

ORGANIZADO POR



CON EL APOYO DE



# FORO CÚCUTA

F Ó R U M   D A   S O C I E D A D E  
C I V I L   L A T I N O - A M E R I C A N A  
E   D O   C A R I B E   P A R A  
A   P R E V E N Ç Ã O   D E  
A T R O C I D A D E S   E M   M A S S A

C O N T E N U D O

O seguinte documento compila as discussões e tópicos tratados por ocasião das Oficinas Sub-regionais desenvolvidas no Fórum da Sociedade Civil Latino-americana e do Caribe para a Prevenção de Atrocidades em Massa (Fórum Cúcuta).

No contexto do Fórum de Cúcuta, coorganizado pela Coordenadora Regional de Investigações Econômicas e Sociais (CRIES) e o Stanley Center for Peace and Security, visando reunir membros de organizações da sociedade civil e acadêmicos, a fim de oferecer um espaço que permite a construção de redes, fortalecer e gerar ferramentas que são necessárias para o desenvolvimento do trabalho diário dos participantes do Fórum e propiciar recomendações que promovam maior consciência dos riscos presentes nas três sub-regiões

da América Latina e do Caribe: América Central, os Países Andinos e o Cone Sul. Alicerçado no Marco de Análise para Crimes de Atrocidade elaborado pelas Nações Unidas em 2014, circunscrito previamente aos participantes, o trabalho em pequenos comitês sub-regionais teve como finalidade, a partir da análise sobre os problemas regionais, focar especificamente naquelas tendências e situações subjacentes referentes às sub-regiões, para logo avançar com a abordagem conjunta do desenho de estratégias e ações, tanto regionais como locais, para a construção de resiliência e a prevenção de atrocidades em massa.

## CONTEXTO

No dia 22 de junho de 2021, realizou-se uma nova Oficina Sub-regional sobre o Cone Sul. O encontro girou em torno de três momentos.

Em primeiro lugar, um especialista da rede em assuntos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e analista político latino-americano, fez uma introdução do contexto regional, e os principais fatores de risco comuns, que se devem em grande parte a uma dívida histórica para com os países latino-americanos e para o Cone Sul em especial. Esta intervenção serviu como disparador para um segundo momento em que os participantes compartilharam seus pontos de vista sobre o que consideram ser os principais problemas atuais para a sub-região. Suas contribuições foram registradas numa matriz com três quadrantes: 1) principais temáticas; 2) fatores de risco associados com o Marco de Análise das Nações Unidas e 3) principais grupos em situação de vulnerabilidade associados aos problemas e tendências identificados. Por último, e visando concentrar os esforços futuros da rede, trabalhamos com uma matriz de priorização em dois eixos, marcados pelos níveis de importância e urgência para abordagem do Fórum, para identificar, a partir da situação acima exposta, quais seriam, de acordo com os critérios estabelecidos e a experiência dos participantes do Fórum, as situações e problemas a serem enfrentados a curto (os mais importantes e com maior grau de urgência), médio e longo prazos (os re-

gistrados com um maior grau de importância, mas que não apresentam a mesma urgência das anteriores).

A seguir, compartilham-se os principais insumos obtidos da oficina, que refletem uma sub-região heterogênea e diversa, que enfrenta desafios endógenos e próprios de sua matriz histórica, econômica e sociopolítica; bem como os desafios decorrentes de novas situações, como as mudanças climáticas, a pandemia e o acolhimento de migrantes como consequência da crise humanitária que atravessa a República Bolivariana da Venezuela. Por último, foram incluídas algumas recomendações para focar o trabalho da rede no Cone Sul, tendo como base as prioridades definidas pelos participantes, em relação aos critérios de importância e urgência.

É importante mencionar, que os problemas e grupos de risco associados a eles, encontram diferenças e nuances nos diversos países da sub-região. Embora existam tendências comuns e fenômenos estruturais e históricos semelhantes, também existem disparidades em relação aos modelos econômicos, políticas de direitos humanos, níveis de pobreza e desigualdade, respeito às instituições republicanas, afinidade ideológica de seus governantes, penetração do crime organizado e políticas de segurança implementadas.

