

X ENCONTRO DA ABCP

**O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITO HUMANOS NA PROMOÇÃO DA
JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NOS ESTADOS SULAMERICANOS**

Marrielle Maia Alves Ferreira
Doutora em Relações Internacionais (UNICAMP)
Professora do Curso de Relações Internacionais
da Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
marriellemaf@gmail.com

Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini
Doutora em Relações Internacionais (IRI-USP)
Professora do Curso de Relações Internacionais
da Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
isabelagarbin@hotmail.com

Belo Horizonte, MG
30 de agosto a 02 de setembro de 2016

O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITO HUMANOS NA PROMOÇÃO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NOS ESTADOS SULAMERICANOS: O PROTAGONISMO NA PROMOÇÃO DA VERDADE E DA JUSTIÇA

Marrielle Maia Alves Ferreira e Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini

RESUMO:

O objetivo deste artigo consiste em examinar o papel do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na promoção de processos de justiça de transição nos Estados sulamericanos. Este estudo compõe parte de uma pesquisa mais abrangente realizada no Observatório do Sistema Interamericano de Direitos Humanos do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, a qual analisa o relacionamento entre os Estados Sul Americanos e os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) sob a perspectiva institucional e da mobilização transnacional, enfatizando o duplo caráter normativo e político dos direitos humanos. Embora os Estados nem sempre reconheçam o caráter autoritativo das decisões produzidas pelos órgãos do SIDH, as respostas do sistema regional aos casos de violações de direitos humanos tem estimulado o ativismo transnacional, fenômeno visualizado, principalmente, a partir do crescente número de denúncias perante a comissão interamericana e o aumento dos casos registrados perante a Corte IDH. Estes inputs internacionais acabam por gerar tensões no âmbito doméstico, uma vez que os Estados passam a ser constrangidos não só internacionalmente, mas também passam a ser alvo de pressões domésticas para rever seus posicionamentos históricos em relação aos direitos humanos. Apesar de parte da literatura se mostrar pouco otimista ao sugerir que os arranjos internacionais de direitos humanos são ineficazes para modificar as práticas estatais (Hafner-Burton e Tsutsui, 2005; Hathaway, 2002; Neumayer, 2005), um achado geralmente atribuído à baixa capacidade de enforcement das instituições internacionais, assumimos, neste trabalho, uma vertente oposta. O nosso argumento é o de que as organizações internacionais, sob determinadas condições, podem ter um papel relevante no processo de transformação do comportamento estatal em termos de direitos humanos. O universo empírico dos casos contenciosos do Sistema Interamericano reforça esta percepção. De igual maneira, este mesmo segmento da literatura (Helfer e Slaughter, 1997; Hathaway, 2002; Neumayer, 2005) aponta que, efeitos positivos resultantes de regimes internacionais de direitos humanos decorrem de uma determinada característica estatal: a democracia. Nesta lógica, estados democráticos seriam mais tendentes a validar compromissos internacionais em direitos humanos. Esta visão imprime uma ideia de que a transição democrática seria um fator de impulso para a criação de compromissos internacionais, tais quais os sistemas regionais de direitos humanos (Moravcsik, 2000). Todavia, mesmo perante democracias instituídas e sistemas regionais implementados, a promoção da

justiça em relação a passados autoritários, por muito tempo, acabou sendo "esquecida". Neste ponto, pretendemos verificar como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos se colocou perante aos processos transicionais na América do Sul. A justiça de transição caracteriza-se por múltiplos mecanismos (judiciais e não-judiciais) de promover a reparação de vítimas, buscar a verdade e reconstruir memórias individuais e coletivas e reformar normas e instituições estatais. As instituições envolvidas no processo transicional geralmente englobam, simultaneamente, Comissões da Verdade, Tribunais domésticos, Tribunais externos e Tribunais Internacionais (Sikkink e Walling, 2007). Entre 1979 e 2011, onze Estados latino-americanos criaram Comissões da Verdade (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Panamá e Paraguai) dos quais os seis sul-americanos são partes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, inclusive voluntariamente subjugados à jurisdição da Corte IDH. Estas evidências iniciais demonstram que o interplay entre o Sistema interamericano e os processos de justiça de transição na América do Sul, além de serem casos particularmente interessantes para demonstrar o próprio desenvolvimento do sistema regional nas temáticas de direitos humanos, podem reforçar o argumento central de que as organizações internacionais, em especial, os tribunais, podem ter um papel relevante no processo de transformação dos interesses e identidades nacionais. Como forma de demonstrar nosso argumento, serão analisados os casos contenciosos do sistema interamericano que envolveram processos de justiça de transição, a saber: Caso Cantos versus Argentina, aso Caso Trujillo Oroza versus Bolívia; Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) versus Brasil; Almonacid Arellano e outros versus Chile; Caso Barrios Altos versus Perú; Loaysa Tamoyo Versus Peru; Caso Suarez Rosero versus Equador; Caso Goiburú versus Paraguai.

