UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

BRUNO BOTI BERNARDI

**O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Justiça de Transição:
Impactos no Brasil, Colômbia, México e Peru**

v. 1

São Paulo
2015

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Justiça de Transição:
Impactos no Brasil, Colômbia, México e Peru**

Bruno Boti Bernardi

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Rossana Rocha Reis

v. 1

São Paulo
2015

BERNARDI, Bruno Boti. **O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Justiça de Transição: Impactos no Brasil, Colômbia, México e Peru.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Podrán matar las flores, pero nunca las cantutas

Frase dos familiares das vítimas do caso La Cantuta, Peru

Si no se habla, si no se escribe y no se cuenta, se olvida y poco a poco se va tapando bajo el miedo. La gente que vio el muerto se va olvidando y tiene miedo de hablar, así que llevamos un oscurantismo de años en el que nadie habla de eso [...] Como nadie habla de lo que pasó, nada ha pasado. Entonces bien, si nada ha pasado, pues sigamos viviendo como si nada.

Testimonio de habitante de Trujillo, Valle del Cauca (citado em ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad, 2013, p. 31)

*Voy a cantar un corrido,
señores pongan cuidado,
yo les contaré la historia
de lo que en Atoyac ha pasado.
Se regó sangre inocente
por las fuerzas del Estado*

Fragmento de “18 de mayo”, canção de Rosendo Radilla Pacheco

A única luta que se perde é a que se abandona

Frase dos familiares dos mortos e desaparecidos políticos na Guerrilha do Araguaia

*Glória a todas as lutas inglórias
Que através da nossa história não esquecemos jamais*

O Mestre-Salas dos Mares, canção de Aldir Blanc e João Bosco

Resumo

O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: IMPACTOS NO BRASIL, COLÔMBIA, MÉXICO E PERU

O objetivo desta tese é analisar como e por que a normatividade do sistema interamericano de direitos humanos sobre o tema da justiça de transição pôde exercer impacto sobre questões de direitos humanos no Brasil, Colômbia, México e Peru. Partindo da abordagem emergente na literatura de que os efeitos dos regimes internacionais de direitos humanos são condicionados por fatores domésticos dos países aos quais se dirigem suas normas e pressões, a pesquisa buscou delinear como a política doméstica influencia e medeia o impacto potencial dessas normas internacionais que compõem a cascata de justiça, salientando o papel de organizações não governamentais (ONGs) de direitos humanos e da cúpula do Judiciário local, já que tais atores são centrais tanto para o processo de justiça de transição quanto para a ativação e aplicação da normatividade do sistema interamericano. Nesse sentido, a partir de um desenho de pesquisa qualitativo que se baseou na realização de entrevistas semiestruturadas com atores da sociedade civil e magistrados envolvidos com a temática, além da consulta a fontes secundárias e sentenças judiciais, testamos a hipótese segundo a qual o sistema interamericano adquirirá aderência doméstica se e quando esses atores forem capazes de entendê-lo e instrumentalizá-lo como um mecanismo efetivo para o seu “empoderamento”. Assim, contrariamente à maioria dos estudos que privilegiam a ação do Executivo para explicar o impacto de normas e pressões internacionais de direitos humanos, nossas conclusões apontam para a necessidade de que as agendas de pesquisa sobre o regime internacional de direitos humanos e justiça de transição atentem mais para o papel e perfil dos atores judiciais e organizações litigantes de direitos humanos, pois os avanços em termos de direitos humanos passam muitas vezes pela mobilização de uma normatividade internacional que não pode ser entendida de maneira divorciada da agência de ONGs e magistrados.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema interamericano de direitos humanos, justiça de transição, organizações não governamentais, Judiciário, América Latina.

Abstract

THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM AND TRANSITIONAL JUSTICE: IMPACTS ON BRAZIL, COLOMBIA, MEXICO AND PERU

The aim of this dissertation is to analyze how and why the norms of the Inter-American Human Rights System on transitional justice exerted an impact on human rights issues in Brazil, Colombia, Mexico and Peru. Based on the emerging theoretical approach according to which the effects of international human rights regimes are conditioned by domestic factors of the target-countries, our research seeks to unravel how domestic politics influences and mediates the potential impact of these international norms that comprise the justice cascade, highlighting the role of human rights non-governmental organizations (NGOs) and the local higher courts, since these actors are central both to the process of transitional justice and for the activation and enforcement of the Inter-American system's rules. In this sense, a qualitative research design based on semi-structured interviews with civil society actors and judges involved with the theme was adopted, in addition to the consultation of secondary sources and court's rulings. Then, from the analysis of this material, we tested the hypothesis that the Inter-American system will have a domestic impact if and when NGOs and local judges are able to understand and use it as an effective mechanism for their own "empowerment". Therefore, contrary to most studies that focus on Executive's actions to explain the impact of international human rights norms, our conclusions urge the research agendas on the human rights international regime and transitional justice to pay more attention to the role and profile of judicial actors and domestic litigants, since human rights advancements are anchored on the mobilization of international norms that cannot be understood separately from the agency of NGOs and magistrates.

KEYWORDS: Inter-American human rights system, transitional justice, nongovernmental organizations, Judiciary, Latin America.

Sumário

Volume 1

Lista de Siglas 1

Agradecimentos 6

Introdução 8

As condições domésticas necessárias para o impacto do sistema interamericano de direitos humanos 11

O modelo de justiça de transição do sistema interamericano de direitos humanos 18

O foco nas ONGs e juízes: preenchendo lacunas 22

A mobilização estratégica do direito como recurso de interação política e social 26

Cumprimento e impacto das normas internacionais: revisão da literatura 28

Os efeitos do regime internacional de direitos humanos: definindo os mecanismos causais domésticos 39

A dimensão ideacional e simbólica 39

A dimensão estratégica: potencial de surgimento e impacto da ação coletiva 41

A dimensão instrumental das táticas legais e de litígio e seus impactos sobre o Judiciário 44

Desenho de pesquisa, seleção de casos e operacionalização do mecanismo causal 47

Estrutura e organização da tese 55

CAPÍTULO 1 – O caso peruano 56

1.1 As ONGs peruanas de direitos humanos 59

1.1.1 Surgimento e emergência 59

1.1.2 O autogolpe de Fujimori e a articulação transnacional das ONGs domésticas 80

1.1.3 A queda do regime e agenda de direitos humanos 90

1.1.4 A utilização do sistema interamericano pelas ONGs peruanas: balanço final de uma longa e bem estruturada relação 97

1.2 O Judiciário peruano frente ao sistema interamericano de direitos humanos 100

1.2.1 O sistema judicial durante o conflito armado e a era fujimorista 100

1.2.2 A transição democrática e as obrigações derivadas do sistema interamericano 110

1.2.3 A postura dos tribunais peruanos e a judicialização dos casos 115

1.3 Comentários Finais 151

CAPÍTULO 2 – O caso colombiano 154

2.1 As ONGs colombianas de direitos humanos 156

2.1.1 Surgimento e emergência 157

2.1.2 O processo de transnacionalização das ONGs colombianas 168

2.2 O Judiciário colombiano frente ao sistema interamericano de direitos humanos 187

2.2.1 A Constituição de 1991: ampliação de direitos e fácil acesso à Corte Constitucional 187

2.2.2 A Corte Constitucional frente ao direito internacional dos direitos humanos 192

2.2.3 Magistrados e sociedade civil 207

2.3 A Lei de Justiça e Paz (lei 975/2005): discussões sobre o marco normativo da justiça de transição e a influência do sistema interamericano de direitos humanos 221

2.3.1 As negociações para a desmobilização dos grupos paramilitares 221

2.3.2 Tramitação da lei e mudança pela Corte Constitucional 224

2.4 Comentários Finais 238

CAPÍTULO 3 – O caso mexicano 242

3.1 As ONGs mexicanas de direitos humanos 244

3.1.1 O desenvolvimento tardio da sociedade civil e o silêncio sobre os direitos humanos 244

3.1.2 Antecedentes do movimento de direitos humanos 250

3.1.3 Surgimento e emergência das ONGs de direitos humanos 264

3.1.4 Rede transnacional, litígio estratégico e a descoberta do sistema interamericano 279

3.2 Justiça de transição e a construção do caso Rosendo Radilla 295

Volume 2

CAPÍTULO 3 – O caso mexicano

3.3 O Judiciário mexicano frente ao sistema interamericano de direitos humanos 318

3.3.1 A submissão do Judiciário ao regime de partido hegemônico 318

3.3.2 A transformação da Suprema Corte em um ator político independente e relevante 324

3.3.3 O direito internacional dos direitos humanos e a Suprema Corte: do desconhecimento e não aplicação a uma abertura parcial, reticente e incerta 330

3.3.4 O impacto da reforma constitucional de direitos humanos e o caso Radilla: do fim do impasse aos avanços com resistências na aplicação do direito internacional 351

3.4 Comentários Finais 379

CAPÍTULO 4 – O caso brasileiro 382

4.1 A lei de anistia e o isolamento dos familiares de mortos e desaparecidos políticos 385

4.1.1 O envolvimento da Igreja com os direitos humanos e a atuação da Comissão Justiça e Paz em São Paulo 385

4.1.2 O movimento pela anistia 392

4.1.3 A invisibilização da questão dos mortos e desaparecidos políticos: ausência de apoio político e jurídico 403

4.2 O sistema interamericano de direitos humanos e o caso da guerrilha do Araguaia 420

4.2.1 O contato com a linguagem dos direitos humanos e a descoberta do sistema pelos familiares dos desaparecidos na guerrilha do Araguaia 420

4.2.2 O envio do caso e sua tramitação no sistema interamericano 437

4.2.3 O balanço do caso: reconhecimento da vitória e frustração com a falta de resultados 460

4.3 O Ministério Público Federal, suas primeiras aproximações com os crimes da ditadura e o surgimento da ADPF 153 466

4.4 O Supremo Tribunal Federal (STF): irrelevância do direito internacional e falta de uma agenda de direitos 490

4.4.1 O STF, a Assembleia Nacional Constituinte e os padrões decisórios do tribunal na nova ordem constitucional 490

4.4.2 A trajetória do direito internacional no STF 506

4.4.3 O julgamento da ADPF 153 515

4.4.3.1 As posições dos Ministros e dos atores relevantes antes do julgamento 515

4.4.3.2 Os votos dos Ministros 521

4.5 Efeitos da sentença da Corte Interamericana: os esforços do MPF frente à agenda de responsabilização criminal individual 536

4.6 Comentários Finais 549

Conclusão 552

Principais resultados empíricos e comparações entre os casos 554

Os limites do impacto do sistema interamericano 559

Peru: problemas, tensões e retrocessos na aplicação das normas internacionais de direitos humanos 560

Colômbia: desafios para a implementação da lei de Justiça e Paz 572

México: persistências das resistências e os riscos de regressões 582

Comentários Finais 588

Referências Bibliográficas 590

Anexo – Entrevistas Realizadas 625

Lista de Siglas

ABI: Associação Brasileira de Imprensa

ACNUDH: Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos

ACNUR: Agência da ONU para Refugiados

ADINs (ações diretas de inconstitucionalidade)

AD-M19: Aliança Democrática M-19

ADPF: arguição de descumprimento de preceito fundamental

AFADEM: Associação de Familiares de Detidos, Desaparecidos e Vítimas de Violações de Direitos Humanos Regional do México

AGU: Advocacia Geral da União

AI: Anistia Internacional

AI-5: Ato Institucional número 5

AMDH: Academia Mexicana de Direitos Humanos

ANC: Assembleia Nacional Constituinte

AP: Ação Popular

APRA: Aliança Popular Revolucionária Americana

APRODEH: Associação Pró Direitos Humanos

Arena: Aliança Renovadora Nacional

ASFADDES: Associação de Familiares de Detidos Desaparecidos

AUC: Autodefesas Unidas da Colômbia

BACRIM: Grupos criminosos emergentes

CAJ: Comissão Andina de Juristas

CAJAR: Coletivo de Advogados José Alvear Restrepo

CBAs: Comitês Brasileiros pela Anistia

CBS: Comitê Brasileiro de Solidariedade aos Povos da América Latina

CC: Corte Constitucional

CCEEU: Coordenação Colômbia Europa Estados Unidos

CCJ: Comissão Colombiana de Juristas

CCR: Câmara de Coordenação e Revisão Criminal

CDHFV: Centro de Direitos Humanos Fray Vitoria

CEPAZ: Centro de Estudos e Ação para a Paz

CEAS: Comissão Episcopal de Ação Social

CEJIL: Center for Justice and International Law
CELS: Centro de Estudos Legais e Sociais
CENCOS: Centro Nacional de Comunicação Social
Centro Prodh: Centro de Direitos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”
CF: Constituição Federal
CFMDP: Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos
CFPPP: Comitê de Familiares de Presos e ex-Presos Políticos
CIDH: Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIJ: Comissão Internacional de Juristas
CINEP: Centro de Investigação e Educação Popular
CJL: Corporação Jurídica Liberdade
CJP-BR: Comissão Pontifícia Justiça e Paz – Seção Brasileira
CJP-SP: Comissão Pontifícia Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo
CLADEM: Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher
CMDPDH: Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos
CNBB: Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNDDHH: Coordenadora Nacional de Direitos Humanos
CNDH: Comissão Nacional dos Direitos Humanos
CNI: Comitê Nacional Independente Pró Defesa dos Presos, Perseguidos, Desaparecidos e Exilados Políticos
CODEH: Comitês de Direitos Humanos
CoIDH: Corte Interamericana de Direitos Humanos
COMISEDH: Comissão de Direitos Humanos
CONADEH: Comissão Nacional de Direitos Humanos
CPDH: Comitê Permanente pela Defesa dos Direitos Humanos
CSJ: Corte Suprema de Justiça
CSPP: Comitê de Solidariedade com os Presos Políticos
CVES: Comissão da Verdade de El Salvador
CVR: Comissão da Verdade e Reconciliação
DOI-CODI: Destacamento de Operações de Informações - Centro de Operações de Defesa Interna
EC: Emenda Constitucional
ECOSOC: Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

ELN: Exército de Liberação Nacional
EOP: Estrutura de oportunidades políticas
EPR: Exército Popular Revolucionário
FARC-EP: Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia-Exército do Povo
FEDEFAM: Federação Latino-americana de Associações de Familiares de Detidos-Desaparecidos
FEDEPAZ: Fundação Ecumênica para o Desenvolvimento e a Paz
FEMOSPP: *Fiscalía* Especial para Movimentos Sociais e Políticos do Passado
FGV: Fundação Getúlio Vargas
FIDH: Federação Internacional de Direitos Humanos
Frayba: Centro de Direitos Humanos Fray Bartolomé de las Casas
FS: Fundação Social
GAJOP: Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares
GTNM-RJ: Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro
HC: *Habeas corpus*
HRW: Human Rights Watch
HURIDOCS: Human Rights Information and Documentation Systems
ICCHRLA: Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America
ICTJ: International Center for Transitional Justice
IDL: Instituto de Defesa Legal
IIDH: Instituto Interamericano de Direitos Humanos
IMP: Iniciativa de Mulheres pela Paz
ITAM: Instituto Tecnológico Autónomo de México
M-19: Movimento 19 de abril
MAPP/OEA: Missão de Apoio ao Processo de Paz na Colômbia
MDB: Movimento Democrático Brasileiro
MDS: Most diferente systems
MFPA: Movimento Feminino pela Anistia
MI: Mandado de Injunção
MNDH: Movimento Nacional dos Direitos Humanos
MOVADEF: Movimento pela Anistia e Direitos Fundamentais
MOVICE: Movimento de Vítimas de Crimes do Estado
MP: Ministério Público

MPF: Ministério Público Federal
MRTA: Movimento Revolucionário Túpac Amaru
NAFTA: Tratado de Livre Comércio da América do Norte
OAB: Ordem dos Advogados do Brasil
OEA: Organização dos Estados Americanos
OIDHACO: Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia
OIT: Organização Internacional do Trabalho
ONGs: Organizações não governamentais
ONU: Organização das Nações Unidas
PAN: Partido Ação Nacional
PC do B: Partido Comunista do Brasil
PEC: Proposta de Emenda à Constituição
PGR: Procuradoria Geral da República
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDH: Programa Nacional de Direitos Humanos
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP: Peru Possível
PPC: Partido Popular Cristão
PRD: Partido da Revolução Democrática
PREDES: Programa Especial sobre Supostos Desaparecidos
PRI: Partido Revolucionário Institucional
Procup: Partido Revolucionario Obrero Clandestino-Unión del Pueblo
PRT: Partido Revolucionário dos Trabalhadores
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira
PT: Partido dos Trabalhadores
RE: Recurso extraordinário
Rede TDT: Rede Todos os Direitos para Todos e Todas
SBPC: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SCJN: Suprema Corte de Justiça da Nação
SEDH: Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
SEFA: solicitação de exercício da faculdade de atração da Suprema Corte de Justiça da Nação
Segob: Secretaria de Gobernación
SIDH: Sistema interamericano de direitos humanos

SPN: Sala Penal Nacional

SRE: Secretaria de Relações Exteriores

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Superior Tribunal de Justiça

STM: Superior Tribunal Militar

TC: Tribunal Constitucional

UNAM: Universidade Nacional Autônoma do México

UNE: União Nacional dos Estudantes

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

Unicef: Fundo das Nações Unidas para a Infância

WOLA: Washington Office on Latin America

Agradecimentos

Para além da tese de doutorado, esta pesquisa me permitiu conhecer pessoas, lugares e histórias especiais e inspiradoras que tiveram um profundo impacto pessoal e acadêmico sobre mim. As diversas viagens, encontros e conversas foram palco de desafios, descobertas e muitas emoções que já me fazem sentir saudade da trajetória trilhada. Embora tão somente de minha responsabilidade, este trabalho não teria sido possível sem o auxílio inestimável dos inúmeros colegas e entrevistados que me acompanharam pacientemente ao longo desse percurso, aos quais sou extremamente grato.

Em primeiro lugar, quero agradecer à minha orientadora, Rossana Rocha Reis, pela confiança em mim depositada e pela disposição de me ajudar e incentivar com todos os aspectos acadêmicos e burocráticos da investigação, sobretudo nos momentos em que eu mesmo duvidava das minhas capacidades. Ainda no âmbito do departamento de Ciência Política da USP, estendo minha gratidão: ao Professor Rafael Villa, cujos comentários me auxiliaram na fase de elaboração do projeto; à Glenda Mezarobba e à Profesora Cristiane Carneiro, por suas contribuições quando do exame de qualificação; aos funcionários da secretaria – Rai, Vasne, Márcia, Ana e Léo; e aos amigos discentes Léa, Terra, Aiko, Thais, Christian, Fabrício, Leonardo, Cecília, Camila, André, Thiago, Natália, Marcello e Maira.

Em Lima, agradeço à Pontifícia Universidade Católica do Peru e, em especial, ao Instituto de Democracia e Direitos Humanos (IDEHPUCP), nas figuras do Dr. Salomón Lernes Febres, da Dra. Elizabeth Salmón e dos professores Félix Reátegui e Rolando Ames, os quais me ofereceram apoio incondicional para a realização da pesquisa de campo. Sou grato também aos amigos Phillip, Orieta, José Alejandro, Jean Franco, Renato, Renata, Diego, Iris, Niumi e Carlos Jesús, sem os quais tampouco teria sido possível levar a cabo minhas atividades acadêmicas.

Em Bogotá, sou grato à ajuda e acolhida da Professora Sandra Borda no Departamento de Ciência Política da Universidade de los Andes, no qual pude dispor de todos os recursos necessários durante minha estadia na cidade. Aproveito também para demonstrar minha gratidão aos colegas Carlos, Clara, Angela, Clarita, Miriam e Liliam, que me ajudaram enormemente com a vida cotidiana em Bogotá.

Na Cidade do México, ofereço meus agradecimentos à Professora Silvia Dutrénit e a toda direção e pessoal do Instituto Mora, uma vez que sua recepção foi decisiva para o andamento e bom término da investigação. Sou grato ainda a Sofía Lascurain, cuja ajuda foi

fundamental para as entrevistas, aos professores Pedro e Natalia, à Paulina e à senhora Judith, que mais uma vez tão amavelmente me recebeu. O mesmo carinho eu estendo a Liliane, Mar, Paulina, Denise, Zinuo, Alberto, Christiane e Bárbara, amigos que tive a sorte de conhecer.