## A) PROBLEMAS PRINCIPAIS

No decorrer da oficina, os participantes identificaram alguns grandes problemas associados com certos fatores de risco presentes no Marco de Análise para a Prevenção de Crimes de Atrocidades proposto pela Organização das Nações Unidas, bem como certos grupos afetados direta ou indiretamente pelas condições assinaladas. Os seis principais problemas sugeridos podem abarcar: (1) os legados autoritários da região em tempos de democracia; (2) os níveis crescentes de polarização política e ideológica; (3) a fragilidade institucional e/ou material dos Estados e nas respostas repressivas às reivindicações dos cidadãos; (4) o movimento migratório decorrente da propagação regional da crise humanitária e da violência generalizada na Venezuela; (5) a discriminação,

racismo e xenofobia e (6) a tensão entre a democracia liberal representativa e a democracia participativa.

### 1. *Legado autoritário em tempos de democracia*

Com relação aos **legados autoritários**, e, apesar de que a maioria dos países da região viveu processos de reforma constitucional depois da volta da democracia, em que se fizeram avanços importantes quanto ao reconhecimento e incorporação dos Direitos Humanos como acontece no caso da Argentina, ainda existe uma distância entre os instrumentos jurídicos internacionais assinados, ratificados e, em casos específicos, incorporados com caráter constitucional nas Cartas Magnas nacionais, e a garantia e efetivo

cumprimento dos direitos, deveres e liberdades fundamentais por eles protegidos. Os participantes mencionaram a aprovação, em anos recentes, de novas leis de segurança interna, antiterroristas e de defesa nacional, que securitizaram importantes aspectos da vida cidadã, fechando os espaços de participação cívica e reprimindo com violência a organização social pacífica.

Ainda assim, subsistem estruturas político-institucionais e jurídicas dos regimes cívico-militares na região, entre 1960 e 1980, cujos casos do Brasil e do Chile foram os mais mencionados pelos participantes.

No caso do Brasil, o país ainda tem pendente um processo nacional de prestação de contas em relação aos crimes cometidos durante a última ditadura cívico-militar que se prolongou de 1964 a 1985. Um exemplo concreto disto é a vigência da Lei de Anistia de 1979, o que demonstra que as Forças Armadas ainda conservam poder político e destroem o direito à memória, à verdade e à justiça de transição, garantindo a impunidade. Isto, por sua vez, ajuda a explicar a atual presença maciça de militares da ativa e da reserva em cargos de expertise civil no governo federal, bem como a crescente militarização da segurança pública no país.

Em relação ao Chile, as contribuições se concentraram, por um lado, no processo pendente de reforma da Constituição nacional, que finalmente se materializaria como um corolário dos conflitos políticos e sociais que se aprofundaram desde 2019. Impulsionadas por protestos estudantis, as manifestações se espalharam por diversos setores sociais, exigindo profundas mudanças jurídicas e institucionais que permitissem superar os legados da ditadura de Pinochet (1973-1989). O país caminha para a formação de uma Assembleia Constitucional, na que estarão representados todos os setores sociais, com atenção especial aos grupos que tradicionalmente têm menor participação nos processos deliberativos e decisórios. No entanto, paralelo a este processo de importância para a vida democrática do Chile, foi publicada a Política de Defesa Nacional 2020, que amplia o papel das Forças Armadas nas tarefas de segurança interna o que é difusamente identificado como ameaças híbridas, no controle da imigração ilegal, na segurança pública, na luta contra o crime transnacional e no tráfico de drogas, na proteção do meio ambiente marinho entre outros temas. A atualização da Política de Defesa Nacional não parece acompanhar o processo de reforma da Constituição de 1980 e constituiria, segundo a análise dos participantes das oficinas, um risco para a garantia dos direitos humanos, principalmente porque as forças de segurança ainda têm uma tradição autoritária.