Palavras-chave: Direitos Humanos, Justiça de Transição, Sistema Interamericano de Direitos Humanos

1. Introdução

O objetivo deste trabalho consiste em examinar o papel do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) na promoção de processos de justiça de transição nos Estados Sulamericanos. Para tanto, casos contenciosos com temas vinculados ao direito à justiça e a verdade foram analisados. Buscou-se identificar nas recomendações e sentenças dos órgãos do SIDH, medidas que permitam identificar o ativismo judicial e a mobilização do direito em favor de medidas de justiça de transição na região. Os resultados compõem parte de uma pesquisa mais abrangente realizada no Observatório do Sistema Interamericano de Direitos Humanos do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos do IEUFU que estuda o relacionamento entre os Estados e os órgãos desse mecanismo sob a perspectiva institucional e da mobilização transnacional, enfatizando o duplo caráter normativo e político dos direitos humanos.¹ A pesquisa contempla uma base de dados com informações sobre todos os casos contenciosos contra países da América do Sul no SIDH.

Embora os Estados nem sempre reconheçam o caráter autoritativo das decisões produzidas pelos órgãos do SIDH, as respostas aos casos de violações de direitos humanos têm estimulado o ativismo transnacional², fenômeno visualizado, principalmente, a partir do crescente número de denúncias perante a Comissão Interamericana (CIDH) e o aumento dos casos registrados perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Esses *inputs* internacionais acabam por gerar tensões no âmbito doméstico, uma vez que os Estados passam a ser constrangidos não só internacionalmente, mas também passam a ser alvo de pressões domésticas para rever seus posicionamentos históricos em relação aos direitos humanos.

Apesar de parte da literatura se mostrar pouco otimista ao sugerir que as instituições internacionais de direitos humanos são ineficazes para modificar as práticas estatais (HAFNER-BURTON e TSUTSUI, 2005; HATHAWAY, 2002; NEUMAYER, 2005), um achado geralmente atribuído à baixa capacidade de *enforcement* das instituições internacionais, assumimos, neste trabalho, uma vertente oposta. O nosso argumento é o de que as organizações internacionais, sob determinadas condições, podem ter um papel relevante no processo de transformação do comportamento estatal em termos de direitos humanos. O universo empírico dos casos contenciosos do Sistema Interamericano reforça esta percepção.

¹ As pesquisas foram desenvolvidas com o apoio do CNPq e da FAPEMIG.

² O termo ativismo jurídico transnacional é usado para enfatizar a dimensão “transnacional das alianças e redes formadas por Organizações Não Governamentais, atores do movimento social e organizações de base engajadas no ativismo em prol dos direitos humanos”. (SANTOS, 2010)

De igual maneira, este mesmo segmento da literatura (HELPER e SLAUGHTER, 1997; HATHAWAY, 2002; NEUMAYER, 2005) aponta que, efeitos positivos resultantes de regimes internacionais de direitos humanos decorrem de uma determinada característica estatal: a democracia. Nesta lógica, estados democráticos seriam mais tendentes a validar compromissos internacionais em direitos humanos. Esta visão imprime uma ideia de que a transição democrática seria um fator de impulso para a criação de compromissos internacionais, tais quais os sistemas regionais de direitos humanos (MORAVCSIK, 2000). Todavia, mesmo perante democracias instituídas e sistemas regionais implementados, a promoção da justiça em relação a passados autoritários, por muito tempo, acabou sendo esquecida. Neste ponto, pretendemos verificar como o SIDH se colocou perante os processos transicionais na América do Sul.

A justiça de transição caracteriza-se por múltiplos mecanismos (judiciais e não-judiciais) de promoção da reparação de vítimas, busca da verdade, reconstrução de memórias individuais e coletivas e reformas de normas e instituições estatais. As instituições envolvidas no processo transicional geralmente englobam, simultaneamente, Comissões da Verdade, tribunais domésticos, tribunais mistos e tribunais internacionais (SIKKINK e WALLING, 2007).

Entre 1979 e 2011, doze Estados latino-americanos criaram Comissões da Verdade (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Panamá, Paraguai e Peru) dos quais sete sul-americanos, todos voluntariamente subjugados à jurisdição da Corte IDH. Essas evidências iniciais demonstram que o *interplay* entre o Sistema interamericano e os processos de justiça de transição, além de apresentarem casos particularmente interessantes para o estudo do próprio desenvolvimento do sistema regional de direitos humanos, podem reforçar o argumento central de que as organizações internacionais, em especial, mecanismos judiciais e quase judiciais de direitos humanos, podem ter um papel relevante no processo de transformação dos interesses e identidades nacionais.

2. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e as transformações das relações hemisféricas

O SIDH é um regime regional de promoção e proteção de direitos humanos estabelecido no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Esse Sistema foi instituído paralelamente ao da Organização das Nações Unidas (ONU), não como um mecanismo concorrente, mas com a finalidade de interpretar o direito universal segundo as realidades regionais e facilitar o consenso político sobre o tema.

A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, aprovada três meses antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos é o principal instrumento que subsidia a atuação dos órgãos da OEA. Os dois órgãos que constituem o SIDH são a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, criada pela Carta da OEA e instituída em 1959 e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, criada pela Convenção Americana de Direitos Humano e instalada em 1979.

A CIDH é um órgão autônomo, integrado por sete membros independentes que atuam de forma pessoal e tem sede em Washington, D.C. O órgão é encarregado de monitorar a situação dos direitos humanos nos Estados membros da OEA e conhecer denúncias de violações de direitos humanos por meio de seu sistema de petições individuais.

