

Janeiro, 2020
BPC Policy Brief - V. 9 N. 4

BPC Policy Brief

Iniciativas de verdade e justiça em contextos não transicionais experiências da América Latina

Victória Monteiro da Silva Santos



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS



Global South Unit for Mediation

Sobre o BRICS Policy Center

O BRICS Policy Center é dedicado ao estudo dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e demais potências médias, e é administrado pelo **Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI)**, em colaboração com o **Instituto Pereira Passos (IPP)**.

Todos os *briefs* têm sua publicação condicionada a pareceres externos. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do(a)s autor(a)(es)(as), não envolvidas.

BRICS Policy Center

Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro/RJ
Telefone: +55 21 2535-0447 / CEP/ZIP CODE: 22280-020
www.bricspolicycenter.org / bpc@bricspolicycenter.org

Equipe BPC

Diretora do IRI
Marta Fernández

Diretor do BPC
Paulo Esteves

Conselho Acadêmico
Paulo Esteves
Maria Elena Rodriguez
Luis Manuel Fernandes

Coordenadora Administrativa
Lia Frota e Lopes

Assistente Administrativa
Luana Freitas

Gerente de Projetos Internacionais
Thalyta Ferraz

Diagramação e Design
Vinicius Kede

BPC Policy Brief V.9 N.4

Dezembro/2019 - Janeiro 2020.

Rio de Janeiro. PUC. BRICS Policy Center

ISSN: 2318-1818

32p ; 29,7 cm

1. Direito à Verdade 2. Acesso à justiça 3. América Latina 4. Justiça Transicional 5. Violência Criminal



A Unidade do Sul Global para Mediação (GSUM) é uma plataforma de pesquisa, ensino e aprendizado dedicada à produção, debate e difusão de conhecimento e expertise sobre o amplo espectro de atividades e mecanismos relacionados à construção da paz e à transformação de conflitos, incluindo negociações de paz internacionais, mediação e operações de paz. Nossas pesquisas, seminários internacionais, oficinas, publicações e materiais de treinamento partilham de um enfoque sobre o Sul Global.

Criado em 2013, o GSUM é uma iniciativa do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), através do BRICS Policy Center.

www.bricspolicycenter.org/programas/gsum/

Equipe GSUM

Coordenadora
Monica Herz

Coordenadora Adjunta / Pesquisadora
Paula Drumond

Pesquisadores
Maíra Siman
Jana Tabak
Paulo Esteves

Assistentes de Pesquisa
Isa Mendes
Victória Santos

Colaboradores
Tamy Rabelo
José Pascal da Rocha
Manuela Trindade Viana
Roberto Vilchez Yamato
Denise Garcia
Luisa Giannini





Sumário

1. Introdução	5
2. A multiplicidade da violência e a prática dos direitos humanos na América Latina	7
3. Práticas de justiça de transição e o lugar da América Latina	10
4. A impunidade como legado pós-conflito: a experiência da CICIG da Guatemala	13
5. Verdade e justiça no caso Ayotzinapa: da pressão de especialistas internacionais a uma comissão presidencial	17
6. Das margens ao centro do direito à verdade: a experiência da Ruta Pacífica de las Mujeres na Colômbia	20
7. Considerações Finais	24
8. Referências	28
Sobre a autora	32



Sumário Executivo

Diante de manifestações complexas de violência organizada na América Latina, que desafiam distinções tradicionais entre guerra / paz e ditadura / democracia, muitos atores da região têm tomado mecanismos desenvolvidos para “lidar com o passado” como fonte de inspiração para a transformação de padrões estruturais de violência presente. Nesse sentido, práticas voltadas para a promoção dos direitos das vítimas à verdade, justiça, reparação e não repetição têm sido apropriadas e reformuladas de diversas maneiras por aqueles que demandam uma transformação da violência atual.

Neste *policy brief*, três casos ilustram a circulação de certos conceitos e modelos que, embora muitas vezes concebidos como parte de um conjunto de práticas de justiça transicional, têm avançado para além do domínio das transições como tradicionalmente concebidas:

- 1.** A experiência da Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG) e as maneiras pelas quais ela buscou lidar com a impunidade como um legado estrutural do conflito armado do país;
- 2.** Os esforços nacionais e regionais que foram desenvolvidos para garantir verdade e justiça às famílias de 43 estudantes desaparecidos em Ayotzinapa, México;
- 3.** A experiência da Comissão da Verdade e Memória das Mulheres Colombianas, estabelecida pelo movimento Ruta Pacífica de las Mujeres em meio ao conflito armado no país, antes que um claro processo de transição estivesse no horizonte.

Essas experiências são analisadas como parte de contextos não transicionais, isto é, contextos atuais afetados por padrões significativos de violência organizada, na ausência de qualquer transição identificável da guerra para a paz ou da ditadura para a democracia. Ao traçar a circulação de conceitos como verdade, justiça, reparações e não repetição, bem como de modelos como a Comissão Internacional contra a Impunidade, o Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independentes e a Comissão da Verdade, discuto algumas das maneiras pelas quais diversos atores têm buscado transformar os complexos padrões de violência organizada que rotineiramente impactam sociedades latino-americanas.

Palavras-chave

- 1.** Direto à verdade **2.** Acesso à justiça **3.** América Latina **4.** Justiça transicional **5.** Violência Criminal

Iniciativas de verdade e justiça em contextos não transicionais: experiências da América Latina

Victória Monteiro da Silva Santos

1. Introdução¹

As práticas de justiça de transição costumam ser entendidas como esforços para lidar com os legados da violência passada e prevenir sua repetição no futuro. Isso implica uma atenção aos direitos daqueles que foram afetados pela violência passada – incluindo seus direitos à verdade, justiça e reparações – enquanto se estabelecem as fundações para a paz e a reconciliação. Como será discutido mais adiante neste *policy brief*, a consolidação da justiça de transição como um campo de práticas remonta aos anos 80 e 90 (Arthur, 2009). Na América Latina, essa emergência está mais claramente ligada, por um lado, às experiências de transição democrática no Cone Sul; e, por outro lado, com processos de paz na América Central (ver Fuentes Julio, 2015, pp. 7-8).

No entanto, nos anos 2000, muitos países da região têm testemunhado formas de violência que desafiam categorias tradicionalmente estabelecidas. Em alguns deles, a ausência de um “conflito armado” ou de um “regime autoritário” não impediu níveis de homicídios que ultrapassam o número de vítimas em muitas “guerras” declaradas. Em outros, a atuação conjunta entre atores estatais e não estatais em aparatos ilícitos de segurança perpetua padrões históricos de vitimização, desafiando a própria narrativa de uma bem-sucedida transição para a paz. Mesmo onde as expressões atuais de violência se assemelham mais às de um “conflito armado” tradicionalmente concebido, essa categoria é por vezes objeto de disputas políticas.

(1) A autora gostaria de agradecer a Monica Herz, Paula Drumond, Maíra Siman, Simone da Silva Ribeiro Gomes, Fernando Brancoli e Isa Mendes por suas valiosas revisões de versões anteriores deste texto, uma das quais foi apresentada como artigo no 43º Encontro Nacional da ANPOCS. Esta pesquisa foi conduzida como parte de um projeto de doutorado no Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, sendo financiada pela LASA Doctoral Research Grant e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Nesses contextos ambíguos, onde os padrões de violência desafiam os limites estritos das categorias de “guerra” e “paz” ou “ditadura” e “democracia”, demandas pela proteção dos direitos das vítimas à verdade, justiça, reparação e não-repetição encontram desafios adicionais. Neste *policy brief*, três desses contextos serão analisados a fim de lançar luz sobre a atuação de ativistas e experts de organizações internacionais e regionais, movimentos sociais e agências governamentais pela promoção desses direitos na ausência de processos de transição claros. Como será discutido, esses atores frequentemente se inspiram em mecanismos desenvolvidos para promover a paz e garantir o direito das vítimas à justiça após um acordo de paz ou transição democrática. Portanto, os contextos explorados aqui oferecem algumas sugestões de como os mecanismos comumente associados ao campo do peacebuilding podem nos ajudar a promover a paz e a justiça em contextos não convencionais.

A primeira seção discutirá as múltiplas formas de violência organizada encontradas na América Latina e como elas representam um desafio para as categorizações tradicionais, bem como para os esforços pela promoção dos direitos humanos e da paz. Em seguida, serão apresentados o desenvolvimento das práticas de justiça de transição na região e os desafios colocados para o campo pela persistência de múltiplas formas de violência. Posteriormente, serão apresentados três casos para ilustrar as diferentes dimensões desses desafios, bem como as formas pelas quais o campo da justiça transicional é continuamente transformado à medida que modelos e conceitos circulam pela região. No primeiro caso, discutirei a experiência da Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG) e as maneiras como ela buscou lidar com a impunidade como um legado estrutural do conflito armado no país. Apresentarei então os esforços nacionais e regionais empregados pela garantia de verdade e justiça às famílias de 43 estudantes desaparecidos em Ayotzinapa, México; bem como as tensões entre os esforços atuais e as demandas por transformações estruturais mais amplas. Por fim, examinarei a experiência da Comissão da Verdade e Memória das Mulheres Colombianas, estabelecida pelo movimento Ruta Pacífica de las Mujeres em meio ao conflito armado no país, antes de qualquer processo de transição claramente definido.

Como esses três casos ilustram, a circulação de conceitos e modelos em toda a região tem sido associada à transformação das práticas de justiça transicional, em resposta à diversidade de necessidades e demandas que surgem a partir dos padrões de violência organizada em diferentes contextos. Além disso, eles trazem exemplos do lugar da expertise nessa circulação – uma expertise entendida de forma ampla como “conhecimento autoritativo em um determinado ponto de decisão”, enquanto o expert é aquele que “comunica, representa, empacota e transmite conhecimento relevante (isto é, que produz ‘expertise’) para outras pessoas que não estão nas mesmas condições de conhecimento” (Leander & Wæver, 2019, pp. 2-3). No caso das práticas discutidas aqui, os limites do problema colocado para as práticas de justiça de transição são continuamente renegociados, assim como o conjunto de atores cujo conhecimento é reconhecido como autoritativo – variando de ativistas de direitos humanos a advogados, de estudiosos a vítimas de violência organizada.

Na seção de considerações finais, o *policy brief* trará uma tabela com definições dos principais conceitos e modelos cuja circulação é rastreada nos casos discutidos aqui. Também serão apresentadas algumas considerações sobre as perspectivas e os desafios da promoção dos direitos à verdade, justiça, reparações e não repetição nos contextos latino-americanos contemporâneos.