Por último, remarcou-se que não se deve enfatizar somente os legados autoritários em nível nacional, mas também prestar atenção especial aos enclaves autocráticos consolidados ou em processo de consolidação, em nível subnacional, às vezes com a convivência de autoridades nacionais, em que os direitos humanos são violados, situação que se agravou e se tornou ainda mais visível como resultado da suspensão de direitos, garantias e liberdades constitucionais durante a pandemia. Um caso citado, com destaque especial, foi o da província de Formosa, na Argentina.

## *2. Crescentes níveis de polarização política e ideológica*

Em relação ao problema da **polarização política** existe a preocupação com a crescente onda de radicalização político-ideológica no Cone Sul, com governos populistas - esquerda e direita - que coloca a sociedade em lados opostos aparentemente irreconciliáveis, validados por discursos de ódio provenientes do poder e que poderiam ser gatilhos para níveis crescentes de violência direta.

A polarização política foi considerada pelos participantes tanto como causa, quanto como efeito do aprofundamento do conflito e da divergência na região. É uma causa, por gerar, em alguns casos, o fechamento de espaços cívicos e restringir a participação cidadã, além de favorecer a subida ao poder de políticos com retórica populista, narrativas, que promovem ódio e intolerância a um "inimigo" construído a partir de diferenças política, ideológica e identitária. É um efeito, porque é o resultado de um longo processo de radicalização social e política que se vincula com o já mencionado passado autoritário dos países do Cone Sul.

A crescente polarização política na região transformou inclusive a pandemia, produzida pela disseminação da SARS-CoV2, em outro eixo de enfrentamento, devido às medidas adotadas no contexto da emergência sanitária. Em casos como o do Brasil, o governo optou por uma postura negacionista em relação ao problema e aos efeitos da COVID-19 sobre a população, distanciando-se das recomendações da comunidade científica internacional. Isso levou a várias denúncias na justiça e no sistema interamericano, pela falta de vontade política do governo federal em proteger seus cidadãos da propagação do vírus e a conseqüente morte de grande número de cidadãos devido à falta de políticas públicas adequadas para o contexto e à falta de vacinas suficientes. Em outros casos, o posicionamento em relação às medidas adotadas pelas autoridades nacionais e/ou territoriais também levaram à polarização entre os oficialistas e a oposição,

e denúncias cruzadas, sobretudo pelos efeitos que as decisões implicam, que aprofundam as desigualdades e afetam os direitos econômicos, sociais e culturais da população em geral, mas, em particular, de certos setores produtivos e grupos considerados vulneráveis. Por sua vez, em alguns casos, denunciam-se abusos de autoridade e avanços nos direitos constitucionais, justificados ao amparo da emergência sanitária, da falta de transparência nos processos de compra e contratação e de acesso aos dados relativos às políticas públicas de saúde.

### 3. *Fragilidade institucional e/ou material dos Estados e respostas repressivas às reivindicações da cidadania*

O terceiro problema girou em torno da **fragilidade institucional e/ou material do Estado para garantir os direitos humanos de suas populações**, que tem como correlato políticas de segurança pública que recorrem à ação institucional violenta e punitiva da polícia e dos órgãos da Justiça; e a criminalização do protesto social, quando se depara com demandas insatisfeitas ou reivindicações identitárias que mobilizam os cidadãos. Por sua vez, a militarização da segurança pública em centros urbanos, bairros de maior vulnerabilidade econômica e áreas periféricas produz vítimas que, em casos como o do Brasil, estão vinculadas a perfis raciais, como é o caso dos afrodescendentes. Também foram relatadas mortes e desaparecimentos de ativistas de direitos humanos, defensores do meio ambiente ou população indígena ou manifestantes estudantis, como no caso do Chile.

O aumento da intervenção repressiva de parte do Estado no ambiente doméstico sugere que não se trata de uma "fragilidade imanente", mas sim de uma decisão política de invisibilizar, desacreditar e/ou combater as demandas de setores sociais ou identitários e ignorar direitos específicos e garantias constitucionais que os assitem.