A Corte IDH é um órgão jurisdicional, abriga sete juízes que são nomeados e eleitos para um mandato de seis anos pelos integrantes da Convenção Americana. A Corte tem sede na Costa Rica e possui jurisdição ilimitada. Ela atende casos nos quais o Estado envolvido tenha ratificado a Convenção Americana e aceito a jurisdição facultativa da Corte. Um caso somente pode ser encaminhado à Corte pela CIDH ou pelo Estado envolvido dentro de três meses após a promulgação do relatório da Comissão.

Em que pese o pioneirismo no reconhecimento formal dos Direitos Humanos nas Américas, o desenvolvimento do regime interamericano de direitos humanos conviveu com o período de autoritarismo e enfrenta várias outras dificuldades para a sua consolidação, dentre as quais a política paradoxal dos Estados Unidos para o SIDH³.

Com efeito, sempre se notou certa resistência dos Estados às práticas do SIDH, de modo que, até hoje, é possível afirmar que não há um consenso político regional em torno das ações e decisões dos órgãos interamericanos. Desde o início do século XXI, conforme Tullo *et al.* (2012), alguns Estados latinoamericanos tem questionado o espaço da OEA como um todo para a cooperação multilateral.

Mesmo no contexto atual, cujas mudanças apontam para uma diminuição da influência dos Estados Unidos na região e a emergência de novos poderes, a resistência de muitos Estados latino-americanos ao SIDH não cessou; pelo contrário, se mostra ainda presente.

De outro lado, a sociedade civil tem respaldado o regime interamericano de direitos humanos, especialmente em função do histórico repressivo dos regimes militares do passado. Esse respaldo, contudo, também é responsável por tensões, em um contexto de funcionamento pleno da democracia, com aqueles que defendem “as posições críticas de

³ Não aceitação da jurisdição do mecanismo ao mesmo tempo que promove investigações em outros Estados.

alguns governos da região que afirmam a seletividade da política de direitos humanos dos Estados Unidos e por extensão do regime interamericano". (LIMA, 2013, p.171)

No entanto, o SIDH continua sendo o único regime que prevê mecanismos de proteção dos direitos humanos, ou seja, são os únicos que contemplam órgãos de supervisão dos direitos humanos com a capacidade de receber e tratar denúncias individuais.

São exatamente essas as características que contribuem para que o SIDH receba apoio dos usuários do sistema de petições e outros movimentos de ativismo em direitos humanos que se associam em demandas para a CIDH e a Corte IDH.

No caso do ativismo em favor de mecanismos de justiça de transição, identificamos a incansável mobilização dos direitos humanos por parte dos atores organizados da sociedade civil, tanto no nível nacional como no internacional, a exemplo do observado no SIDH, com vistas a reforçar as demandas domésticas nos Estados estudados em prol da reconstrução da verdade e do fim da impunidade. Esses atores organizados usam a disputa judicial nacional e transnacional como parte de uma estratégia de luta social. (SIKKINK e KECK, 1998)

3. O *interplay* entre o SIDH e os processos de Justiça de Transição na América do Sul

A justiça de transição compreende diferentes formas de responder às violações sistemáticas e generalizadas de direitos humanos por meio de medidas – judiciais e não judiciais - de promoção da paz e da democracia, justiça, reparação, verdade e memória e meios de garantia de não repetição de violações de direitos. Essas medidas não são estabelecidas necessariamente em razão de regimes autoritários, mas também em resposta a situações de violência e conflitos domésticos.

É consenso na doutrina do direito internacional que não existe um modelo único de justiça de transição, cada sociedade precisa encontrar um caminho próprio que garanta: a) a adoção de medidas razoáveis para prevenir violações de direitos humanos; (b) oferecer mecanismos e instrumentos que permitam a elucidação de situações de violência; (c) dispor de um aparato legal que possibilite a responsabilização dos agentes que tenham praticado as violações e; (d) garantir a reparação das vítimas por meio de ações que objetivem a reparação material e simbólica. (BICKFORD, 2004, p. 1045-1047).

Assim, são vários os mecanismos possíveis que podem ser adotados isolada ou conjuntamente pelos Estados. Neste trabalho abordamos o papel do SIDH na promoção das Comissões da Verdade e ações penais nos países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai e Peru).

As Comissões da Verdade são mecanismos de investigação com mandato específico para a análise de violações sistemáticas de direitos humanos. Elas devem ser independentes, imparciais, preservar os direitos dos acusados, vítimas e testemunhas, bem como ser um mecanismo para preservação de arquivos sobre as violações de direitos ocorridas. Peru e Equador adotaram o mecanismo para lidar com situações de conflitos domésticos em um contexto de democracia. Os demais Estados adotaram o mecanismo para lidar com os regimes de ditaduras militares entre as décadas de 70 e 80.

No caso das ações penais, um obstáculo vivenciado pelos estados estudados (exceto o Paraguai), foram as leis de anistia⁴ que permitiram a impunidade dos perpetradores de violações de direitos humanos. (CASSESSE, 2003)

Sobre isso, a CIDH - perante os casos chilenos 11.228 (Irma Meneses Reyes), 11.229 (Ricardo Lagos Salinas), 11.231 (Juan Alsina Hurtos) e 11.282 (Pedro José Vergara Inostroza) - pronunciou que as leis de anistia tiveram como intenção beneficiar os próprios autores e não emanaram de uma negociação ou consenso, nem foram emitidas em um contexto de transição para um governo democrático. Portanto, são autoanistias e contrárias ao espírito do direito internacional. No ano de 2001 a Corte IDH declarou a lei de anistia contrária à Convenção Americana no caso Barrios Altos vs Peru, com base no mesmo entendimento anterior da CIDH. (Informe anual 1985-86 OEA/SER. I/V/II.68, doc.8, p.193)

Além dos casos acima mencionados, muitas outras denúncias contra os Estados sulamericanos no SIDH são vinculados a temas da justiça de transição. Segundo Abramovich (2009), os primeiros casos contenciosos recebidos pela Corte IDH coincidiram com o início do processo de redemocratização da América Latina e tiveram como objeto a obrigação dos Estados de garantirem a organização de um sistema de justiça efetivo, capaz de investigar e punir as violações de direitos humanos.