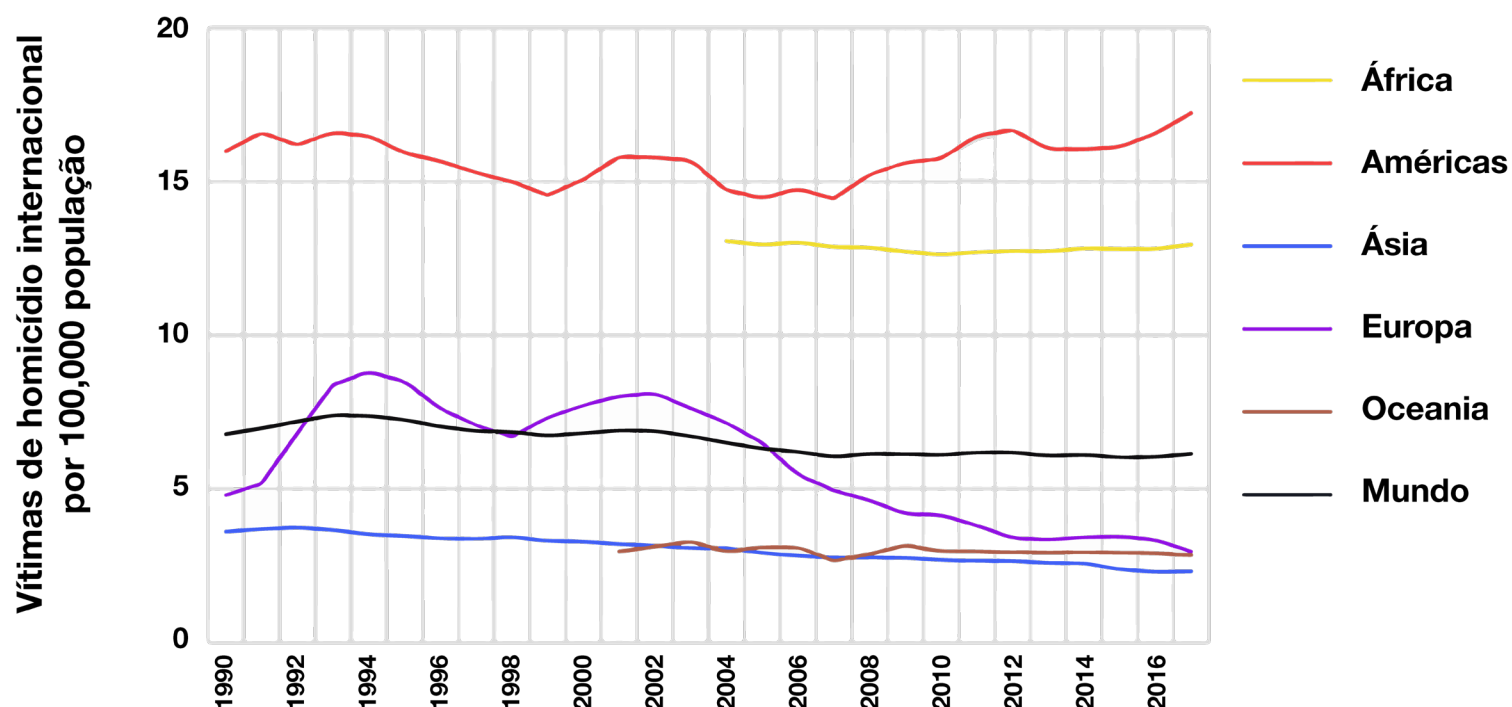
2. A multiplicidade da violência e a prática dos direitos humanos na América Latina

Para entender os desafios às práticas de direitos humanos representados pelas múltiplas formas de violência encontradas na América Latina, esta seção começará discutindo algumas dificuldades que surgem em esforços para categorizá-las. Em seguida, serão abordados alguns dos impactos dessa multiplicidade para as tentativas de promover os direitos das vítimas nesses ambientes ambíguos.

Os limites das categorias: violência na “guerra” e na “paz”

Nas últimas décadas, a América Latina tem sido frequentemente descrita como uma região violenta, a partir da mobilização de registros criminais e pesquisas de vitimização. Por exemplo, de acordo com o relatório “Global Study on Homicide 2019”, publicado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), as Américas mostraram taxas de homicídios persistentemente altas nas últimas três décadas, permanecendo entre 14,5 e 16,7 por 100.000 habitantes – ou cerca de duas a três vezes a média global – antes de aumentar para 17,2 em 2017, o nível mais alto desde 1990 como ilustrado na Figura 1 (UNODC, 2019, p. 20).

Figura 1: Tendências das taxas de homicídio, por região, 1990-2017.



Fonte: UNODC, 2019.

Os números da figura 1 correspondem à categoria de “homicídio intencional”, definido pelo UNODC em relação a três elementos: “1. O assassinato de uma pessoa por outra pessoa (elemento objetivo); 2. A intenção do autor de matar ou ferir gravemente a vítima (elemento subjetivo);

3. A ilegalidade do assassinato (elemento legal)” (UNODC, 2019, p. 9). É importante ressaltar que esses “assassinatos ilegais” podem incluir, por exemplo, atividades terroristas, mas deixam de fora as mortes diretamente relacionadas a um conflito armado / guerra, pois nesses casos o elemento de responsabilidade do autor está ausente². Por meio dessa distinção, o “homicídio intencional” surge como uma categoria mobilizada para comparar o problema da violência em tempos de “paz” e em tempos de “guerra”. Essa distinção é reforçada pelo relatório do UNODC quando afirmam que, entre 1990 e 2017, estima-se que entre 9,2 e 14,3 milhões de pessoas tenham perdido suas vidas por homicídio intencional, enquanto o número de mortes em conflitos registrado na base de dados de conflitos armados da UCDP / PRIO no mesmo período é de aproximadamente 2,2 milhões, incluindo cerca de 850.000 civis (UNODC, 2019, p. 13).

Embora essa distinção possa parecer simples, as múltiplas maneiras pelas quais a contagem da violência é articulada por diferentes atores na América Latina também são objeto de disputas políticas. Por um lado, comparações como a vista acima – entre taxas nacionais de homicídios e número de vítimas em conflitos armados – proliferam em contextos latino-americanos, muitas vezes com um objetivo semelhante: criar um senso de urgência em torno do problema da violência nesses países. Por exemplo, em um relatório recente sobre as tendências nacionais de homicídios, a organização brasileira Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) afirmou que mais pessoas morreram no Brasil entre 2011 e 2015 do que na Síria, uma informação que foi amplamente replicada na mídia na época (Ferreira Santos, 2016). Outras vezes, no entanto, comparações semelhantes são feitas para demandar o reconhecimento da existência de um conflito armado em contextos de violência massiva perpetrada por organizações criminosas e forças estatais. Esse foi o caso do México, incluído em 2016 pelo International Institute for Strategic Studies (IISS) em seu relatório “Armed Conflict Survey” como o segundo conflito mais violento do mundo, vindo apenas após a Síria em número absoluto de baixas (Sampaio, 2016). O relatório foi criticado pelo governo mexicano, que argumentou que “a existência de grupos criminosos não é um critério suficiente para falar de um conflito armado não internacional” (Gilbert, 2017). Mesmo no contexto colombiano – muitas vezes referido na literatura especializada como o “conflito armado mais antigo do Hemisfério Ocidental” (ICTJ, 2009) – disputas pelo reconhecimento da existência de um conflito armado ainda estão no centro do debate político.

No centro dessas disputas está o aparente desencontro entre os altos níveis de violência nos países latino-americanos e a sua frequente construção como uma região pacífica. Essa caracterização, ilustrada pela proclamação da região como uma “zona de paz” pela Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC, 2014), baseia-se na baixa frequência de conflitos armados interestatais na história da região. Ao mesmo tempo, esse aparente paradoxo também indica alguns dos desafios que surgem à medida que ativistas e formuladores de políticas públicas no campo dos direitos humanos buscam promover e proteger direitos em contextos marcados por altos níveis de violência na ausência de um conflito armado reconhecido³.

(2) Além de assassinatos relacionados a conflitos armados e guerra, a definição também exclui “self-inflicted death (suicide), killings due to legal interventions and justifiable homicide (such as self-defence), and from deaths caused by reckless or negligent actions, which were not intended to take a human life (non-intentional homicide)” (UNODC, 2019, p. 9)

(3) Um debate conectado diz respeito à aplicabilidade do Direito Internacional Humanitário (DIH) em relação a situações de violência criminal, uma vez que o DIH não traz uma definição genérica do que é um conflito armado. O mais próximo de uma delimitação encontra-se no artigo 1 do Protocolo Adicional às Convenções de Genebra, de 12 de agosto

Práticas de direitos humanos em contextos ambíguos

Esses desafios para a categorização da violência também levantam questões importantes sobre como os ativistas de direitos humanos podem engajar atores armados não estatais. Os regimes de direitos humanos têm sido tradicionalmente entendidos como uma fonte de obrigações para os estados, que se supõe serem a principal fonte de ameaças e que têm a maior capacidade de implementar padrões de direitos humanos (Donnelly, 1999). Portanto, como discutido por Hyeran Jo e Katherine Bryant (2013), a conformidade de atores armados não estatais com os padrões internacionais de direitos humanos é geralmente inesperada; no entanto, vários grupos rebeldes têm se comprometido explicitamente com tratados de direitos humanos e direito humanitário ao longo do tempo. Esse compromisso geralmente está ligado ao objetivo desses atores de obter legitimidade perante a comunidade internacional, o que é especialmente forte em atores que desejam ocupar cargos no governo ou formar um novo país.⁴

Os debates sobre violações de direitos humanos no contexto da violência perpetrada por agentes criminosos, por outro lado, são geralmente mediados pelo papel do Estado: por exemplo, nas discussões sobre como apoiar o compromisso dos Estados com os padrões de direitos humanos, mesmo em áreas de estatalidade limitada, quando um governo não dispõe dos meios para fazer cumprir a lei – incluindo os meios para controlar seus próprios agentes, como as forças policiais (Börzel; Risse, 2013). Nesse sentido, existem alguns contextos em que os atores internacionais prestam assistência a esses Estados, a fim de ajudá-los a desenvolver capacidades de justiça, como será discutido no caso da Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (Nações Unidas, 2008). Portanto, esse tratamento sustenta a distinção entre questões domésticas de execução da lei e questões internacionais de direitos humanos – dificultando, por exemplo, pressões pelo fim do recrutamento de “crianças soldados” por grupos criminosos organizados ou por uma extensão do status de refugiado para aqueles que fogem da violência criminal em larga escala (ver Duday & McEnvoy, 2012).

Limitações semelhantes são encontradas na maneira como os mecanismos de justiça de transição têm se engajado com atores não estatais. Como será visto na próxima seção, esses mecanismos se dedicam principalmente a lidar com o passado em sociedades que estão saindo de um conflito armado ou de um regime autoritário (Teitel, 2000). A maioria deles se concentrou em violações cometidas por atores armados nestes tempos “excepcionais”, em conexão com uma história de “violência política” que deve ser superada. No entanto, em muitos contextos latino-americanos, os atores da sociedade civil e os movimentos de vítimas têm demandado práticas voltadas à promoção dos direitos à verdade, à justiça, às reparações e à não repetição – mesmo na ausência de “processos de transição” claramente identificáveis.

de 1949, relativo à proteção das vítimas de conflitos armados não internacionais (Protocolo II), que marca o escopo de aplicação das convenções como aqueles conflitos armados que ocorrem entre as forças armadas de um estado e forças armadas dissidentes ou outros grupos armados organizados; essas partes não estatais devem estar sob comando responsável – implicando um certo nível de estrutura organizacional – e devem realizar operações militares sustentadas e concertadas. No entanto, um risco na aplicação do DIH em contextos de violência criminal é que ele poderia minar o modelo de aplicação da lei marcado pela prevalência do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) (ver Harroff-Tavel, 2010).

(4) Isso se reflete, por exemplo, no trabalho da ONG suíça Geneva Call, que engaja “entidades armadas envolvidas em conflitos armados, que são motivadas principalmente por objetivos políticos” e promove seu compromisso com os padrões do Direito Internacional Humanitário. Disponível em: <https://genevacall.org/how-we-work/armed-non-state-actors/>

3. Práticas de justiça de transição e o lugar da América Latina

A política externa de muitos países latino-americanos é tradicionalmente entendida em conexão com as doutrinas da igualdade soberana e da não intervenção, a fim de impedir intervenções de países poderosos em assuntos internos. Ao mesmo tempo, no entanto, ativistas e juristas latino-americanos têm estado historicamente na vanguarda da mobilização internacional por direitos humanos e democracia (ver Sikkink, 2015).⁵ Em relação ao surgimento de um campo de justiça transicional, o protagonismo dos sujeitos latino-americanos se torna particularmente claro – especialmente em relação, por um lado, às experiências de transição democrática no Cone Sul; e, por outro lado, aos processos de paz na América Central (ver Fuentes Julio, 2015, pp. 7-8).