Esse problema também está vinculado ao legado autoritário que ainda está presente nos países da sub-região, com suas nuances, visto que a atuação das forças de segurança se enquadra em um contexto mais amplo de impunidade, que está enraizado tanto nos processos judiciais pendentes sobre os crimes cometidos durante as ditaduras civil-militares como a um sistema de justiça que, atualmente, não avança nas investigações sobre violência institucional.

### 4. *Movimento migratório proveniente da disseminação regional da crise humanitária e a violência generalizada na Venezuela.*

O fenômeno da migração, da solicitação de asilo e da busca por proteção intrarregional não é novo, porém, há uma mudança em relação aos países emissores e receptores desse fenômeno. Na oficina enfatizou-se especificamente a migração em massa proveniente da Venezuela, como consequência das condições sociais e políticas, da violência generalizada e da crise humanitária que o país andino atravessa. Os participantes observaram com preocupação a falta de medidas de acolhimento nos países do Cone Sul que permitam a esses migrantes, bem como refugiados e vítimas de deslocamento forçado, integrar-se em sociedades de acolhimento com base em políticas que garantam o acesso e aproveitamento efetivo de seus direitos econômicos, sociais e culturais, especialmente durante o contexto da pandemia.

Pessoas em situações de mobilidade humana são especialmente vulneráveis diante da pandemia SARS-Cov-2, tráfico de pessoas, exploração sexual e trabalho escravo e expressões de xenofobia e racismo, se não forem protegidas por políticas de inclusão destinadas, especificamente, a este grupo pelos países receptores. Os participantes da oficina manifestam que estas medidas ainda são frágeis.

### 5. *Discriminação, racismo e xenofobia*

A evolução histórica da América Latina, sempre com suas diversas nuances e realidades demográficas específicas, foi marcada - desde a colônia até os dias atuais, e apesar de importantes avanços no reconhecimento de direitos nas últimas décadas - pela discriminação étnico-racial, de gênero e de classe. Isso fez com que grandes grupos humanos, como a população indígena ou afrodescendentes ou outras minorias étnicas fossem, no imaginário social, vistos como inferiores em qualidades e, portanto, desiguais em direitos. A exclusão social, política, cultural e econômica tem levado a profundas lacunas educacionais e econômicas, dificuldades de acesso a terras e territórios onde possam desenvolver seu modo de vida tradicional, em confrontos com o Estado pela reivindicação de seus direitos e com o setor privado pela defesa de seus territórios e do meio ambiente. Tanto as populações indígenas quanto as afrodescendentes continuam sendo alvos de violência direta.

Existem outras formas de discriminação associadas ao racismo como a homofobia, a misoginia e a aporofobia (desprezo pelos pobres).

A discriminação também está ligada à xenofobia para com o migrante, que se agrava pelo aumento de pessoas que se deslocaram, não só por razões econômicas, dos países vizinhos em busca de melhores oportunidades econômicas, mas também por questões provenientes de conflitos. Cada grupo acima mencionado, com suas próprias demandas sociais e identitárias, compartilha uma realidade comum em termos de desproteção em relação aos direitos humanos consagrados internacionalmente.

6. *Tensão entre democracia liberal representativa e democracia participativa*

Embora a democracia continue a ser o regime de governo mais desejável, as demandas sobre a democracia são cada vez mais complexas e, em alguns países da região, a democracia liberal moderna é percebida como um sistema que não conseguiu resolver as profundas desigualdades sociais, conectar as reivindicações dos cidadãos com as respostas das elites, aprofundar os espaços de inclusão, promover governos mais transparentes onde os representantes

prestem contas ao eleitorado; por isso, o modelo sofre pressão de setores marginalizados, geralmente progressistas, que aspiram a democratizar ainda mais a democracia, na expectativa de corrigir seus déficits.

Embora a democracia participativa, como alternativa, pudesse ser considerada um complemento, ela se manifestou em tensão com o modelo liberal moderno, ao expressar-se na realidade como uma ofensiva contra-hegemônica, gerando um aumento da resistência e do conflito social. No caso de governos mais progressistas ou de esquerda, o Estado, por sua vez, tornou-se um meio ou aliado para atender às demandas populares, gerando novas reações de setores que percebem que não se governa para garantir o consenso e os direitos fundamentais de todos, incluindo minorias eleitorais e adversários políticos, mas para setores relacionados à sua ideologia.