A litigância no sistema interamericano promovida por movimentos de direitos humanos tem contribuído para que os governos democráticos revejam a opção pelo esquecimento. Abaixo apresentamos algumas considerações sobre a interação entre o SIDH e os processos de justiça de transição nos sete estados estudados.

3.1. Bolívia

A primeira Comissão de Verdade da América Latina foi criada na Bolívia quando o governo do presidente Hernán Siles Zuazo instituiu a Comissão Nacional de Inquérito sobre Desaparecimentos em 1982. A Comissão coletou testemunhos sobre 155 casos de

⁴ As leis de anistia nos países sulamericanos são: no Chile o Decreto 2.191/1978, confirmada pela Suprema Corte em 1990; na Argentina a Lei 22.924/1982, reforçada pela Lei Ponto Final de 24 de dezembro de 1986 e Lei Obediência Devida de 4 de junho de 1987; no Peru, a lei 26.479, no Uruguai a lei 15.848/1986, no Brasil a Lei de Anistia 6.683/1979.

desaparecimentos que ocorreram entre 1967 e 1982 e conseguiu localizar alguns restos mortais dos desaparecidos, mas nenhuma conclusão das investigações foi alcançada. A Comissão recebeu escasso apoio financeiro e político do governo. Após três anos, a mesma se dispersou sem apresentar um relatório final (HAYNER, 2002, p.53).

Apesar de a Bolívia ter sido o primeiro Estado sulamericano a perseguir o direito à verdade, até o presente momento é apontado como um dos Estados da região que menos avançou na implementação da justiça de transição. Em razão da pressão dos movimentos de direitos humanos em favor da memória e da verdade, uma nova comissão foi estabelecida anos mais tarde. Como forma de pressão, alguns casos foram encaminhados ao SIDH. As recomendações do órgão reforçaram as demandas por investigação e reparações com relação aos crimes perpetrados na Bolívia.

O caso Trujillo Oroza (CORTE IDH. Serie C 64. Sentença de 27 de fevereiro de 2002), por exemplo, reforçou o dever do Estado de investigar e punir as violações de direitos humanos e a necessidade de emprego dos meios necessários para a localização dos corpos dos desaparecidos políticos, bem como o dever de tipificação o delito de desaparecimento forçado de pessoas em seu ordenamento jurídico interno.

Em nota dirigida à Corte IDH no dia 30 de janeiro de 2006, o Estado boliviano informou que em 05 de janeiro o Congresso Nacional havia sancionado a lei 3.326 que tipificou o desaparecimento forçado de pessoas. O cumprimento das recomendações e sentenças do SIDH não tem se dado de forma completa. Algumas vítimas não foram indenizadas e muitos crimes permanecem impunes. No entanto, algumas pequenas vitórias em favor do direito à memória e verdade têm sido alcançadas, especialmente por meio de transformações legislativas e adoção de políticas públicas.

3.2. Argentina

Na Argentina, a Comissão da Verdade foi criada em 15 de dezembro de 1983 pelo Decreto 187 e recebeu o nome de Comissão Nacional de Investigação sobre o Desaparecimento de Pessoas com mandato para investigação de situações ocorridas entre os anos de 1976 e 1983. Três anos antes a CIDH havia publicado um informe sobre o país com recomendações para medidas de promoção da justiça e verdade.

A iniciativa de Alfonsín, à época foi considerada pioneira, mas foi marcada por retrocessos como a aprovação das leis Ponto Final (1986) e de Obediência Devida (1987) que provocou a paralização de um número considerável de processos penais de reparação na Argentina.

Em 1989, movimentos de direitos humanos, dentre os quais o Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), intensificaram a litigância internacional em razão da

impermeabilidade de justiça no plano nacional. A CIDH em 1992, respondendo às constantes demandas, publicou o Informe 28 que declarou que a Argentina havia violado os direitos humanos, especialmente a imprescritibilidade de crimes contra a humanidade com as leis Ponto Final e da Obediência Devida. No caso Lapacó vs Argentina, a CIDH logrou alcançar uma solução amistosa que estabelecia obrigações concretas ao Estado Argentino. (VALDEZ, 2011, p.52)

A inconstitucionalidade das leis da impunidade foi declarada em 14 de junho de 2005 pela Corte Suprema da Nação com menção expressa ao caso Barrios Altos vs Peru, reconhecendo a jurisprudência da CorteIDH como fonte direta de interpretação pelos tribunais nacionais. A sentença de anulação das leis afirmou que a sujeição do Estado argentino à jurisdição interamericana impedia que o princípio da irretroatividade da lei penal pudesse ser invocado.

