hipostasiações indevidas e caminhos de responsabilidade. In: DIMOULIS, D; MARTINS, A. SWENSSON JR., L. Justiça de transição no Brasil. Direito, responsabilização e verdade. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 91-127

Conselho Social e Econômico da Assembleia Geral da ONU (ECOSOC). Conclusão Nº 1.997/2 da AG/52/3 de setembro de 1997. Disponível em: www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/ECOSOCAC1997.2.PDF Acesso em: outubro de 2021

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (FIDH). Nairobi Declaration on Women's and Girls' Right to a Remedy and Reparation. International Meeting on Women's and Girls' Right to a Remedy and Reparation. Disponível em: https://www.fidh.org/IMG/pdf/NAIROBI_DECLARATIONeng.pdf Nairobi: 2007.

FERNÁNDEZ-MATOS; D. C.; GONZÁLEZ-MARTÍNEZ; N.M . La paz sin las mujeres !No va! El processo de paz colombiano desde la perspectiva de gênero.. *Revista CIDOB des afers internacionais*. Nº 121 (1). Abril de 2019. P-113-142

FRANKE, K. M.. Gender subjects of Transitional Justice. In: *Justice, Gender and Law* (15). Ed. Columbia University. 2006. Pp 813-829

FUKUYAMA, Francis. The end of history. In: *The national interest*. V. 16 (1) Junho/Ago. 1989

FUNDACIÓN IDEIAS PARA LA PAZ (FIP). Balance y resultados de la sistematización de los mecanismos de participación de la Mesa de Conversaciones. In: GACP (org.). *Biblioteca do Processo de Paz das FARC-EP: Tomo VII: Los mecanismos e instancias de participación de la mesa de conversaciones y la Construcción de la Paz desde los Territorios - Bogotá : Presidencia de la República, Tomo 1, p. 215-241.*

Gabinete do Alto Comissionado Para a Paz (GACP). María Paulina Riveros habla sobre la inclusión del enfoque de género en los acuerdos de paz. Youtube, 24 de julho de 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jH86F1VKgLI>>. Acesso em 29 de outubro de 2021.

_____. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Gobierno da Colombia, De 24 de novembro de 2016. Disponível em: www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/ Acesso em outubro de 2021

_____. Biblioteca do Processo de Paz das FARC-EP. -- Bogotá : Presidencia de la República, Tomo 1, 2018(a).

_____. Biblioteca do Processo de Paz das FARC-EP. -- Bogotá : Presidencia de la República, Tomo 7, 2018(b).

_____. Biblioteca do Processo de Paz das FARC-EP. -- Bogotá : Presidencia de la República, Tomo 5a, 2018(c)

GARCÍA, E. S.. Hacia una Justicia Transicional de Género para las Mujeres Víctimas de Violencia Sexual en Conflictos Armados. Universidade Autónoma de Madrid (UAM). Janeiro de 2016

GOMEZ, D.M. Mujeres, género y el Acuerdo de Havana. In: Latin American Studies Association Forum, Inverno, Vol. 48, Ed.1, Washington, Georgetown University p. 13-16, 2017

GOMEZ, D.M. Las mujeres y la perspectiva de género en la Comisión de la Verdad en Colombia: avances y desafíos para el esclarecimiento de la verdad. In: MENDIA AZKUE, I. (ed.) Enfoque de género en Comisiones de la Verdad. Experiencias en América Latina y África, 2020, Vol. 1, Ed.1, Vitória: Ed. Universidade del País Vasco, p. 135-166

GRAY, D. H. "Who hears my voice today?: Indirect Women Victims in Tunisia. ICTJ, 2018 Disponível em: www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_Report_Indirect_Victims_Tunisia.pdf Acesso em setembro de 2021

HAEVERANS, M. Gendering the Tunisian Transition: The rights of Women in the context of the transitional justice system in Tunisia. Global Campus Europe, 2016

HAYNER, Priscilla. Fifteen Truth Comissions: 1974 to 1994: A comparative Study, In: Human Rights Quarterly, Ed. 16, 1994, p. 597-655

HERBOLZHEIMER, K. Innovations in the Colombian Peace Proc. Norwegian Peacebuilding Resource Center, 2016. Disponível em: www.c-r.org/downloads/NOREF_CR_Report_Combia%20Innovations_final.pdf Acesso em outubro de 2021

ICTJ. What is Transitional Justice?. Nova York, EUA. 2009. Disponível em: <www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-English.pdf> Acesso em 17 de julho de 2019

_____. Justicia Transicional: Manual para América Latina. REÁTEGUI, F. (ed.) Brasília: Comissão de Anistia do Ministério da Justiça e Nova York: ICTJ, 2011

INSTÂNCIA DE VERDADE E DIGNIDADE (IVD). The Final Comprehensive Report. Tunis, Maio de 2019 Disponível em: www.ivd.tn/rapport/doc/TDC_executive_summary_report.pdf Acesso em outubro de 2021

JARAMILLO, S. La posibilidad de la paz. In: GACP (org.). Biblioteca do Processo de Paz das FARC-EP: Tomo I: El inicio del processo de paz: La fase exploratória y el camino hacia el Acuerdo General. Bogotá : Presidencia de la República, Tomo 1, p. 35-57.