Lidando com o passado: justiça de transição nos contextos pós-ditadura e pós-conflito

A justiça transicional é geralmente entendida como um esforço para lidar com violações massivas dos direitos humanos, reconhecendo as vítimas e prevenindo a repetição dos abusos (Arthur, 2011, p. 1). Nos documentos da Organização das Nações Unidas (ONU), a justiça transicional é definida como “toda a gama de processos e mecanismos associados às tentativas de uma sociedade de superar um legado de abusos do passado em larga escala, a fim de garantir a responsabilização, prover justiça e alcançar reconciliação” (*UN Secretary General*, 2004, para. 8)⁶. É geralmente concebida em termos de quatro pilares: 1) “Processos criminais pelo menos para os mais responsáveis pelos crimes mais graves”; 2) processos de “‘busca da verdade’ (ou apuração de fatos) sobre violações de direitos humanos por órgãos não judiciais”; 3) “Reparações por violações de direitos humanos sob várias formas: individual, coletiva, material e simbólica”; e 4) “Reforma de leis e instituições, incluindo polícia, judiciário, forças armadas e inteligência militar” (*International Center for Transitional Justice* [ICTJ], n.d.).

Embora as origens dos debates sobre como conciliar as necessidades de paz e justiça possam ser rastreadas historicamente até inúmeros momentos e eventos, a consolidação da justiça de transição como um campo específico de expertise é frequentemente associada ao final dos anos 80. Segundo Paige Arthur (2009, p. 324), a emergência do campo da justiça transicional “surtiu diretamente de um conjunto de interações entre ativistas de direitos humanos, advogados e juristas, formuladores de políticas, jornalistas, doadores e especialistas em política comparada

(5) Sikkink ilustra o argumento dizendo que a primeira declaração intergovernamental de direitos, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, estava sendo redigida meses antes da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 – geralmente considerada o ponto de partida do regime global de direitos humanos. Ela argumenta que desenvolvimentos como este demonstram que “os juristas e diplomatas latino-americanos que promoveram os direitos no século XX foram juristas e diplomatas da periferia, mas que não eram de forma alguma periféricos aos debates globais sobre direito internacional e instituições internacionais durante o período de suas vidas” (Sikkink, 2015).

(6) No original: “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” (UN Secretary General, 2004, para. 8)

preocupados com os direitos humanos e com a dinâmica das ‘transições para a democracia’” à época. Essas interações ocorreram, por exemplo, em uma série de conferências internacionais entre o final dos anos 80 e o início dos anos 90, que reuniram ativistas e pesquisadores de países como Chile, Argentina, Brasil, Guatemala, África do Sul, Uganda e Uruguai. No centro desses debates estava a questão de como os governos sucessores deveriam lidar com as violações cometidas por seus antecessores, levando em consideração possíveis ameaças à estabilidade de novos regimes.

Portanto, no cerne do surgimento do discurso e das práticas da justiça transicional nos anos 80 estava uma expectativa comum de que eles contribuiriam para a democratização – uma afirmação que também está conectada à presença de estudiosos de política comparada no campo desde o início.⁷ O campo transnacional emergente, estruturado em torno da ideia de “transição”, mais tarde se cristalizou em torno de organizações como *Project on Justice in Times of Transition* (1993), dos EUA; *Justice in Transition*, sediado na África do Sul (1994), e a ONG *International Center for Transitional Justice* (2001) (Arthur, 2009).

A experiência do fim dos regimes repressivos na América Latina nos anos 80 foi particularmente importante na formação do campo. Na década de 1970, no contexto de regimes autoritários no Cone Sul, o marco dos direitos humanos foi mobilizado por movimentos locais e transnacionais para deslegitimar a violência política. Na década de 1980, conforme esses regimes chegavam ao fim, as organizações da sociedade civil voltaram sua atenção – e suas práticas de direitos humanos – para a tarefa de reconstruir as relações entre os Estados e seus cidadãos (Carmody, 2018). Nesse contexto, os mecanismos de justiça de transição implantados na região variaram de anistias gerais a julgamentos de juntas militares, incluindo também comissões da verdade e políticas de reparação, entre outros mecanismos. Por exemplo, o “Nunca Más” da Argentina foi o primeiro relatório publicado por uma comissão da verdade, em 1984, lançando uma tendência global; desde então, uma grande parte das comissões da verdade no mundo foi estabelecida na América Latina (Fuentes Julio, 2016, p. 11).

A partir desse momento, o campo da justiça de transição tornou-se cada vez mais consolidado, e muitos dos elementos que fundamentam essas práticas tornaram-se obrigações legais, tanto para os Estados quanto para os indivíduos. Na América Latina, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos desempenhou um papel central na promoção de mecanismos de justiça de transição, tanto por meio de investigações e recomendações feitas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos como pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o assunto (Galindo, 2018).

Além disso, desde os anos 90, à medida que uma quantidade crescente de recursos e atenção internacionais foram dedicados à reconstrução pós-conflito, as práticas de justiça transicional se tornaram parte essencial do conjunto de ferramentas dedicadas a esses contextos (van Zyl, 2005). Em outras palavras, a expertise em justiça de transição passou a ser entendida como

(7) No entanto, como observado por Valerie Arnould, Johanna Herman e Chandra Lekha Sriram (2019), acadêmicos permanecem divididos quanto a esses efeitos – em parte devido à natureza controversa dos indicadores que podem ser usados para avaliar um avanço na direção da democratização. Em particular, esses autores analisaram as conexões entre medidas de justiça de transição e o desenvolvimento de forças de segurança democráticas, mas os resultados foram ambíguos e inseparáveis das dinâmicas sociais e políticas mais amplas (Arnould, Herman, & Sriram, 2019).

central não apenas nas transições de regimes repressivos para democracias, mas também de guerras para a paz.

Nos anos 2000, o campo de práticas dedicado a lidar com as violações de direitos humanos perpetradas sob regimes autoritários e guerras civis na América Latina tem sido revigorado, por meio do estabelecimento de novas comissões da verdade – como a Comissão Nacional da Verdade no Brasil –, a (re)abertura de julgamentos de perpetradores de graves violações e outros esforços que revisitam as agendas da memória e da reconciliação. Segundo Roberta Villalon (2017), essa “segunda onda de mobilizações por memória, verdade e justiça” tem sido associada a tendências mais amplas, como o surgimento global de uma cultura de memória e a solidificação de mecanismos internacionais de responsabilização de direitos humanos, mas também a três fatores específicos da região. Primeiro, um sentimento de insatisfação com a incompletude da justiça em contextos pós-autoritários / pós-conflito, especialmente por parte de familiares das vítimas, associado a uma diversidade de interpretações sobre o que poderia constituir uma solução “justa” para a violência passada (como visto em debates sobre a anulação das leis de anistia). Segundo, a persistência dos processos coletivos de memória e justiça que desafiavam a parcialidade das histórias oficiais – e as maneiras pelas quais articulações transnacionais e atores regionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, alimentavam essa persistência. Finalmente, um contexto de volatilidade econômica e desigualdade, juntamente com a crescente violência, corrupção e impunidade, que aprofundaram a desconfiança nas instituições governamentais e de aplicação da lei na região (Villalon, 2017).

Assim, a persistência de padrões estruturais de violência ao fim de contextos autoritários ou conflitivos favoreceu o estabelecimento recente de iniciativas de memória, verdade e justiça dedicadas a violações passadas, a fim de apreender suas conexões com as do presente. Por outro lado, contextos violentos também deram origem a mecanismos que, inspirados nas experiências de justiça transicional na região, concentraram sua atenção nas atuais violações de direitos humanos, promovendo uma agenda de memória, verdade e justiça como um conjunto de ferramentas que podem contribuir para a transformação da violência contemporânea, apesar da ausência de um processo de transição tradicionalmente concebido.

Justiça transicional sem transição?

O ressurgimento de uma agenda de memória, verdade e justiça nos anos 2000 favoreceu a atenção às complexidades do que significa enfrentar um passado de violência massiva dentro de um contexto atual que, embora considerado “democrático” e “pacífico”, também (ou ainda) testemunha padrões de violações sistemáticas dos direitos humanos perpetradas por atores estatais e não estatais. Afinal, embora as formas atuais de violência sejam distintas daquelas registradas em regimes repressivos ou guerras civis, era possível identificar continuidades entre a violência presente e passada, muitas vezes expressas em termos de legados de impunidade e da persistência das forças de segurança militarizadas (Villalon, 2017). Portanto, como será discutido no caso do CICIG da Guatemala, os atuais padrões estruturais de violência e impunidade foram muitas vezes

rearticulados por especialistas em direitos humanos e justiça de transição como parte de um legado de conflitos e ditaduras passados – de forma que a transformação desses padrões atuais é entendida como parte de um processo transicional mais amplo que permanece incompleto.

Além disso, tem havido discussões crescentes sobre as possibilidades e limitações decorrentes da implementação de mecanismos de “justiça de transição” em países onde não havia uma transição clara à vista. Tais discussões foram encontradas, por exemplo, a partir da adoção de uma Lei de Justiça e Paz na Colômbia, em 2005, no contexto de negociações entre o governo e grupos paramilitares. Como observado por Rodrigo Uprimny Yepes e María Paula Saffon Sanín (2006, pp. 193-194), ficou claro que essas negociações não poriam fim ao conflito, e a questão da própria existência de um conflito armado era tratada com ambiguidade pelo governo de Álvaro Uribe. Mesmo assim, a noção de justiça de transição ganhou centralidade crescente em meio à burocracia estatal e às iniciativas da sociedade civil, como será ilustrado pelo caso da Ruta Pacífica posteriormente neste trabalho. A seção sobre o caso Ayotzinapa mostra como uma discussão semelhante tem se desenrolado mais recentemente na sociedade civil mexicana, já que muitas organizações e experts têm usado a categoria para se referir aos mecanismos de verdade e justiça que eles demandam, tendo em vista uma transformação estrutural da violência no país (ver Saffon, 2019).

Em resumo, este *policy brief* se dedica principalmente a discutir como as demandas e iniciativas relacionadas aos direitos das vítimas à verdade, justiça, reparações e não repetição estão sendo articuladas atualmente em contextos “não transicionais” – isto é, em relação aos padrões de violência identificados no presente, na ausência de qualquer transição claramente identificável da guerra para a paz ou da ditadura para a democracia. Esses contextos revelam as limitações de tais categorias para a compreensão de formas atuais de violência organizada; mas também ilustram a circulação de conceitos e modelos de justiça transicional em uma gama crescente de contextos.

Três exemplos dessas transformações serão brevemente discutidos aqui. Em sua apresentação, enfatizarei a inserção dessas experiências em um circuito mais amplo de mecanismos de justiça transicional na América Latina, incluindo as formas pelas quais a circulação de experts e lições participou na constituição desses modelos específicos. Além disso, apresentarei brevemente algumas das oportunidades e desafios que foram identificados nessas experiências. Mais informações sobre os conceitos e modelos cuja circulação é rastreada nesses casos podem ser encontradas em uma tabela na seção de “considerações finais”.

4. A impunidade como legado pós-conflito: a experiência da CICIG da Guatemala

Como mencionado anteriormente, a emergência histórica de mecanismos de justiça de transição tem sido frequentemente informada pela necessidade imperativa de “lidar com o passado”, isto é, de lidar com as demandas das vítimas por verdade e justiça após contextos de violência massiva.

No entanto, em diversos contextos latino-americanos pós-conflito ou pós-ditadura, se observou uma transformação nos padrões de violência, às vezes acompanhada por um aumento nas taxas de homicídio. Essas situações exigiram o desenvolvimento de iniciativas voltadas para a transformação da violência atual, o que muitas vezes implica o reconhecimento de limitações estruturais presentes nas instituições estatais que podem ser rastreadas até seu passado de conflito ou ditadura. O contexto guatemalteco e, em particular, a experiência da Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG), também pode ser lido sob essa luz.