3.3. Chile

O Chile criou a Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação mediante o Decreto 355, de 24 de abril de 1990, durante o governo de Patricio Aylwin. Ela recebeu o mandato para investigar os abusos que resultaram em mortes e desaparecimentos nos 17 anos de governo militar, mas não para a investigação de outros abusos como o de tortura, o que foi duramente criticado pelos órgãos do SIDH.

O SIDH recebeu e ainda recebe vários casos relacionados ao período da ditadura militar chilena. Um dos mais emblemáticos sobre o ajuizamento dos perpetradores de crimes foi o caso Almonacid vs Chile (CORTE IDH. Serie C 154. Sentença de 26 de setembro de 2006). A Corte considerou que o Estado violou a obrigação de adequar o direito interno à normativa interamericana ao manter a vigência do Decreto Lei que não excluía os crimes contra a humanidade das leis de anistia. A relevância do caso está no pronunciamento da Corte que deixa claro a necessidade das autoridades judiciais internas salvaguardarem a Convenção Americana.

Outra demonstração do papel da SIDH na promoção da justiça de transição vincula-se a extradição de Fujimori do Chile para o Perú. A solicitação de extradição fez “menção expressa às sentenças da Corte IDH nos casos Barrios Altos e Cantuta”. A Suprema Corte Chilena se manifestou em favor da extradição mencionando a Convenção Americana. O julgamento de Fujimori ocorreu em 17 de abril de 2009. (RODRIGUEZ-PIZÓN, 2011, p. 259)

3.4. Equador

A Comissão Verdade e Justiça foi criada no Equador por meio de um acordo ministerial em 17 de setembro de 1996 para investigar os casos de violações de direitos ocorridos entre 1985 a 1989. No entanto, apesar das investigações e da reunião de informações sobre 300 casos de tortura e execuções sumárias, os trabalhos foram suspensos antes da publicação do relatório final com a alegação de falta de recursos e pessoal treinado para cessar suas atividades. Isso gerou um conjunto de demandas de movimentos de direitos humanos ao SIDH.

Os casos Suarez Rosario vs Equador (CORTE IDH. Serie C 261. Sentença de 21 de maio de 2013) e Benevides Cevallos vs Equador (CORTE IDH. Serie C38. Sentença de 19 de junho de 1998) tiveram como resultado recomendações da CIDH de que o Estado desse sequência às investigações para o esclarecimento da situação e o pagamento de indenização para a família da vítima. O segundo caso foi acompanhado pela Comissão até o ano de 2003, quando as recomendações foram cumpridas por completo. Em outro caso, Tibi vs Equador (CORTE IDH. Serie C 114. Sentença de 07 de dezembro de 2004), a decisão da Corte IDH ressaltou que a impunidade propicia a repetição crônica das violações de direitos humanos e reforçou o direito que assiste às vítimas e seus familiares de conhecer a verdade, como meio importante de reparação.

O acirramento das pressões para o enfrentamento do passado no Equador teve como resultado o estabelecimento de outra Comissão da Verdade instituída pelo Decreto Presidencial 305, de 03 de maio de 2007. No mesmo ano a sentença da Corte IDH sobre o caso Zembrando Vélez e outros vs Equador (CORTE IDH. Serie C 166. Sentença de 04 de julho de 2007) afirmou que as Comissões da Verdade não constituem uma alternativa ao processo penal e que a verdade por elas estabelecida deve ser vista de forma complementar àquela que deriva das instâncias judiciais.

As atividades da nova Comissão foram iniciadas em 2008 e a entrega do relatório final foi prorrogada por três anos. Ela não levou casos a julgamento (apesar da previsão legal para fazê-lo). Foi após a publicação do informe final, apresentado também em audiência na CIDH, que o Gabinete do Procurador Geral da República iniciou um movimento para processar os crimes investigados em uma estratégia que incluiu a criação de uma Unidade Especializada da Comissão da Verdade e a divulgação das ações para o ajuizamento de casos de violação de direitos humanos. Em março de 2012, a Unidade Especializada mudou sua natureza com o objetivo de coordenar, apoiar e investigar os casos de violações de direitos humanos e delitos contra a humanidade em território nacional.

3.5. Paraguai

O Paraguai foi marcado por uma das ditaduras militares mais longas e repressivas da América Latina, 35 anos com Alfredo Stroessner no poder. Antes da criação da Comissão da Verdade no Paraguai foram promulgadas leis com vistas a indenizar vítimas de violência durante a ditadura de 1954 a 1989. Mesmo com essas iniciativas o Paraguai pouco avançou na efetivação dos direitos de verdade e reparação na década de 1990.

Em 2000, frente às várias denúncias recebidas pela CIDH, foi realizada uma visita *in loco*. O relatório ressaltou que apesar do Paraguai não ter uma lei de anistia e ter ditado leis para punição e reparação dos crimes cometidos, não avançou no efetivo combate à impunidade com o processamento dos crimes ocorridos durante a ditadura. A Comissão recomendou a criação de uma comissão de investigação independente e imparcial sobre a base de dados do “arquivo do terror” e outras fontes pertinentes, com a elaboração de um informe sobre as mortes, desaparecimentos, torturas e demais violações de direitos humanos ocorridos à época.

Em resposta, a Comissão da Verdade no Paraguai foi criada em 6 de outubro de 2003 e instalada em 20 de julho de 2004. Seu mandato incluía a investigação de desaparecimentos forçados, tortura, exílio e outras graves violações ocorridas a partir de maio de 1954 até outubro de 1989. A Comissão paraguaia interpôs algumas denúncias contra supostos perpetradores de crimes, mas os resultados não foram satisfatórios já que não obtiveram nenhuma decisão judicial contra as pessoas processadas. Uma das alegações das autoridades era a dificuldade de extraditar os acusados.