JURISDIÇÃO ESPECIAL PARA A PAZ (JEP). Auto TP-SA-362 de 18 de dezembro de 2019. (Tribunal para la Paz. Sección de Apelación.), Bogotá, 2019

_____. Auto TP-SA-550 de 28 de maio de 2020. (Tribunal para la Paz. Sección de Apelación), Bogotá, 2020

_____. La JEP en cifras. 22 de outubro de 2021. Disponível em: www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20-%20octubre%2022%20de%202021.pdf Acesso em outubro de 2021

_____. Auto 092/21 - relativo a los crímenes de guerra y de lesa humanidad por privaciones graves de la libertad. 21 de janeiro de 2021 www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/CASO%2001%20TOMA%20DE%20REHENES/Auto%20No.%2019%20de%202021.pdf?csf=1&e=16bYs0 Acesso em outubro de 2021

_____. Criterios y Metodología de Priorización de casos y situaciones en la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas. Bogotá, 28 de junho de 2018. Disponível em: www.jep.gov.co/Documents/CriteriosYMetodologiaDePriorizacion.pdf Acesso em outubro de 2021

JEP VISIBLE, Magistrados de las Salas. Disponível em: <https://jepvisible.com/magistrados-de-las-salas>). Acesso em outubro de 2021

KENNEDY, David W. The International Human Rights Movement: Part of the Problem?. European Human Rights Law Review. vol. 3, 2001, pp. 245–267.

KRITZ, Neil. Policy implications of empirical reasearch on transitional justice. In: MERWE, Hugo Van Der; BAXTER, Victoria; CHAPMAN, Audrey R. (Ed.) Assessing the impact of transitional justice. Washinton DC: United States Institute of Peace, 2009

LA HABANA. (Delegados do Governo Nacional da Colômbia e das FARC-EP). Acordo Geral para a Terminação do Conflito e a Construção de uma Paz Estável e Douradora. Bogotá, 2012

_____. (Delegados do Governo Nacional da Colômbia e das FARC-EP). Comunicado Conjunto No. 37- Declaração de princípios para a Discussão do ponto 5 da Agenda: Vítimas. Bogotá, 2014.

_____. (Delegados do Governo Nacional da Colômbia e das FARC-EP). Comunicado Conjunto No. 82. Bogotá, 2016. Disponível em: <

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/comunicado-conjunto-82-la-habana-cuba-24-de-julio-de-2016-1469328377.pdf>>. Acesso em outubro de 2021

LEFRANC, S. La justice transitionnelle n'est pas un concept. *Mouvements*, n. 53, 2008, p. 61-68, Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-mouvements-2008-1-page-61.htm> Acessado em: setembro de 2021

LEMAITRE, J. After the war: Displaced Women, Ordinary Ethics and Grassroots Reconstruction in Colombia. In: *Social and Legal Studies*. 24(5). 2016. Pp. 545-565.

LEMAITRE, J. SANDVIK, K. Shifting frames, vanishing resources and dangerous political opportunities: legal mobilization among displaced women in Colombia. *Law and Society Review*, Vo. 49 (1), 2015, p 5-38

LYONS, Amanda. For a Just Transition in Colombia. In: LYONS, Amanda e REED, Michael (Org.). *Contested Transitions: Dilemmas of Transitional Justice in Colombia and Comparative Experience*. International Centre of Transitional Justice. Bogotá, Colombia. 2010. Pp. 15-34

MARIANO, Silvana Aparecida. O sujeito do feminismo e o pós-estruturalismo. In: *Teoria política e feminismo: abordagens brasileiras*. Org: Flávia Biroli e Luis Felipe Miguel. Vinhedo : Editora Brasiliense, 2012.

MARTIN-CHENUT, K. Réparer les Violations Graves et Massives de Droits de l'homme: LA Cour Intéraméricaine, Pionnière et modèle?, Paris, SLC, 2010, p. 31-67

MCEVOY, K.; Letting go of legalism: developing a 'thicker' version of transitional justice. In: *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*, 2008.

MCEVOY, K.; MCGREGOR, L., *Transitional Justice From Below: An Agenda for Research, Policy and Praxis*. In: *Transitional Justice from Below: Grassroots Activism and the Struggle for Change*, 2008. P. 15-45

MEERTENS, D. Forced Displacement and Gender Justice in Colombia: Between Disproportional Effects of Violence and Historical Injustice. ICTJ/Brookings-LSE. 2012

_____. Colombia: Gender and Land Restitution. AOLÁIN et al (org) In: *The Oxford Handbook of Gender and Conflict*. Oxford University Press: Oxford, 2016, p. 1-13

MERWE, H. Van Der. Delivering Justice during transition: research challenges. In: MERWE, H. BAXTER, V; CHAPMAN, A. (Ed.). *Assessing the impact of transitional justice*.