Entre 1960 e 1996, a Guatemala passou por uma guerra civil entre um regime autoritário e grupos rebeldes. Estima-se que mais de 200 mil pessoas tenham morrido no conflito, a maioria entre 1981 e 1983, sob os governos do general Romeo Lucas Garcia (1978-1982), general Efraín Ríos Montt (1982-1983) e general Mejía Victores (1983 –1986). As populações maias foram o principal alvo de massacres cometidos em nome da “contra-insurgência”. Como a Comissão de Esclarecimento Histórico mais tarde estabeleceria, mais de 90% das violações durante a guerra foram cometidas por forças estatais e paramilitares e mais de 80% das vítimas eram de povos indígenas (Martinez, 2017).

Em 1996, após vários anos de negociações mediadas pelas Nações Unidas, o governo e uma coalizão das principais guerrilhas do país assinaram um acordo de paz. Nesse momento, o estado guatemalteco reconheceu que uma de suas fraquezas estruturais era o sistema de administração da justiça. Em 1999, o governo tentou consolidar e implementar compromissos negociados nesse sentido por meio de uma reforma constitucional, que incluiria mudanças estruturais no setor de segurança e justiça; mas essa reforma constitucional foi recusada em uma consulta popular. Entre 1999 e 2009, a Guatemala registrou um forte aumento nas taxas de homicídios, passando de 23 para 45 homicídios por 100.000 habitantes. Essa violência estava ligada a várias formas de crime organizado, variando de gangues locais a grupos transnacionais – algumas das quais evoluíram a partir de redes que remontam aos tempos de conflito armado interno, incluindo membros de forças militares e paramilitares. Além disso, a remilitarização das forças de segurança do Estado nos anos 2000, no contexto das políticas de segurança de *mano dura*, foi seguida de um aumento nas execuções extrajudiciais (CICIG, 2019, pp. 2-4).

A Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG)

Preocupados com o fortalecimento de redes criminosas e suas imbricações nas instituições do país, grupos da sociedade civil guatemalteca passaram a demandar a criação de um mecanismo internacionalizado contra a impunidade. Em resposta a seus esforços, o governo do país solicitou às Nações Unidas assistência às instituições locais para a investigação, julgamento e desmantelamento de redes criminosas pós-conflito (WOLA, 2019). Em 12 de dezembro de 2006, o governo da Guatemala e a ONU concordaram em criar a CICIG, e a decisão foi ratificada pelo Congresso em agosto de 2007 (CICIG, 2019, pp. 7-8).

A Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala é frequentemente considerada um exemplo inovador da capacidade das Nações Unidas de apoiar um Estado membro em

sua luta contra a impunidade e a corrupção. A Comissão foi estabelecida como um órgão com independência política, organizacional e financeira, tanto perante o governo guatemalteco quanto perante as Nações Unidas. Fundamentalmente, a CICIG foi concebida como um mecanismo de direitos humanos, que procurava combater a impunidade em casos de violações dos direitos humanos fundamentais e fortalecer o Estado de Direito em uma sociedade pós-conflito (CICIG, 2019, pp. 11-12).

Suas atividades concentraram-se particularmente em casos que envolviam “corpos ilegais e aparelhos clandestinos de segurança” (CIACS), identificados pelo CICIG em relação a certas características: são redes de poder ilícito político-econômico inseridas na política e nos negócios; eles não respondem mais a uma orientação ideológica, buscando enriquecimento ilícito; funcionam sob uma lógica de oportunismo, flexibilidade e um contínuo entre o formal e o informal, e não como estruturas criminais permanentes; e eles têm a capacidade de produzir uma espécie de contra-inteligência judicial, a fim de garantir a impunidade (CICIG, 2019, p. 15). As conexões entre o passado de violações massivas dos direitos humanos e o crime organizado atual foram consideradas claras na experiência de muitos desses CIACS. Por exemplo, várias autoridades militares de alto escalão, presas em conexão com massacres perpetrados no contexto de sua participação no aparato de contra-insurgência guatemalteca da década de 1980, haviam se tornado líderes de organizações criminais que emergiram após os Acordos de Paz de 1996, retendo assim um enorme poder na Guatemala pós-conflito (Burt, 2016).

O mandato inicial de dois anos da CICIG foi renovado cinco vezes, totalizando doze anos de funcionamento. Seu mandato tinha quatro componentes substanciais: investigação criminal e ação penal junto ao Ministério Público; Fortalecimento institucional por meio de assistência técnica; Formulação e promoção de propostas de políticas públicas, bem como reformas legais e institucionais; Publicação de relatórios temáticos (CICIG, 2019, p. 12).

Ao longo da história da CICIG, a cooperação de figuras-chave nas instituições estatais da Guatemala e nas organizações da sociedade civil foi crucial para esses objetivos. Por exemplo, Claudia Paz y Paz, advogada de direitos humanos e ex-juíza, foi a primeira mulher a atuar como Procuradora-Geral do país, entre 2010 e 2014, e o apoio da CICIG foi importante para sua seleção (International Crisis Group [ICG], 2018). Ela teve um papel central na acusação do ex-ditador militar Efraín Ríos Montt por crimes contra a humanidade e atos genocidas perpetrados entre 1982 e 1983 por forças estatais sob seu governo. Ela também teve um papel crucial frente a casos de corrupção e crime organizado (McDonald, 2012). Além dos processos individuais, seu tempo no cargo viu a cristalização de um novo método de administração de casos, que consistia na busca de padrões e tendências na atividade criminosa a fim de estabelecer conexões entre os casos e desmantelar redes ilícitas (ICG, 2018, p. 12).

Apesar de seu amplo reconhecimento por organizações da sociedade civil local e internacional, a CICIG foi alvo de crescentes ataques por políticos guatemaltecos nos últimos anos. Essa tendência foi acompanhada por um aumento da força de atores militares e conservadores dentro do governo, bem como pela intensificação da repressão contra movimentos sociais indígenas e camponeses (Lesniewski, 2018). Além disso, a recente retirada de apoio à Comissão pelo governo

dos Estados Unidos, um importante aliado político e econômico, também prejudicou significativamente a força da CICIG⁸ (WOLA, 2019). Em 2019, o presidente da Guatemala Jimmy Morales, ele próprio sob investigação por corrupção, anunciou que o mandato da Comissão não seria mais prorrogado, argumentando que seu trabalho estava violando os direitos dos cidadãos guatemaltecos ao se intrometer em assuntos internos (CNN, 2019); e em setembro as atividades da CICIG foram encerradas (WOLA, 2019).

A circulação do modelo da CICIG

Como mencionado acima, a experiência da CICIG foi amplamente elogiada não apenas pelas organizações locais da sociedade civil, mas também pela comunidade internacional de direitos humanos. Por exemplo, o *Washington Office on Latin America* (WOLA) a considerou um dos mecanismos mais bem-sucedidos no combate à corrupção e ao crime organizado (WOLA, 2019). O *International Crisis Group* argumentou que uma redução em mais de 4.500 homicídios entre 2007 e 2017 – ou um declínio médio anual de 5% na taxa de homicídios – poderia ser atribuída à contribuição da CICIG (ICG, 2018). Outros resultados frequentemente atribuídos à CICIG incluem o fortalecimento das instituições judiciais, bem como uma contribuição para a conscientização social sobre a relevância da independência judicial e da consolidação democrática (CICIG, 2019, p. 1). Uma declaração emitida por uma coalizão de mais de 200 grupos da sociedade civil nacional e internacional após o anúncio do encerramento da CICIG também atribuiu à Comissão um papel no desmantelamento de cerca de 70 estruturas criminais, na promoção de 34 reformas legais importantes e no fortalecimento do sistema democrático.⁹

Além disso, a experiência da Comissão inspirou a criação de outros mecanismos na América Central. Foi criada, por exemplo, a Missão de Apoio contra a Corrupção e a Impunidade em Honduras (MACCIH), segundo o modelo da CICIG; e o presidente de El Salvador tem dialogado com a ONU e a Organização dos Estados Americanos (OEA) sobre a possibilidade de criar um mecanismo semelhante no país (WOLA, 2019). A CICIG também tem sido uma fonte importante de inspiração para organizações e especialistas da sociedade civil mexicana, como visto em debates recentes sobre a potencial implementação de mecanismos de justiça transicional visando a transformação da violência massiva perpetrada na “guerra às drogas” do país. Desde 2016, esses debates incluem a demanda, liderada por várias organizações da sociedade civil local e internacional,¹⁰ pela criação de um Mecanismo Internacional contra a Impunidade no México, segundo o modelo da CICIG mas ajustado aos padrões particulares de violações de direitos humanos

(8) “Reporting by various media outlets – including Foreign Policy and Guatemala’s Nomada – indicate that the Trump administration may have diminished the traditional public, strong support of Guatemala’s anti-corruption efforts, in exchange for Guatemala becoming the second country in the world to open an Embassy in Jerusalem. Along with the Trump administration’s efforts earlier this year to suspend foreign aid to the Northern Triangle region, the dialing back of U.S. support for the CICIG is a reflection of the administration’s changing approach on U.S.-Central America policy.” (WOLA, 2019).

(9) Ver a declaração “International and civil society organizations in the region celebrate CICIG’s achievements and urge the international community to protect its legacy and continue supporting the fight against impunity”. Disponível em: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2019/08/Final-statement-in-support-of-CICIG_FINAL-ENG.pdf

(10) Estas organizações incluem, no nível nacional, a Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos e as organizações que compõem a Plataforma contra a Impunidade e a Corrupção. No campo das organizações transnacionais, a Open Society Justice Initiative tem sido uma defensora crucial pela criação do Mecanismo. Ver Open Society Justice Initiative (2018).

encontrados no país (Propuesta ciudadana, 2019). Para informar sua própria proposta, experts mexicanos viajaram para a Guatemala para aprender mais sobre a experiência, os desafios e as lições da CICIG.¹¹

Portanto, embora a CICIG seja mais comumente apresentada como uma “comissão anti-corrupção” do que como um mecanismo de justiça transicional,¹² ela é considerada um passo importante para a transformação de um legado estrutural de impunidade na Guatemala, enfrentando as expressões contemporâneas de violência militarizada e as imbricações entre atores estatais e não estatais de segurança. Além disso, a Comissão ajudou a criar condições para outras práticas que tradicionalmente são entendidas como parte dos pacotes de justiça de transição, como visto na responsabilização de ex-generais militares por crimes contra a humanidade e atos de genocídio, enquanto buscava abrir espaço na arena pública para as demandas dos movimentos indígenas por verdade e justiça. Finalmente, a CICIG também inspirou apelos à criação de mecanismos similares em países como o México, onde é considerada um passo em direção a uma transformação profunda dos padrões estruturais que compõem a chamada “guerra às drogas”.

5. Verdade e justiça no caso Ayotzinapa: da pressão de especialistas internacionais a uma comissão presidencial

Embora o caso da CICIG ilustre os desafios associados à promoção de verdade e justiça em contextos pós-conflito, bem como o papel de mecanismos extraordinários, outros contextos latino-americanos foram confrontados com a necessidade de lidar com atrocidades na ausência de qualquer “excepcionalidade” reconhecida, ou de uma transição declarada do conflito para a paz ou da ditadura para a democracia. O caso de Ayotzinapa, no México, lança luz sobre as possibilidades e os desafios associados ao esforço de produzir verdade e justiça nesses contextos.

Em 26 de setembro de 2014, um grupo de estudantes de uma escola rural na cidade mexicana de Ayotzinapa viajou para Iguala, de onde tomaram alguns ônibus para ir às celebrações anuais de 2 de outubro – uma data dedicada à memória dos alunos que haviam sido reprimidos pelas forças estatais em 1968. Essa atividade era geralmente tolerada pelas forças policiais locais. Desta vez, no entanto, quando os estudantes deixavam Iguala, a polícia municipal montou barreiras e abriu fogo contra os estudantes, provavelmente em cooperação com as forças estaduais e federais, a fim de impedi-los de levar os ônibus para fora da cidade. Naquela noite, 43 estudantes foram presos e desapareceram, além de outras seis pessoas que foram executadas – três das quais estudantes, incluindo um jovem cujo corpo foi encontrado no dia seguinte com sinais claros de tortura – e pelo menos 40 pessoas foram feridas (Aguirre et al, 2017; Cavallaro et al, 2019).