Em Londres, agradeço ao Institute of the Americas do University College London (UCL) por me receber durante o doutorado-sanduíche, com atenção especial para a sua diretora, Professora Maxine Molyneux, e para o Professor Par Engstrom, cujos comentários, ajuda e atenção tiveram um grande e decisivo impacto positivo sobre os resultados da pesquisa. Ainda no tocante à UCL, gostaria de externar minha gratidão à Verena, Sacnicté, Catalina, Lupita, María, Thomas, Anthony, Shirley e Alvaro, com quem tive o prazer de dividir o ambiente de trabalho. Finalmente, não poderia deixar de mencionar os grandes amigos em torno da colônia brasileira, com os quais convivi durante nove meses de maneira intensa e feliz: Flávia, Paulo Philipe, Maria Pia, Michelle, Guilherme, Ludmilla, Izabela, Inês, Grace, Maria, Giovanna, Simon, Costa Jr., Tiago e Gaby.

Já no Brasil, agradeço à acolhida da Ligia em Brasília e do casal André e Carolina no Rio de Janeiro. Em São Paulo, sou grato ao Renan, Isabela, Renata, Janaína e à amizade de longa data da Mariana, Cinthia, Vivian, Taís, Carolina, Leandro, Guilherme, Leonardo, Nancy Carolina, Rodrigo, Leila, Rafael, Célio e Thiago. Muito obrigado por terem me animado e acalmado ao longo de todos esses anos.

Ofereço meus agradecimentos também a todos os membros e colegas da rede Inter-American Human Rights Network por seus comentários em nossos encontros. Agradeço ainda ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) pelo financiamento da investigação em março de 2011 e, sobretudo, à FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), que financiou a pesquisa de abril de 2011 até a sua conclusão com bolsa de doutorado no país e bolsa estágio de pesquisa no exterior. Sou grato igualmente aos recursos do programa de excelência acadêmica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES-Proex), que de maneira complementar foram utilizados ao longo da pesquisa.

Além disso, gostaria de agradecer aos meus pais (Luzia e Carlos), às minhas avós (Maria e Ana) e à minha irmã e cunhado (Camila e Guilherme) pelo amor e apoio incondicionais. Por fim, ofereço minha mais sincera gratidão a todas as pessoas relacionadas no anexo ao final desta tese que deixaram suas atividades de lado e se dispuseram a me conceder as entrevistas que foram tão importantes e fundamentais para a consecução deste trabalho.

Introdução

Na tarde do dia 12 de setembro de 1981, Ángel Manfredo Velásquez Rodríguez, professor e estudante universitário da Universidade Nacional Autônoma de Honduras, foi detido de maneira arbitrária e violenta por integrantes das Forças Armadas e da Direção Nacional de Investigação (DNI) no centro de Tegucigalpa. Acusado de ter cometido delitos políticos, ele seria encaminhado à II Estação da Força de Segurança Pública, onde foi submetido a interrogatórios e sessões de tortura, para depois ser transferido ao I Batalhão de Infantaria, no qual continuou a ser flagelado por tratamentos cruéis e desumanos (cf. Corte Interamericana de Direitos Humanos, 1988). Tal como milhares de outros latino-americanos, Velásquez Rodríguez converter-se-ia ao final em uma vítima adicional da política repressiva de desaparecimentos forçados tão comum e difundida entre os Estados da região, e mais uma vez a impunidade parecia configurar-se como o desfecho natural e inexorável desse episódio, já que o sistema de justiça e autoridades hondurenhos não demonstravam qualquer disposição para esclarecer o crime e sancionar penalmente os responsáveis¹.

Porém, contrariando tais expectativas, o caso adquiriria uma importância inaudita, transformando-se em marco da cascata de justiça² (Sikkink, 2011) e da luta pelos direitos humanos nas Américas³. Dada a falta de resultados e avanços domésticos em termos de verdade e justiça, a denúncia foi levada até a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e, posteriormente, à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH)⁴,

1 O Comitê de Familiares de Detidos Desaparecidos em Honduras (COFADEH) estima que mais de 200 pessoas tenham sido vítimas de desaparecimentos forçados no país entre 1980 e 1995. Já o Informe preliminar sobre os desaparecidos em Honduras (1980-1993) elaborado pelo Comissionado Nacional dos Direitos Humanos enumera 179 casos de desaparecimentos forçados entre 1980 e 1992.

² De acordo com Sikkink (2011, p. 5), “cascata de justiça significa que houve uma mudança na legitimidade da norma de responsabilização criminal individual diante das violações de direitos humanos e aumento das perseguições criminais em nome dessa norma”. A emergência e consolidação dessa norma podem ser aferidas por três tipos de perseguições criminais: as realizadas por tribunais internacionais ou híbridos; as que são levadas a cabo por cortes nacionais de um Estado contra acusados estrangeiros; e aquelas conduzidas por tribunais domésticos contra réus nacionais (cf. Sikkink, 2011, pp. 4-5).

³ Direitos humanos dizem respeito às “normas constitutivas de uma prática global cujo objetivo é proteger indivíduos contra ameaças aos seus mais importantes interesses que se originem dos atos e omissões de seus governos (incluindo falhas para regular a conduta de outros agentes). A prática procura alcançar esse objetivo ao levar esses aspectos da conduta doméstica dos governos para dentro do escopo da preocupação internacional legítima” (Beitz, 2009, p. 197). Nesse sentido, os padrões internacionais de direitos humanos têm como meta prevenir e reparar o abuso de poder pelo Estado contra seus cidadãos, e somente governos podem cometer violações de direitos humanos. Desse modo, ações violentas de atores não-estatais são entendidas não como abusos aos direitos humanos, mas como atos de criminalidade comum ou eventualmente violações do direito internacional humanitário em situações de conflito armado interno, e por conta disso não são objeto desta tese.

⁴ Para ativar o sistema interamericano de direitos humanos, é preciso enviar uma queixa concernente à violação para a Comissão Interamericana, na qual se demonstre o esgotamento dos recursos jurisdicionais no plano doméstico ou a impossibilidade de se obter justiça. Caso a denúncia seja admitida e fique patente a responsabilidade do Estado, a CIDH publica recomendações sobre o caso, e pode posteriormente encaminhá-lo

constituindo-se no primeiro litígio analisado por esse tribunal desde a sua criação, em 1978. No julgamento do caso, realizado em 1988, comprovou-se que a violação era parte de um padrão sistemático de abusos cometidos pelo Estado hondurenho num contexto em que prevalecia uma estratégia governamental deliberada de desaparecimentos forçados contra seus opositores. Como consequência, a CoIDH condenou Honduras e emitiu uma sentença emblemática contra a impunidade e a favor da regra de persecução criminal individual, a qual assentaria as bases de sustentação da jurisprudência do sistema interamericana frente à temática da justiça de transição⁵. Em tal decisão, seguida posteriormente também pela CIDH, a Corte afirmou o dever dos Estados de prevenir, investigar, processar e punir as violações aos direitos humanos reconhecidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos, reparando os familiares das vítimas e revelando a verdade em torno das circunstâncias dos abusos⁶.

Essa sentença não encontrava paralelos internacionais e constituía-se numa grande inovação do sistema interamericano que serviria de sustentáculo para decisões posteriores contrárias, dentre outros tópicos, à validade das leis de anistia, à realização de julgamentos de civis por tribunais militares e à aplicação da jurisdição militar para membros das Forças Armadas acusados de violações de direitos humanos. Assim, “[p]ela primeira vez no direito internacional, esse caso definiu as obrigações do Estado vis-à-vis os direitos humanos em termos positivos: Estados devem proteger a todos sob o seu governo de danos”⁷ (Cardenas, 2010, p. 94). Em outras palavras, restringia-se a liberdade soberana dos Estados de como lidar com o passado de violações em contextos de transições políticas, uma vez que se estabelecia

para a Corte Interamericana quando o Estado em questão tenha aceitado a jurisdição contenciosa desse tribunal, o qual fica habilitado então a julgar o abuso e emitir uma sentença condenatória vinculante.

⁵ Segundo Roht-Arriaza (2006, p. 2), “justiça de transição inclui o conjunto de práticas, mecanismos e preocupações que surgem após um período de conflito, luta civil ou repressão, e que visam diretamente confrontar e lidar com violações dos direitos humanos e do direito humanitário cometidas no passado”. Nesse mesmo sentido, Mezarobba (2009, p. 121) afirma que a reflexão “envolve, por um lado, graves violações de direitos humanos, e, por outro, a necessidade de justiça que emerge em períodos de passagem para a democracia ou ao final de conflitos”. Desse modo, ainda de acordo com a autora, a justiça de transição aponta quatro direitos das vítimas e da sociedade: o direito à justiça; o direito à verdade; o direito à compensação; e o direito a instituições reorganizadas e que possam ser responsabilizadas (medidas de não repetição) (cf. Mezarobba, 2009, p. 117).

⁶ Na sentença do caso Velásquez Rodríguez, a Corte Interamericana estabeleceu “o dever dos Estados Partes de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas através das quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos”. Em seguida, fixou que “os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos reconhecidos pela Convenção e procurar, ademais, o restabelecimento, se possível, do direito violado e, se for o caso, a reparação dos danos produzidos pela violação dos direitos humanos” (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 1988, parágrafo 166).

⁷ As experiências da América Latina com o tema da justiça de transição tiveram repercussões importantes do ponto de vista internacional. No âmbito normativo e jurisprudencial, conceitos-chave como o de desaparecimentos forçados e direito à verdade devem parte de sua proeminência atual às decisões do sistema interamericano de direitos humanos (cf. Huneeus, 2011, pp. 112-3; Tittmore, 2006).

firmemente o dever internacional de investigar e punir criminalmente os graves abusos de direitos humanos⁸.

Poucos anos depois da emissão da condenação, durante os trabalhos da Comissão da Verdade das Nações Unidas para El Salvador (CVES), Thomas Buergenthal, então ex-juiz da CoIDH e comissionado da CVES, dirigiu-se junto de outros funcionários desse organismo a um pequeno e isolado povoado salvadorenho para coletar entrevistas, uma vez que a localidade havia sido palco de enfrentamentos armados e de severas violações de direitos humanos durante a longa guerra civil vivida pelo país entre 1980 e 1992 (Buergenthal, 2005, p. 279). Uma das testemunhas ouvidas, um camponês idoso, enumerou as atrocidades pelas quais o lugarejo havia passado e concluiu seu relato exigindo que o governo do país cumprisse integralmente a “lei Velásquez Rodríguez” (ibidem, p. 280). Assombrado com a alusão, e não acreditando na possibilidade de que o conteúdo e significado de uma sentença emitida por um tribunal sediado na Costa Rica pudessem ter chegado a uma zona tão remota e desprovida de recursos, um dos funcionários da CVES indagou ao camponês se ele se referia ao caso Velásquez Rodríguez da CoIDH, ao que o agricultor respondeu afirmativamente, dizendo se tratar da “lei que acaba com a impunidade e faz os governos pagarem por suas violações de direitos humanos” (ibidem).

A convicção e certeza da fala desse camponês idoso, bem como a esperança por ele erigida em torno da “lei” Velásquez Rodríguez, demonstravam de maneira ilustrativa não só o simbolismo, apelo e poder de atração da sentença, mas também como, em contextos marcados historicamente por impunidade, injustiças e abusos, o sistema interamericano se converteu, a partir dessa decisão, e a despeito de todas as suas limitações, custos e da demora de suas decisões, em um dos poucos caminhos abertos para que inúmeras vítimas das atrocidades dos crimes de lesa-humanidade pudessem confrontar seus Estados e lutar a favor de verdade, justiça, reparações e medidas de não-repetição, instrumentalizando assim a normatividade do regime regional de direitos humanos para se empoderar e fortalecer suas reivindicações de direitos diante de contextos nacionais cujas barreiras legais e políticas impediriam qualquer forma de avanço das suas demandas. Se, tradicionalmente, na América Latina, membros do Estado e atores paraestatais envolvidos em redes de cumplicidade com o aparato de repressão haviam sido capazes de evadir-se de qualquer tipo de responsabilização criminal a respeito de graves violações de direitos humanos, o sistema interamericano transformou-se numa

⁸ Na década de 1990, outro elemento preconizado pelo sistema em vários contextos de justiça de transição seria a inaplicabilidade da jurisdição castrense frente a civis e casos de violações de direitos humanos cometidas por militares, o que geraria exigências adicionais para a realização de novos julgamentos de acordo com o devido processo legal.

importante ferramenta usada por diversos grupos latino-americanos de direitos humanos para combater esse padrão histórico de impunidade reinante na região, na expectativa, nem sempre alcançada, de punir os responsáveis, esclarecer os crimes e impedir que novas barbaridades decorrentes do terrorismo de Estado fossem praticadas no futuro.

Diante desse cenário desolador de injustiças das nossas terras latino-americanas, tão bem descrito pelo escritor mexicano Carlos Fuentes como “teñido de ríos ensangrentados y cavado de barrancas fúnebres y sembrado de cadáveres insepultos” (Fuentes, 2007, p. 15), esta tese analisa parte dessas histórias e das tensões e conflitos entre Estados e vítimas que elas carregam, tendo como pontos de referência casos avaliados pelo sistema interamericano de direitos humanos no tocante à justiça de transição. Nesse sentido, o foco deste trabalho procura revelar e descrever de maneira pormenorizada os mecanismos de difusão e, sobretudo, impacto da cascata de justiça no âmbito de quatro países da América Latina – Brasil, Colômbia, México e Peru –, a fim de estabelecer quais fatores domésticos dos contextos políticos nacionais tornam os países mais ou menos permeáveis à normatividade oriunda do regime regional de direitos humanos. Nesse sentido, buscamos definir quais atores desempenharam o papel de empreendedores das normas (*norm entrepreneurs*) do sistema interamericano⁹, de que maneira e por quais razões eles decidiram instrumentalizar essa normatividade, e como as suas estratégias e as dinâmicas políticas desatadas por suas ações foram responsáveis pelo impacto do sistema interamericano.

As condições domésticas necessárias para o impacto do sistema interamericano de direitos humanos

Em contextos políticos e de justiça de transição tão distintos quanto os do Brasil, Colômbia, México e Peru, grupos de direitos humanos desenvolveram a mesma dinâmica de utilização da normatividade oriunda da CIDH e da CoIDH, muitas vezes os únicos aliados e instâncias aos quais as vítimas podem recorrer. O objetivo desta tese é justamente analisar e explicar, frente a essas iniciativas sociais de denúncia, o grau de impacto das decisões do sistema interamericano de direitos humanos referentes à justiça de transição nesses quatro

⁹ Finnemore e Sikkink argumentam que “As normas não surgem do nada; elas são ativamente construídas por agentes [empreendedores de normas] que possuem fortes noções sobre o comportamento adequado ou desejável em suas comunidades. (...) Empreendedores de normas são decisivos para a emergência normativa porque eles chamam atenção para questões ou mesmo “criam” questões ao utilizar linguagem que as nomeia, interpreta e dramatiza” (Finnemore; Sikkink, 1998, pp. 896-897).

países¹⁰. Dessa forma, partindo do consenso emergente na literatura de que o “cumprimento não é uma questão de tudo ou nada e que os efeitos dos regimes de direitos humanos, quando e onde eles existem, são condicionados por outras instituições e atores” da política interna dos Estados (Hafner-Burton, 2012, p. 275), busca-se responder em que medida, e sob quais circunstâncias e condições domésticas, Brasil, Colômbia, México e Peru têm cumprido as recomendações e sentenças do sistema interamericano de direitos humanos concernentes a graves abusos de direitos humanos do passado, delineando para tanto os fatores políticos desses países que predispõem mais a – ou tornam mais difícil – o comportamento cumpridor e a consequente influência do sistema interamericano de direitos humanos, sobretudo no que diz respeito a três obrigações, em particular, do seu modelo de justiça de transição: dever de investigar, processar, e punir criminalmente os responsáveis pelas severas violações; proibição de julgamentos de civis por tribunais militares, o que implica a necessidade de novos julgamentos de acordo com o devido processo legal; e vedação da aplicação da jurisdição castrense para militares acusados de abusos de direitos humanos¹¹.

As questões relacionadas à justiça de transição colocam, em primeiro plano, o tema das relações entre Estado e sociedade. Por terem ligações com atos, omissões e o funcionamento do Estado elas ainda estão conectadas intimamente com – e são, ademais, interdependentes de – uma série de outros processos políticos que envolvem desde democracia, *accountability* judicial até a atuação internacional dos Estados na política mundial. Ao mesmo tempo, o tema envolve ainda a atuação de atores da sociedade civil, a interação entre as esferas doméstica e externa, e a questão da governança global e do cumprimento voluntário de normas internacionais na ausência de capacidade de *enforcement*, elementos que demonstram a natureza essencialmente política do objeto e sua pertinência, bem como relevância, para a Ciência Política e as Relações Internacionais.

¹⁰ Os quatro países revelam diferentes experiências de justiça de transição. O Brasil transitou de um período de ditadura militar para um novo regime democrático, enquanto que na Colômbia a justiça de transição é entendida dentro do processo de desmobilização de grupos paramilitares que poderia resultar na passagem do conflito armado para uma nova situação de paz. No México, por sua vez, a transição se refere à transformação de um regime autoritário de partido hegemônico em uma democracia multipartidária, enquanto que no Peru a experiência diz respeito ao conflito armado interno e ao governo de Alberto Fujimori que, depois de eleito, subverteu as normas democráticas e transformou o país em um regime autoritário até que em 2000 o país converteu-se novamente em uma democracia.

¹¹ Em outras palavras, a questão crucial não é se o sistema interamericano importa ou não, mas sob quais condições domésticas e de que maneira específica devemos esperar que ele exerça um impacto significativo. Esta investigação se insere, deste modo, dentro de uma agenda de pesquisa mais ampla, preocupada, por um lado, em delinear os efeitos e o impacto de normas, políticas e intervenções de direitos humanos e voltada, por outro, à análise de como certos fatores afetam as respostas dos Estados frente às obrigações de direitos humanos às quais eles formalmente se vinculam.

Além disso, os temas de justiça de transição invocam, necessariamente, questões de grande saliência política, pois envolvem violações cometidas em nome da segurança nacional, lidam com o equilíbrio relativo de poder entre atores civis e militares e dizem respeito ainda a eventuais redes de colaboração e cumplicidade entre os agentes de segurança dos Estados e grupos paramilitares. Ademais, tais assuntos quase sempre induzem a mobilização de *constituencies* pró-violações envolvidas, no passado, com os abusos de direitos humanos, o que dificulta as chances das mudanças necessárias de comportamento para a adequação aos padrões internacionais (Cardenas, 2007).

Consequentemente, como se trata de um assunto em que os Estados se deparam com vultosas pressões defendendo o não cumprimento, o tópico da justiça de transição acaba por se constituir em um bom teste tanto sobre os limites do potencial de impacto do próprio sistema interamericano quanto das condições desencadeadoras (*triggering conditions*) para que essa influência ocorra. Em outros termos, trata-se de um caso extremo em que, de entrada, já é possível esperar importantes obstáculos ao cumprimento das normas de direitos humanos pelos Estados e justamente em razão disso tal tema permite delinear, por um lado, as potencialidades e limites das pressões exercidas pela Comissão e Corte Interamericanas, de modo mais geral, e, por outro, os fatores políticos domésticos que tornam os países mais ou menos permeáveis a esse tipo de influência.

Nesse sentido, a despeito da crescente importância e saliência do tema da justiça de transição captada pelo conceito de cascata de justiça (Sikkink, 2011), persiste ainda muito fortemente um descolamento entre as normas de direitos humanos e as práticas estatais. Apesar da tendência de muitos países de se vincular formalmente aos tratados e convenções que compõem o regime internacional nessa matéria, verifica-se o desrespeito, pelos Estados, de suas obrigações nesse campo, o que aponta para a existência de um *gap* entre a vinculação com o regime e o cumprimento, de fato, de suas disposições. Desse modo, diante da premência e relevância do tópico da justiça de transição e, de modo mais geral, do tema dos direitos humanos, tanto para as relações entre os cidadãos e seus Estados quanto para a questão da governança global, torna-se essencial investigar o fenômeno do cumprimento com esse corpo normativo bem como as perspectivas de impacto que as normas e sentenças internacionais nessa matéria podem exercer sobre os Estados a depender das configurações políticas domésticas dos países.