Nesse sentido e com vistas a promover o tratamento de temas delicados como o dos arquivos do terror e a operação Condor, a Corte IDH emitiu sentença sobre o caso Goiburú e outros vs Paraguai (Corte IDH. Série C 153, 22 de setembro de 2006. A Corte considerou que a inexistência de tratados de extradição “não constitui uma base ou justificção suficiente para deixar de conduzir uma solicitação nesse sentido” e que a necessidade de erradicar a impunidade se apresenta ante a comunidade internacional “como um dever de cooperação interestatal para essa realização”.

A Comissão da Verdade finalizou o seu informe “Paraguay Nunca Mas” em 28 de agosto de 2008 que documenta de forma minuciosa as violações ocorridas na ditadura, mas também o respaldo que o governo dos Estados Unidos deu ao governo golpista, assim como sobre as iniciativas da Operação Condor.

A atual Diretoria Geral de Verdade Justiça e Reparação da Defensoria do Povo do Paraguai continua dando seguimento às denúncias e formulando outras perante o Ministério Público. O entendimento das promotorias é o de que o direito à verdade é a melhor forma de reparação às violações perpetradas.

3.6. Brasil

Dos países estudados, o Brasil foi o último a adotar mecanismos de justiça de transição – comissões da verdade ou julgamentos criminais – para lidar com as violações de direitos humanos no período da ditadura. O processo de transição democrática brasileiro permitiu medidas de impunidade como a Lei 6.683 de 1979, lei de anistia que firmou o entendimento de que em nome da democracia os crimes de direitos humanos cometidos no período deveriam ser perdoados.⁵

O ativismo brasileiro em favor da verdade, assim como em outros países da região, promoveram pesquisas em arquivos militares, publicaram os resultados⁶ e encaminharam casos para o SIDH. O caso Guerrilha do Araguaia, levado à CIDH em 1995, permite acompanhar os desdobramentos da luta pela memória e verdade e também do combate à impunidade dos crimes cometidos durante a ditadura militar. (TELES, 2005; MÉNDEZ, 2006)

Em 1982 o caso do Araguaia foi levado à justiça doméstica, em razão da morosidade, mas também como forma de pressão das autoridades locais. A petição junto à CIDH teve como resposta a proposta de uma solução amistosa, mas o governo Brasileiro não mostrou disposição em negociar. Assim o relatório de admissibilidade do caso foi publicado em 06 de março de 2001.

Em 1995o Brasil aprovou a Lei 9.140 que estabeleceu o dever de localização dos restos mortais de desaparecidos políticos e o pagamento de indenização às famílias das vítimas. No entanto, para a CIDH o governo insistia em informar que os corpos haviam sido incinerados e não era possível encontra-los. Essa afirmação, contestada pelos movimentos de direitos humanos, provou ser falsa com o achado de ossadas dos desaparecidos. Essa mesma lei, assim como a lei que criou a Comissão de Anistia para a reparação de situações relacionadas ao estado de exceção foram algumas das alegações do Brasil do cumprimento das recomendações da CIDH em seu relatório de mérito, emitido em 31 de outubro de 2008. As medidas brasileiras foram consideradas insuficientes principalmente no que se refere ao dever de punir os perpetradores dos crimes de desaparecimento forçado de pessoas.

Paralelamente ao desdobramento desse caso, outras sentenças, especialmente a do caso *Barris Altos vs Peru* sobre as leis de autoanistia, deram novo impulso ao tratamento da situação nos tribunais brasileiros. Em junho de 2003 a Primeira Vara da Justiça Federal emitiu uma decisão de mérito em favor dos autores fundamentando a

⁵ Segundo Abrão e Torelly (2011), a lei de anistia no Brasil, para além do perdão dos crimes políticos caracterizou-se como reparação, o que foi referendado pela Constituição de 1988.

⁶ O informe “Brasil Nunca Mais” foi publicado em 1998.

decisão na jurisprudência da Corte IDH. Essa decisão foi confirmada pelas instâncias superiores. (SANTOS, 2010, 149)

Em 26 de março de 2009, o caso da Guerrilha do Araguaia (CORTE IDH. Série C 219, 24 de novembro de 2010) foi encaminhado à Corte IDH. A sentença do caso foi prolatada em 24 de janeiro de 2010 condenando o Estado Brasileiro, entre outras medidas ao ajuizamento penal dos fatos, determinação do paradeiro das vítimas desaparecidas, indenizações, reconhecimento publico pela responsabilidade dos fatos, tipificação do delito de desaparecimento forçado, inciativa de busca, sistematização de informação e publicação de informações relativas ao período da ditadura militar.

O Brasil apresentou em 2011 um relatório de cumprimento de sentença que enfatiza na sua introdução a criação da Comissão Nacional da Verdade para a investigação de crimes cometidos entre de 1964 a 1985, por meio da Lei 12.528 sancionada em 18 de novembro de 2011. A Comissão foi instalada em 16 de maio de 2012. A criação da Comissão da Verdade amplificou os debates sobre a impunidade e a lei de anistia no Brasil.