(11) Entrevista com Luis Daniel Vazquez Valencia (FLACSO México), abril de 2019.

(12) Contudo, para uma discussão de por que a CICIG deve ser vista como um exemplo de mecanismo de justiça transicional não-tradicional, ver Nyberg (2015).

Este episódio, que ficou conhecido como o caso Ayotzinapa, provocou grande indignação em todo o país. Uma das razões foi a maneira como o caso ilustrou a imbricação entre forças estatais e não estatais em redes frequentemente referidas no país como de macrocriminalidade, visto que tal imbricação aparentemente estava conectada aos abusos cometidos em Ayotzinapa. Outro motivo foi o alto grau de mobilização das famílias dos 43 estudantes desaparecidos, que pressionavam continuamente o governo a encontrar e devolver seus filhos – vivos, como expresso no lema “¡Vivos se los llevaron, vivos los queremos!” (Telesur, 2014). Essa mobilização foi apoiada por grandes protestos no país, chamando a atenção para o número massivo de desaparecimentos forçados no México (Animal Político, 2019). As investigações sobre o caso pelas autoridades mexicanas, no entanto, foram problemáticas e apressadas. No início de 2015, o procurador-geral do México anunciou que estava encerrando as investigações, pois as autoridades estatais haviam chegado à “verdade histórica” - uma versão segundo a qual os corpos dos estudantes haviam sido incinerados, o que era incompatível com as evidências anteriores e apenas alimentou a indignação das famílias das vítimas (Ballinas, 2015).

O Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independentes e o Mecanismo de Seguimento

A pedido das famílias e representantes dos 43 estudantes, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) nomeou um Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independentes (GIEI), que “prestaria assistência técnica internacional para a busca, investigação, apoio às vítimas e análise estrutural do caso” à luz da incapacidade das autoridades locais e da indiferença das autoridades federais (Aguirre et al, 2017). Essa decisão foi implementada após negociações entre as famílias e o governo mexicano, quando o presidente concordou em aceitar a assistência prestada pelo GIEI e em cooperar com a Equipe Argentina de Antropologia Forense nos esforços de busca.

Criado em novembro de 2014, o GIEI reuniu importantes advogados e ativistas de direitos humanos de toda a região: a advogada guatemalteca de direitos humanos Claudia Paz y Paz, que teve um papel crucial no contexto discutido anteriormente da CICIG; Carlos Martín Beristain, do País Basco, que tem uma vasta experiência em atenção às vítimas e comissões da verdade em todo o mundo, e agora é um dos comissários da Comissão Colombiana para o Esclarecimento da Verdade, Convivência e Não Repetição; Alejandro Valencia Villa, especialista colombiano em direito humanitário e direito internacional dos direitos humanos que agora também é comissário da Comissão da Verdade da Colômbia; Ángela Buitrago, uma importante advogada colombiana; e Francisco Cox, advogado chileno especializado em direito penal. Segundo pesquisadores do Centro de Direitos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), organização que coordenou a estratégia jurídica internacional das famílias das vítimas, o GIEI foi a primeira experiência internacional de monitoramento no contexto de um processo de investigação criminal desse tipo (Aguirre et al, 2017).

A princípio, o trabalho do GIEI recebeu apoio governamental, na forma de condições básicas e acesso a testemunhas. No entanto, seus relatórios iniciais desafiavam a versão oficial dos eventos, implicando estruturas governamentais no desaparecimento forçado e na persistência da

impunidade através da obstrução da justiça. Como resultado, o acesso do GIEI a testemunhas cruciais – como soldados e pessoas condenadas pelos desaparecimentos – foi restringido; e houve grandes esforços para desacreditar os membros do GIEI. Seus relatórios seguintes enfatizaram que todos os órgãos policiais presentes naquela noite haviam participado ativa ou passivamente das violações, e que suas imbricações com grupos criminosos não se limitavam ao nível municipal. Em 2016, entendendo que o Estado não estava mais fornecendo as condições necessárias para seu trabalho, a CIDH anunciou que o GIEI deixaria o país (Aguirre et al, 2017; Cavallaro et al, 2019).

Após negociações entre a CIDH, o governo mexicano e as famílias das vítimas, criou-se em setembro de 2016 um Mecanismo Especial de Seguimento do caso Ayotzinapa (MESA), com o objetivo de monitorar a implementação das recomendações do GIEI. Nesse contexto, foram realizadas visitas técnicas por comissários e relatores enviados pela Comissão Interamericana, incluindo seu Secretário Executivo, Paulo Abrão. Um relatório publicado pelo MESA em junho de 2018 indicou que, embora houvesse alguns avanços específicos e estruturais, incluindo a adoção de uma Lei Geral sobre Tortura e de uma Lei Geral sobre Desaparecimento Forçado, havia desafios persistentes para a implementação dessas leis, e o paradeiro dos estudantes permanecia desconhecido (CIDH, 2018).

A Comissão Presidencial para o caso Ayotzinapa e o debate sobre Justiça Transicional

Em dezembro de 2018, o novo presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (conhecido como AMLO), depois de se encontrar com pais e mães dos alunos desaparecidos, ordenou a criação de uma Comissão Presidencial pela Verdade e Acesso à Justiça no caso Ayotzinapa. A Comissão Presidencial também conta com o apoio da CIDH, e um Grupo de Assistência Técnica – incluindo os ex-membros do GIEI Ángela Buitrago e Francisco Cox – foi estabelecido para contribuir nas investigações (Gobierno de México, 2019a). A Comissão é composta por agentes do governo, cinco representantes dos pais dos estudantes e membros de quatro organizações da sociedade civil: Centro Prodh; Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan; SERA-PAZ; e Fundar (Gobierno de México, 2019b).

Embora a decisão de criar esta Comissão seja importante, ela deve ser lida no contexto de discussões políticas mais amplas sobre a possibilidade de mecanismos de “justiça transicional” no México, especialmente diante dos altos níveis de violência no país desde meados dos anos 2000. Esse debate ganhou força durante as campanhas presidenciais de 2018, especialmente depois que o então candidato AMLO mencionou sua intenção de implementar um programa de anistias como parte da “pacificação” do país, seguido por um esforço de membros de sua equipe para enquadrar a proposta como parte de um programa mais amplo de justiça transicional. Após a eleição de AMLO, durante a transição presidencial, foram criados grupos de trabalho para elaborar propostas específicas a esse respeito, reunindo experts nacionais e internacionais, bem como os movimentos de vítimas. Essa ampla agenda foi, no entanto, progressivamente abandonada pelo presidente eleito, especialmente depois de assumir o governo (Dayán, 2019). Apesar

dessa mudança, organizações da sociedade civil continuam pressionando por uma agenda de justiça transicional, defendendo a criação de mecanismos como uma comissão da verdade que analise as violações de direitos humanos cometidas na “guerra às drogas” mexicana desde 2006, e levando em consideração suas conexões com uma história mais longa de violência estatal que remonta ao final dos anos 1960; e um mecanismo internacionalizado contra a impunidade, segundo o modelo da CICIG, conforme mencionado na seção anterior (Propuesta ciudadana, 2019).

Por fim, a agenda de “justiça de transição” do atual governo tem se limitado, na prática, à criação da comissão sobre o caso Ayotzinapa e ao compromisso de fortalecer os mecanismos de busca de pessoas desaparecidas. Esses desenvolvimentos são certamente importantes, especialmente considerando o fato de que pelo menos 40 mil pessoas desapareceram no país desde 2006, e quase 5 mil corpos foram descobertos em mais de 3 mil valas clandestinas no mesmo período (Sheridan, 2019). No entanto, experts da sociedade civil temem que esses compromissos relativos à busca não sejam suficientes para uma verdadeira transformação dos padrões estruturais de desaparecimento forçado, além de outras violações, o que exigiria uma abordagem muito mais ampla e profunda com relação à verdade, à justiça, às reparações e à não-repetição.¹³ Além disso, a partir da decisão de AMLO de criar uma guarda nacional altamente militarizada como o pilar central de sua abordagem à segurança, especialistas criticaram a incompatibilidade entre essa decisão e qualquer suposta agenda de justiça de transição (Dayán, 2019).

Em outras palavras, o trabalho de especialistas independentes enviados pela CIDH ao país foi crucial para revelar como o caso Ayotzinapa é emblemático, não apenas em relação ao papel das amplas redes de macrocriminalidade na persistência da impunidade, mas também devido às imbricações entre agentes estatais e não estatais. No entanto, para que futuras investigações sobre esse caso sejam apresentadas pelo governo como parte de um processo de transição mais profundo, é crucial que ele não seja tratado apenas em isolamento, através da responsabilização individual de agentes específicos; mas como parte de transformações mais profundas necessárias para evitar atrocidades futuras – transformações que necessariamente implicariam uma reforma das práticas militarizadas que têm crescentemente caracterizado as estratégias estatais de segurança no país.

6. Das margens ao centro do direito à verdade: a experiência da Ruta Pacífica de las Mujeres na Colômbia

Os casos anteriores se referem a tentativas de transformação da violência que ocorrem em contextos supostamente pacíficos e democráticos, ou seja, na ausência de uma guerra ou regime autoritário. Mesmo em relação a esses contextos “excepcionais”, no entanto, as concepções tradicionais de justiça de transição previsivelmente presumem a existência de algum tipo de “transi-

(13) Entrevistas com Luis Daniel Vazquez Valencia (FLACSO México) e Daniela Malpica (JusRed), abril de 2019.

ção”, durante a qual uma sociedade pretende “lidar com o passado”. Na Colômbia, no entanto, o surgimento de uma série de mecanismos e processos voltados para a promoção da paz ocorreu apesar da ausência de um “fim de conflito” bem definido. Esse contexto gerou desafios significativos, mas também, como ilustrado nesta seção, importantes inovações e lições.

Desde o século XX, a Colômbia testemunhou a criação de numerosos mecanismos voltados para a produção da memória histórica em relação a diferentes modalidades de violência. Exemplos a esse respeito são a comissão nacional de investigação de 1958, sobre o período de “La Violencia” (1946-1965), marcado por confrontos entre liberais e conservadores, e a Comissão de Estudos sobre Violência, de 1987, que procurou lidar com o surgimento de estruturas criminosas organizadas como perpetradores de violência em massa no país.¹⁴ Desde o início dos anos 2000, esses esforços se conectaram crescentemente à noção de justiça transicional, como parte de uma “burocracia humanitária” emergente na Colômbia (ver Vera Lugo, 2017).

Sob a presidência de Álvaro Uribe (2002-2010), houve negociações entre o governo e grupos paramilitares, visando à desmobilização destes. À época, a Lei de Justiça e Paz (975/2005), que foi adotada como um marco para essas negociações, foi amplamente criticada por representantes da sociedade civil como insuficiente devido à pouca responsabilização de perpetradores paramilitares (Grajales, 2011, p. 192) e à limitada garantia dos direitos das vítimas à verdade, justiça, reparação e não repetição (Uprimny Yepes e Saffon Sanín, 2006). Em particular, grupos de mulheres e vítimas contestaram aspectos centrais da lei e, como resultado, a Corte Constitucional instruiu o governo a incluir disposições mais centradas nas vítimas, como a possibilidade de liquidar ativos paramilitares para pagar por reparações (Warren et al, 2017).