Para as correntes neorrealista e neoliberal, o descolamento entre os compromissos contraídos e as práticas dos Estados que parece indicar, a princípio, que o regime

internacional de direitos humanos tem pouco impacto sobre o comportamento dos Estados é de se esperar, em razão, entre outros fatores, da falta de mecanismos de *enforcement*¹² e de monitoramento dos tratados. Cientes deste quadro, os governos teriam incentivos para ratificar os acordos mesmo que não tenham nem a intenção nem a capacidade de implementá-los.

Já autores do direito internacional e construtivistas discordam desse diagnóstico, e argumentam que as organizações internacionais e organizações não governamentais (ONGs) podem ensinar e socializar as lideranças de governo a adotar novas e melhores práticas. Têm-se assim, portanto, tradicionalmente, duas visões e predições distintas e opostas, uma pessimista e outra otimista, sobre as possibilidades de impacto do regime internacional de direitos humanos sobre as práticas domésticas dos Estados.

No caso dos países da América Latina, até este momento, poucos foram os estudos que se preocuparam em analisar em que medida as recomendações da Comissão e decisões da Corte foram implementadas de fato por governos latino-americanos. Todavia, os poucos trabalhos empíricos sobre o cumprimento de sentenças da Corte Interamericana (Hawkins; Jacoby, 2008; 2010; Hillebrecht, 2009; 2012) revelam um padrão de cumprimento parcial com as sentenças que, por um lado, refuta muitas das predições e evidências anedóticas de que o sistema interamericano seria totalmente despido de qualquer impacto sobre as práticas dos Estados¹³, e, por outro, também dificulta que os dois maiores polos de discussão acadêmica, otimista e pessimista, possam explicar esse fenômeno, já que eles predizem, respectivamente, amplo e escasso cumprimento pelos Estados das normas internacionais de direitos humanos. Ao adotarem o plano do sistema internacional ou o âmbito agregado das preferências do Estado como pontos de referência explicativos, neorrealistas, neoliberais e parte dos construtivistas não conseguem explicar nem essas variações no cumprimento nem os mecanismos causais domésticos envolvidos no processo de *compliance*.

Tendo isso em mente, coloca-se então a seguinte questão: o que explica o cumprimento de Brasil, Colômbia, México e Peru com as medidas de justiça de transição

¹² Se para os neorrealistas a falta de *enforcement* se deve ao não exercício de coerção por um *hegemon* dominante, para neoliberais a não aplicabilidade se deve antes à falta de incentivos para a auto-execução dos acordos pelas suas próprias partes, dada a ausência de custos de interdependência que tornariam os tratados de direitos humanos funcionais aos seus membros.

¹³ Segundo Hawkins e Jacoby (2008), 76% dos casos de julgamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos são de cumprimento parcial, 17% são de não cumprimento e 7% são de cumprimento total (Hawkins; Jacoby, 2008, p. 4). No mesmo sentido, Hillebrecht (2012) afirma que “Os Estados têm índices variados de cumprimento. Eles frequentemente cumprem apenas partes da sentença emitida por um tribunal de direitos humanos, e o grau com que eles cumprem com as sentenças dos tribunais varia conforme o caso” (Hillebrecht, 2012, p. 963).

quando ele de fato ocorre e a sua extensão, i.e., por que há o cumprimento com certas regras ou medidas e não com outras? Como bem argumentam Cardenas (2007) e Powell e Staton (2009), as teorias existentes sobre adoção de normas e cumprimento de seus dispositivos ainda não ofereceram uma explicação totalmente satisfatória para essas indagações, em boa medida porque ainda não estão muito claras no “nascente campo de estudo do impacto dos direitos humanos” (Ergas, 2009, p. 466) a forma como os tratados e decisões de órgãos judiciais internacionais de direitos humanos influenciam a política doméstica e, em especial, a maneira como esta última impacta as perspectivas de cumprimento das regras internacionais.

Diante desse panorama e das lacunas da literatura especializada, nossa hipótese procura *demonstrar como a política doméstica influencia e medeia o impacto potencial das normas internacionais emanadas pelo sistema regional de direitos humanos no tema da justiça de transição*. Para tanto, em oposição aos estudos que privilegiam a ação do Executivo e das elites político-institucionais para explicar seja a realização de julgamentos no período pós-transicional (Huntington 1991; Zalaquett, 1992; Pion-Berlin; Arceneaux, 1998; Evans, 2007; Karl, 2007), seja o impacto de normas e pressões internacionais de direitos humanos (Risse & Sikkink 1999; Mansfield; Pevehouse, 2006; 2008)¹⁴, salientamos *a importância da agência de juízes e ONGs domésticas para explicar a influência do sistema interamericano no tema da justiça de transição, enfatizando assim o papel de grupos da sociedade civil e as respostas da cúpula do Judiciário local, bem como as características específicas desses atores que podem torná-los canais mais ou menos abertos para o impacto do sistema interamericano de direitos humanos*.

Dessa maneira, argumentamos que *o sistema interamericano adquirirá aderência doméstica se e quando esses dois conjuntos de atores forem capazes de entendê-lo e instrumentalizá-lo como um mecanismo efetivo para o seu “empoderamento”*¹⁵. Desse modo, o impacto depende, por um lado, da organização prévia de grupos locais de direitos humanos, da sua capacidade de articulação transnacional e, em especial, da existência de organizações

¹⁴ O foco da literatura especializada sobre pressões de direitos humanos tem se ocupado tradicionalmente do papel das elites políticas eleitas, de modo que mudanças de comportamento dos Estados no sentido de um maior cumprimento dessas normas seriam um resultado da pressão da rede transnacional de ativismo contra esses políticos (Risse et al., 1999) ou então uma consequência da decisão dessas elites de instrumentalizar o regime internacional para consolidar reformas democráticas e sinalizar uma boa imagem e reputação (Moravcsik, 2000; Mansfield; Pevehouse, 2006). Na linha de estudos sobre justiça de transição, a explicação sobre a ocorrência de julgamentos se foca também nas elites político-institucionais, já que esse resultado é condicionado à preferência dessas elites e/ou ao equilíbrio de poder existente no contexto transicional entre as antigas elites autoritárias e as novas elites democráticas.

¹⁵ Por empoderamento compreendemos o processo através do qual os atores políticos e sociais adquirem e acumulam não só maiores capacidades de poder, mas também recursos materiais e simbólicos adicionais, o que lhes permite impulsionar e maximizar seus interesses e preferências em contextos político-institucionais específicos.

não governamentais (ONGs) profissionalizadas, que definam as ações de litígio estratégico e de mobilização legal das normas do sistema interamericano como uma estratégia prioritária para a sua atuação, já que, dessa forma, ampliam-se os seus instrumentos para pressionar o Estado. Além disso, a influência também depende, por outro lado, de um grau de abertura da cúpula do Judiciário local – ou de pelo menos um grupo de seus magistrados – a essa normatividade internacional, cuja utilização deve ser percebida como uma oportunidade para fortalecer sua posição institucional e incrementar seus recursos e argumentos jurídico-legais¹⁶.

Os Judiciários são atores centrais para viabilizar o *enforcement* local e a integração legal das obrigações internacionais de direitos humanos à política doméstica dos Estados, ainda mais em temas de justiça de transição que, por lidarem com situações de impunidade e atrocidades patrocinadas pelos Estados, põem em primeiro plano a exigência de novos julgamentos e punições. Nesses casos, o posicionamento de atores judiciais como juízes e promotores torna-se central, já que grande parte dos pontos ordenados por tribunais internacionais de direitos humanos a respeito dessa matéria envolverá necessariamente muitas medidas a serem tomadas por cortes domésticas. No caso específico da Corte Interamericana, os dados de Huneeus (2011) mostram que, de modo geral, aquele tribunal ordena o cumprimento de muitas resoluções que dependem da ação dos Judiciários domésticos¹⁷, padrão que no tema da justiça de transição torna-se ainda mais visível.

Assim, o comportamento dos Judiciários é fundamental para facilitar e garantir a implementação das decisões internacionais por meio de investigações, julgamentos, concessão de reparações e através de outros canais legais. Além disso, eles podem promover a incorporação das sentenças à jurisprudência doméstica, estabelecendo novos precedentes. A esse respeito, pesquisas sobre a Corte Europeia de Direitos Humanos revelam, por exemplo, que o cumprimento doméstico das suas sentenças depende em grande medida da disposição e habilidade dos tribunais domésticos de ordenar a implementação das decisões daquela corte

¹⁶ A esse respeito, vale ressaltar que a literatura cada vez mais aponta para o fato de que não é a falta de independência judicial o que gera o não cumprimento. Pelo contrário, a autonomia pode ter dois lados: quanto mais independente um tribunal doméstico, mais capacitado ele estará para controlar outros poderes e obrigá-los a seguir a Convenção Americana e as ordens da Corte Interamericana (CoIDH), mas ao mesmo tempo ele terá também mais recursos para desafiar a Corte e resistir à implementação das suas sentenças, a despeito da pressão de *constituencies* pró-cumprimento.

¹⁷ Dos 114 casos contenciosos em que a Corte Interamericana emitiu ordens de cumprimento até dezembro de 2009, foram requeridas ações do judiciário nacional em 78 litígios, o que significa que em mais de dois-terços dos casos um juiz deve agir para que a sentença da CoIDH seja cumprida (Huneeus, 2011, pp. 114-115).

internacional (Abdelgawad, 2008; Stone Sweet; Keller, 2008; Comella, 2006; Kempen, 2005)¹⁸.

Nesse mesmo sentido, os dados de Huneus (2011) sobre o cumprimento com a Corte Interamericana mostram que são os tribunais domésticos, mais do que qualquer outro poder do Estado, aqueles responsáveis por descumprir as sentenças da Corte, não apenas porque a eles cabem um grande número e às vezes até mesmo a maioria das medidas ordenadas, mas também porque juízes e promotores são proporcionalmente mais relutantes em cumprir do que outros atores estatais. Isso porque o Judiciário, em contraposição ao Executivo, tem menos incentivos para acatar as sentenças. Enquanto os Executivos podem usar o cumprimento como mecanismo de *lock-in* de políticas liberais e de sinalização, ou ainda como ferramenta para aumentar sua legitimidade e melhorar a reputação do país, o Judiciário tem uma estrutura institucional de incentivos diferente.

Esse ator pode eventualmente enxergar nas sentenças da Corte uma oportunidade para incrementar e fortalecer seus recursos e argumentos jurídico-legais, mas como o simples fato de um caso chegar à Corte representa por si só uma avaliação e um juízo do sistema interamericano de que os juízes locais fracassaram em suas funções, o que ocorre em geral é que os juízes se sentem mais ameaçados pela Corte do que outros atores estatais¹⁹. Desse modo, as sentenças são vistas muitas vezes como uma incursão direta no seu terreno legal e uma tentativa de usurpar seu *status* de instância final do ordenamento jurídico nacional. Como resultado, os Estados implementam, em geral, a maioria das medidas que requerem primordialmente a ação do Executivo, mas cumprem apenas com uma de cada dez ordens que demandam ações dos sistemas judiciais (Huneus, 2011, p. 104), o que novamente revela a centralidade desse ator para o tema do cumprimento.

Por outro lado, o foco nas ONGs se justifica na medida em que tais atores são os responsáveis por ativar o sistema interamericano, desempenhando papel central de agentes de difusão e de legitimação de suas construções e formulações jurídicas e doutrinárias. Nesse sentido, o perfil dos grupos de direitos humanos é essencial para as perspectivas de impacto, já que a *expertise* e atuação contínua desses atores é o que lhes permite atrair a atenção do sistema. Ademais, as ONGs pressionam ainda os Estados em favor do cumprimento com as

¹⁸ A respeito da importância dos judiciários domésticos para o impacto potencial dos tribunais internacionais, Alter (2009) argumenta que o poder político da Corte Europeia de Justiça é explicado pelo apoio de que ela dispõe entre interlocutores sub-estatais, dos quais se destacam os juízes.

¹⁹ Como o sistema interamericano de direitos humanos só pode ser acionado em caráter subsidiário, i.e., depois de esgotados todos os recursos e trâmites legais domésticos, a existência de condenações da Corte implica o não ou mau funcionamento do sistema judicial doméstico e o seu fracasso em assegurar direitos e garantias.

sentenças da Corte, usando estrategicamente tais decisões como uma ferramenta para ganhar legitimidade, aliados e atenção da mídia; amplificar a reverberação doméstica das normas internacionais de direitos humanos; vigiar o processo de cumprimento; e aumentar para o Estado o custo de não cumprimento ou de cumprimento apenas superficial. Esses atores dotados de recursos e de uma agenda clara formam, por conseguinte, uma rede em favor da consolidação de melhores práticas de direitos humanos e também são fundamentais para o impacto do sistema interamericano. Desse modo, podem ser considerados *constituencies* domésticas pró-cumprimento²⁰, cuja capacidade de sensibilizar ou se aliar a outros grupos de *accountability* domésticos (como partidos de oposição e meios de comunicação²¹), redes internacionais de ativismo de direitos humanos, eleitores, outros ativistas e até mesmo tomadores de decisão e burocracias estatais de direitos humanos contribui, por seu turno, para aumentar as chances e a extensão do cumprimento.

O modelo de justiça de transição do sistema interamericano de direitos humanos

Nos últimos cinquenta anos, a Organização dos Estados Americanos (OEA) assistiu à criação e desenvolvimento de um complexo sistema regional de direitos humanos. Nas suas primeiras décadas, o sistema interamericano de direitos humanos esteve composto apenas pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, criada em 1959 e sediada em Washington, mas, posteriormente, a ele foram agregados outros acordos normativos e instâncias decisórias, dentre os quais se destacam a Convenção Americana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ambas em vigência desde 1978²².

Para o acionamento do sistema interamericano de direitos humanos, uma vítima de abuso de direitos humanos, seus representantes, familiares ou qualquer outro indivíduo ou organização precisam endereçar uma petição à Comissão Interamericana de Direitos

²⁰ *Constituencies* pró-cumprimento são grupos domésticos interessados no acompanhamento da política externa e dos compromissos internacionais dos Estados em certas áreas ou temas que têm, ademais, um interesse em cobrar o cumprimento, pelo Estado, das obrigações internacionais contraídas (Dai, 2005). No campo dos direitos humanos, as organizações não governamentais são, em geral, as *constituencies* pró-cumprimento mais importantes.

²¹ Partidos de oposição podem pressionar governos a cumprir suas obrigações internacionais de direitos humanos, usando tal oportunidade para mostrar outros problemas domésticos de direitos humanos e para despertar no eleitorado expectativas quanto ao tema. Já os mecanismos de comunicação podem contribuir, por seu turno, para que outros atores e instituições domésticas recebam as informações de que necessitam para pressionar governos em favor do cumprimento e podem, além disso, potencializar as campanhas de *shaming*, uma vez que a exposição da questão faz com que o governo perca o controle do diálogo público em torno do tema (Hafner-Burton, 2008).

²² A Corte Interamericana se localiza em San José, capital da Costa Rica.

Humanos provando o esgotamento de todos os recursos domésticos ou demonstrar: a inexistência na legislação interna de devido processo legal para a proteção do direito violado; demora injustificada para finalização dos recursos impetrados domesticamente; ou ainda o fato de não ter sido garantido aos litigantes o acesso aos recursos internos ou a possibilidade de esgotá-los²³. Uma vez que a Comissão considere o caso admissível e entenda que o Estado foi responsável pela violação, ela emite recomendações e espera o seu cumprimento. Quando o cumprimento não se verifica, ela pode remeter o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos se o Estado em questão tiver reconhecido sua competência, e a Corte então julga o caso e emite uma sentença legalmente vinculante no caso de condenação²⁴.

Diferentemente do regime europeu de direitos humanos que durante a maior parte do seu funcionamento lidou com governos democráticos e questões como direito à privacidade e liberdade de expressão, o sistema interamericano não só nasceu sob o signo de graves violações de direitos humanos decorrentes de políticas oficiais e sistemáticas de repressão dos Estados, mas também foi moldado decisivamente pelas respostas e caminhos jurídicos e políticos que ofereceu aos países da região a respeito de como os abusos do passado deveriam ser enfrentados (cf. Harris, 1998; Engstrom, 2011; Rodríguez-Pinzón, 2011; Morales, 2012a; 2012b). Assim, desde finais dos anos 1980, a Comissão e a Corte Interamericanas consolidaram uma vasta e clara jurisprudência a respeito do tema da justiça de transição que tem servido de referência até mesmo para os sistemas europeu e africano de direitos humanos, ademais da sua contribuição para a formulação dos princípios de Joinet no âmbito das Nações Unidas (Neuman, 2011).

²³ Nesse sentido, o sistema interamericano de direitos humanos difere-se do europeu, no qual apenas os grupos de particulares, pessoas físicas ou organizações não governamentais que se consideram vítimas diretas dos abusos em questão podem apresentar petições sobre violações de direitos humanos. De acordo com Morales (2012a), “as denúncias, de acordo com o artigo 44 da Convenção Americana, podem ser apresentadas por qualquer pessoa ou ONGs, ou seja, a petição não está limitada à vítima nem será necessário contar com seu consentimento. Neste sentido, as vítimas de violações de direitos humanos não são as únicas legitimadas para instar a Comissão, o que pode ser feito por terceiros e inclusive por instituições” (Morales, 2012a, pp. 84-85). Os Estados também podem submeter queixas entre si perante a CIDH, mas isso ocorreu apenas em duas oportunidades: em 2006, quando a Nicarágua apresentou um caso contra a Costa Rica, e em 2009, quando o Equador denunciou a Colômbia.

²⁴ A CIDH pode emitir recomendações e informes de mérito sobre todos os Estados-membros da OEA, inclusive os que não tenham ratificado a Convenção Americana, tendo por base os direitos inscritos na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948. Caso o Estado tenha ratificado a Convenção Americana, a CIDH pode valer-se, ademais, dos direitos assegurados por esse tratado para embasar suas decisões e, finalmente, pode enviar para a Corte os casos daqueles países signatários da Convenção que reconheceram a jurisdição contenciosa da Corte. Assim, há três diferentes modalidades para o processamento dos casos dentro do sistema interamericano: “o *amparo* “judicial”, que se aplica para os Estados que ratificaram a Convenção e reconheceram a competência da Corte (...) o *amparo* “quase-judicial” (...) aplicável àqueles Estados que ratificaram a Convenção mas não reconheceram a jurisdição da Corte (...) e o *amparo* “declarativo quase-judicial” [que] protege os direitos incluídos [apenas] na Declaração através das ações da CIDH” (Dulitzky, 2011, pp. 131-132).

Em termos gerais, o acumulado de decisões do sistema interamericano bane a validade de leis de anistia, firmando a obrigação de investigar, processar e punir²⁵; fixa o dever de superar obstáculos processuais como os regimes de prescrição e os princípios de legalidade, coisa julgada (*non bis in idem*) e não irretroatividade da lei penal em casos de graves abusos de direitos humanos; proíbe a realização de julgamentos de civis por tribunais militares; define os desaparecimentos forçados como um crime continuado²⁶ e veta a aplicação da jurisdição militar para membros das Forças Armadas acusados de violações de direitos humanos²⁷ (cf. Morales, 2012a; 2012b; Binder, 2011; Rodríguez-Pinzón, 2011; Gutiérrez; Cantú, 2010; Modolell, 2010; Tittmore, 2006).