MÉNDEZ, J. Accountability for past abuses. The Helen Kellogg Institute For International Studies, nº 233, Setembro de 1996. Disponível em:

www.kellogg.nd.edu/publications/workingpaper/WPS/233.pdf> Acesso em outubro de 2021

_____. In defense of transitional justice. In: MCADAMS, A . *Transitional justice and the rule of law in new democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame, 2001, p. 1-26.

MÉNDEZ, J; CONE, C. Transitional Justice. In: RODLEY, Nigel; SHEERAN, Scott (ed.). Routledge Handbook on International Human Rights Law. Londres. Routledge, 2013.

MEZAROBBA, Glenda. De que se fala, quando se diz justiça de transição?. In: ASSY, Bethania; MELO, Carolina de Campos; DORNELLES, João Ricardo; GÓMEZ, José Maria (orgs.). Direitos Humanos. Justiça, verdade e memória. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2012 p. 245-289

MILLÁN, J. A. Comisiones de la verdad y posibles aprendizajes para el caso colombiana. In: Papel Político. Vol. 20, nº 2, Julho-Dezembro, Bogotá, 2015. 425-459,

MINILLO, X. et al. Mulheres guerreiras: questões de gênero na participação feminina nas FARC e sua influência nas negociações de paz na Colômbia. Revista Monções. V. 6 (11), jan/jun de 2018. Pp. 305-334

MUJERES POR LA PAZ. Acta de conformación. Mujeres por la Paz. Humanas Colombia. Outubro de 2012 (2012a). Disponível em: <www.humanas.org.co/archivos/81.pdf> Consultado em 09 de maio de 2019.

_____. La paz sin las mujeres ¡No va! Manifiesto de las mujeres por la paz. Humanas Colombia. 04 de dezembro de 2012 (2012b). Disponível em: <https://es.slideshare.net/delDespojoCrnicas/la-pazsin-las-mujeres-no-va-anifiesto-de-mujeres-por-la-paz>. Consultado em 10 de maio de 2019.

NAGY, Rosemary. Transitional Justice as a Global Project: Critical Reflections, Third World Quarterly, Vol. 29 (2), Ed. Routledge, 2008, p. 275-289

NESIAH, V et al. Truth Commission and Gender: Principles, Policies and Procedures. International Center for Transitional Justice, Julho de 2016.

NÍ AOLÁIN, F. Political violence and gender during times of transition. Colum. J. Gender & L., Vol. 15, p. 829, 2006.

_____. Expanding the boundaries of Transitional Justice. In: Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies, MAYER-RIECKH, A; DE GREIFF, P (ed.). New York: Social Science Research Council, 2007.

_____. Women, security, and the patriarchy of internationalized transitional justice. Human Rights Quarterly, Vol. 31, Nº. 4, p. 1055–1085, 2009.

_____. Advancing Feminist Positioning in the Field of Transitional Justice. In: The International Journal of Transitional Justice. Oxford University Press. Vol 6, Julho de 2012, p.205-228

NÍ AOLÁIN, F; O'ROURKE, C. Gendered Transitional Justice and the Non-State Actor. In: LYONS, Amanda e REED, Michael (Org.). Contested Transitions: Dilemmas of Transitional Justice in Colombia and Comparative Experience. International Centre of Transitional Justice. Bogotá, Colombia. 2010. Pp. 115-143

ONU (Organização das Nações Unidas). Declaração da IV Conferência Mundial sobre Mulheres (Declaração de Pequim). Pequim, 1995 (a).

_____. Plano de Ação de Pequim. Pequim. 1995 (b).

_____. Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos. 1998. Disponível em: <www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/>. Acesso em outubro de 2021

_____. Declaração de Windhoek e o Plano de Ação da Namíbia (S/2000/683). 2000(a).

_____. Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a Agenda de Mulheres Paz e Segurança (S/RES/1325/2000). 2000(b) Disponível em: <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20SRES1325%20.pdf> Acesso em outubro de 2021

_____. Statute of the Special Court for Sierra Leone, Nova Ioque: 16 de Janeiro de 2002, Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3dda29f94.html> Acesso em outubro de 2021

_____. Relatório do Secretário-Geral sobre o Estado de Direito em sociedades de conflito e pós-conflito. (S/2004/616). Nova York, EUA. 2004. Disponível em: <www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/pcs-s-2004-616.php > Acesso em outubro de 2021

_____. Estándares Internacionales para juzgar la violencia sexual en el marco de los conflictos armados. Março de 2021. Disponível em: www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2021/05/report/estandares-internacionales-para-juzgar-la-violencia-sexual-en-el-marco-de-los-conflictos-armados/estandares_internacionales250521.pdf Acesso em outubro de 2021