Em junho de 2009, quatro organizações da sociedade civil colombiana – Corporación Casa de la Mujer, Corporación Vamos Mujer, Funsarep e Ruta Pacífica de las Mujeres – realizaram um fórum em Bogotá para discutir os desafios e obstáculos enfrentados pelas mulheres vítimas no contexto da Lei de Justiça e Paz. Dois especialistas internacionais foram convidados para este fórum: Susana Villarán, relatora especial de direitos das mulheres da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; e Carlos Beristain, que coordenou o relatório Recuperação da Memória Histórica na Guatemala¹⁵ e participou de várias outras comissões da verdade na região.

O fórum também teve como objetivo formular propostas e ações sobre a promoção da verdade e da justiça a partir de uma perspectiva das organizações de mulheres, a fim de superar o silêncio sobre as violações de seus direitos que havia marcado iniciativas de verdade no país. No evento, Carlos Beristain compartilhou suas experiências anteriores em comissões da verdade em outros países, como Guatemala e Peru. Informadas por esses intercâmbios, as coordenadoras da Ruta Pacífica de las Mujeres passaram a considerar a possibilidade de criarem uma comissão da verdade focada na experiência das mulheres e nas maneiras pelas quais suas vidas e corpos vinham sendo historicamente vitimados pelo conflito armado colombiano.¹⁶

(14) Para uma análise dessas duas comissões, bem como do trabalho do Grupo de Memória Histórica (2007-2011), com atenção ao seu lugar na transmissão de certas narrativas do país, consulte Jaramillo Marín (2014).

(15) “Foro Internacional “Verdad, Justicia y Reparación Integral: una deuda pendiente con las mujeres víctimas de las violencias”, Semanario Virtual, <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0160/index%20-%20pagina%2016.html>

(16) Entrevistas com Sandra Liliana Luna (Ruta Pacífica de las Mujeres) e Carlos Martín Beristain, agosto de 2019.

Comissão de Verdade e Memória das Mulheres Colombianas

A Ruta Pacífica de las Mujeres é um movimento feminista de alcance nacional na Colômbia, fundamentado nas noções de pacifismo, antimilitarismo e não-violência. Desde a sua criação em 1996, quando o país vivia níveis particularmente altos de violência, o movimento tem defendido uma solução negociada para o conflito armado, enquanto trabalha para tornar visíveis os impactos da guerra sobre a vida e o corpo das mulheres. Suas estratégias incluíram a mobilização de mais de cem mil mulheres em todo o país, tanto em espaços rurais como urbanos, bem como a incidência em negociações políticas e a prestação de apoio psicossocial e jurídico, entre outros. O movimento reúne uma ampla diversidade de experiências e realidades,¹⁷ sendo composto por mulheres que representam cerca de 300 organizações em todo o país (Ruta Pacífica, n.d.).

Após o fórum mencionado acima, e após uma série de consultas e debates internos, a Ruta Pacífica trabalhou progressivamente para o estabelecimento de uma “Comissão de Verdade e Memória das Mulheres Colombianas”. A Comissão foi um mecanismo de memória histórica em que as mulheres vítimas de violência eram ouvidas, reconhecidas e apoiadas. Mais de mil casos de violações individuais e coletivas contra mulheres – incluindo assassinatos, massacres, desaparecimentos de familiares, deslocamentos forçados e violência sexual – foram documentados pela Comissão, por meio da coleta de depoimentos em todo o país. A Comissão iniciou seus trabalhos em 2010 e seu relatório final foi publicado em 2013 (Ruta Pacífica et al., 2013). Além de Carlos Beristain, Alejandro Valencia Villa – que, como mencionado na seção anterior, também se tornaria parte do GIEI no México – foi outro expert em comissões da verdade que desempenhou um papel importante no apoio à formulação e implementação da comissão da Ruta Pacífica.

Conforme discutido em um documento sobre a metodologia da Comissão, a decisão da Ruta Pacífica de estabelecer uma comissão da verdade estava longe de ser óbvia. Afinal, as comissões da verdade são tradicionalmente concebidas como mecanismos oficiais, realizados após o fim de um conflito armado. No caso da Ruta, elas o estabeleceriam como um projeto independente de uma organização de mulheres sediada na sociedade civil e no meio de um conflito armado aberto que não parecia próximo de ser resolvido. Além disso, seu trabalho seria realizado sem o apoio institucional do governo colombiano, embora recebessem apoio de agências e instituições de todo o mundo (Ruta Pacífica et al., 2013, pp. 11-12). Apesar dessas diferenças, uma análise das experiências internacionais das comissões da verdade lhes permitiu aprender com as metodologias implantadas nesses projetos, considerando formas de superar limitações usuais – por exemplo, a frequente negligência das experiências e perspectivas das mulheres que marcaram várias iniciativas de verdade institucionais (Ibid., 15). Portanto, apesar das lições importantes aprendidas com as metodologias de outras comissões da verdade mais tradicionais, também houve inovações cruciais decorrentes da decisão de colocar a experiência das mulheres no centro, ao mesmo tempo em que se adotava uma abordagem feminista às pesquisas realizadas.

(17) “Las Mujeres Ruta, son campesinas, indígenas, afrodescendientes, raizales, jóvenes, mayores, estudiantes, profesionales, víctimas, rurales, urbanas de barrios populares, productoras, sindicalistas, pertenecientes a organizaciones feministas, ONG feministas, redes de mujeres por los derechos sexuales y reproductivos, organizaciones ecológicas de mujeres, organizaciones de mujeres diversas y organizaciones de artistas; son ellas el bastión de las propuestas y acciones que se impulsan en el día a día en representación de la diversidad étnica y cultural del país.” (Ruta Pacífica, n.d.)

Da Comissão da Ruta Pacífica à implementação do acordo de paz de 2016

Deve-se notar que a criação da Comissão, juntamente com outras estratégias historicamente implementadas pela Ruta Pacífica de las Mujeres, contribuíram para conduzir esse movimento ao centro do campo da construção da paz na Colômbia em geral, e do campo da justiça transicional em particular. Isso é ilustrado pelo importante papel desempenhado por representantes do movimento durante as negociações de paz entre o governo colombiano e as FARC. Por exemplo, em 2013, a Ruta Pacífica estava entre as organizadoras da Cúpula Nacional de Mulheres e Paz em Bogotá, onde mais de 500 mulheres de organizações da sociedade civil colombiana exigiram que as negociações em Havana se tornassem mais inclusivas das necessidades e demandas das mulheres. Como resposta a essas pressões dos movimentos de mulheres, uma Subcomissão de Gênero inovadora foi estabelecida como parte das negociações de paz, e o governo incluiu mulheres como negociadoras plenipotenciárias.¹⁸

Além disso, o movimento esteve profundamente engajado na implementação do acordo de paz entre o governo colombiano e as FARC, inclusive em relação ao seu componente de justiça de transição. À medida que os mecanismos que compõem o Sistema Integral da Verdade, Justiça, Reparação e Não Repetição estavam sendo estabelecidos,¹⁹ o pequeno número de mulheres na equipe desses mecanismos foi novamente perceptível. Como resposta, a Ruta Pacífica apoiou mulheres interessadas em concorrer a esses cargos, incentivando-as e prestando assistência técnica. Com o apoio delas, mulheres foram selecionadas para integrar as equipes da Comissão para o Esclarecimento da Verdade, a Convivência e a Não Repetição, da Jurisdição Especial para a Paz e da Unidade de Busca de Pessoas dadas por Desaparecidas. Ademais, devido à sua experiência em tomar testemunhos adquirida no contexto de sua própria comissão da verdade, elas agora são responsáveis por entrevistar mais de 2 mil mulheres vítimas para a Comissão da Verdade estabelecida a partir do acordo de paz; e o relatório final publicado pela Ruta Pacífica em 2013 será usado como insumo para a pesquisa dessa mesma Comissão nacional.²⁰ Também é interessante notar que os dois experts em justiça de transição que contribuíram para o desenho da metodologia da comissão da Ruta Pacífica, Carlos Beristain e Alejandro Valencia Villa, agora são comissários da Comissão da Verdade. Sua participação permite a transmissão seus conhecimentos e lições aprendidas de seus muitos compromissos anteriores nesse campo, incluindo também seu trabalho no GIEI no caso Ayotzinapa discutido na seção anterior.²¹

Portanto, este caso ilustra as possibilidades decorrentes da circulação de metodologias de justiça transicional para outros domínios. Primeiro porque, como observou Carlos Beristain, as mulheres da Ruta Pacífica criaram sua comissão da verdade “em um contexto em que tais coisas não podiam ser feitas. Não se podia falar de um conflito armado, ainda estávamos em meio a uma

(18) Entrevista com Sandra Liliana Luna (Ruta Pacífica de las Mujeres), agosto de 2019. Ver também Céspedes-Báez e Jaramillo Ruiz (2018).

(19) “The System is comprised of the Truth, Coexistence and Non-Repetition Commission; the Special Jurisdiction for Peace (JEP); and the Unit for the Search for Persons Presumed Disappeared in the context and by reason of the armed conflict (UBPD); as well as of comprehensive reparation measures for peacebuilding and guarantees of non-repetition.” Disponível em https://www.jep.gov.co/Infografas/SIVJNRN_EN.pdf

(20) Entrevista com Sandra Liliana Luna (La Ruta Pacífica de las Mujeres), agosto de 2019.

(21) Entrevistas com Carlos Martín Beristain e Alejandro Valencia Villa, agosto de 2019.

guerra e não havia condições políticas [...] Mas as mulheres tinham uma convicção de que era necessário dar voz às mulheres nesse processo. [...] Ou seja, em um tempo em que não se podia fazê-lo, começamos a fazê-lo”.²² Nesse sentido, a criação de um mecanismo de verdade enquanto o conflito armado não tinha fim à vista foi percebido como um passo importante e ajudou a garantir que as vozes das mulheres vítimas fossem ouvidas em um processo de paz subsequente. Em segundo lugar, o próprio fato de essa comissão da verdade ter sido projetada dentro da sociedade civil já era inovador em relação a outros mecanismos tradicionais, e permitiu a inserção das mulheres de Ruta Pacífica no circuito de expertise em justiça transicional no país, de modo que sua experiência continuasse a impactar o trabalho dos mecanismos institucionais.

7. Considerações finais

Neste *policy brief*, examinamos algumas das maneiras pelas quais os atuais padrões de violência organizada na América Latina desafiam as distinções tradicionais entre guerra / paz e ditadura / democracia, bem como as categorias pelas quais a transformação desses padrões é concebida. Diante de manifestações complexas da violência presente, muitos atores da região consideraram os mecanismos desenvolvidos para “lidar com o passado” como uma fonte de inspiração para a transformação dos padrões estruturais de vitimização. Nesse sentido, indo além de um debate formalista sobre se alguém pode falar de uma “transição” na ausência de um acordo de paz, práticas voltadas para a promoção dos direitos das vítimas à verdade, justiça, reparação e não repetição têm sido apropriadas e rearticuladas de diversas formas por aqueles que demandam uma transformação da violência presente.

Os três casos discutidos neste *policy brief* ilustram a circulação de certos conceitos e modelos que, embora muitas vezes concebidos como parte de um conjunto de práticas de justiça transicional, ultrapassaram o domínio das transições como tradicionalmente concebidas. Neste trabalho, esses outros cenários foram referidos como contextos não transicionais, isto é, como contextos atuais afetados por padrões significativos de violência organizada, na ausência de qualquer transição claramente identificável da guerra para a paz ou da ditadura para a democracia. Esses contextos podem incluir contextos pós-transicionais que ainda lidam com legados de violência passada, como se vê no caso da CICIG na Guatemala; contextos marcados pela violência generalizada e sistemática, apesar de representados como pacíficos e democráticos, conforme discutido em relação ao caso Ayotzinapa no México; e situações em que se espera que os mecanismos de verdade e justiça possam dar origem a um processo mais amplo de transição política, como visto na Comissão de Verdade e Memória das Mulheres Colombianas.