Desse modo, o sistema interamericano de direitos humanos se notabilizou por afirmar nas últimas duas décadas um modelo de justiça de transição de caráter altamente judicializado que privilegia a regra de persecução criminal individual e um enfoque de justiça retributiva, reforçando assim, dentre as várias maneiras possíveis de enfrentar os abusos do passado, exigências de julgamentos e punições bem como respostas e estratégias judiciais e legais que ditam a necessidade de investigação e processamento das graves violações sem qualquer exceção (cf. Huneeus 2013; Morales 2012a; 2012b; Lima 2012)²⁸. Nesse sentido, a fim de promover o cânone da justiça penal dentro de um sistema emergente de justiça criminal

²⁵ A primeira vez em que a CoIDH se pronunciou explicitamente a respeito da invalidade das leis de anistia foi em 2001, no caso Barrios Altos contra o Peru. Posteriormente, essa postura foi reafirmada nos seguintes litígios: casos Myrna Mack Chang (2003), Masacre Plan de Sánchez (2004), Carpio Nicolle y otros (2004) e Masacre de las Dos Erres (2007), todos contra a Guatemala; caso Moiwana, contra o Suriname (2005); casos das Hermanas Serrano Cruz (2005) e Contreras y otros (2011), contra El Salvador; caso Almonacid Arellano, contra o Chile (2006); caso Gelman (2011), contra o Uruguai, e caso Gomes Lund (Guerrilha do Araguaia) contra o Brasil, em 2010. Embora não envolvessem a existência de uma lei de anistia, pelo menos dois outros casos com contextos análogos de impunidade também foram importantes para a construção da jurisprudência da CoIDH nesse tema, quais sejam Goiburú contra Paraguai, de 2006, e Massacre de la Rochela, contra a Colômbia, de 2007.

²⁶ São inúmeras as sentenças da CoIDH sobre esse tema, a começar pelo caso Velásquez Rodríguez contra Honduras, de 1988. Em decisões mais recentes, a Corte reafirma sua jurisprudência no caso Gomes Lund, contra o Brasil, e no caso Rosendo Radilla, contra o México.

²⁷ A respeito dos limites à jurisdição militar, tanto no tocante ao julgamento de civis quanto no que diz respeito ao processamento de abusos de direitos humanos cometidos por militares, a CoIDH possui uma vasta jurisprudência. Dentre os muitos litígios sobre esse tema, podem ser consultados os seguintes casos: Loayza Tamayo (1997), Castillo Petruzzi e outros (1999), Cesti-Hurtado (1999), Durand e Ugarte (2000), Cantoral Benavides (2000), Lori Berenson Mejía (2004) e La Cantuta (2006), todos contra o Peru; Las Palmeras (2000), 19 Comerciantes (2002), Massacre de Mapiripán (2005), Massacre de Pueblo Bello (2006), Massacre da Rochela (2008) e Escué Zapata (2008), todos contra a Colômbia; Tiu Tojín (2008), contra a Guatemala; e Rosendo Radilla, contra o México (2009).

²⁸ Nem mesmo leis de anistia democraticamente adotadas e confirmadas por referendos populares são consideradas válidas pelo sistema interamericano de direitos humanos. A jurisprudência da CoIDH, em particular, utiliza o direito consuetudinário internacional e o *ius cogens*, i.e., regras imperativas de direito internacional de caráter universal, cogente e inderrogável, para demonstrar a prevalência de uma norma de cumprimento obrigatório contra a impunidade no caso de graves violações de direitos humanos. Para tanto, a Corte se refere, dentre outros documentos, aos Estatutos dos Tribunais de Nuremberg, Tóquio, Ruanda e ex-Iugoslávia, além de várias resoluções das Nações Unidas, argumentando que tais instrumentos comprovariam a existência de um “consenso social internacional” (Ventura, 2011) proibindo a prática de atos desumanos como tortura, execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados.

internacional (Almqvist; Espósito, 2012), restringe-se, como consequência, a liberdade de ação soberana dos Estados, uma vez que o tratamento da questão já não é entendido como um domínio exclusivo e discricional da política doméstica.

De maneira sucinta, a posição do sistema interamericano e dos ativistas de direitos humanos é a de que os Estados têm um dever internacional de investigar e punir criminalmente os graves abusos de direitos humanos ainda que, para tanto, seja necessário aplicar regras e procedimentos judiciais especiais que demandem algum grau de flexibilização de certos procedimentos, princípios e dogmas do Direito Penal doméstico. Por outro lado, os críticos a essa visão argumentam que as leis de anistia são uma prerrogativa soberana dos Estados e que a utilização tanto de tratados ratificados depois da ocorrência dos crimes quanto de princípios e normas não escritas do direito costumeiro internacional violam o devido processo legal, o princípio de legalidade e as garantias individuais dos acusados, também consideradas direitos humanos fundamentais que disciplinam e limitam de maneira previsível o poder punitivo do Estado, protegendo a liberdade individual dos cidadãos (cf. Malarino, 2010; Lima, 2012)²⁹.

Em outras palavras, o fato de que os crimes a serem sancionados não estavam criminalizados nos códigos penais nacionais quando da ocorrência dos atos delitivos gera críticas sobre o desrespeito à proibição de aplicação retroativa da lei em prejuízo dos réus, ao que se somam ainda os argumentos de prescrição, dada a passagem do tempo, e de coisa julgada, sobretudo porque muitos dos acusados já teriam sido absolvidos por tribunais militares e não poderiam ser submetidos novamente a outro julgamento. Por fim, diferentemente do que ocorre em casos de criminalidade comum, dadas as dificuldades de obtenção de provas diretas sobre crimes cometidos por organizações clandestinas do Estado cujos registros muitas vezes foram destruídos, ocultados ou simplesmente não existem, frequentemente é preciso recorrer a evidências materiais indiretas, contextuais e testemunhos orais, empregando ainda teorias não tradicionais e heterodoxas de autoria delitiva – como a autoria mediata³⁰ – para imputar responsabilidades criminais aos agentes da repressão e

²⁹ Nesse sentido, “O ideal liberal de proteção dos indivíduos perante os poderes imperiosos dos Estados leva a uma forte defesa das virtudes do respeito às leis escritas positivas via leituras textualistas porque é a liberdade dos indivíduos indiciados que está em jogo” (González, 2012, p. 111).

³⁰ A teoria da autoria mediata foi formulada na década de 1960 pelo jurista alemão Claus Roxin. De acordo com González (2012, p. 104), “Ela implica a existência de uma organização ilegal, hierarquicamente estruturada, na qual a equivalência e permutabilidade dos perpetradores imediatos preserva o homem por trás da cena, i.e., o líder e seu domínio sobre a execução do plano (...). O uso de evidência contextual e histórica é crucial para determinar a responsabilidade de comando dada a falta de ordens escritas para a constituição ou operações cotidianas do aparato criminal”.

chefes das cadeias de comando, o que gera críticas adicionais sobre a subversão dos procedimentos clássicos do direito penal em detrimento dos réus.

O foco nas ONGs e juízes: preenchendo lacunas

Em um recente trabalho sobre os mecanismos domésticos de cumprimento das normas e sentenças do sistema interamericano de direitos humanos, Hillebrecht (2012) oferece uma tese para explicar o processo de *compliance* que privilegia a ação do Executivo como responsável pelo processo de formulação de políticas, enfatizando o papel dos seus incentivos e preferências na articulação, com legisladores e juízes, de coalizões domésticas favoráveis ao cumprimento. Segundo a autora, “o cumprimento com as decisões do tribunal interamericano de direitos humanos depende da vontade política dos Executivos pelo cumprimento e de sua habilidade de construir coalizões pró-cumprimento com juízes e legisladores” (Hillebrecht, 2012, p. 959).

O foco da autora está em demonstrar como o cumprimento pode se tornar uma importante ferramenta política para as elites políticas domésticas. Os Executivos podem possuir incentivos para aceitar e até mesmo defender o cumprimento de normas e sentenças, instrumentalizando-as para estabelecer, impulsionar, justificar ou até mesmo cristalizar (*locking in*) sua agenda doméstica de políticas e de reformas em temas de direitos humanos e democracia. Além disso, podem usar o cumprimento para legitimar e dar saliência às suas políticas preferidas, ou ainda para sinalizar a credibilidade de seu compromisso no tema dos direitos humanos com vistas à obtenção de ganhos materiais e de reputação diante de audiências domésticas e internacionais.

Em tais contextos nos quais as sentenças ecoam ou impulsionam as reformas de direitos humanos preferidas pelos Executivos, estes atores levarão a questão do cumprimento para a agenda do Legislativo e a utilizarão ainda para ativar o Judiciário, visando à formação de coalizões domésticas pró-cumprimento necessárias à implementação das medidas exigidas pela Corte. A esse respeito, Hillebrecht argumenta que

“Executivos são capazes de influenciar a taxa e o grau com que os casos do tribunal interamericano ingressam na esfera doméstica tanto ao reter o seu apoio ao cumprimento quanto ao pressionar a questão do cumprimento na agenda do Legislativo e no rol de processos do Judiciário” (Hillebrecht, 2012, p. 966).

Na linha de pesquisa sobre o tema da justiça de transição também pode ser identificada claramente uma perspectiva analítica convergente a essa, que enfatiza o papel e a importância

das preferências do Executivo para explicar a queda de leis de anistia e a ocorrência de julgamentos de agentes do Estado envolvidos em casos de violações de direitos humanos cometidas no passado durante regimes autoritários e situações de conflitos armados internos. Para vários autores, representativos tanto das primeiras pesquisas sobre o tema quanto de investigações mais recentes, os resultados de processos de justiça de transição dependem das preferências dos políticos eleitos e/ou do equilíbrio de poder entre essa classe política e as Forças Armadas (Huntington 1991; Zalaquett 1992; Evans 2007; Karl 2007).

Huntington (1991) e Zalaquett (1992) salientam que a distribuição de poder entre a nova coalizão política democrática e a antiga base de sustentação autoritária é o que explica se haverá ou não justiça de transição (Huntington 1991, p. 142; 228-231; Zalaquett 1992, p. 1428-1429; 1431), e não os esforços de litígio de organizações de direitos humanos ou o ativismo judicial de algum grupo de juízes. Já para outros autores como Evans (2007) e Karl (2007) é a ascensão ao poder de governos de esquerda que explicaria os resultados recentes mais favoráveis à justiça de transição na América Latina, na medida em que tais políticos, antes perseguidos, seriam agora os responsáveis por abandonar os pactos de compromisso com a velha elite autoritária, implementando, assim, políticas pró-direitos humanos (Evans 2007, p. 273-274; Karl 2007, pp. 360-362).

Em uma análise sobre o sucesso e fracasso de iniciativas de direitos humanos durante as transições que pretende ser uma crítica à visão estática das instituições defendida por autores como Huntington (1991), que nas primeiras análises feitas sobre as transições argumentavam que os julgamentos só poderiam ocorrer imediatamente após a transição e apenas naqueles casos onde a mudança de regime tivesse se dado pela ruptura e colapso da antiga ordem autoritária, Pion-Berlin e Arceneaux (1998) argumentam que os resultados observados no que diz respeito às políticas nesse tema e, mais especificamente, no que tange à ocorrência de julgamentos pós-transicionais, não podem ser explicados plenamente pelo equilíbrio transicional de poder entre os atores. Usando evidências empíricas do Chile e da Argentina, os autores salientam a importância explicativa dos desenhos institucionais e processos de tomada de decisão de políticas, mantendo, contudo, a ênfase no papel dos Executivos. Nesse sentido, eles argumentam que

“resultados de políticas estão inseparavelmente ligados a níveis de concentração e autonomia institucionais do Poder Executivo. Ganhos de direitos humanos ocorrem quando a autoridade de formulação de políticas está centrada em poucas mãos e onde o presidente pode utilizar canais institucionais devidamente fechados à influência militar. Baixos níveis de concentração e autonomia resultam em reveses

políticos; níveis mistos levam a sucesso moderado” (Pion-Berlin; Arceneaux 1998, p. 633).

O problema dessas análises é que, ao privilegiar as preferências e interesses dos políticos eleitos, elas negligenciam o papel das organizações de direitos humanos e o comportamento dos magistrados, atores centrais não só para a ativação, uso e implementação das normas internacionais e do sistema interamericano, mas também para o próprio processo de justiça de transição. Isso porque as ONGs e associações de vítimas são, em geral, por um lado, os principais atores a exigir demandas de verdade, justiça e reparações, enquanto os juízes são finalmente, por outro lado, atores centrais para viabilizar os julgamentos. Assim, todo o peso explicativo recai sobre o papel das elites político-institucionais e, em especial, sobre a ação do Executivo, quando as evidências empíricas de pesquisas mais recentes (cf. Kim 2008; Skaar 2011) revelam que os Executivos nem sempre são o único ou principal motor por detrás seja do cumprimento das normas internacionais, seja da realização de novos julgamentos e da implementação de mecanismos de justiça de transição.

Por outro lado, no que tange à perspectiva dos estudos sobre redes transnacionais de ativismo em direitos humanos, o grande problema é novamente a ênfase dessas pesquisas nos políticos eleitos dos poderes Executivo e Legislativo. Os estudos sobre as táticas de pressão, de mobilização da vergonha e até mesmo sobre as estratégias de litígio legal dos grupos de direitos humanos sempre têm como foco as respostas de governos e parlamentares, sem explicar o mecanismo por meio do qual normas, discursos e processos legais internacionais se difundem e se cristalizam dentro dos Judiciários, os atores que decidem finalmente se mantêm ou não leis de anistias, regimes de prescrição e eventuais outras barreiras processuais que impediriam a realização de novos julgamentos e a aplicação das normas internacionais emanadas de organizações como a Comissão e Corte Interamericanas.

Desse modo, tais estudos direcionam sua atenção apenas para o nível das lideranças domésticas e para as pressões exercidas sobre governos locais recalcitrantes ao abordar as etapas de socialização, argumentação e persuasão moral que compõem o modelo bumerangue-espiral de difusão das normas internacionais. Nas palavras de Risse e Sikkink (1999, p. 5), esses processos ocorrem, num primeiro momento, no nível das estruturas de incentivos dos líderes políticos no campo da política externa (“adaptação instrumental” e “barganha estratégica”) e, posteriormente, estendem-se para o âmbito dos valores e princípios desses mesmos atores governamentais (“tomada de consciência moral” e “habituação”), de tal modo que os efeitos da pressão da rede transnacional de ativismo são sempre avaliados tendo

por métrica a capacidade de convencer exitosamente as lideranças domésticas sobre o valor intrínseco das normas de direitos humanos.

Mesmo no modelo mais recente de cascata de justiça de Sikkink (2011), no qual a autora reconhece o papel e importância dos atores judiciais diante da tendência crescente de responsabilização criminal individual de funcionários estatais e chefes de Estado, falta uma compreensão mais pormenorizada dos mecanismos de aplicação doméstica dessa normatividade. Isso ocorre porque o estudo se preocupa mais com as macro-forças e tendências propulsoras por detrás da difusão e legitimidade crescente dessa norma do que com as microdinâmicas do seu cumprimento por atores estatais concretos.

A autora reconhece, nesse sentido, que o movimento em direção à responsabilização criminal individual incorporou os litigantes de direitos humanos e os tribunais criminais domésticos e internacionais ao conjunto de atores relevantes para entender o fenômeno, concedendo um papel para advogados, juízes e cortes na cascata de justiça (Sikkink 2011, p. 242), na medida em que serão esses atores os responsáveis pela implementação e aplicação dessa norma. Todavia, a autora se resume a dizer que esse papel é complexo, i.e., que embora possamos esperar que tais atores apoiem a responsabilização individual, pois isso poderia contribuir para o poder, riqueza, influência e autonomia do setor judicial, suas ações podem também ser afetadas por fatores domésticos específicos, institucionais e ideológicos, que podem, por sua vez, tornar a abertura de um caso ou julgamento perigosa ou não atrativa (Sikkink 2011, pp. 242-243).

Há assim, em outras palavras, de acordo com a autora, a emergência de um sistema de *accountability* descentralizado e interativo, no qual “a aplicação [da norma] é muitas vezes fragmentada e casual; se um funcionário estatal é processado ou não por violações dos direitos humanos depende, principalmente, de se litigantes domésticos determinados e empoderados estão pressionando a favor da responsabilização” (Sikkink 2011, p. 18). Nesse sentido, continua Sikkink, “Como o sistema é descentralizado, a qualidade da aplicação [da norma] varia de acordo com a qualidade dos sistemas de justiça criminal em diferentes países” (Sikkink 2011, p. 19).

Reconhece-se, portanto, o papel dos atores judiciais, mas não há qualquer indicação das circunstâncias e condições locais desses sistemas criminais nacionais que os predisporiam mais ou menos ao cumprimento efetivo da norma de responsabilização criminal individual de agentes estatais responsáveis por violações de direitos humanos. A autora reúne evidências empíricas convincentes sobre a emergência e difusão da cascata de justiça, mas não oferece

nenhum mecanismo causal para explicar as condições ou fatores específicos que tornariam certos contextos políticos e sistemas judiciais mais ou menos favoráveis a essa normatividade, o que torna necessário investigar de maneira mais detalhada tanto o papel desempenhado pelos magistrados locais quanto pelas organizações domésticas litigantes de direitos humanos.

A mobilização estratégica do direito como recurso de interação política e social

Uma vez que a normatividade internacional não é autoaplicável, é preciso entender o processo de mediação doméstica para o seu impacto, e, em particular, como as ONGs foram capazes de se especializar na ativação reiterada do sistema interamericano e como os atores judiciais puderam utilizar seus critérios e padrões, atentando especialmente para as formulações e saídas jurídicas específicas encontradas por eles para superar as tensões e desafios inerentes à aplicação dessas normas, sobretudo no que diz respeito aos regimes de prescrição temporal e princípio de legalidade³¹. Além de compreender o processo por meio do qual essas normas se integraram às práticas jurisdicionais internas e ao repertório e estratégias das organizações da sociedade civil, é preciso analisar ainda as estratégias e interesses bem como as motivações, ideias e visões que nortearam as ações e decisões desses atores, concedendo especial atenção para como o contexto doméstico específico no qual eles estavam inseridos modulou percepções mais favoráveis ao uso do sistema interamericano e de suas ferramentas jurídico-legais.

Consequentemente, a fim de cumprir esses objetivos, a análise buscará compreender a questão do cumprimento com a CIDH e CoIDH não do ponto de vista estritamente formal, baseando-se apenas nos textos legais e no comportamento das instituições oficiais dos Estados em resposta às decisões da Comissão e da Corte. Pelo contrário, o foco será antes o de priorizar “as manifestações mais complexas do direito dentro do contexto social mais amplo de relações de poder entre grupos” (McCann, 1998, p. 100), direcionando a atenção para os muitos fatores contextuais domésticos dos países (estrutura de oportunidades políticas,

³¹ O princípio de legalidade limita o poder punitivo dos Estados ao proibir a aplicação retroativa de lei penal gravosa e vetar a condenação por crimes não tipificados expressa e taxativamente em leis escritas quando da ocorrência dos delitos. Somadas com os regimes de prescrição temporal dos crimes, esses axiomas do direito penal moderno se chocam com a noção de que os crimes de lesa-humanidade são imprescritíveis e, sobretudo, com a utilização tanto de princípios e normas não escritas do direito costumeiro internacional quanto de tratados ratificados depois da ocorrência dos crimes. Vale observar que os defensores do sistema interamericano se defendem da acusação de que aplicariam retroativamente tais tratados ao afirmar que, na verdade, a figura dos crimes contra a humanidade já era reconhecida no âmbito do direito consuetudinário e, portanto, aplicável à época das violações. Complementarmente, há também quem afirme que certos tratados como as Convenções de Genebra eram sim fontes de Direito positivo prevalentes quando dos abusos, de sorte que sua aplicação permitira superar a crítica da retroatividade da lei penal e da não tipificação dos delitos.

recursos dos movimentos sociais, relações intersubjetivas e cálculos, estratégias e trajetórias dos atores judiciais) que explicam as diferenças de impacto da prática legal de mobilização do direito pelos atores sociais e judiciais nos diferentes Estados (ibidem)³².