## B) FATORES DE RISCO E GRUPOS EM PERIGO

A partir dos problemas tratados, foi possível identificar alguns fatores de risco associados a cada uma delas -e presentes no Marco de Análise para Crimes de Atrocidades da ONU; bem como os grupos que se acham vulneráveis nestas condições. A tabela apresentada a seguir reflete uma síntese sistematizada dos insumos coletados. Nos fatores de risco, indica-se o vínculo com o número que o identifica no referido marco analítico e conhecido pelos participantes:

PROBLEMAS PRINCIPAIS	FATORES DE RISCO ASSOCIADOS	GRUPOS DE RISCO
Legado autoritário na democracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tensão política causada por governos autoritários ou severa repressão política (nacionais ou subnacionais) (f.1.6)</li> <li>• Instabilidade social, protestas contra políticas do Estado (f.1.11)</li> <li>• Instabilidade social causada pela exclusão ou tensões com base identitária (f.1.11)</li> <li>• Atos passados de crimes de lesa humanidade (f. 2.2)</li> <li>• Política ou prática de impunidade ou tolerância de violações graves ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e de crimes de atrocidade (f.2.3)</li> <li>• Espaços cada vez mais reduzidos para o desenvolvimento de uma sociedade civil forte e de meios de comunicação diversos e independentes (f.6.2)</li> <li>• Imposição de decretos de emergência ou políticas de segurança extraordinárias que desprezam os direitos fundamentais (f.7.1)</li> <li>• Fortalecimento do aparelho de segurança, sua mobilização contra pessoas, populações ou grupos de risco (f.7.3)</li> <li>• Maior politização da identidade (f.7.13)</li> <li>• Graves tensões ou conflitos passados ou atuais entre grupos protegidos e o Estado, em relação ao acesso a direitos e recursos, desigualdades socioeconômicas, participação em processos de tomada de decisão, segurança e/ou expressões de identidade de grupo (f.9.4)</li> </ul>	<p>Cidadãos mobilizados que manifestam descontentamento/oposição às decisões de quem detém o poder.</p> <p>Grupos que têm reclamações identitárias ou demandas sociais (LGBTQIA+, indígenas, pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, afrodescendentes).</p>

<p><b>Crescente polarização política</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emergência humanitária causada pela pandemia (f.1.3)</li> <li>• Aumento dos discursos de ódio contra populações, pessoas ou grupos de risco (f.7.14)</li> <li>• Atos de incitação ao ódio ou propaganda contra determinados grupos ou pessoas (f.8.7)</li> </ul>	<p>Adversários políticos</p> <p>Cidadãos mobilizados que manifestam descontentamento/oposição às decisões de quem detém o poder.</p>
<p><b>Debilidade institucional do Estado e utilização de políticas de "mãos de ferro" como resposta aos protestos da cidadania</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instabilidade econômica por pobreza extrema, desemprego ou profundas desigualdades horizontais (f.1.9)</li> <li>• Instabilidade social, protestas contra políticas do Estado (f.1.11)</li> <li>• Instabilidade social causada pela exclusão ou tensões com base identitária (f.1.11)</li> <li>• Elevados níveis de corrupção e má governança (f. 3.5)</li> <li>• Maior politização da identidade (f.7.13)</li> <li>• Indícios de padrões de violência contra populações civis ou um grupo identificável e contra suas propriedades, meios de vida e símbolos culturais (f.11.1)</li> </ul>	<p>Cidadãos mobilizados que manifestam descontentamento/oposição às decisões de quem detém o poder.</p> <p>Grupos que têm reclamações identitárias ou demandas sociais (LGTBIQ+, indígenas, pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, afrodescendentes).</p> <p>População em geral</p>
<p><b>Movimento migratório proveniente da disseminação regional da crise humanitária e a violência generalizada na Venezuela.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de medidas específicas de acolhimento que garantam o acesso e aproveitamento efetivo dos direitos fundamentais, especialmente durante o contexto da pandemia</li> <li>• Falta de políticas ativas específicas de proteção de migrantes vulneráveis diante do crime organizado, da exploração sexual e tráfico de pessoas e do trabalho escravo e expressões de xenofobia</li> </ul>	<p>Migrantes</p> <p>Solicitantes de refúgio</p>