Na tabela 1 abaixo, são fornecidas definições operacionais para os principais conceitos e modelos cuja circulação foi rastreada nos casos acima. Como esse *policy brief* se concentra em sua circulação por contextos que não são claramente entendidos como “transicionais”, enfatizei

(22) Entrevista com Carlos Martín Beristain, agosto de 2019.

entendimentos que foram desenvolvidos com esses contextos em mente – como o relatório “Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia Transicional en México”, solicitado pela Comissão Nacional de Direitos Humanos do México e desenvolvido por pesquisadores do Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (Ayllón, 2018).

Tabela 1: Principais conceitos e modelos rastreados nos casos selecionados

Conceitos	
Justiça transicional	“Campo específico de atividades, mecanismos e processos, através dos quais se busca abordar as causas, consequências e legado de um fenômeno de violência de alto impacto em larga escala. A aplicação da JT busca elucidar os fatos e contextos em que a violência ocorre, combater a impunidade, compensar as vítimas pelos danos sofridos e impedir a repetição dos eventos que os ocasionaram, com vistas à consolidação de uma democracia constitucional. Os quatro pilares que constituem o cânone da JT são: verdade, justiça, reparação e não repetição” (Ayllón, 2018, p. 3).
Verdade	Segundo a CIDH, o direito à verdade tem duas dimensões. O primeiro é “o direito das vítimas e de seus familiares de saber a verdade sobre os eventos que levaram a graves violações dos direitos humanos, e o direito de conhecer a identidade daqueles que desempenharam um papel nas violações”. Em segundo lugar, “a Comissão sustentou que a sociedade mais ampla tem o direito inalienável de saber a verdade sobre eventos passados, bem como os motivos e circunstâncias em que crimes graves foram cometidos, a fim de evitar a recorrência de tais atos no futuro”. (CIDH, 2014, p. 10).
Justiça	Geralmente interpretada em relação à obrigação do Estado de investigar, julgar e sancionar violações massivas ou sistemáticas dos direitos humanos, eliminando todos os obstáculos legais ou materiais ao acesso das vítimas à justiça e combatendo ativamente a impunidade (Ayllón, 2018, pp. 33-34). Em certos contextos de transição, entendeu-se que o direito à justiça implica uma combinação de, por um lado, processos criminais pelo menos para os autores das mais graves violações dos direitos humanos; por outro lado, mecanismos de justiça restaurativa, entendidos como “um modelo alternativo para lidar com o crime, baseado na importância social da reconciliação entre vítima e perpetrador”, voltando a atenção do ato criminoso e do agressor para a vítima e os danos que ela sofreu (Uprimny & Saffon, 2007, pp. 5-6), como exemplificado pelas atividades de mediação entre vítimas e perpetradores e trabalhos comunitários.
Reparações	Estes programas administrativos ou judiciais consistem na provisão de reparações materiais ou simbólicas às vítimas de violações sistemáticas dos direitos humanos. Podem consistir em várias modalidades: restituição (medidas que visam restabelecer a situação anterior da vítima, por exemplo, devolvendo-a à liberdade), compensação (que pode ser material ou simbólica e deve ser proporcional ao dano infligido); reabilitação (que pode incluir assistência médica e psicológica); satisfação (que visa redignificar a vítima e ressignificar o dano, inclusive através da investigação das violações e da busca de pessoas desaparecidas); e as garantias de não repetição (Ayllón, 2018, p. 51).
Não repetição	As garantias de não repetição, muitas vezes referidas como o quarto pilar da justiça transicional, estão ligadas à transformação de estruturas ou instituições que participaram, promoveram, permitiram ou facilitaram a perpetração de violações ou crimes internacionais (Ayllón, 2018, p. 51).

Modelos	
Comissão / Mecanismo Internacional contra a Impunidade	Um organismo internacionalizado estabelecido por meio da cooperação entre um governo nacional e uma organização internacional, como as Nações Unidas – e independente em relação a ambos os atores – com o objetivo de apoiar a investigação de violações massivas, sistemáticas ou generalizadas dos direitos humanos, contribuindo também para o fortalecimento das capacidades nacionais de combate à impunidade.
Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independentes	Um mecanismo que consiste no envio de experts em direitos humanos para a prestação de assistência técnica internacional, da perspectiva dos direitos humanos. No México, o GIEI buscou monitorar e apoiar a investigação do desaparecimento forçado de 43 estudantes em Ayotzinapa, também provendo recomendações para a não repetição. Na Nicarágua, foi estabelecido um GIEI para examinar as queixas relacionadas a graves violações dos direitos humanos cometidas durante protestos contra o governo de Daniel Ortega. Nos dois casos, os GIEIs foram estabelecidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos com o objetivo de garantir o direito das vítimas à verdade, justiça, reparação e não repetição em contextos de violações graves.
Comissões da verdade	“Órgão de investigação independente com especialistas designados, de acordo com regras e mandatos claros, delimitados temporal e tematicamente, com participação internacional”, com o objetivo de “revelar e examinar padrões de violações de direitos humanos e seu alcance” (Ayllón, 2018, p. 5). Embora essas comissões sejam tradicionalmente órgãos não judiciais, o nome também é usado algumas vezes como referência a comissões de inquérito dedicadas a casos específicos, como pode ser visto no caso da Comissão Presidencial pela Verdade e Acesso à Justiça no caso Ayotzinapa (comumente referida apenas como Comissão da Verdade para Ayotzinapa).

Muitos desafios e possibilidades importantes surgem a partir dos processos discutidos neste policy brief. Um deles diz respeito à necessidade de lidar com casos particulares de violações de direitos humanos e, simultaneamente, promover mudanças estruturais. Essa tensão ficou especialmente clara no contexto mexicano, onde o atual presidente passou do compromisso de criar uma comissão nacional da verdade e um mecanismo internacionalizado contra a impunidade, como afirmado durante sua campanha, para a criação de uma comissão de investigação focada no caso Ayotzinapa. Em contextos similares, organizações da sociedade civil procurarão demonstrar que a prevenção de atrocidades futuras exige o enfrentamento das estruturas que tornam casos individuais emblemáticos em primeiro lugar – isto é, as redes de macrocriminalidade que perpetuam esses padrões de violência e que geralmente atravessam qualquer distinção clara entre atores estatais e não estatais.

Além disso, na medida em que certos movimentos sociais colocam o combate à impunidade no centro de suas demandas, como demonstrado pelos casos da Guatemala e do México, também é importante garantir que essas demandas sejam implementadas de formas que não aprofundem tendências do populismo penal encontradas em muitos países latino-americanos. Isso requer atenção à necessidade de reformar os sistemas de justiça criminal, que muitas vezes são parte essencial da perpetuação de desigualdades de raça, classe e gênero. Além disso, pode ser útil considerar formas de justiça que vão além do paradigma da responsabilização penal individual. Experiências como a do Tribunal Internacional para a Aplicação da Justiça Restaurativa em El Salvador, criado em 2009 para lidar com violações passadas dos direitos humanos cometidas no contexto de uma guerra civil no país, podem lançar luz sobre como as demandas

por justiça podem ser conectadas a soluções que transcendem modelos universalistas de justiça transicional, enquanto contribuem para reflexões sobre os limites do nosso imaginário de justiça para os contextos presentes de violência. Em outras palavras, refletir criticamente sobre o impulso de igualar justiça e sistemas penais pode nos ajudar a conceber outras maneiras de incorporar necessidades de reparações e responsabilização, considerando também as limitações dos sistemas de justiça penal existentes em países da América Latina (Duque, 2018).

Além disso, é importante considerar o potencial transformador da noção de reparação como parte de uma concepção restaurativa de justiça. Os debates a esse respeito vêm ganhando força no campo da reforma das políticas de drogas, conforme demandas por legalização são acompanhadas por exigências de reparação pelas formas de vitimização que historicamente foram perpetradas por agentes estatais em nome de “guerras contra as drogas”.²³ Em outras palavras, à medida em que reformas de descriminalização ocorrem em um número crescente de cidades e países, crescem também as demandas para que os Estados prestem contas por danos históricos, vinculados à criminalização de territórios e à violência racial perpetrada pelas forças de segurança e por aparatos de justiça penal. Segundo Dudu Ribeiro, da organização brasileira Iniciativa Negra por uma Nova Política sobre Drogas, essas reparações podem incluir comissões da verdade sobre guerras às drogas que atribuam responsabilidades, o reconhecimento pelo estado do papel que desempenhou nessas violações, mecanismos de não repetição, e a provisão de apoio e reparação para aqueles que foram afetados, incluindo ajuda psicológica (Rossi, 2019).

Por fim, também é crucial observar a variedade de atores envolvidos nesses esforços, não apenas em termos de organizações – Estados, CIDH, ONU, organizações da sociedade civil –, mas também em termos das pessoas em particular que desempenharam um papel de destaque em vários desses mecanismos e iniciativas. Como ilustrado ao longo dos casos discutidos aqui, os muitos “experts em justiça transicional” que circularam entre esses ambientes latino-americanos transmitiram as ideias e metodologias compartilhadas que moldam o campo, mas essas práticas também foram continuamente transformadas em suas interações com as organizações locais e movimentos de vítimas. Além disso, também foi interessante observar como representantes desses movimentos sociais às vezes passam a ser vistos como “experts”, como visto com as mulheres da Ruta Pacífica na Colômbia, cuja experiência no desenvolvimento de uma abordagem feminista para a metodologia das comissões da verdade foi percebida como uma fonte crucial de insumos para futuros esforços institucionalizados. Em outras palavras, para além da leitura da “justiça de transição” como um campo fechado e universalizante, os contextos discutidos aqui ilustram algumas das maneiras pelas quais essas práticas foram, e ainda são, continuamente rearticuladas e reimaginadas, em resposta às continuidades e rupturas identificadas nos padrões de vitimização encontrados em tantos contextos latino-americanos.

(23) Sobre o assunto, ver as sessões do evento “White Faces, Black Lives: Race and Reparative Justice in the Era of a ‘Gentler War on Drugs’”, organizado pela Drug Policy Alliance e disponível em: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLf6y9tNpg8wPyfykudkYtPYa8bpZ9rTfl>