ONU MULHERES. Women Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence. 2 Ed. Outubro de 2012. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/03AWomenPeaceNeg.pdf>> Acesso em outubro de 2021

_____. Sistematización de propuestas de las mujeres en las consultas ciudadanas para la terminación del conflict y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá, Colômbia. Dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.mesadegenerocolombia.org/sites/default/files/pdf/sistematizacionconsultasciudadanas.pdf> Acesso em outubro de 2021

_____. II Cúpula Nacional de Mujeres y Paz: Resumen Ejecutivo. Onu Mulheres Colômbia. Bogotá, Colômbia. Janeiro de 2014. Disponível em: <http://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2017/11/Cúpula> Acesso em outubro de 2021

_____. Preventing Conflict Transforming Justice Security the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325. 2015. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/preventing-conflict-transforming-justice-securing-peace-global-study-implementation> Acessado Acesso em outubro de 2021

ORÉ AGUILAR, G. Assertin Women's Economic and Social Rights in Transitions. ORÉ AGUILAR, G; GÓMEZ IZA, F. (Org.) In: Rethinking Transitions: Equality and Socail Justice in Societies Emerging from Conflict. Cambridge:Inrsentia, 2011, p. 123-170

O'ROURKE, C. Dealing with the Past in a Post-Conflict Society: Does the Participation of Women Matter-Insights from Northern Ireland. *Wm. & Mary J. Women & L.*, v. 19, 2012

_____. Feminist scholarship in transitional justice: a de-politicising impulse? *Women's Studies International Forum*, v. 51, p. 118–127, Julho de 2015.

OSMO, C. Direito à verdade. Origens da conceituação e suas condições teóricas de possibilidade com base em reflexões de Hanna Arendt, 2014, Tese (Doutorado) – Filosofia e Teoria Geral do Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014

PERRONE-MOISÉS, C. Leis de anistia face ao Direito Internacional: desaparecimentos e direito à verdade. *Revista da OAB/RJ*/v. 25, n. 2, 2009, pp. 27-53

_____. O arquivo como promessa. In: *Direitos Humanos: Justiça, Memória e Verdade*, m Bethania Assy, Carolina Melo et al (organizadores), Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012, pp.71-84

PIOVESAN, F., *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, 13ª Edição, Ed. Saraiva: São Paulo, 2012

PITKIN, H. F. *Representação*. 1ª Ed, Nova York: Atherton Press, 1969

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA. Resolución nº 339 de 2012, que autoriza a instalação e o desenvolvimento da Mesa de Diálogo, designa delegado do Governo Nacional e dá outras provisões. 19 de setembro de 2012. Disponível em: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Resoluciones/Documents/> Consultado em 26 de abril de 2019 Acesso em outubro de 2021

POLLAK, M. Memória, olvido, silencio - La producción social de identidades frente a situaciones limite, *La Planta, Al Margem*, 2006, pp. 17-31

QUINALHA, R. *Justiça de transição*. São Paulo: Expressão Popular, 1ª Ed., 2013

_____. *Contra a moral e os bons costumes: A ditadura e a repressão à comunidade LGBT*. São Paulo: Companhia das Letras, 1ª ed., 2021

Rede Nacional de Informação (RNI). Registro Único de Vítimas: hechos victimizantes. 2020a. Disponível em <www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. Acesso em outubro de 2021

_____. Registro Único de Vítimas: estado de atención. 2020b. Disponível em <www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. Acesso em outubro de 2021

_____. Registro Único de Vítimas: enfoque diferencial. 2020c. Disponível em <www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. Acesso em outubro de 2021

RESTREPO, E. M. *Leaders Against All Odds: Women Victims of Conflict in Colombia*. Miami University, Vol. 2, 2016.

RÚBIO-MARÍN, R. *Gender and Reparations*. Nova Iork. 2006.

_____. *Mujer y Reparación: Apuntes para la Reflexión*. In: GUILLETOR, J. (org). *Para no olvidarlas más: mujeres y reparación en Peru*, Lima: Editora Impresora Amarilys, 2007.

RUBIO-MARÍN, R; DE GREIFF, P. "Women and Reparations." *International Journal of Transitional Justice*, Vol. 1, Ed. 3, p. 318-337, 2007

SALVESEN, H. e NYLANDER, D. *Towards an inclusive peace: women and the gender approach in the Colombian peace process*. Centro Norueguês para Resolução de Conflitos. Oslo. Julho de 2017. Disponível em : <https://noref.no/Publications/Regions/Colombia> Acesso em outubro de 2021

SANTOS, Boaventura de Souza. *Por uma concepção multicultural de direitos humanos*, In SANTOS, Boaventura de Souza (org.), *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, J. M. *Intervención em el acto de sanción dela Ley de Victimas y Restituición de Tierras*. In: GACP (org.). *Biblioteca do Processo de Paz das FARC-EP: Tomo I: El inicio del processo de paz: La fase exploratória y el camino hacia el Acuerdo General*. Bogotá : Presidencia de la República, Tomo 1, p. 179-188.