A Corte IDH interpretou a lei da Anistia como parcialmente incompatível com a Convenção Americana. Mesmo assim, o Supremo Tribunal Federal tem mantido a interpretação ampla da lei de Anistia o que pode ser confirmado com o julgamento de improcedência da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 153 ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Outra ADPF, numerada como 320, foi promovida pelo Partido Socialismo e Liberdade com o objetivo de que o Supremo Tribunal Federal reconheça a validade e o efeito vinculante da sentença da Corte IDH no caso Araguaia. O Procurador Geral da República defendeu o efeito vinculante da sentença o que consolida o posicionamento do Ministério Público Federal sobre a impossibilidade de que a prescrição e a anistia constituam obstáculo para o processamento de crimes contra a humanidade.

De toda forma, em razão da ação de promotorias, casos contra perpetradores de crimes contra os direitos humanos no regime militar têm sido levados à justiça brasileira. Brechas encontradas na Lei de anistia permitiu que, no ano de 2008, fosse prolatada a primeira condenação de um agente do Estado brasileiro Coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra pelos crimes de sequestro e tortura. Em agosto de 2012 o Tribunal de Justiça de São Paulo confirmou a decisão de primeira instância que o declara como torturador.

Em dezembro de 2014 a Comissão Nacional da Verdade publicou seu relatório final. O documento reconhece como antecedente histórico da criação da Comissão Nacional da Verdade a atuação da CIDH e da Corte IDH. O documento afirma o caráter generalizado das violações de direitos humanos ocorridas durante o regime ditatorial instaurado em 1964 e as reconhece como crimes contra a humanidade. Esse reconhecimento abre espaço para

a investigação desses crimes conforme a recomendação no Caso Araguaia. (CNV, Relatório, Vol I, p.27-30)

3.7. Peru

O Peru é o país com o maior número de casos no sistema de petições e o terceiro país que mais recebeu visitas do sistema de relatorias do SIDH. A maior parte dos casos tratados pelo SIDH referem-se à situação de conflito entre facções políticas entre os anos de 1980 a 2000, mas também estão relacionados ao período da ditadura dos governos Fujimori (1990-1995, e 1995-2000), sobretudo nos nove meses subsequentes ao golpe de Estado deflagrado em abril de 1992, quando o Congresso foi dissolvido e o Executivo passou a governar por decretos.

Segundo Arriarán (2011), a existência de uma atmosfera de contestação na sociedade peruana catalisada pelos meios de comunicação e pela opinião pública nos anos finais do governo Fujimori ensejou um movimento pela verdade e justiça. Antes disso, o SIDH, acionado por ativistas de direitos humanos, atuou em várias denúncias de violações. Entre os anos de 1989 e 1993 o Perú recebeu seis visitas *in loco* da CIDH. A publicação do segundo informe sobre o país, em 2 de junho de 2000, repercutiu o descumprimento dos compromissos de respeito aos direitos humanos acordados internacionalmente pelo país. As recomendações determinaram medidas relacionadas à justiça e verdade. (DELARISSE *et al*, 2014, p.8)

No ano seguinte, no governo de Alejandro Toledo, o país estabeleceu a Comissão da Verdade e Reconciliação para avaliar o conflito armado doméstico entre os anos de 1980 e 2000 (Decreto n.º 64, de 2 de junho de 2001). Segundo Chacón (2011) o Relatório final produzido por essa Comissão assumiu a Convenção Americana de Direitos Humanos e a jurisprudência da Corte IDH como “parte necessária e vinculante do marco jurídico do seu mandato”. O mesmo autor afirmou que sentenças da Corte IDH figuram nas conclusões do relatório final e influenciaram o Programa Integral de Reparações voltado para as vítimas das violações de direitos humanos. (CHACÓN, 2011, p.301)

De fato, são inúmeras as críticas com relação ao programa de reparações peruano. Autores como Gabriel Arriarán (2011) e Laplante e Theidon (2007a e b) tem questionado a eficácia da etapa de reconciliação e o êxito ético e político da Comissão da Verdade e Reconciliação no Perú. De toda forma, merece atenção o envolvimento do SIDH na promoção da justiça e da verdade no país, como ator que pressiona, mas também como espaço para a mobilização do ativismo em direitos humanos, com impacto para outros países da região.

4. Considerações Finais

Este trabalho buscou estudar como o SIDH se colocou perante os processos de justiça de transição nos países sulamericanos como uma forma de identificar a relevância de organizações internacionais nas transformações dos interesses e identidades nacionais.

Muitos estudos sobre *compliance* na Corte IDH ressaltam problemas de implementação das sentenças em razão do alto grau de descumprimento das decisões por parte dos Estados. De acordo com estudos como o de Cavallaro e Brewer (2008) pode-se observar que os Estados tendem a cumprir parcialmente as decisões, especialmente no que tange a reparações simbólicas e pecuniárias, mas mostram-se resistentes no cumprimento de decisões voltadas à investigação e punição de crimes.

Verifica-se nos casos levados ao SIDH sobre temas ligados aos processos transacionais que o padrão de comportamento dos Estados se mantém. De toda forma, observa-se também que as decisões não são isentas de influência no âmbito doméstico. Pelo contrário, os casos relatados neste trabalho mostram a relevância das decisões do SIDH nos debates políticos e jurídicos em favor da justiça de transição.