8. Referências

- Aguirre, S., Patrón, M., Robina, S., Brewer, S., & Aguilar, M. L. [Aguirre et al]** (2017). An unprecedented exercise of international supervision, SUR 25, Retrieved from <https://sur.conectas.org/en/unprecedented-exercise-international-supervision/>
- Animal Político**, (2019, Jan. 17) Hay más de 40 mil desaparecidos y 36 mil muertos sin identificar en México, reconoce Gobernación. Retrieved from <https://www.animalpolitico.com/2019/01/40-mil-desaparecidos-mexico-victimas-sin-identificar/>
- Arnould, V., Herman, J., & Sriram, C. L.** (2019) Do transitional justice measures help foster democratic security forces?, Peacebuilding, DOI: 10.1080/21647259.2019.1614715.
- Arthur, P.** (2009). How “Transitions” Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice”, Human Rights Quarterly, 31(2), May, 321-367.
- Arthur, P.** (2011). Identities in transition: challenges for transitional justice in divided societies. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ayllón, S. L.** (Coord.). (2018). Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de Justicia Transicional en México. Ciudad de México: CIDE.
- Ballinas, V.** (2015, Feb. 10). ‘La verdad histórica sobre Ayotzinapa se cae a pedazos’, expresan padres de familia, La Jornada.
- Börzel, T. A. & Risse, T.** (2013). Human rights in areas of limited statehood : the new agenda. In Risse, T. & Roop, S. C. & Sikkink, K. (eds.) The Persistent Power of Human Rights, From Commitment to Compliance, Cambridge: Cambridge University Press.
- Burt, Jo-Marie.** (2016, Jan. 14). Ghosts of Past Violence Haunt Guatemala’s New President, WOLA, Retrieved from: <https://www.wola.org/analysis/ghosts-of-past-violence-haunt-guatemalas-new-president/>
- Bustelo, M.** (2016) Mediation with non-conventional armed groups? Experiences from Latin America. BPC Policy Brief, 6(1), January.
- Carmody, M. F.** (2018). Human Rights, Transitional Justice, and the Reconstruction of Political Order in Latin America. Cham: Palgrave Macmillan.
- Cavallaro, J., Vargas, C., Sandoval Villalba, C., Duhaime, B., Bettinger-Lopez, C., Brewer, S., Guzman, D., & Naddeo, C. [Cavallaro et al.].** (2019). Doctrine, Practice, and Advocacy in the Inter-American Human Rights System. New York: Oxford University Press.
- CNN.** (2019, Jan. 2019). Jimmy Morales termina el acuerdo de Guatemala con la Cicig. CNN Latinoamérica. Retrieved from <https://cnnespanol.cnn.com/2019/01/07/jimmy-morales-termina-el-acuerdo-de-guatemala-con-la-cicig/>
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).** (2019). Informe de cierre: el Legado de Justicia en Guatemala. Retrieved from: https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf
- Community of Latin American and Caribbean States (CELAC).** (2019, Jan. 29). Proclamation of Latin America and the Caribbean as a zone of peace, Retrieved from <http://celac.cubaminrex.cu/articulos/proclamation-latin-america-and-caribbean-zone-peace>
- Dayán, J.** (2019, Jan. 18). Justicia transicional: será para otra ocasión. Aristegui Noticias, Retrieved from <https://aristeginoticias.com/1801/mexico/justicia-transicional-sera-para-otra-ocasion-articulo/>
- Donnelly, J.** (1999) The Social Construction of Human Rights. In Dunne & Wheeler (eds., pp. 71-102) Human Rights in Global Politics, Cambridge.
- Dudai, R. & McEvoy, K.** (2012). Thinking Critically about Armed Groups and Human Rights Praxis, Journal of Human Rights Practice, 4(1), pp. 1–29.

Duque, A. P. (2018). Decolonizando a justiça de transição na América Latina: Apostas num modelo restaurativo de resolução de conflito. *Verdade, Justiça e Memória Re-vista*, 13.

Ferreira Santos, B. (2016, Oct. 28). Em 5 anos, violência no Brasil mata mais que a guerra na Síria, *Exame*, Retrieved from <https://exame.abril.com.br/brasil/violencia-brasil-mata-mais-guerra-siria/>

Fuentes Julio, C. (2015). Bridging Human Rights and Conflict Resolution: Experiences from Latin America. *BPC Policy Brief*, 5(4), Feb./Mar.

Galindo, B. (2018). Transitional Justice in Brazil and the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights: a difficult dialogue with the Brazilian judiciary, *Sequência*, 79, August.

Gilbert, D. (2017, June 22). Mexico on course to replace Syria as world's most violent country. *Vice*, Retrieved from https://www.vice.com/en_ca/article/kzg5ww/mexico-on-course-to-replace-syria-as-worlds-most-violent-country

Gobierno de México. (2019a, Sep. 26). Informe de actividades y avances: Comisión Presidencial para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa. Retrieved from <http://www.alejandroencinas.mx/wp-content/uploads/2019/09/Informe-de-la-Comisi%C3%B3n-de-Ayotzinapa-26sep19.pdf>

Gobierno de México. (2019b, Oct. 15). Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa – 1o Informe Semestral. 2019b. Retrieved from http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/work/models/Comision_para_la_Verdad/Documentos/pdf/Informe%201semestre.pdf

Grajales, J. (2017). *Gobernar en medio de la violencia. Estado y paramilitarismo en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Harroff-Tavel, M. (2010). Violence and humanitarian action in urban areas: new challenges, new approaches, *International Review of the Red Cross* 92(878), June.

Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). (2018) Special Follow-Up Mechanism to the Ayotzinapa Case. Situation report: Special Follow-Up Mechanism to the Ayotzinapa Case of the IACHR: Approved by the Inter-American Commission on Human Rights on June 5, 2018.

Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). (2014). The Right to Truth in the Americas. OEA/Ser.L/V/II.152, Approved by the Inter-American Commission on Human Rights on August 13, 2014.

International Center for Transitional Justice (ICTJ). (2009) An Overview of Conflict in Colombia. Retrieved from <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Colombia-Conflict-Facts-2009-English.pdf>

International Center for Transitional Justice (ICTJ). (n.d.) What is Transitional Justice? Retrieved from <https://www.ictj.org/about/transitional-justice>

International Crisis Group [ICG]. (2018, Oct. 24). Saving Guatemala's Fight Against Crime and Impunity. Report no. 70. Retrieved from <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/070-saving-guatemalas-fight-against-crime-and-impunity.pdf>

Jaramillo Marín, J. (2014). *Pasados y presentes de la violencia en Colombia: estudios sobre las comisiones de investigación (1958-2011)*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Jo, H. & Bryant, K. (2013). Taming the warlords: commitment and compliance by armed opposition groups in civil wars. In Risse, T., Roop, S. C., & Sikkink, K. (Eds.) *The Persistent Power of Human Rights, From Commitment to Compliance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Leander, A. & Wæver, O. (2019). Introduction: Assembling exclusive expertise: knowledge, ignorance and conflict resolution in the Global South. In: Leander, A. & Wæver, O. (Eds.) *Assembling exclusive expertise: knowledge, ignorance and conflict resolution in the global South*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge

Lesniewski, J. (2018, Sep. 15). From Anti-Corruption to Democracy in Guatemala. *Jacobin*, Retrieved from <https://jacobinmag.com/author/jacob-lesniewski>

Martinez, M. (2017). Impunity's Eclipse: The Long Journey to the Historic Genocide Trial in Guatemala, *International Center for Transitional Justice Report*.

McDonald, M. (2012, May 29). Quiet Guatemalan prosecutor takes on dictator, drug gangs. Reuters. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-guatemala-prosecutor/quiet-guatemalan-prosecutor-takes-on-dictator-drug-gangs-idUSBRE84S0UW20120529>

Nyberg, T. (2015). International Commission Against Impunity in Guatemala: A Non-Transitional Justice Effort. *Revue Québécoise de droit international*, 28(1), 157-184.

Open Society Justice Initiative. (2018). Corrupción que mata: Por qué México necesita un mecanismo internacional para combatir la impunidad. New York: Open Society Foundations. Retrieved from <https://www.justiceinitiative.org/uploads/39bec249-a57e-4f26-aeaa-160acd0088dd/corruption-that-kills-es-20180502.pdf>

Peterke, S. (2010). Urban insurgency, 'drug war' and International Humanitarian Law: the case of Rio de Janeiro, *International Humanitarian Legal Studies*, 1(2010), 165-187.

CMDPDH, 2019. Propuesta ciudadana para la construcción de una política sobre verdad, justicia y reparación a las víctimas de la violencia y de las violaciones a derechos humanos. Ciudad de México: Retrieved from <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-justicia-transicional-2019.pdf>

Rossi, M. (2019, June 01). Dudu Ribeiro: 'Debater apenas a legalização da maconha só trará mais conforto à classe média'. *El País*, Retrieved from https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/27/politica/1558972773_128892.html

Ruta Pacífica de las Mujeres. (n.d.) ¿Quiénes Somos? Retrieved from <https://rutapacifica.org.co/wp/quienes-somos/>

Ruta Pacífica de las Mujeres, Afonso, C., & Beristain, C. M. (2013). Memory for Life: A Truth Commission proposal from women for Colombia, Retrieved from <http://rutapacifica.org.co/documentos/Memoryforlife.pdf>

Saffon, M. P. (2019, Jan. 31). Justicia transicional sin transición: un balance. *Oráculo*, Retrieved from <https://oraculus.mx/2019/01/31/justicia-transicional-sin-transicion-un-balance/>

Sampaio, A. (2017, May 09). Mexico's spiralling murder rate, *International Institute for Strategic Studies*, Retrieved from <https://www.iiss.org/en/iiss%20voices/blogsections/iiss-voices-2017-adeb/may-8636/mexico-murder-rate-9f41>

Sheridan, M. B. (2019, Sep. 2). Mexican government says more than 3,000 hidden graves found in the search for the disappeared, *The Washington Post*, Retrieved from https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/mexican-government-searching-for-the-disappeared-have-found-more-than-3000-hidden-graves/2019/09/01/d15fa7ae-cc20-11e9-9615-8f1a32962e04_story.html

Sikkink, K. (2015). Latin America's Protagonist Role in Human Rights, *SUR 22*, Retrieved from <https://sur.conectas.org/en/latin-americas-protagonist-role-human-rights/>

Teitel, R. (2000). *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Telesur, (2014, Nov. 8). México: "¡Vivos se los llevaron, vivos los queremos! exclaman en marcha nocturna, Retrieved from <https://www.telesurtv.net/news/Mexico-Vivos-se-los-llevaron-vivos-los-queremos-exclaman-en-marcha-nocturna-20141108-0044.html>

United Nations [UN] (2008). Road to justice: a novel approach to fighting crime and impunity. Retrieved from <http://www.un.org/en/events/tenstories/08/justice.shtml>

UN, Secretary-General. The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, Report of the United Nations Secretary-General, S/2004/616, August 3, 2004.

United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], (2019). Global Study on Homicide: Homicide trends, patterns and criminal justice response, Vienna: UNODC.

Uprimny Yepes, R. & Saffon Sanín, M. P. (2006). La ley de 'justicia y paz': ¿una garantía de justicia y paz y de no repetición de las atrocidades? In Uprimny Yepes, R., Saffon Sanín, M. P., Marino, C. B., & Saldarriaga, E. R. (Eds.) *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*. Bogotá: DeJuSticia.

Uprimny, R. & Saffon, M. P. (2007). Transitional Justice, Restorative Justice and Reconciliation. Some Insights from the Colombian Case, Retrieved from https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_55.pdf

Van Zyl, P. (2005). Promoting Transitional Justice in Post-Conflict Societies. In Bryden, A. & Hänggi, H. (eds.). Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding, DCAF Geneva.

Vera Lugo, J. P. (2017, May). The Humanitarian State: Bureaucracy and social policy in Colombia. Dissertation submitted to the Graduate School-New Brunswick Rutgers, The State University of New Jersey in partial fulfillments to the requirements for the degree of Doctor of Philosophy at the Graduate Program in Anthropology. Written under the direction of Professor Daniel Goldstein.

Villalon, R. (2017). Memory, Truth, and Justice in Contemporary Latin America. Rowman & Littlefield.

Washington Office on Latin America (WOLA). (2019, Aug. 27). Fact Sheet: the CICIG's Legacy in Fighting Corruption in Guatemala. Retrieved from <https://www.wola.org/analysis/cicigs-legacy-fighting-corruption-guatemala/>

Warren, R., Applebaum, A., Mawby, B., Fuhrman, H., Turkington, R., & Alam, M. (2017). Inclusive Justice: How Women Shape Transitional Justice in Tunisia and Colombia. Georgetown Institute for Women, Peace and Security.

Sobre a autora

Victória Santos é doutoranda no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Também é pesquisadora assistente na Unidade do Sul Global para Mediação (GSUM). Seus interesses de pesquisa incluem as conexões entre a violência criminal e política na América Latina, bem como a militarização da segurança pública na região e a circulação e transformação de práticas de justiça transicional. Artigos recentes em coautoria foram publicados nos periódicos *Contemporary Security Policy* e *Conflict, Security & Development*.



BRICS Policy Center Centro de Estudos e Pesquisas - BRICS

Rua Dona Mariana, 63 - Botafogo - Rio de Janeiro / RJ - Brasil

Telefone: +55 21 2535-0447 / CEP/ZIP CODE: 22280-020

www.bricspolicycenter.org / bpc@bricspolicycenter.org