SHARP, D. N. *Interrogating the Peripheries: The Preoccupations of Fourth Generation Transitional Justice*. In: *Harvard Human Rights Journal*. V. 26, 2013,p 149-178

_____. *Addressing Economic Violence in Times of Transition; Toward a Positive-Peace Paradigm for Transitional Justice*. In: *Fordham International Law Journal*. Vol. 35. Berkley Electronic Press, 2012. Pg. 780 -813

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. *Dever de Memória e a construção da História Viva: a atuação da Comissão de Anistia do Brasil na concretização do Direito à Memória e à Verdade*. In: SOUSA SANTOS et al.. (Org.). *Repressão e Memória Política no Contexto Ibero-Brasileiro - Estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal*. 1ed. Coimbra; Brasília: Universidade de Coimbra-Centro de Estudos Sociais;Ministério da Justiça-Comissão de Anistia, 2010, v. , p. 185-227.

SISMA MUJER. *Elecciones Congreso 2014-2018*. 12 de Março de 2014. Disponível em: <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2021/08/2014-Boletin-No-5.-Marzo-12-de-2014.-Representacion-de-mujeres-en-el-Congreso-2014-2018-segun-los-boletines-42-y-44-de-la-Registraduria-General-de-la-Nacional..pdf> Acesso em outubro de 2021

SWAINE, A. *Assessing the potential of National Action Plans to Advance Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*. In: *Yearbook of International Humanitarian Law*. Volume 12. 2009. P. 403-433

TEITEL, R. *Transitional Justice*. Nova York: Oxford University, 2002

_____. *Transitional Justice Genealogy*. *Harvard Human Rights Journal*, n. 16, 2003, p. 69-94

THEIDON, K. *Género en transición: sentido común, mujeres y guerra*. In: *Cadernos Pagu* (37) julho-dezembro de 2011, p.g 43-78

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (TPI). Informe sobre las actividades de examen preliminar, 5 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2018-otp-rep-PE-Colombia.pdf> Acesso em outubro de 2021

TRIBUNAL DE JUSTIÇA E PAZ (TJP). Tribunal Superior del Distrito. Acta N° 001. Sentencia Bloque Pacífico Frente Suroeste, Caso Rodrigo Alberto Zapata y otros. Janeiro de 2017.

TUNÍSIA. Lei Orgânica 2013/53 de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a instauração da justiça de transição e de sua organização. Tunis, 2013 Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/95319/112171/F-313159060/TUN-95319.pdf> Acesso em outubro de 2021

UNIDADE DE VÍTIMAS (Unidade Atenção e Reparação Integral às Vítimas). La Unidad avanza en acciones para atender y reparar a las mujeres víctimas de violencia sexual. Bogotá, Maio de 2019 Disponível em: www.unidadvictimas.gov.co/es/enfoques-diferenciales/la-unidad-avanza-en-acciones-para-atender-y-reparar-las-mujeres-victimas-de Acesso em outubro de 2021

UNTAET. Regulamento 2000/15 - UNTAET/REG/2000/15, que regulamenta a criação das Câmaras com Jurisdição Exclusiva sobre delitos criminais graves. Dili, 6 de junho de 2000.

VALJI, N. La Justicia transicional: ¿Una oportunidad para las mujeres?, ONU Mulheres (org)., 2ª Ed, Setembro de 2012

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça de transição em sociedades pós-conflito. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DO BRASIL (org.). Anistia Política e Justiça de Transição. Brasília. N° 1, p. 32-55. Jan/Jun de 2009.

WARREN et al. Inclusive Justice: How women shape transitional justice in Tunisia and Colombia. Washington: Georgetown Institute for Women, Peace and Security, 2017

WILLS, M. E. Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres em Colombia. 1970-2000. 1ª Ed, Bogotá, Ed. Norma, 2007

WRITZ et al. Gender-based violence in conflict and displacement: qualitative findings from displaced women in Colombia. Baltimore: Instituto Médico Johns Hopkins, 2016

ZEHR, H. The Little Book of Restorative Justice. Filadélfia: Ed. Good Book, 2002

ANEXO 1 - Análise dos dados de violência contra mulheres no RUV

Em dimensões quantitativas, dados oficiais coletados por meio do Registro Unificado de Vítimas (RUV) em outubro de 2021 indicam que entre 1984 e dezembro de 2016, o conflito armado interno ocasionou dano direto ou indireto a 9.189.839 pessoas. Para fins metodológicos, o RUV considera tanto vítimas declaradas, como as já reconhecidas com base na Sentença 280-13 da Corte Constitucional ou no Auto nº 119 de 2013 desta Corte¹⁸⁶. O registro de vítimas autodeclaradas¹⁸⁷ está vinculado ao artigo 5º da Lei nº 1448/11, a Lei de Vítimas, que estabelece que o Estado presumirá a boa-fé das vítimas, dando-lhes o direito de “acreditar o dano sofrido, por qualquer meio legalmente aceitável” (COLÔMBIA, 2011, p.11). Desta forma, basta-lhes “provar de maneira sumária o dano sofrido perante uma autoridade administrativa” (ibid., p. 11) para que se releve a carga da prova, excetuando-se os casos referentes a processos judiciais de restituição de terras.