O estudo também mostra a relevância de um mecanismo na região que atua não apenas na promoção, mas na proteção dos direitos humanos, sustentado pelo entendimento que fatores transnacionais trazem aspectos relevantes para pensar o SIDH, como, por exemplo, o papel das redes transnacionais de advocacia. Ademais, revela o papel do SIDH como um ator internacional autônomo que por meio de seus próprios órgãos, pode produzir impactos institucionais nos Estados.

5. Referências

ABRÃO P.; TORELLY, M. D.. O programa de reparações como eixo estruturante da justiça de transição no Brasil. IN: REATEGUI, F. (org) *Justiça de Transição: Manual para a América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça. 2011

ARRIARÁN, G. *La Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú: la historia de un éxito técnico y de un fracaso ético y político*. NAR: Nuestra Aparente Rendición 2011.

BICKFORD L. *Transitional Justice, in The Encyclopedia of Genocide and Crimes against Humanity*, Dinah Shelton, Detroit: Macmillan Reference USA, v 3, p. 1045-1047, 2004.

BRASIL. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade*, dezembro de 2014.

CASSESE, A.. *International Criminal Law*. Nova York: Oxford University Press, 2003.

CAVALLARO, J. L. e BREWER, S. E.. Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty First Century: The Case of The Inter-American Court. *The American Journal of International Law*, v.102, n.768, p. 769- 827, 2008.

CHACÓN, I. A. B. El impacto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Perú. Una evaluación preliminar. *Ars Boni et Aequi*. Año 7, nº 2, p. 283-317, 2011

DELARISSE, T et al. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos como Mecanismo de Promoção da Segurança Pública: Um estudo sobre a Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru. VIII Encontro Nacional da ANDHEP Políticas Públicas para a Segurança Pública e Direitos Humanos. (Simpósio). 2014.

FALCÓN, J. M. La Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú y la perspectiva de género: principales logros y hallazgos. *Revista IIDH*. Vol. 43, pp. 323-365, 2006.

HAFNER-BURTON, E. M.; TSUTSUI, K.. “Human rights in a globalizing world: the paradox of empty promises”. *American Journal of Sociology*. v. 110, n. 5, p. 1373-1411, 2005.

HAFNER-BURTON, E. M.; TSUTSUI, K. . “Justice lost! The failure of international human rights law to matter where needed most”. *Journal of Peace Research*, v.44, n.4, 2007, p. 407-425.

HATHAWAY, O. A. “Do human rights make a difference?” *Yale Law Journal*. v. 111, p. 1935-2042, 2002.

IGNATIEFF, M. (ed.). *American exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press. 2005.

KECK, M. E.; SIKKINK, K... *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

KRITZ, N. (ed.) .*Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Washington DC: United States Institute for Peace Press. 1995

LAPLANTE, L. J.; THEIDON, K. Truth with Consequences: Justice and Reparations in Post-Truth Commission Peru. In: *Human Rights Quarterly* 29, pp. 228–250, 2007a.

LAPLANTE, L. Después de la Verdad: Demandas para reparaciones en el Perú postcomisión de la verdad y reconciliación. *Antípoda*, n.4, 2007b.

LIMA, R. C.. A emergência da responsabilidade criminal individual no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Lua Nova*, n 86, p. 189-219. 2012.

LIMA, M. R. S.. Relações Interamericanas: A nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*; n. 90, p.167-202, 2013.

MÉNDEZ, J. E.. The Human Right to Truth: Lessons Learned from Latin American Experiences with Truth Telling. In: BORER, T. A (org). *Telling the Truths: Truth Telling and Peace Building in Post Conflict Societies*, Notre Dame, Indiana: The University of Notre Dame Press, 2006.

MERKE, F.. Política exterior da Argentina e escolha institucional: a OEA no espelho da UNASUL e do MERCOSUL. *Lua Nova*, n. 90, p.65-96, 2013.

MEZAROBBA, G.. “Direitos humanos e redemocratização na América Latina: uma reflexão sobre o caso brasileiro””. In: REIS, Rossana R. (Org). *Políticas de Direitos Humanos*. São Paulo: Hucitec, 2010.

MORAVCSIK, A.. “The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe”. *International Organization*, v. 54, n. 2, p. 217-252, 2000.

NEUMAYER, E.. “Do international human rights treaties improve respect for human rights?” *The Journal of Conflict Resolution*, v. 49, n. 6, p. 925-953, 2005.

RODRIGUEZ-PIZON, D. *Transitional Jurisprudence and the European Convention on Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.9

SALMON G. E.. Algunas reflexiones sobre DIH y Justicia Transicional: Lecciones de la Experiencia Latinoamericana. *International Review of the Red Cross*, n 862, p.1-30 jun.2006.

SANTOS, C.M. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *SUR-Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 7, p. 27-57, 2007.

SANTOS, C. M.. Memória na Justiça: A mobilização dos direitos humanos e a construção da memória da ditadura no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 88, p.127-154, Marco 2010.

SIKKINK, K.; WALLING, C. B.. The Impact of Human Rights Trials in Latin America. *Journal of Peace Research*. v.44, n4, p.427-445, 2007.
Slaughter

VALDÉZ, P. T.. Pasado y futuro: Temas Centrales del Presente en Argentina In: IIDH.. *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en America Latina*. San José: IIDH, 2001.

VIGEVANI, T.; HERSHBERG, E. e SERBIN, A.. Introdução ao dossiê hemisfério americano em transformação. *Lua Nova*, n. 90, p.15-34, 2013.