Assim, adotamos aqui uma perspectiva que entende o direito como uma força intersubjetiva que medeia a atividade de criação de sentidos e significados entre e dentro dos grupos em disputa, e que dirige sua atenção, consequentemente, para a análise do direito pela ótica da ação dos usuários (McCann, 2010), buscando compreender não só o papel que ele desempenha nos processos de conflito e de mobilização coletiva (cf. McCann, 1994; 1998; 2006; 2010; Maciel, 2011; Kay, 2011), mas também as ideias, cálculos, interesses, estratégias e contextos específicos de ação que motivam atores judiciais progressistas a se tornarem empreendedores das normas do sistema interamericano tal como as ONGs de direitos humanos e associações de vítimas. Em outras palavras, tal abordagem toma o direito como um recurso de interação política e social, e desdobra-se, como bem argumenta Maciel (2011, p. 98), nas seguintes questões de pesquisa: quando, por que e como os ativistas usam as normas e o sistema interamericano de direitos humanos como recurso e estratégia de mobilização política? Quais as dimensões estratégica e simbólica do direito para a ação coletiva, i.e., que efeitos a mobilização do direito pode ter para as distintas fases de desenvolvimento dos movimentos? Quais condições contextuais tornam essa mobilização legal bem ou mal sucedida?

Essa ênfase nos contextos sociais particulares de atuação e interação políticas que privilegia a análise do direito dentro de um terreno densamente permeado por práticas e relações sociais nos obriga, como resultado, a entender o modo como normas, sentenças e decisões adquirem significado e sentido na prática social e jurisdicional em vez de focar simplesmente nos seus efeitos comportamentais mecânicos, como uma força estranha introjetada na disputa a partir de fora (cf. McCann, 1998, p. 89). O direito e, em especial, a linguagem dos direitos humanos, são inerentemente plásticos e multidimensionais nas suas possíveis interpretações e manifestações práticas, de modo a adquirir sentidos e significados de diferentes maneiras a depender do contexto específico da disputa, e não de forma dada e

³² Ao analisar a definição do conceito de mobilização do direito inicialmente proposta por Zemans (1983), Maciel (2011) argumenta que ele envolve a “invocação pública de normas jurídicas para a regulação de conflitos e comportamentos. Indica a ação de indivíduos, grupos ou organizações na promoção de reivindicações legais por meio das quais interesses, valores e demandas são traduzidos como questão de direitos. Nesse sentido, a mobilização do direito é uma atividade política por meio da qual a autoridade pública das normas é convertida pelos agentes em forma relevante de participação nos sistemas democráticos” (Maciel, 2011, pp. 99-100).

apriorística³³. Isso faz com que seja necessário compreender o uso das normas e dos discursos a elas associados em conexão não só com as práticas dos atores, mas também em conjunto com a análise do perfil de quem são tais atores sociais e judiciais.

Assim, tem-se, por um lado, a investigação das características das organizações e das trajetórias profissionais e políticas dos ativistas, à qual se soma, por outro lado, a análise do processo de ação coletiva e, em especial, dos episódios específicos de mobilização, levando em consideração, como bem frisa a teoria do processo político sobre movimentos sociais (McAdam, McCarthy, Zald, 1996), o modo como a escolha de estratégias pelos ativistas e o impacto do uso do direito e de outros repertórios de ação depende: da percepção dos atores a respeito das estruturas de oportunidades políticas domésticas e internacionais no interior das quais a ação coletiva está inserida (ibidem; Sikkink, 2005); das estruturas de mobilização e organização prévias dos movimentos³⁴; e da construção de enquadramentos interpretativos e discursivos (*frames*) pelos atores que sejam capazes de definir o problema em questão, indicar suas causas e responsáveis, e propor estratégias para a sua solução. Além disso, do ponto de vista do Judiciário, centrando-nos nas trajetórias, ideias, crenças e motivações dos juízes, procuramos reconstruir como atores judiciais progressistas de fora do *establishment* legal tradicional e que buscam não só se afastar de práticas jurídico-legais consolidadas, mas também demarcar uma ruptura institucional e jurisprudencial clara com o passado dos seus próprios sistemas judiciais, podem instrumentalizar as decisões do sistema interamericano para se fortalecer perante o Executivo, Legislativo e outros membros conservadores do judiciário, valendo-se dessa normatividade seja para (re)criar e (re)inventar tribunais, seja para estabelecer novas identidades e práticas jurisdicionais pró-direitos.

Cumprimento e impacto das normas internacionais de direitos humanos: revisão da literatura

³³ De modo similar, não se pode assumir a priori que a mobilização do direito terá sempre um impacto transformador nas relações político-sociais ou um efeito positivo para a constituição e desenvolvimento dos movimentos sociais. Como bem lembra McCann (2006, pp. 26; 28), a formalidade do direito nem sempre ajuda os reformistas e pode ser um constrangimento considerável à ação, na medida em que pré-determina os terrenos de disputa e limita as opções e esforços possíveis de construção de sentidos. Ademais, táticas legais são, em geral, muito custosas e podem consumir as energias de membros do movimento em procedimentos jurídicos de longa duração, moderando demandas, alienando ativistas mais radicais e minando o potencial de mudança que táticas alternativas poderiam ter produzido. Para entender essas variações de impacto necessita-se, novamente, de uma análise dos efeitos da mobilização de normas e convenções legais dentro da rede mais ampla de relações sociais nas quais as disputas ocorrem.

³⁴ A esse respeito, cabe examinar como as formas existentes de associação e organização local tendem a moldar a significância e peso relativo que normas, táticas jurídicas e especialistas legais assumirão nos movimentos sociais específicos (McCann, 1998, p. 90).

As pesquisas sobre cumprimento e violação de tratados internacionais têm constituído um subcampo crescente das relações internacionais, sobretudo na última década, quando se observou uma diminuição dos debates de natureza mais meta-teórica, entre as distintas abordagens (cf. Simmons, 1998), em favor de investigações mais empíricas sobre o tema. A retração do realismo estrutural e a proliferação de perspectivas teóricas alternativas a partir da década de 1990 abriram um maior espaço para a análise do impacto das instituições internacionais sobre os rumos da política internacional, análise esta preocupada cada vez mais em delinear e testar o poder explicativo de certos mecanismos causais entre regras e o comportamento observado dos Estados.

Embora as discussões entre as diversas abordagens teóricas tenham diminuído na literatura preocupada com o tema do cumprimento e violação de tratados internacionais, premissas e argumentos das diferentes tradições teóricas continuam a ter importância nas pesquisas empíricas mais recentes sobre a matéria. A visão dominante, compartilhada por vários autores que trabalham dentro da tradição racionalista, em especial os filiados à teoria institucionalista neoliberal, argumenta que acordos que não podem ser executados por uma terceira instância, como ocorre no plano internacional, que carece de uma autoridade central que garanta o cumprimento das regras, devem ser executados (*enforced*) pelas próprias partes que dele participam para que sejam efetivos. Na esfera internacional isso significa dizer que um acordo auto-executável (*self-enforcing agreement*) é aquele em que dois ou mais Estados cumprem as suas regras porque calculam que os ganhos da continuação do acordo superam os custos de sua anulação. Aqui, portanto, o que explica a participação nos regimes e o cumprimento de suas regras é o próprio auto-interesse racional dos Estados.

Nesse caso, os mecanismos-chave de cumprimento e execução dos acordos são a reciprocidade e a reputação. Se os Estados calculam que o acordo oferecerá benefícios no longo prazo e chances de obtenção de ganhos absolutos, o próprio auto-interesse das partes pode levar ao cumprimento das regras por razões relacionadas à reputação, medo de retaliação e preocupações sobre os efeitos negativos de precedentes de defeção na repetição do jogo cooperativo (Keohane, 1984, p. 106). Os Estados antecipam que pagarão um alto custo no longo prazo caso optem por violar um acordo em nome da obtenção de ganhos imediatos e decidem, então, cumprir as regras, já que elas permitem solucionar problemas, superar dificuldades de ação coletiva – bem como custos de informação –, e alcançar ganhos mútuos para ambas as partes, objetivos que sem o acordo não poderiam ser obtidos. Em outras palavras, se as partes do acordo esperam que ele ofereça benefícios suficientes no futuro, o

próprio auto-interesse delas explicará o cumprimento, o qual pode então ser entendido como uma estratégia de longo prazo para alcançar objetivos auto-interessados³⁵.

Essa lógica explicativa se aplica muito bem a tratados que procuram regular externalidades surgidas de interações sociais ao longo das fronteiras, e que podem afetar as relações interestatais, como ocorre com os regimes internacionais de comércio, finanças, meio-ambiente e segurança. Ela explica, assim, a necessidade funcional dos acordos em razão do crescente grau de interdependência entre os Estados e dos incentivos que estes possuem para cumprir acordos que aumentam a regularidade e previsibilidade das relações interestatais. Todavia, esses acordos diferem fundamentalmente do regime de direitos humanos, cujo objetivo é antes o de responsabilizar os governos por atividades domésticas. Eles reconhecem direitos não dos Estados frente a terceiros Estados, mas dos indivíduos frente a seu próprio Estado. Além disso, a ação interestatal não é a única forma (e às vezes nem mesmo a principal) que leva ao seu acionamento. As comissões e cortes independentes ligadas ao regime internacional de direitos humanos são acionadas em muitos casos por queixas e ações individuais e de grupos sociais.

Como bem salientam Moravcsik (2000), Hathaway (2002; 2007), Neumayer (2005) e Simmons (2010), a área dos direitos humanos e o conjunto dos seus arranjos regulatórios diferem das outras formas de cooperação internacional institucionalizada em vários pontos-chave, o que dificulta a aplicação da lógica explicativa acima exposta do *self-enforcement* pelas próprias partes do acordo para explicar os padrões de cumprimento com as normas no âmbito específico dos direitos humanos. Nas palavras de Hathaway, “os mais importantes motores do cumprimento que existem em outras áreas do Direito internacional estão em sua maioria ausentes na área dos direitos humanos” (Hathaway, 2002, p. 1938).

Por um lado, esta talvez seja a área que quando comparada às demais esferas de regulação internacional menos provoque a atenção de outros Estados, que tradicionalmente veem o tratamento concedido a cidadãos estrangeiros pelos seus respectivos Estados como um tema apenas periférico a seus interesses³⁶. Além disso, a matéria aborda temas não-materiais,

³⁵ A perspectiva institucionalista neoliberal salienta os efeitos potencialmente benéficos dos regimes internacionais, na medida em que eles permitiriam aos Estados desfrutar dos ganhos mútuos e, em geral, de longo prazo propiciados pela cooperação. Desse modo, os regimes ofereceriam aos Estados um modo para superar o dilema do prisioneiro e alcançar o ótimo de Pareto, o qual não poderia ser atingido se os países buscassem apenas seus interesses egoístas de curto prazo. Em suma, os regimes permitiriam aos Estados se engajar em jogos cooperativos – que de outra maneira poderiam não ser possíveis – ao restringir a maximização de interesses imediatistas em favor de ganhos mútuos de longo prazo (Keohane, 1982).

³⁶ Na maioria das vezes os Estados se interessam relativamente pouco pela extensão de violações de direitos humanos cometidas em outros países a menos que seus próprios cidadãos sejam afetados. Isso se deve ao fato de que ao contrário do que ocorre, por exemplo, com a questão da abertura comercial, um Estado e seus cidadãos

como respeito e dignidade humana, que não são centrais em outras esferas internacionais de regulação. No entanto, a grande diferença é que a área de direitos humanos “não envolve reciprocidade de maneira significativa, o que enfraquece as possibilidades de acordos auto-executáveis mutuamente benéficos”, do que resulta que “teorias funcionalistas baseadas em ganhos compartilhados e reciprocidade são muito inadequadas para entender o cumprimento e violação na área dos direitos humanos” (Simmons, 2010, p. 288)³⁷. Deste modo, os tratados internacionais de direitos humanos não podem ser entendidos como mecanismos de cooperação voltados à superação do dilema do prisioneiro em favor do benefício mútuo de todas as partes (Neumayer, 2005, p. 927).

No campo dos direitos humanos a literatura tem sugerido, então, mecanismos próprios para explicar os padrões de adesão e cumprimento frente às normas internacionais. Os Estados ratificariam tratados de direitos humanos que buscam limitar o exercício de seu poder soberano no âmbito doméstico como consequência não de mecanismos e da lógica de *self-enforcement*, mas em razão de processos de socialização, argumentação e persuasão (Risse et al., 1999; Khagram; Sikkink, 2002); para trancar (*lock-in*) políticas liberais preferidas em resposta à possibilidade de incerteza política no futuro (Moravcsik, 2000), ou para enviar sinais críveis de compromisso com um comportamento no futuro (Farber, 2002; Mansfield; Pevehouse, 2006; 2008; Hafner-Burton et al., 2008)³⁸.

Os mecanismos de *lock-in* e sinalização, embora pensados originalmente para explicar a ratificação e adesão de acordos, levam à predição de vasto cumprimento pelos Estados das normas de direitos humanos. Afinal, não é possível entender como um governo possa buscar trancar uma política liberal ou enviar um sinal crível de compromisso a partir da ratificação de um instrumento internacional de direitos humanos se não houver, posteriormente, cumprimento com as obrigações internacionais contraídas (Powell; Staton, 2009, p. 150). Já com relação aos mecanismos por meio dos quais se dá o processo de socialização e internalização das normas internacionais de direitos humanos pelos Estados a partir das ações

difícilmente são afetados se os direitos humanos de indivíduos de outros países são desrespeitados em seus respectivos Estados.

³⁷ A área de direitos humanos não envolve reciprocidade de maneira significativa, pois na maioria das vezes, como já dissemos, o desrespeito aos direitos humanos por parte de um Estado frente aos seus cidadãos não interfere nas possibilidades de gozo dos direitos humanos em outros Estados.

³⁸ Neste caso, a premissa do mecanismo de sinalização é a de que muitos Estados são incapazes de gozar dos ganhos comuns proporcionados por acordos internacionais e outros arranjos cooperativos em decorrência do problema da inconsistência temporal das preferências, que faz com que seus parceiros potenciais tenham dúvidas sobre se eles cumprirão suas obrigações. Isso porque embora seja racional no tempo t a promessa de honrar o acordo, no tempo $t + 1$ algumas das partes podem ter novos incentivos para defeção. Nesse sentido, a busca de um maior comprometimento com o regime pode emitir um sinal potente sobre o comportamento futuro e as intenções e preferências do governo, sinal este que lhe ajudaria a superar os problemas de credibilidade que enfrenta.

e pressões das redes transnacionais de ativismo, o modelo espiral afirma que, mantida a pressão da rede, os Estados chegariam a uma fase de comportamento consistente com as regras a partir da etapa prescritiva do modelo. O processo de mudanças e concessões táticas que começaria por razões instrumentais, com argumentos utilizados apenas retoricamente, em resposta às pressões da rede, tornar-se-ia cada vez mais um processo argumentativo e de persuasão, no qual os líderes se convenceriam, com o passar do tempo, de que o seu comportamento seria inconsistente com a identidade à qual eles aspirariam, de membros da comunidade liberal de Estados (Risse; Sikkink, 1999, p. 15). Aqui também, portanto, ainda que muitos destes trabalhos sobre redes, ideias e ativismo se foquem na criação de normas e não na sua implementação, eles frequentemente sugerem, como no caso anterior dos mecanismos de *lock-in* e sinalização, que há uma grande probabilidade de que se assista a uma melhoria das práticas estatais (Hafner-Burton; Ron, 2009, p. 369).

Como fica claro, as teorias que procuram explicar a ratificação de tratados de direitos humanos a partir dos mecanismos de socialização, *lock-in* ou sinalização implicitamente nos levam a crer num padrão de cumprimento disseminado com as regras que não se sustenta empiricamente. Para fazer frente a esta questão, muitos trabalhos na última década preocuparam-se, num primeiro momento, em explicar, a partir de análises majoritariamente quantitativas, os efeitos de políticas internacionais de direitos humanos sobre certos índices agregados de respeito aos direitos humanos dos Estados.

Um dos primeiros trabalhos dessa linha a testar os efeitos de tratados de direitos humanos sobre o comportamento estatal foi o artigo de Keith (1999) sobre o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Sua conclusão foi a de que a ratificação deste tratado não produzia qualquer efeito sobre as práticas dos Estados, e tal resultado no seu entender deveria ser fruto dos fracos mecanismos externos de execução (*enforcement*) ou de “uma situação doméstica severa, como guerra civil ou conflito doméstico, que interfere na habilidade [dos governos] de manter seu compromisso ou diminui sua disposição de manter seu compromisso” (Keith, 1999, p. 112).

Em estudo sobre a eficácia de tratados de direitos humanos na alteração de práticas dos Estados em cinco áreas temáticas, Hathaway (2002) oferece, por seu turno, uma teoria sobre o papel dual desses tratados e achados empíricos que sugerem que a ratificação deles pode estar associada inclusive com pior desempenho na proteção de direitos humanos. A autora argumenta que os tratados criam regras e obrigações com o objetivo de alterar as práticas estatais, mas, por outro lado, os tratados também declaram ou expressam as posições

e o compromisso de países que os ratificam. Nesse sentido, “quando os países são recompensados por posições e não por efeitos – como ocorre quando o monitoramento e *enforcement* dos tratados são mínimos e a pressão externa para se adequar às normas dos tratados é alta [caso do regime de direitos humanos] – os governos podem assumir posições que eles não honram, e beneficiar-se disso” (Hathaway, 2002, p. 1941).

Dessa forma, a autora conclui que não só o não cumprimento com as obrigações parece ser comum, o que não leva a uma melhoria das práticas, mas que, além disso, países com práticas desrespeitosas podem, com a ratificação, não apenas continuar a cometer violações, mas também, em muitos casos, até mesmo aumentá-las, valendo-se da adesão nominal às normas internacionais como um escudo contra pressões em decorrência da baixa capacidade de *enforcement* e monitoramento dos tratados de direitos humanos. A expressão deste processo se reflete em seus achados: nenhum dos tratados analisados está associado com melhores práticas de direitos humanos e muitos deles parecem estar associados na verdade com uma piora das práticas (ibidem, pp. 2002-20).

Um dos grandes problemas dessa primeira onda de estudos era que, como bem lembra Simmons (2010), os efeitos dos tratados de direitos humanos eram modelados como não mediados e incondicionais. As pesquisas procuravam detectar efeitos homogêneos dos tratados sobre todos os tipos de Estado, recorrendo, portanto, a mecanismos muito determinísticos e diretos, quando na verdade pesquisas mais qualitativas revelavam que os tratados eram antes “ferramentas para atores motivados estrategicamente ou normativamente mudarem a política de cumprimento com direitos humanos em contextos institucionais específicos” (Simmons, 2010, p. 290).

Por conta dessas limitações, uma segunda onda de análises buscava determinar as condições e circunstâncias, sobretudo de ordem doméstica, que têm levado os Estados ao cumprimento ou violação das normas internacionais na matéria, analisando a importância de fatores como as instituições legais internas (Hathaway, 2005; 2007; Powell; Staton, 2009). Tal como esses primeiros estudos mais determinísticos sobre os efeitos de políticas internacionais de direitos humanos, suas principais conclusões opõem-se ao otimismo inicial dos trabalhos fundacionais do subcampo, em especial os dedicados à análise da atuação da rede transnacional de ativismo em direitos humanos, assinalando que há poucas evidências de que os tratados de direitos humanos ou as pressões internacionais sejam capazes de melhorar sozinhos as práticas dos Estados relacionadas à matéria.

Em geral, essa segunda vertente de trabalhos sugere que, a menos que as condições domésticas sejam propícias, a pressão internacional não produzirá muitos efeitos. Argumenta-se, dessa forma, que um aumento de políticas e pressões internacionais no âmbito dos direitos humanos não reduz as violações por si sós, e que “elas só podem afetar o comportamento estatal indiretamente e em conjunção com muitas outras condições. Estados diferentes também respondem a pressões de direitos humanos de maneiras diferentes, e em muitos casos maior pressão internacional leva a reações contraditórias de políticas” (Hafner-Burton; Ron, 2009, p. 371). Em outras palavras, a análise de como o cumprimento se desenrola no plano doméstico torna-se essencial para entender as perspectivas de impacto das normas de direitos humanos. Dada a incapacidade dos regimes internacionais de direitos humanos de compelir os Estados ao cumprimento de suas normas, os atores e instituições domésticos tornam-se frequentemente a única fonte potencial de *enforcement*. Por conta disso é que se rejeita, tal como nesta pesquisa, a visão do Estado como ator unitário dotado de uma preferência agregada para analisar o fenômeno do cumprimento a partir das interações políticas entre Executivos, legisladores, juízes, ONGs, movimentos sociais e outros atores sociais, lançando luz aos mecanismos causais domésticos de cumprimento com as decisões do sistema interamericano de direitos humanos.