Atualmente, das mais de 9,1 milhões de pessoas afetadas direta ou indiretamente pelo conflito, 19,6% não estão sob atenção da Unidade de Vítimas, uma vez são pessoas desaparecidas, vítimas diretas de homicídios ou que faleceram por razões não vinculadas diretamente por ações ocorridas no marco do conflito armado interno.

Tabela 1 - Número de vítimas registradas por estado de atenção, segundo tipo de registro, Colômbia, 1984-2019.

Tipo de registro	Vítimas diretas de desaparecimento forçado, homicídio, falecidas ou inativas	Sujeitos de atenção	TOTAL
Vítimas declaradas	1.605.719	6.837.935	8.443.654
Vítimas reconhecidas	69.139	303.511	372.650
TOTAL	1.674.858	7.141.446	8.816.304

1 Fonte: Registro Unificado de Vítimas da Unidade de Vítimas, Maio de 2019

¹⁸⁶ A Sentença 280-13 interpreta o conceito da expressão “ocorridas em ocasião do conflito armado”, que estabelece o nexo causal da definição de vítima da Lei 1.448/11, por sua vez, o Auto 0nº 119 de 2013 que relaciona a violência generalizada produto de ação de gangues criminosas como componente do conflito armado, sendo passíveis de reconhecimento da condição de vítima no marco da Lei de Vítimas.

¹⁸⁷ Das entradas feitas junto à Unidade de Vítimas até o mês de maio de 2019 apenas 372.650 representavam pessoas já reconhecidas por sentenças embasadas na Lei nº 1448/11. Representando pouco mais de 4% das pessoas que se declararam vítimas.

Assim, considerando os 7,3 milhões de atendidos pela Unidade de Atenção e Reparação Integral às Vítimas (Unidade de Vítimas) e utilizando os números do Censo Nacional de População e Moradia de 2020 que estimam a população do país em 51 milhões (DANE, 2020, p.3), tem-se que 15,7% da população da Colômbia foi impactada direta ou indiretamente pelo conflito armado.

Com relação aos fatores que motivam as autodeclarações e a busca por reconhecimento e reparação, 1 em cada 5 ocorrências registradas na Unidade de Vítimas é referente a deslocamentos forçados (Tabela 2). A cifra corrobora com a afirmação feita pela Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) de que, segundo dados atualizados até dezembro de 2020, os colombianos e colombianas conformem a maior população de deslocados internos do mundo (ACNUR, 2020).

Somados os registros de deslocamentos forçados aos referentes a homicídios, ameaças e outras violações graves de direitos humanos, o cenário do conflito colombiano, desde 1984 até maio de 2019, é de mais de 9 milhões de vítimas de graves atentados às suas liberdades, à integridade física, à integridade e à liberdade sexuais, ao direito à moradia e à terra e, notavelmente, à vida.

Tabela 2 - Número de vítimas registradas por tipo de registro, segundo ocorrência, Colômbia, 1984-2019.

Ocorrência	Vítimas declaradas	Vítimas reconhecidas	TOTAL	%
Abandono ou despejo forçado de terras	10.448	133	10.581	0,11%
Atentado terrorista	81.981	2.312	84.293	0,85%
Ameaça	406.971	53.061	460.032	4,66%
Confinamento	23.957	412	24.369	0,25%
Crime contra a integridade sexual	27.730	1.410	29.140	0,30%
Desaparecimento forçado	172.046	1475	173.521	1,76%
Deslocamento forçado	7.489.141	364.823	7.853.964	79,60%
Homicídio	1.006.481	13.683	1.020.164	10,34%
Danos físicos	7.872	357	8.229	0,08%
Danos psicológicos	15.653	132	15.785	0,16%
Minas	11.487	29	11.516	0,12%

Perda de móveis e imóveis	114.835	2.720	117.555	1,19%
Sequestro	36.936	297	37.233	0,38%
Tortura	10.668	216	10.884	0,11%
Recrutamento forçado de menores	7.539	87	7.626	0,08%

Fonte 1: Registro Unificado de Vítimas da Unidade de Vítimas, Maio de 2019

Em números, é nítida a magnitude da violência do confronto entre o Estado colombiano, as guerrilhas e as forças paramilitares. Isso o torna, de longe, um dos conflitos mais duradouros e violentos da contemporaneidade e marca, no continente sulamericano, uma das mais graves crises humanitárias recentes. No entanto, apesar das violações massivas e generalizadas, é fato que, assim como as vivências em sociedade são distintas para as mulheres, notavelmente para as mulheres racializadas e periféricas, houve um impacto diferencial também no marco do conflito.