<b>Discriminação, racismo e xenofobia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instabilidade social causada pela exclusão ou tensões com base identitária (f.1.11)</li> <li>• Maior politização da identidade (f.7.13)</li> <li>• Aumento dos discursos de ódio contra populações, pessoas ou grupos de risco (f.7.14)</li> <li>• Atos de incitação ao ódio ou propaganda contra determinados grupos ou pessoas (f.8.7)</li> <li>• Práticas e políticas discriminatórias contra grupos protegidos (f.9.1)</li> <li>• Graves tensões ou conflitos passados ou atuais entre grupos protegidos e o Estado, em relação ao acesso a direitos e recursos, desigualdades socioeconômicas, participação em processos de tomada de decisão, segurança e/ou expressões de identidade de grupo (f.9.4)</li> </ul>	<p>População indígena</p> <p>Afrodescendentes</p> <p>Pessoas abaixo da linha de pobreza</p> <p>Mulheres</p> <p>Coletivo LGBTQIA+</p> <p>Camponeses e populações rurais</p> <p>Migrantes</p>
<b>Tensão entre democracia liberal e a democracia participativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atos de incitação ao ódio ou propaganda contra determinados grupos ou pessoas (f.8.7)</li> <li>• Graves tensões ou conflitos passados ou atuais entre grupos protegidos e o Estado, em relação ao acesso a direitos e recursos, desigualdades socioeconômicas, participação em processos de tomada de decisão, segurança e/ou expressões de identidade de grupo (f.9.4)</li> </ul>	<p>Minorias políticas</p>



## RECOMENDAÇÕES

Com base nas contribuições feitas durante a primeira parte da oficina, os participantes estiveram de acordo, em uma matriz de priorização de dupla entrada, sobre os problemas que, segundo seus critérios, têm maior importância na situação atual, e em alguns casos, uma abordagem urgente de parte da rede regional.

Aqui estão algumas recomendações de tópicos a serem abordados e algumas sugestões sobre como contribuir para a mitigação ou prevenção de crimes de atrocidade.

### a. Problemas importantes para trabalhar a curto prazo:

- Criminalização de protestos sociais e uso de força coercitiva por parte do Estado para prejudicar manifestantes e grupos específicos da população.
- Discurso de ódio que pode levar à justificativa de violência direta contra grupos protegidos ou de risco.
- Promoção de políticas diferenciadas e integradoras para a população vulnerável, especialmente os migrantes, e principalmente no contexto da pandemia, a fim de garantir-lhes o proveito efetivo de seus direitos econômicos, sociais e culturais.
- Proteção de populações historicamente marginalizadas, especialmente povos indígenas, sua cultura e meios de vida. Para isso, é necessário incluir políticas que abordem as mudanças climáticas e protejam o meio ambiente dos setores privados vinculados à exploração e extração de recursos naturais em territórios indígenas.

### b. Problemas importantes para trabalhar a médio e longo prazos:

- Reduzir a polarização política e os discursos de ódio.
- Busca de consensos e balance entre a democracia liberal e a democracia participativa.
- Revisão de políticas de segurança pública de tipo "mão de ferro".
- Expansão dos espaços para a sociedade civil, que foram gradativamente reduzidos durante a pandemia, mas que pode se tornar uma tendência de longo prazo.
- Enclaves autoritários e governos cada vez mais autocráticos que violam direitos fundamentais da população em geral, mas também de grupos considerados em risco.
- Promoção de políticas ativas de proteção de direitos humanos e de educação contra todas as formas de discriminação.