Essa nova linha de investigação foi inaugurada por Landman (2005), um dos primeiros a lançar a hipótese de que o grau de cumprimento com os tratados de direitos humanos varia de acordo com o tipo de regime governante. Assiste-se, assim, a uma mudança de foco dos estudos iniciais, preocupados em determinar os efeitos dos tratados nas práticas estatais e no grau agregado de respeito dos direitos humanos medido em cada Estado por certos índices³⁹, em favor de pesquisas que buscam explorar a dinâmica política doméstica envolvida no cumprimento das regras, as consequências da ratificação em diferentes contextos políticos, e como os tratados influenciam a política doméstica. De interesse especial surge também a questão das mediações e condições domésticas que aumentariam a probabilidade de cumprimento das normas internacionais de direitos humanos.

Landman (2005) argumenta, nesse sentido, que quanto maior o grau de comprometimento de um país a um tratado – medido pelo nível de ratificação do tratado⁴⁰ e que seria função, por seu turno, dos fatores democracia, riqueza, participação em organizações governamentais internacionais e presença de ONGs internacionais – maior a

³⁹ Como a escala de terror político (*Political Terror Scale*, TPS), a mensuração da *Freedom House* de direitos civis e políticos, e o indicador *Cingranelli and Richards Human Rights Dataset* (CIRI).

⁴⁰ O nível de ratificação leva em consideração reservas aos tratados e assinatura de protocolos opcionais.

chance de melhoria nas práticas de direitos humanos. Embora tenha tentado explicar o comprometimento e o cumprimento simultaneamente, e tenha procurado definir como diferenças de contextos políticos podem impactar estas duas variáveis, seu estudo é criticado devido ao fato de que nenhuma das variáveis que determinam o grau de comprometimento afeta as práticas de direitos humanos apenas por meio de sua relação com o nível de ratificação, como seu modelo tenta indicar. Desse modo, fica pouco claro como operam, de fato, os mecanismos e padrões causais entre as variáveis que determinam o grau de comprometimento e ratificação, por um lado, e o cumprimento e melhoria das práticas, por outro, os quais constrangeriam, por fim, o comportamento dos Estados.

Ainda nessa mesma linha explicativa que mostra justamente como os tratados e normas de direitos humanos só são consequentes quando observadas certas condições locais nos países-alvo que medeiam seu impacto, estudos quantitativos como o de Neumayer (2005) revelaram também que, na ausência de democracia e de uma forte sociedade civil com vínculos internacionais, a ratificação de tratados não produz efeitos e pode até estar associada com um aumento das violações de direitos humanos⁴¹. Nesse sentido, para que a ratificação dos tratados exerça efeitos benéficos no desempenho dos Estados é preciso que existam condições para que grupos domésticos, partidos, indivíduos e organizações da sociedade civil possam persuadir, convencer e pressionar os governos a traduzir suas promessas de melhores práticas em realidade.

Dando prosseguimento a essa linha de investigação sobre o papel de fatores políticos domésticos na explicação do fenômeno do cumprimento e impacto de normas internacionais de direitos humanos, Cardenas (2004; 2007) buscou definir de maneira mais precisa as variáveis domésticas que condicionam o cumprimento pelos Estados das normas internacionais de direitos humanos e que medeiam, ademais, as pressões internacionais na matéria. Para tanto, a autora aproximou-se dos estudos da política comparada sobre coerção e repressão estatal com o objetivo de incorporar as principais fontes que explicam a persistência das violações, uma vez que, segundo ela, a falta de atenção suficiente para as fontes das violações de direitos humanos fez com que a literatura tenha dificuldades para explicar

⁴¹ Neumayer (2005) buscou demonstrar que a posição dos Estados na escala *polity* – que mensura o tipo de regime político – e o número de organizações não-governamentais internacionais per capita de cada um dos Estados explicariam se a ratificação pelos Estados de tratados de direitos humanos gerará ou não uma melhoria nas suas práticas, as quais são medidas no estudo a partir da escala de terror político e da medição de direitos civis da *Freedom House*.

adequadamente os casos de reforma bem-sucedida e os de fracasso dos Estados que foram alvo de pressões⁴².

A autora salienta, além disso, que o cumprimento não pode ser entendido como uma questão de “tudo ou nada” (Cardenas, 2007, p. 1), mas deve ser entendido, antes, como um processo complexo e multifacetado que envolveria, em suas palavras, uma dinâmica de conflito e pressões tanto pelo cumprimento quanto pela violação, dinâmica essa que ela denomina como colisão de normas. Os Estados estariam diante tanto de pressões internacionais em favor da proteção e cumprimento dos direitos humanos quanto de pressões domésticas que tornam atrativa a violação das normas, e, segundo Cardenas, as normas e as pressões de direitos humanos somente produzirão algum efeito direto ou indireto sobre as práticas dos Estados nesse contexto de colisão de normas se certas condições estiverem presentes: “Quanto maior qualquer ameaça aparente à segurança nacional, quanto mais fortes as *constituencies* pró-violações, e quanto mais profundamente estabelecidas as regras de exceção, menor a probabilidade de que qualquer ator possa transformar prontamente um interesse do Estado em romper normas internacionais” (ibidem, p. 31). Em outras palavras, para a autora, “se e quando as pressões de direitos humanos tiverem sucesso pode depender de certas condições domésticas, incluindo ameaças à segurança nacional e o papel de *constituencies* pró-violações” (idem, 2004, p. 226).

Por fim, ainda no âmbito da linha de investigação das condicionantes domésticas que predisporiam mais os Estados a cumprir as normas e responder às pressões internacionais de direitos humanos, Hathaway (2007) e Powell e Staton (2009) também salientam a importância do âmbito doméstico no processo de cumprimento, mas diferentemente de Cardenas argumentam que a maior ou menor presença de instituições democráticas (Hathaway, 2007) ou a efetividade das instituições legais domésticas (Powell; Staton, 2009) que são os fatores locais mais determinantes para explicar tanto a ratificação quanto o cumprimento com normas e acordos internacionais. As duas explicações partem da premissa, portanto, de que, em última instância, o *enforcement* das normas internacionais de direitos humanos depende da existência, funcionamento e efetividade das instituições democráticas ou do sistema legal domésticos, e que por conta disso eles seriam centrais na explicação das perspectivas de cumprimento pelos Estados das normas internacionais de direitos humanos.

⁴² Para Cardenas, “Sem levar seriamente em conta as violações das normas, pode ser que seja impossível determinar o leque completo de condições que medeiam a influência dos direitos humanos se e quando ela ocorre” (Cardenas, 2004, p. 227).

Hathaway e Powell e Staton argumentam que os efeitos dos tratados de direitos humanos nas práticas dos Estados bem como a propensão dos Estados de assumir compromissos com tais acordos são determinados pelo grau de existência de instituições democráticas e mecanismos de *enforcement* domésticos (Hathaway, 2007), ou pela efetividade das instituições legais e sistemas judiciais domésticos (Powell; Staton, 2009). Nas duas explicações, quanto mais presentes e efetivos estes dois diferentes conjuntos de variáveis, menor a propensão dos Executivos nacionais de assumir compromissos de direitos humanos, pois eles antecipariam que tais fatores domésticos aumentarão as chances de cumprimento das regras, o que criaria novos constrangimentos à ação estatal. De modo inverso, quanto menos presentes as instituições democráticas e mecanismos de *enforcement* legal doméstico, ou mais ineficientes os sistemas judiciais, maior seria a propensão de assumir compromissos em atos de “conversa fiada” (*cheap talk*) ou camuflagem (*window dressing*) para se aproveitar da legitimidade conferida pelos tratados, dado que novamente os Executivos antecipariam as poucas chances de cumprimento diante da fraqueza das instituições domésticas relevantes. Os graus de compromisso e cumprimento aparecem, em suma, como duas variáveis inversamente relacionadas determinadas por um mesmo conjunto de fatores institucionais domésticos⁴³.

Ainda a esse respeito, o trabalho mais elaborado sobre o impacto e as consequências domésticas que os compromissos internacionais de direitos humanos podem ter na política interna dos países foi oferecido por Simmons (2009). A autora argumenta que são três os mecanismos causais por meio dos quais o regime internacional de direitos humanos pode exercer seus efeitos no plano doméstico dos Estados: 1) alteração da agenda nacional de políticas; 2) aumento dos recursos para que atores domésticos litiguem contra o seu próprio Estado no plano local tendo por fundamento os direitos reconhecidos nos tratados; e 3) incremento da propensão de mobilização dos grupos domésticos (Simmons, 2009, p. 112-155)⁴⁴. Desse modo, um compromisso formal do Estado no âmbito do direito internacional

⁴³ Segundo Powell e Staton, “Os Estados se sentirão vinculados a suas obrigações internacionais (...) somente se o *enforcement* legal doméstico for forte; entretanto, se o *enforcement* legal doméstico for forte, os Estados são menos propensos a adotar novos constrangimentos ao seu comportamento. O fator que encoraja o cumprimento previne os Estados de ratificar [os tratados]” (Powell; Staton, 2009, p. 167).

⁴⁴ Simmons (2009) reconhece que as relações entre Estado e sociedade ou, mais propriamente, as relações entre governos e o contexto social doméstico e transnacional nos quais os Estados estão inseridos são, de fato, o fator mais relevante para explicar o cumprimento com os tratados e normas internacionais de direitos humanos, no que concorda com os argumentos desenvolvidos pela literatura sobre as redes transnacionais de ativismo. No entanto, sua análise prioriza o papel dos “atores políticos domésticos como agentes de seu próprio destino político” (Simmons, 2009, p. 126), salientando que a política real de mudança ocorre no âmbito interno dos Estados. Isso porque, segundo a autora, ainda que atores externos possam facilitar alguns dos processos relevantes para o cumprimento, a alteração da agenda, o incremento da capacidade de litígio e o aumento do potencial de

ajuda os atores domésticos pró-cumprimento a estabelecer prioridades, formular demandas de direitos, definir o sentido de suas reivindicações, e também a pressionar o Estado com maior força e legitimidade do que teria sido possível na ausência da norma internacional (ibidem, p. 126).

Já do ponto de vista da literatura sobre a mobilização do direito, tanto os autores focados na dimensão nacional das disputas dos movimentos sociais (McCann, 1994; 1998; 2006; 2010) quanto aqueles voltados antes à análise do transnacionalismo legal (Kay, 2011) oferecem outros mecanismos causais para explicar os processos por meio dos quais leis, normas e outros mecanismos legais e jurídicos afetam os processos de ação coletiva e o potencial de impacto, sobre os Estados, da pressão de atores como as ONGs e os movimentos sociais que podem ser entendidos como *constituencies* em favor do cumprimento das normas internacionais de direitos humanos. Kay (2011) identifica três dimensões que explicam como leis internacionais estimulam e facilitam a construção de movimentos sociais: 1) formação de interesses e identidade coletiva (efeitos constitutivos); 2) facilitação e fomento à ação coletiva (efeitos de mobilização); e 3) adjudicação e *enforcement* (efeitos de reparação). Desse modo, segundo a autora, instituições e mecanismos legais internacionais podem ajudar a criar interesses coletivos, fomentar a construção de movimentos sociais e estimular a colaboração e cooperação entre ativistas (Kay, 2011, p. 419).

McCann (2006), por sua vez, busca definir o impacto da mobilização do direito sobre os diferentes estágios do ciclo de vida dos movimentos sociais, delimitando cinco etapas de desenvolvimento desses atores nas quais normas e convenções legais teriam efeitos diferenciados: 1) formação e gênese dos movimentos sociais (fomenta mobilização, cria consciência de direitos e identidade coletiva, fornece *frames* e altera estrutura de oportunidades políticas); 2) mobilização legal como estratégia de pressão política (fonte de alavancagem institucional e simbólica que aumenta a saliência e legitimidade das pressões); 3) mobilização do direito para gerar ação responsiva (uso de táticas legais e litígio para conquistar concessões de políticas); 4) alavancagem legal durante a implementação e aplicação de políticas (uso do litígio e de estratégias legais para assegurar acesso institucional formal aos canais do Estado e também para ganhar voz, posição e influência no processo de

mobilização podem ocorrer, a princípio, sem a contribuição e interferência de atores transnacionais. Em suas palavras, os atores locais não são “vítimas sem voz a serem resgatadas por atores políticos externos altruístas, mas (...) agentes com algum poder de escolher seletivamente ferramentas que lhes auxiliarão a alcançar seus objetivos de direitos” (ibidem), de modo que em sua análise não são os atores transnacionais, mas sim os atores domésticos os agentes primários de mudança.

reforma das políticas); 5) legado da disputa para os movimentos (possibilidade de transformação do contexto de possibilidade discursiva e de poder relacional).

A leitura de Simmons (2009), Kay (2011) e McCann (2006) permite definir três conjuntos de efeitos possíveis da mobilização do direito que orientam a análise empírica dos episódios de ação coletiva e utilização das normas do sistema interamericano nos casos do Brasil, Colômbia, México e Peru: 1) efeitos constitutivos ideacionais e simbólicos durante a formação dos movimentos; 2) efeitos de cunho mais estratégico sobre o potencial de surgimento e impacto da ação coletiva; e 3) efeitos instrumentais de táticas legais e de litígio, com impacto direto no judiciário, o qual pode, por sua vez, também instrumentalizar essa normatividade mobilizada pelos atores sociais para o seu próprio empoderamento em determinados contextos específicos e na presença de magistrados progressistas. A seguir, apresentamos os argumentos e mecanismos causais propostos pelos autores para cada uma dessas formas de impacto da mobilização do direito, os quais são operacionalizados na forma de um mecanismo causal testável em conformidade com a nossa hipótese na sessão subsequente referente à metodologia utilizada nesta pesquisa.

Os efeitos do regime internacional de direitos humanos: definindo os mecanismos causais domésticos

A dimensão ideacional e simbólica

Durante o processo de formação organizacional, estabelecimento da agenda e construção dos movimentos, ativistas sociais e grupos marginalizados podem capitalizar as percepções, associadas às normas, de que são portadores de direitos, para iniciar e nutrir a mobilização política, o que fomenta a criação de uma consciência de direitos (McCann, 1998, p. 83; 2006, pp. 25-6). Segundo McCann, os ativistas podem usar as normas para nomear, desafiar, explicar e enquadrar interpretativamente (*frame*) os problemas e injustiças sociais existentes; para definir as aspirações e objetivos coletivos do grupo; e para construir uma identidade comum entre os membros do movimento (*ibidem*). De acordo com o autor, essa construção do movimento em torno de reivindicações de direitos pode surgir de várias maneiras: a) explorando o conflito entre reivindicações de direitos já estabelecidas e práticas que violam tais direitos; b) identificando contradições implícitas dentro das lógicas discursivas já estabelecidas sobre direitos; e c) desenvolvendo extensões lógicas ou novas

aplicações práticas de reivindicações de direitos estabelecidas para novas áreas (McCann, 1998, p. 83-4).

Desse modo, normas e mecanismos legais fornecem um enquadramento interpretativo para as demandas dos movimentos, permitindo-lhes articular uma histórica causal mais ampla sobre as relações sociais existentes que sinaliza os culpados pelos problemas bem como as melhores vias para solucioná-los (ibidem, p. 84). Além disso, a mobilização do direito molda os próprios termos da agenda e das disputas empreendidas pelos movimentos – ou, em outras palavras, constrange as possibilidades discursivas desses atores –, impactando seu processo de construção de interesses e a formação da identidade coletiva do grupo ao longo do tempo. Assim, práticas, discursos e normas legais são um importante elemento constitutivo dos entendimentos, aspirações e ações estratégicas dos movimentos (ibidem).

Nesse sentido, para além de recurso estratégico que pode ser utilizado de maneira calculada e instrumental para a consecução de interesses e de resultados práticos,

“o direito é constitutivo para a vida social, pois as normas jurídicas fornecem a moldura normativa e categorial que orienta a percepção dos agentes acerca das relações nas quais estão inseridos, dos seus interesses, das formas e das possibilidades de ação. (...) A norma jurídica estrutura as próprias situações de ação e interação estratégica uma vez que orienta a formulação de problemas, a definição de competências e as formas legítimas de ação” (Maciel, 2011, p. 100)⁴⁵.

De modo similar, Simmons (2009) argumenta que os tratados internacionais de direitos humanos influenciam positivamente a probabilidade de que ativistas se mobilizem para reivindicar os direitos contidos nos acordos na medida em que essas convenções legais aumentam o valor que indivíduos atribuem a tais direitos. Do ponto de vista ideacional, os tratados disseminam novas informações e ideias persuasivas a potenciais demandantes, fazendo não só com que eles se imaginem como portadores de direitos, mas também os encorajando a valorizar o conteúdo substantivo dos tratados, de modo a afetar a forma como indivíduos e grupos concebem sua identidade e definem seus interesses (Simmons, 2009, pp. 139-40). Assim, os padrões legais internacionais sugerem aos indivíduos novas maneiras possíveis de entender a sua relação com o Estado, despertando a consciência dos direitos e fornecendo enquadramentos alternativos por meio dos quais grupos e setores oprimidos podem adquirir um novo sentido de identidade política e legitimidade (ibidem, p. 141). Nesse

⁴⁵ Para McCann (2010), “a demarcação judicial “do que é possível” se refere não apenas àquelas discretas opções de ação que os atores políticos engajados avaliam conscientemente, mas a todo quadro de entendimento, expectativa e aspiração pelo qual tanto os cidadãos quanto as autoridades interpretam a realidade ou, para citar Geertz (1973), “imagine the real”” (McCann, 2010, pp. 189-190).

sentido, o fato de que o Estado tenha participado e dado seu consentimento ao projeto coletivo de criação de um tratado legitima o rol de direitos contidos no texto como um conjunto de valores aceitáveis no contexto local.

Por fim, Kay (2011) também salienta que as leis internacionais podem fazer mais do que permitir e tornar possível a formulação de reivindicações de direitos pelos ativistas, uma vez que elas também teriam impacto sobre o processo de formação de identidades coletivas e interesses transnacionais, afetando, desse modo, a forma como os ativistas se veem em relação aos Estados e outros atores. Segundo a autora, a mobilização do direito “pode ajudar a catalisar movimentos, recrutar membros, promover consciência de direitos e fomentar a solidariedade entre ativistas do movimento” (Kay, 2011, p. 421), facilitando assim a construção de interesses comuns e identidades coletivas coesas, elementos cruciais para o desenvolvimento dos movimentos sociais.

A dimensão estratégica: potencial de surgimento e impacto da ação coletiva

Uma segunda maneira por meio da qual as práticas legais podem contribuir para a emergência e posterior desenvolvimento dos movimentos sociais se dá por meio da reconstrução da estrutura de oportunidades políticas dentro da qual tais atores estão inseridos (cf. McCann, 1998; 2006). A mobilização do direito e a advocacia legal de causas expõem vulnerabilidades das autoridades estatais e concedem saliência e legitimidade à reivindicação de direitos e de justiça dos ativistas, o que aumenta as chances de sucesso das suas estratégias de ação e pressão sobre o Estado. De acordo com McCann (1998), a transformação aqui envolve menos o esclarecimento de novos valores e entendimentos ou a revelação de injustiças e mais um reconhecimento de que aumentaram as chances de desafiar essas injustiças (McCann, 1998, p. 85).

De maneira correlata, Kay (2011) argumenta que, como consequência da reconfiguração da estrutura de oportunidades políticas, normas e mecanismos legais favoráveis podem servir como importantes sinais aos movimentos sociais, encorajando-os não só a mobilizar o direito e táticas de litígio, mas também a utilizar outras estratégias que testem e tensionem os limites das fronteiras legais. Assim, a autora afirma que além de poder criar arenas jurídico-adjudicatórias internacionais que permitem o engajamento de ativistas de diversos países uns com os outros, “leis internacionais que definem e reconhecem direitos transnacionais podem facilitar a mobilização ao permitir que os ativistas façam reivindicações

de direitos e ao legitimar o interesse coletivo dos ativistas de proteger seus direitos” (Kay, 2011, p. 424).