De modo a entender como as questões de gênero impactam na vulneração dos direitos à liberdade, à integridade física, à vida, à moradia e à terra em meio ao conflito armado interno, é necessário desagregar os dados fornecidos pelo RUV.

À primeira vista, considerando os registros de vítimas desde 1984, tem-se uma divisão quase equiparada entre homens (51,09%) e mulheres (48,84%). De forma simplória, seria tentador inferir que o conflito não teria afetado uma parcela da população de forma desproporcional.

Tabela 3 - Número de ocorrência registradas, segundo gênero declarado da vítima, Colômbia, 1984-2019.

Gênero	TOTAL	(%)
Homem	4.695.999	51,09%
Mulher	4.489.155	48,84%
LGBTI ¹⁸⁸	4.310	0,05%

¹⁸⁸ O Registro Unificado de Vítimas possibilita autodeclarar-se LGBTI ou intersexo no critério gênero. Dado que o guarda-chuva que abarca as pessoas com orientação sexual e identidades de gênero diversas também inclui as pessoas interssexo, optei por somar os dados desagregados destas populações em minhas análises. Aproveito para fazer duas ressalvas sobre o tema. Primeiro, reconheço que, atualmente, nos debates de gênero e de direitos humanos, utiliza-se mais frequentemente o acrônimo LGBTQIA+, incluindo às pessoas queer/cuir, ou de gênero não-conformativo, as pessoas assexuais, e a notação matemática de adição para dar abertura a outras possibilidades. No entanto, para fins de análise, optei por me manter fiel às informações disponibilizadas na fonte primária, a base de dados do RUV, e deixar aqui minhas considerações. Segundo, ainda que o termo guarda-chuva costuma ser utilizado como um bloco, sobretudo por movimentos sociais, é importante fazer a distinção entre identidade de gênero e orientação sexual. Entendo que esta última não deveria ser considerada

No entanto, quando se verificam os dados desagregados por ocorrência e gênero, destaca-se o fato de mulheres e meninas representarem a maioria das pessoas deslocadas de maneira forçada e também serem desproporcionalmente afetadas pela violência sexual.

No que se refere à violência sexual, 91,2% das vítimas dos mais de 29 mil delitos contra a integridade e a liberdade sexual denunciados são mulheres e meninas. Quanto a isso, é relevante mencionar que todos os atores principais do conflito armado interno – Estado, guerrilhas e paramilitares – empregaram a violência sexual como arma de guerra (CNMH, 2017, p. 29).

Esse mesmo delito é mais evidente também entre vítimas que se autodeclararam LGBTIs. Ao passo que atos de violência sexual representaram 0,04% das ocorrências registradas por homens e 0,50% das denunciadas por mulheres, entre a população de orientação e identidade de gênero diversas, os crimes contra integridade e liberdade sexual são 6,8% das ocorrências. Esses delitos são o terceiro tipo de ocorrência mais denunciada entre as pessoas LGBTIs, atrás apenas de deslocamento forçado e de ameaças. Assim, embora represente menos de 0,05% das vítimas, a população LGBTI conforma 1,5% das pessoas que sobreviveram à violência sexual no marco do conflito.

Tabela 4 – Gênero autodeclarado das vítimas por ocorrência registrada, e representação percentual do tipo de ocorrência para cada população, Colômbia, 1984-2019.

Ocorrência	Homens	Mulheres	LGBTIs
Abandono ou despejo forçado de terras	49,88% (0,11%)	50,10% (0,11%)	0,03% (0,05%)
Atentado terrorista	54,60% (0,93%)	45,29% (0,75%)	0,11% (1,55%)
Ameaça	48,25% (4,13%)	51,51% (4,27%)	0,24% (16,46%)
Confinamento	51,17% (0,25%)	48,82% (0,23%)	0,01% (0,03%)
Crime contra a integridade sexual	7,33% (0,04%)	91,20% (0,50%)	1,47% (6,78%)
Desaparecimento forçado	52,59% (1,88%)	47,37% (1,64%)	0,03% (0,96%)
Deslocamento forçado	48,53% (78,9%)	51,42% (81,06%)	0,05% (64,24%)

uma desagregação de gênero nas análises das populações de vítimas, ainda que reconheça como positivo o intuito de visibilização na desagregação.

Homicídio	52,55% (11,2%)	47,42% (9,79%)	0,03% (5,80%)
Lesões físicas	65,24% (0,10%)	34,12% (0,05%)	0,65% (0,82%)
Lesões psicológicas	65,95% (0,20%)	34,01% (0,10%)	0,04% (0,11%)
Minas antipessoal	90,24% (0,21%)	9,74% (0,02%)	0,02% (0,03%)
Perda móveis e imóveis	51,43% (1,24%)	48,51% (1,13%)	0,06% (1,15%)
Sequestro	74,98% (0,56%)	24,88% (0,18%)	0,14% (0,84%)
Não informado	52,12% (0,02%)	47,83% (0,02%)	0,05% (0,02%)
Tortura	57,30% (0,12%)	42,15% (0,09%)	0,56% (0,96%)
Recrutamento forçado	66,04% (0,10%)	33,83% (0,05%)	0,14% (0,17%)

Percebe-se, portanto, como a violência sexual impacta mais fortemente as mulheres e a população LGBTI. Não se pode, porém, desconsiderar o fator raça – registrado pelo RUV como etnicidade – como determinante para as dimensões da violência. Ao incorporá-lo às análises desagregadas, tem-se que, apesar das mulheres afrocolombianas serem 10,4% das mulheres vítimas de todas as ocorrências registradas, elas representam 14,21% daquelas que sofreram violência sexual, 18,3% das vítimas de atentados terroristas e 14,7% das que foram agredidas fisicamente.

Em termos de violência interseccional, observa-se que as mulheres pertencentes a grupos étnicos indígenas e afrocolombianos tiveram o direito à vida desproporcionalmente afetado: entre os casos de assassinatos destas populações étnicas, as mulheres representam a grande maioria das vítimas. Entre a população indígena, elas são 59,4% das vítimas (*Gráfico 1*) de homicídios; entre a afrocolombiana, são 59,2% (*Gráfico 2*). As mulheres indígenas são mais frequentemente vítimas de desaparecimentos forçados do que os homens.

A violência por razões de gênero também incide de forma diferenciada quando se considera a população afrocolombiana vítima de tortura. Neste universo de análise, as mulheres representam 63,2% dos registros. De fato, um olhar mais apurado para a intersecção raça-gênero demonstra justamente uma desproporcionalidade generalizada da incidência da violência sobre as mulheres negras: entre a população afrocolombiana, elas representam 61,85% de todas as ocorrências registradas.

Gráfico 1 - Gênero declarado das vítimas indígenas registradas no RUV por ocorrência, de 1984 a 2019

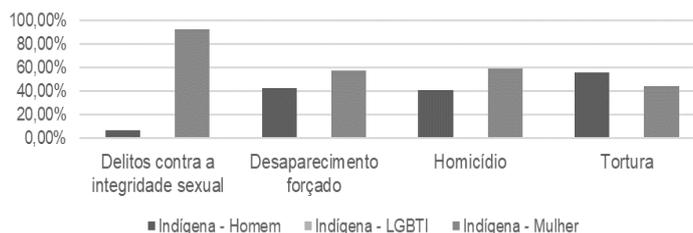
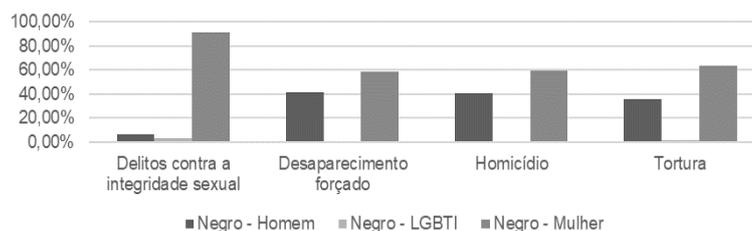


Gráfico 2 - Gênero declarado das vítimas afrocolombianas registradas no RUV por ocorrência, de 1984 a 2019



Por fim, entre os dados da RUV, tem -se que as mulheres raizais¹⁸⁹, palenqueras¹⁹⁰ e ciganas são 0,54% das impactadas pelas ocorrências denunciadas. Uma vez que todos os membros dessas populações – homens e mulheres - representam apenas 20 mil dos 51 milhões de colombianos (DANE, 2018), conclui-se que, embora conformem um percentual baixíssimo das vítimas se comparado com a totalidade dos registros, há desproporcionalidade na incidência da violência do conflito sobre elas, posto que, somadas, as etnias representam menos de 0,001% dos colombianos e colombianas.

¹⁸⁹ Ao se referir a raizais, refere-se a população e a cultura características do arquipélago de Santo Andrés e da sua província de Santa Catarina, na Colômbia. Nas ilhas, a identidade cultural é comumente vinculada com a de povos antilhanos, como os jamaicanos e os haitianos. De acordo com o Censo Nacional de 2005, a população total de raizais colombianos era de 30.565, sendo pouco menos que 0,01% dos nacionais do país. Ver mais em: MINISTÉRIO DA CULTURA DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA. *Raizales, isleños descendientes de europeos y africano*. 2010.

¹⁹⁰ Palequeras são as populações que utilizam a língua crioula palequera. Majoritariamente, essa população descendente de quilombolas e indígenas habita a região de Barranquilla e de Cartagena. De acordo com o Censo Nacional de 2005, a comunidade palenquera é composta por cerca de 7.470 pessoas, representando menos de 0,01% da população colombiana. Ver: MINISTÉRIO DA CULTURA DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA. *Palenqueros, descendientes de la insurgencia anticolonial*. 2010.