Nesse sentido, quando um tribunal ou mesmo um órgão semi-judicial atuam – casos respectivamente da Corte e Comissão Interamericanas –, eles podem “aumentar a relevância da questão na agenda pública; privilegiar algumas partes que tenham demonstrado interesse na questão; criar novas oportunidades para essas partes se mobilizarem em torno da causa; e fornecer recursos simbólicos para esforços de mobilização em diversos campos” (McCann, 2010, p. 186). Ademais, a facilitação da mobilização coletiva decorrente desses efeitos pode ainda incitar novos litígios e estimular outros tipos de ações e iniciativas políticas que não apenas aquelas restritas ao âmbito jurídico-legal, como táticas de *lobby* e campanhas midiáticas (ibidem). Assim, à medida que os ativistas utilizam essas novas oportunidades, eles adquirem maior confiança e sofisticação na sua capacidade de mobilizar normas e convenções legais para apontar problemas, indicar responsáveis e defender suas causas. Dessa maneira, gera-se um novo senso de eficácia: pessoas que antes se consideravam desamparadas passam a acreditar que têm capacidade para alterar sua sorte (McCann, 1998, p. 85).

A esse respeito, Simmons (2009) também ressalta que, para além da dimensão dos valores e das ideias, os tratados influenciam ainda o componente mais estratégico do valor esperado da mobilização, afetando os recursos e estruturas de oportunidade política dos movimentos sociais. Segundo a autora, um tratado produz quatro efeitos que aumentam as chances de mobilização bem sucedida. Em primeiro lugar, ele compromete de antemão o governo a ser mais receptivo a demandas formuladas em termos dos direitos inscritos no acordo. Isso porque, depois da ratificação, fica mais difícil para o governo negar a importância da promoção dos direitos sem incorrer em acusações de inconsistência entre seus compromissos e suas práticas. Além disso, para que haja a ratificação, os tratados precisam passar pela apreciação dos Legislativos domésticos, processo durante o qual cresce a saliência doméstica das normas internacionais e se cria uma coalizão de parlamentares favorável à sua incorporação ao direito interno, a qual pode depois oferecer importantes aliados políticos ao movimento (Simmons, 2009, p. 144-5).

Em segundo lugar, os tratados ratificados oferecem oportunidades para aumentar o tamanho e a composição da coalizão pró-direitos, incorporando ao conjunto de beneficiários diretos das normas um rol mais extenso de aliados favoráveis à implementação dos direitos. Grupos de oposição podem decidir instrumentalizar o tratado para constranger e criticar o governo ainda mais; atores com *expertise* legal podem oferecer seus conhecimentos técnicos e

profissionais para o movimento de direitos humanos; e, por fim, atores com interesses e forte exposição internacionais que seriam prejudicados pela postura não cooperativa do governo diante do regime internacional podem também apoiar o cumprimento das obrigações legais do Estado para evitar que o episódio produza externalidades negativas para as relações exteriores do país de modo mais geral (ibidem, pp. 145-6).

Em terceiro lugar, tratados de direitos humanos fornecem recursos intangíveis aos defensores de direitos, imbuindo suas queixas e demandas de legitimidade, já que eles sinalizam o acordo existente no plano interestatal sobre as melhores práticas disponíveis em termos de direitos. Dessa maneira, eles podem se converter tanto em um ponto de referência, a partir do qual grupos e indivíduos se asseguram de que suas demandas são razoáveis e legítimas, quanto em pontos focais em torno dos quais a coalizão pode coordenar e priorizar seus esforços ou, ainda, em modelos de legislação doméstica que podem ser utilizados por ONGs e movimentos sociais (ibidem, pp. 146-7).

Finalmente, a ratificação de um tratado aumenta o conjunto de estratégias possíveis das quais um movimento social pode se valer para alcançar seus objetivos, incluindo formas de ação parcialmente institucionalizadas. Abre-se a oportunidade para utilizar leis, políticas e outras alavancas institucionais oficiais, exercendo uma espécie de resistência legal dentro dos marcos dos compromissos reconhecidos pelo Estado que não necessariamente se restringe apenas aos tribunais como no caso dos litígios e que pode, ademais, explorar as divisões dentro do Estado entre órgãos e burocracias mais ou menos inclinados à promoção dos direitos humanos (ibidem, pp. 147-8).

Além disso, Simmons (2009) aponta ainda um mecanismo adicional de ampliação da estrutura de oportunidades políticas, cujo impacto principal é sentido de forma mais intensa na agenda nacional de prioridades de políticas das elites político-institucionais apesar de se fazer refletir também nas perspectivas de mobilização coletiva dos atores sociais, ao ampliar suas possibilidades discursivas. Os tratados de direitos humanos introduzem questões, conteúdos e enquadramentos normativos exógenos aos canais tradicionais de produção legislativa e de formulação de políticas de um país, alterando potencialmente os termos dos debates realizados até então (ibidem, pp. 127-9; 149). Direitos e temas de políticas estranhos, negligenciados ou não prioritários nas agendas nacionais, mas que foram negociados internacionalmente e ratificados em um tratado, são incorporados ao circuito político-institucional e passam a afetar o conjunto de opções legítimas de políticas de que um governo dispõe, excluindo certas possibilidades antes existentes e recolocando as reformas favoráveis

à promoção de direitos em uma posição mais alta na agenda nacional (ibidem, p. 128), o que pode fomentar e facilitar a mobilização coletiva de atores sociais demandantes nessas matérias.

Mudanças legislativas e desenhos de políticas orientados para a questão dos direitos humanos que anteriormente eram inexistentes ou impensáveis podem ser impulsionados pela necessidade de levar em consideração a ratificação de um tratado, já que o silêncio diante de um direito que se tornou saliente por meio de negociações internacionais e que foi reconhecido formalmente pelo Estado pode ser facilmente interpretado como uma postura de oposição ao tratado que pode comprometer, como resultado, a legitimidade e reputação do regime doméstico não cumpridor de suas obrigações internacionais. Nesse sentido, Executivos favoráveis aos direitos existentes nas convenções podem utilizar a norma internacional como uma alternativa clara ao *status quo*, um ponto focal que reduz o rol de outras possibilidades e opções disponíveis tanto nos embates políticos nacionais quanto nas discussões legislativas (ibidem). Assim, em suma, mudanças legislativas pró-direitos que não eram possíveis podem ser implementadas em razão da alteração da agenda impulsionada exogenamente pelo tratado e suas normas internacionais, mudança essa que aumenta as chances de que a mobilização coletiva dos movimentos sociais seja bem-sucedida.

A dimensão instrumental das táticas legais e de litígio e seus impactos sobre o Judiciário

Além de afetarem, por um lado, interesses e identidades coletivas e de, por outro, contribuírem para a ampliação da estrutura de oportunidades políticas que favorece o surgimento e emergência da ação coletiva, normas e convenções legais também são recursos instrumentais para a consecução de finalidades específicas e resultados práticos tangíveis. Como bem argumenta McCann (2010), “O Direito (...) é uma linguagem, um conjunto de lógicas, valores e entendimentos que as pessoas conhecem, esperam, aspiram e se sentem portadoras. E o Direito também é um conhecimento instrumental sobre como agir para alcançar esses fins” (McCann, 2010, p. 189).

McCann (2006) assinala que o litígio e a advocacia legal oferecem aos ativistas sociais uma fonte de alavancagem institucional, simbólica e tática contra seus oponentes e contra atores recalcitrantes ao processo de cumprimento e aplicação de suas reivindicações de direitos, no que ele denomina a dimensão coercitiva e “adversarial” da mobilização do direito. Nesses casos, o uso dos mecanismos legais ocorre para atrair e “forçar a atenção para as

demandas do movimento e para compelir pelo menos algumas concessões de políticas (...) de funcionários estatais ou outros atores poderosos” (McCann, 1998, p. 92).

Segundo o autor, há diversas formas pelas quais o litígio desempenha esse papel, fazendo da mobilização legal um meio para os movimentos exercerem pressão política. Em primeiro lugar, as instituições e grupos que são alvo dos reformistas podem antecipar os possíveis custos financeiros de longo prazo advindos de resoluções favoráveis aos ativistas e optar, então, por fazer concessões táticas como a melhor alternativa disponível para evitá-los (McCann, 2006, p. 29). Além disso, o temor de perda de poder e de autonomia de decisão em certas temáticas para atores externos como juízes pode também levar as autoridades públicas a fazer concessões (ibidem), assim como quando os ativistas são bem-sucedidos em explorar o poder simbólico-normativo de suas reivindicações junto ao público mais amplo por meio, por exemplo, da utilização da mídia e de estratégias de estigmatização e *shaming* dos responsáveis (ibidem). Desse modo, os ativistas utilizam táticas legais e o recurso ao litígio como uma estratégia de pressão, num esforço de gerar ação responsiva a suas demandas ou de obter pelo menos algumas concessões parciais do Estado.

A alavancagem legal também importa, ademais, no estágio de implementação e aplicação de políticas, quando os ativistas buscam fazer com que a aceitação formal de novos direitos e normas se traduza de fato em mudanças de práticas substantivas. Nesse sentido, “táticas legais – e em especial litígio de fato ou a sua ameaça – podem ajudar os ativistas do movimento a ganhar voz, posição e influência no processo de reforma e implementação de políticas” (McCann, 2006, p. 32). Isso porque os movimentos utilizam tais ferramentas para obter acesso institucional formal às instâncias do Estado na expectativa de que sua pressão e vigilância possam contribuir, entre outros objetivos, para formalizar e padronizar os processos de formulação e implementação de políticas em acordo com as normas que embasam suas demandas de direitos, opondo-se, portanto, dessa forma, a modos discricionários e insulares de tomada de decisão (ibidem, p. 33).

Kay (2011), por sua vez, argumenta também que leis e mecanismos adjudicatórios favoráveis abrem uma janela de oportunidade para que os ativistas invoquem proteções legais e reparações às suas queixas. Como consequência, eles podem se transformar em importantes sinais para os movimentos sociais, encorajando-os não só a mobilizar o direito e a utilizar estratégias de litígio, mas também a usar outras estratégias para impulsionar seus objetivos e aumentar as chances de sucesso de suas ações e táticas de mobilização. Segundo a autora, “Litígio bem-sucedido pode fortalecer os movimentos ao aumentar seu moral, enfraquecer a

oposição e conceder legitimidade às reivindicações de direitos” (Kay, 2011, p. 422), concedendo aos ativistas ferramentas de pressão mais institucionalizadas frente aos seus alvos, o que aumenta as chances de obtenção de mudanças de políticas e justifica o tempo e recursos gastos pelo movimento com as dispendiosas estratégias de mobilização do direito. A esse respeito, a autora afirma ainda que “mesmo tentativas sem sucesso de mobilização legal podem galvanizar os ativistas ao salientar a necessidade de reforma política ou legal” (ibidem)⁴⁶.

Por fim, Simmons também reconhece a importância da dimensão instrumental das táticas legais ao frisar que o regime e as normas internacionais de direitos humanos oferecem um espaço e recursos para que atores e grupos domésticos litiguem contra o seu próprio Estado no plano local tendo por fundamento os direitos reconhecidos nos tratados (Simmons, 2009, pp. 129-35; 150). As obrigações legais internacionais contraídas podem converter-se, desse modo, em um importante componente do direito doméstico, i.e., podem transformar-se em obrigações legais executáveis no plano interno a partir das quais demandas de atores sociais e decisões judiciais podem se basear, o que oferece, portanto, por um lado, novas ferramentas de litígio para indivíduos e grupos nos tribunais locais, e, por outro, novos recursos jurídico-legais para que atores judiciais progressistas interessados na aplicação do direito internacional dos direitos humanos possam fortalecer sua posição institucional e superar as resistências encontradas ao avanço das suas agendas pró-direitos humanos.

A existência de um Judiciário independente e com magistrados desse perfil quando somada à presença de organizações sociais domésticas familiarizadas com a linguagem do direito internacional pode resultar, por conseguinte, na criação de uma jurisprudência doméstica permeável aos direitos inscritos nos tratados e favorável aos padrões internacionais dos direitos humanos (ibidem, pp. 131-2). A referência a componentes legais internacionais cria oportunidades para que os tribunais domésticos busquem orientação interpretativa e novas fontes de empoderamento jurídico-legal em organismos internacionais, como a ONU e a CoIDH, e se baseiem ainda em decisões de outros países cujas cortes já tenham se pronunciado sobre o tratado, o que abre espaços adicionais para a incorporação de normas internacionais à jurisprudência local. Além disso, a emissão de sentenças contrárias ao Estado

⁴⁶ McCann (1998; 2006) também argumenta que vitórias judiciais conclusivas e de grande abrangência não são necessárias para que a mobilização do direito produza um efeito catalisador sobre os movimentos sociais. Segundo o autor, a habilidade de conquistar alguns pequenos avanços e de obter espaço e atenção junto a uma audiência para suas reivindicações já implica muitas vezes custos e riscos potenciais suficientes que podem levar os oponentes dos movimentos a fazer concessões (McCann, 1998, p. 93; 2006, p. 31).

por parte de cortes nacionais aumenta também o custo do não cumprimento das normas dos tratados internacionais (ibidem, p. 130).

Todavia, o litígio é uma possível estratégia política aplicável não só a casos emblemáticos e representativos ou à construção de uma jurisprudência nacional pró-direitos humanos. Seus resultados judiciais podem também reverberar na revisão de regras e leis além de mobilizar e dar visibilidade às ações e às causas de ONGs e movimentos sociais (ibidem, p. 132). Como bem ressalta Simmons, até mesmo uma derrota em um litígio pode representar uma importante publicidade para um movimento social antes invisível.

Ademais, o litígio contribui ainda para reenquadrar demandas políticas que, a princípio, são específicas e particulares dentro do marco mais universalista e legitimador oferecido pela linguagem dos direitos humanos, tarefa que pode ser feita com relativamente poucos participantes de movimentos sociais e ONGs, o que constitui uma valiosa ferramenta para superar problemas de ação coletiva. Diante das dificuldades de mobilizar uma grande coalizão de atores interessados, o litígio pode oferecer, assim, condições para sustentar o movimento social, potencialmente alterando como as questões são concebidas, expressadas e discutidas (ibidem, p. 134).

Desenho de pesquisa, seleção de casos e operacionalização do mecanismo causal

A abordagem qualitativa e comparada desta tese justifica-se como uma contribuição inovadora à literatura crescente e em estruturação que tem salientado, a partir de análises predominantemente quantitativas, como a política doméstica é uma parte importante da explicação da efetividade das pressões internacionais de direitos humanos e dos graus observados de cumprimento das normas pelos Estados (cf. Landman, 2005; Neumayer, 2005; Cardenas; 2004; 2007; Powell; Staton, 2009; Simmons, 2009). Ainda que tais estudos quantitativos tenham contribuído enormemente com a literatura, oferecendo novos achados empíricos e problematizando proposições teóricas, não é possível desvendar mecanismos causais apenas a partir desse tipo de desenho de pesquisa, que só pode medir covariações.

Nesse sentido, estudos quantitativos têm dificuldades em identificar nuances ou fontes de comportamento, e é no mínimo problemático usar apenas os dados e conclusões por eles fornecidos para explicar a causalidade dos fenômenos observados. Dessa forma, muito embora tenham revelado a existência de certos padrões e correlações, é preciso agora esmiuçar a análise em casos particulares como se faz neste trabalho para entender os

mecanismos causais envolvidos, abrindo a “caixa preta” dos nexos de causalidade entre os fatores explicativos a partir de enfoque qualitativo e comparado. Isso porque “se os estudos quantitativos podem nos dar uma boa indicação de probabilidades, os estudos qualitativos são propensos a dar corpo aos detalhes e a melhorar nosso entendimento de diferentes situações” (Forsythe, 2011, p. 91).

Assim, o desenho de pesquisa de natureza comparada aqui proposto, desagregado regionalmente, ajudará a aprofundar nosso conhecimento sobre o que torna o cumprimento com o direito internacional dos direitos humanos especialmente problemático (Simmons, 2010, p. 293; Hafner-Burton; Ron, 2009)⁴⁷. Além disso, esta pesquisa justifica-se ainda, finalmente, por extrapolar o foco estritamente doméstico da literatura especializada sobre justiça de transição, analisando como a pressão internacional de direitos humanos – e não só cálculos e interações no plano nacional – pode impactar decisões de atores internos a respeito de como lidar ou não, mas também no modo como lidar, com o tema das graves violações de direitos humanos do passado.

Dessa forma, para testar nossa hipótese com vistas a responder a questão de pesquisa, a metodologia empregada durante a investigação empírica foi a de estudos de caso qualitativos feitos em profundidade a partir da realização de pesquisas de campo e entrevistas com atores-chave nos quatro países⁴⁸, com vistas a analisar o cumprimento de cada um dos Estados com as decisões do sistema interamericano de direitos humanos. Uma vez que nos interessava delinear de que maneira as práticas políticas de atores político-institucionais, judiciais e sociais impactaram a configuração do ambiente político, social e jurídico no qual eles se inseriam, os dados empíricos propiciados pelas entrevistas foram essenciais para a consecução da pesquisa, pois representaram a principal fonte para analisar as motivações, estratégias e interações entre os atores de interesse. Compreender as narrativas desses atores envolvidos com a temática da justiça de transição era de fundamental importância para uma análise mais completa do impacto do sistema interamericano de direitos humanos e, desse

⁴⁷ Como bem destacam Hafner-Burton e Ron (2009) em artigo que analisa a produção bibliográfica recente sobre o tema, os esforços de mensuração do impacto das pressões internacionais de direitos humanos ainda são muito incipientes (Hafner-Burton; Ron, 2009, p. 393), sobretudo no que diz respeito mais especificamente ao tema do cumprimento. Nesse sentido, para contribuir com tal trabalho de avaliação, os autores têm pedido a realização de mais estudos desagregados regionalmente, no que são acompanhados por Simmons (2010), para quem desenhos de pesquisa de natureza comparada como o aqui realizado ajudam a aprofundar nosso conhecimento sobre o que torna o cumprimento com o direito internacional especialmente problemático (Simmons, 2010, p. 293).

⁴⁸ No Peru, a pesquisa de campo na cidade de Lima ocorreu entre 15 de agosto e 15 de outubro de 2012, enquanto na Colômbia o mesmo trabalho foi desenvolvido em Bogotá entre 15 de outubro e 15 de dezembro de 2012. No México, a pesquisa de campo foi levada a cabo na Cidade do México entre 15 de janeiro e 31 de março de 2014. Finalmente, no Brasil, a investigação transcorreu nas cidades de São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro de 12 de agosto de 2014 a 26 de janeiro de 2015.

modo, as entrevistas foram fundamentais para compor o contexto histórico no qual se desenvolveram esses processos e a atuação desses atores.

Nesse sentido, as entrevistas foram realizadas em sua imensa maioria de maneira presencial⁴⁹, e sempre de modo intensivo (*in-depth*) e semi-estruturado pelo autor, a partir de um roteiro de questões e perguntas pré-determinadas, porém abertas, que variava a depender do tipo de ator entrevistado. Os tópicos dos roteiros para as entrevistas estavam embasados pela questão de pesquisa da investigação e tinham por propósito coletar dados tanto sobre a sequência temporal dos processos e eventos-chave de interesse quanto sobre as motivações e preferências dos atores envolvidos nas dinâmicas estudadas. Todas as entrevistas foram gravadas, com exceção de apenas uma, e posteriormente submetidas a uma análise substantiva do seu conteúdo para não só testar a validade da hipótese e das categorias utilizadas, mas também para construir argumentos e estabelecer uma narrativa causal entre os fatores explicativos identificados.

Já com relação à opção metodológica de privilegiar o âmbito doméstico como nível de análise, essa escolha justifica-se não só em razão dos argumentos oferecidos pela literatura relevante sobre o impacto de normas internacionais de direitos humanos, mas também porque a bibliografia sobre o sistema interamericano aponta para o fato de que a pressão internacional de natureza externa que poderia existir por parte dos Estados Unidos, do Canadá ou dos órgãos políticos da OEA sobre os Estados latino-americanos para que eles cumpram as decisões da Comissão e da Corte não se verifica (cf. Farer, 1997; Cavallaro; Brewer, 2008; Goldman, 2009).

A opção metodológica de privilegiar o âmbito doméstico como nível de análise não significa que desconsideremos as influências recíprocas entre as esferas nacional e internacional para a determinação dos resultados observados. De fato, em todos os quatro casos estudados há uma complexa confluência de fatores e interações envolvendo, por um lado, o sistema regional de direitos humanos e a atuação transnacional das ONGs, e, por outro, o contexto político interno dos países, com destaque para a atuação de atores judiciais e do Executivo. No entanto, a adoção dessa perspectiva mais holística e multifatorial lançaria luz apenas para as macrotendências e forças propulsoras por detrás dessas dinâmicas, deixando de lado nossa maior contribuição, qual seja revelar as práticas e decisões concretas por meio das quais certos atores domésticos instrumentalizaram o regime e lhe deram tração interna durante o processo de cumprimento, o que está em consonância com o enfoque

⁴⁹ Algumas entrevistas foram realizadas por telefone ou por meio de chamadas de áudio e/ou vídeo do programa de computador Skype.

analítico da literatura mais recente sobre esse tema, a qual busca justamente compreender os mecanismos causais e microdinâmicas domésticos que dão sustentação para o impacto de normas internacionais de direitos humanos.

Quanto à seleção dos casos, a maioria das pesquisas sobre justiça de transição se foca em países do Cone Sul que viveram períodos de ditadura militar, analisando sobretudo os casos de Argentina, Chile e Uruguai (cf. Skaar, 2011). No entanto, como nossa preocupação é analisar como as diferentes configurações domésticas dos países podem impactar o efeito das pressões internacionais de direitos humanos e, em especial, como um mesmo conjunto de normas tem implicações políticas em contextos diferenciados, interessa-nos muito mais investigar as perspectivas de cumprimento em distintos ambientes de transição que não só os marcados pela passagem de ditaduras para democracias, com o que expandimos também o foco da literatura para outros casos ainda não analisados.

Nesse sentido, o método de seleção de casos aqui adotado foi o de “most-different systems” (Przeworski; Teune, 1982, pp. 34-39). Em vez de escolher os casos mais parecidos entre si, o pesquisador identifica casos nos quais, numa comparação, todos os fatores explicativos plausíveis assumem valores diferentes com exceção de um único fator ou conjunto de fatores que aparecem em comum em todos os casos e produzem o resultado (*outcome*) de interesse. Como bem lembra Gerring, “o pesquisador tenta identificar casos nos quais apenas uma variável independente (X_1), assim como a variável dependente (Y), covariam [*covary*], enquanto todos os outros fatores plausíveis (X_{2a-d}) demonstram valores diferentes” (Gerring, 2007, p. 139).

Para testar nossa hipótese de acordo com esse método comparativo, selecionamos inicialmente três países (Colômbia, México e Peru) com realidades políticas e contextos transicionais totalmente distintos nos quais outros possíveis fatores explicativos que não os dois elencados em nossa hipótese – tais quais as preferências do Executivo, desenho institucional e força relativa entre civis e militares – são diferentes. Em outras palavras, tudo o mais varia ao se comparar esses países com exceção dos dois fatores explicativos por nós levantados (X_1 ; X_2) e dos graus de cumprimento que todos eles exibiram (Y), o que nos levaria então a analisar a existência ou não de mecanismos causais entre tais fatores e o *outcome* de interesse. Nesse sentido, essa metodologia permite averiguar se, na presença de ONGs e de um judiciário local tal como descritos em nossa hipótese, por mais diferentes que sejam os contextos políticos nacionais e de justiça de transição, estaríamos diante das

condições necessárias, porém não suficientes, para o impacto do sistema interamericano de direitos humanos.

Assim, em suma, nosso método de seleção de casos se adequa aos requisitos do desenho de pesquisa de tipo *most-different system* (MDS): há variância em todas ou na maioria das possíveis dimensões explicativas, mantendo-se constante apenas os fatores-chave de interesse e o resultado a explicar, no caso o cumprimento. Já a escolha do Brasil, caso em que não houve cumprimento com as decisões da Comissão e da Corte, oferece, por fim, um interessante contra-exemplo dentro desse desenho de pesquisa que permitiria explorar os efeitos da recalcitrância e resistência judicial e de padrões diferenciados de atuação da sociedade civil, abrindo a possibilidade de analisar se, de fato, a ausência dessas duas condições da nossa hipótese no caso brasileiro são responsáveis pela falta de cumprimento e impacto do sistema interamericano⁵⁰.

No entanto, para além do método comparativo, utilizamos ainda a metodologia de *process-tracing* para investigar e delinear os mecanismos e cadeias causais na análise dos casos individuais, dada a fraqueza do método comparativo em fazer inferências positivas sobre relações de causalidade, ao que se soma ainda o problema que ele enfrenta para lidar com a questão da equifinalidade, i.e., sua inabilidade de captar a possibilidade de que haja múltiplas trajetórias causais produzindo o mesmo resultado entre os casos. Assim, a utilização do *process-tracing* dentro do desenho de pesquisa comparado de tipo MDS permitiu testar se os resultados similares dos casos se deviam aos fatores explicativos-chave que eles têm em comum (George; Bennett, 2005, p. 253). Em suma, nosso desenho de pesquisa partiu do método comparativo como primeiro passo para enquadrar o problema analítico, utilizando-o como uma ferramenta de identificação de potenciais fatores e trajetórias causais que foram depois explorados e avaliados por meio da análise de casos individuais com o *process-tracing*, apropriado não só para desenhos de pesquisa de N pequeno, mas também recomendado para fazer inferências de causalidade positivas e não só de eliminação, como no método comparado.

⁵⁰ As afirmações aqui feitas sobre graus de cumprimento (Y) e presença de fatores explicativos ($X_1; X_2$) nos referidos casos baseiam-se, para cada um dos países, na seguinte literatura secundária: Brasil (Cavallaro, 2002; Engstrom, 2011; Macaulay, 2010; Mezarobba, 2004; 2006; 2011; Santos, 2007; 2009; Ventura, 2011); Colômbia (Cepeda, 2005; Díaz, 2008; 2009; Gómez, 2011; Guembe; Olea, 2006; Landau, 2005; Laplante, 2006; Laplante; Theidon, 2006); México (Acosta; Ennelin, 2006; Aguayo, 2003; Aguayo; Treviño Rangel, 2007; Bickford, 2005; Seils, 2004); Peru (Burt, 2009; Cooper; Legler, 2006; Cueva, 2006; Pegram, 2008; Root, 2007; 2009; 2011; Villarán, 2007). As pesquisas de campo e os resultados empíricos colhidos nos quatro países confirmaram em grande medida os achados desses trabalhos.

A ideia central subjacente à aplicação do método de *process-tracing* em estudos de caso é a de ir além da identificação de correlações entre variáveis independentes (X) e dependentes (Y), rastreando os mecanismos causais entre causas e resultados. Um mecanismo causal pode ser definido como “um sistema complexo que produz um resultado por meio da interação de uma série de partes” (Glennan, 1996, p. 52), ou ainda podem ser pensados como “(...) sequências de eventos ligados causalmente que ocorrem repetidamente na realidade se certas condições iniciais são dadas” e que mostram “(...) *como*, por meio de quais passos intermediários, um certo resultado deflui de um conjunto de condições iniciais” (Mayntz, 2004, p. 241), oferecendo, para isso, a especificação de cadeias causais claras. Nesse sentido, o método de *process tracing* envolve “tentativas de identificar o processo causal interveniente – a cadeia causal e o mecanismo causal – entre uma variável independente (...) e o resultado da variável dependente” (George; Bennett, 2005, pp. 206-7), o que lhe permite fazer fortes inferências causais dentro dos casos que não podem ser feitas com outros métodos das ciências sociais (cf. Beach; Pedersen, 2013, pp. 68-94).

Por fim, ainda com relação à definição dos casos, há uma crítica muito comum feita aos desenhos de pesquisa não-variantes, i.e., à seleção das observações a partir da variável dependente, já que isso introduziria um viés de seleção indesejado à pesquisa. A esse respeito, King, Keohane e Verba (1994) argumentam que desenhos de pesquisa nos quais todos os casos incluídos na análise exibem apenas um resultado na variável dependente – como seria o caso de análises de revoluções ou crises internacionais – sofrem de um viés de seleção extremo que impede a obtenção de qualquer ganho analítico sobre efeitos causais (King et al. 1994, p. 129). Os pesquisadores deveriam antes selecionar casos ao longo de toda a faixa de variação daquela variável (ibidem, pp. 141-2), de forma a permitir “pelo menos alguma variação na variável dependente” (ibidem, p. 129). Segundo os autores, não é possível explicar variações na variável dependente se não se permitir que ela varie.

Esse é, de fato, um problema para pesquisas cujo registro ontológico neo-Humeano compreende a causalidade em termos de padrões probabilísticos de associação regular entre variáveis, donde se teoriza que a ocorrência de X aumenta a probabilidade de que Y aconteça. Aqui, no entanto, ao utilizarmos o método de *process-tracing*, adotamos antes uma noção de causalidade determinística⁵¹ ligada ao conceito de mecanismos – e não de associações

⁵¹ O termo determinístico é usado para se referir às discussões sobre causas necessárias e suficientes em casos individuais (Collier; Brady; Seawright, 2004, p. 213; Mahoney, 2008, p. 417). Mahoney (2008) argumenta que não faz sentido utilizar uma compreensão probabilística de causalidade quando o foco de investigação são casos individuais e suas causas. Segundo o autor, “No nível do caso individual, a probabilidade *ex post* (objetiva) de um resultado específico ocorrer é 1 ou 0; isto é, o resultado irá ou não ocorrer (...) probabilidades singulares para

regulares⁵² – que busca desvendar as condições necessárias e/ou suficientes para a produção de um resultado. Nesse sentido, como o que nos interessa é entender a operação do mecanismo causal e quais as condições para sua ativação, e não os efeitos causais médios da variação de uma variável X sobre Y, temos que obrigatoriamente selecionar pelo menos alguns casos pela presença do *outcome* (fenômeno), ou então não seria possível observar o funcionamento do mecanismo⁵³. Desse modo, torna-se óbvio que, diferentemente do que argumentam King et al. (1994), há diferenças ontológicas entre os modos de inferência científica dos métodos quantitativo e qualitativo que fazem com que problemas colocados à análise de regressão, como o viés de seleção, não tenham a mesma centralidade para desenhos de pesquisa como o nosso (ibidem; Mahoney; Goertz, 2006)⁵⁴.

Finalmente, com relação à operacionalização da hipótese em termos de mecanismos causais, Gerring (2007) afirma que “o process tracing é convincente na medida em que as múltiplas ligações em uma cadeia causal possam ser formalizadas, isto é, diagramadas de uma maneira explícita (como uma ilustração visual e/ou um modelo matemático), e caso cada micro-mecanismo possa ser provado” (Gerring, 2007, p. 181). Assim, para melhorar e tornar mais convincente a conceptualização do mecanismo causal aqui enunciado, apresentamos abaixo uma representação gráfica de cada um dos passos da cadeia causal em termos de manifestações empíricas observáveis. Para cada uma das partes do mecanismo houve em cada um dos casos a coleta de evidências que permitiram então não só testar nossa hipótese, mas também o funcionamento e a lógica mais geral de operação do mecanismo causal.

casos não fazem sentido” (Mahoney, 2008, pp. 415-6). Como a presente pesquisa opera nesse registro ontológico de causalidade, adotamos a linguagem de condições necessárias e suficientes – bem como a de fatores explicativos e *outcome* de interesse – e não a de variáveis dependentes e independentes, ligada a uma concepção probabilística de causalidade.

⁵² Uma compreensão de causalidade que adota a noção de mecanismos não necessariamente exige a ocorrência de associações regulares, pois um mecanismo pode ser não frequente. O que de fato se necessita é que X produza Y por meio de um mecanismo causal que os conecte (cf. Beach; Pedersen, 2013).

⁵³ Para uma defesa do chamado Desenho de Resultado Positivo (*Positive on Outcome Design*) para testar condições necessárias, ver Ragin (2004). A análise dos casos onde ocorre o *outcome* (Y) permite discriminar os fatores em comum compartilhados por todas as unidades de análise, os quais são tratados então como condições necessárias para o resultado. Em outras palavras, se, por um lado, é preciso maximizar o número de observações ao longo de toda a faixa de variação para ter certeza de padrões de covariação, quando se trata, por outro lado, da análise de condições necessárias, é preciso que se tenha antes um desenho de pesquisa invariante, já que a preocupação é com a existência ou não de um *outcome* (fenômeno) e não com o quanto ele varia dado o incremento de uma variável X, valor este que constituiria, então, seu efeito causal médio.

⁵⁴ Além disso, “é simplesmente incorreto afirmar que comparações entre um pequeno número de casos com variação na variável dependente fornecem muito mais aportes de inferência causal do que um desenho sem variação. Em ambas as abordagens, quando os efeitos causais são avaliados, isso se faz fundamentalmente através de análises de tipo within-case” (Collier; Mahoney; Seawright, 2004, p.100).

Mecanismo Causal

Legenda

SIDH: Sistema Interamericano de Direitos Humanos
 EOP: Estrutura de Oportunidades Políticas
 CIDH: Comissão Interamericana de Direitos Humanos
 CoIDH: Corte Interamericana de Direitos Humanos

Fatores Contextuais (condições necessárias para gênese do movimento e formulação da queixa)

- Abertura Relativa das EOPs doméstica e internacional: percepção do SIDH como EOP mais aberta
- Carreiras de ativismo (*cause lawyering*) e estruturas de mobilização (redes de apoio para mobilização legal)

Estrutura e organização da tese

Neste trabalho argumentamos que o impacto potencial das decisões do sistema interamericano referentes à temática da justiça de transição nos casos do Brasil, Colômbia, México e Peru esteve condicionado ao papel de empreendedores de normas desempenhado por ONGs e atores judiciais domésticos, os quais tiveram de ser capazes de entender e utilizar essa normatividade internacional como uma ferramenta para o seu próprio empoderamento a fim de que o sistema interamericano pudesse exercer graus discerníveis de influência no contexto político interno desses países. Para embasar e demonstrar esse argumento, nos capítulos 1, 2, 3 e 4 expomos e analisamos os dados empíricos que sustentam nossa hipótese e confirmam o mecanismo causal construído com base na literatura sobre impacto de normas internacionais de direitos humanos e mobilização sócio-jurídica do direito.

No Peru, Colômbia e México, a presença, por um lado, de ONGs domésticas profissionalizadas de perfil transnacional e litigante, e, por outro, de juízes progressistas e abertos ao direito internacional dos direitos humanos no âmbito das Supremas Cortes locais abriu espaço para graus verificáveis de aderência e influência do sistema interamericano. Por seu turno, no Brasil, a falta de estruturas de apoio sócio-legal e político aos familiares das vítimas; o fato de a justiça de transição não ser parte da agenda das poucas ONGs brasileiras litigantes no plano internacional; e a ausência de juízes interessados em usar o sistema para marcar uma ruptura com a tradição jurisprudencial do STF levaram a um contexto de baixa permeabilidade à cascata de justiça do sistema interamericano.

Por fim, no capítulo 5 elencamos as considerações finais da tese, as principais contribuições do estudo e possíveis caminhos e abordagens para agendas futuras de pesquisa. Assim, resumimos os argumentos e conclusões mais relevantes do trabalho, ressaltando a importância que os mecanismos causais domésticos possuem para que o sistema interamericano exerça resultados práticos em termos de resultados (*outcomes*) de direitos humanos nos países, ressaltando novamente o papel da agência das ONGs e atores judiciais. Ademais, partindo dos casos do Peru, Colômbia e México, realizamos uma discussão final sobre os limites e possibilidades de retrocesso das mudanças desatadas pelo sistema interamericano.

CAPÍTULO 1 – O caso peruano

Em 1980, o Peru realizava suas primeiras eleições democráticas em mais de uma década, e o país assistia ao fim do regime militar autoritário iniciado em 1968 com o golpe de Estado do general Velasco (1968-1975). No entanto, as promessas trazidas pela transição democrática logo foram frustradas quando o Sendero Luminoso, um grupo insurgente maoísta que se destacava pela brutalidade de suas práticas terroristas, realizou seu primeiro atentado nesse mesmo ano, dando início a um sangrento conflito armado interno de longa duração. No decorrer de toda essa década, a campanha anti-subversiva dos governos democraticamente eleitos de Fernando Belaúnde (1980-1985) e Alan García (1985-1990) produziu um saldo de graves abusos de direitos humanos, e as forças de segurança do Estado não foram capazes de impedir o avanço do Sendero Luminoso (Burt, 2007; Villarán, 2007).

Nesse contexto, a grave crise político-institucional e econômica do país e o enorme descontentamento com os partidos políticos tradicionais permitiram a eleição, em 1990, de Alberto Fujimori, um candidato político *outsider* e de perfil personalista que subverteria a institucionalidade democrática peruana até a queda abrupta do seu governo no ano 2000 (Carrión, 2006). Durante esse período, o Sendero Luminoso e o Movimento Revolucionário Túpac Amaru (MRTA) foram derrotados militarmente, mas a estratégia anti-subversiva continuou a gerar sérias violações de direitos humanos⁵⁵.

Um destacamento paramilitar vinculado ao aparato de poder fujimorista, o grupo Colina, foi responsável por massacres, desaparecimentos forçados e execuções extrajudiciais em casos como *Barrios Altos* e *La Cantuta* (Burt, 2007), enquanto que a legislação antiterrorista condenou à prisão centenas de inocentes no foro militar e em tribunais de juízes sem rosto. Além disso, mesmo depois do aparente retorno do país à democracia após o autogolpe de 1992, outras medidas deixaram ainda mais patente a natureza autoritária do regime, como a expedição, em 1995, de duas leis de anistia que beneficiavam os membros do grupo Colina, o abandono da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em

⁵⁵ O conflito armado interno e a era fujimorista, classificados como o período de violência política (1980-2000), produziram um saldo de milhares de graves violações de direitos humanos, tais como execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, torturas, atos de violência sexual e massacres. Segundo as estimativas do Informe da Comissão da Verdade e Reconciliação (CVR) do Peru, 69.280 mortes ocorreram entre 1980 e 2000, das quais 46% foram provocadas pelo Sendero Luminoso e 30% por agentes do Estado (CVR, 2003, Anexo 2). Desse total de vítimas, mais de 40% dos mortos e desaparecidos se concentraram na região andina de Ayacucho, uma zona marcada pela pobreza e exclusão social na qual a população camponesa predominantemente de origem indígena foi a principal vítima da violência.

1999, e a terceira eleição presidencial de Fujimori, viabilizada por meios ilegais e fraudulentos.

Diante desse panorama e da magnitude dos abusos cometidos, poderiam parecer remotas as perspectivas de impacto do regime internacional de direitos humanos, bem como a possibilidade de realização de julgamentos orientados pela busca de verdade, justiça e reparações. Isso porque, por um lado, os atentados do Sendero Luminoso, a brutalidade da ação repressiva do Estado nos anos 1980 e a perseguição política do regime fujimorista na década seguinte haviam criado um ambiente extremamente inóspito para a atuação dos grupos de direitos humanos, as principais *constituencies* domésticas interessadas em cobrar do Estado o cumprimento das suas obrigações internacionais nessa temática (Dai, 2005), o que poderia ter comprometido a formação e posterior trabalho desses grupos. Ademais das ameaças e intimidações constantes, os ativistas eram muitas vezes retratados como simpatizantes do terrorismo.

Além disso, o Judiciário peruano, tradicionalmente ineficaz, corrupto e subordinado ao poder político (Dargent, 2009; Pásara, 2010), era incapaz de investigar e sancionar os abusos resultantes das políticas do Executivo e de sua maioria no Congresso, seja por seus vínculos com as forças políticas no poder, seja por suas ineficiências e problemas estruturais. Desse modo, a grande maioria dos magistrados favoreceu, encobriu ou ignorou as violações de direitos humanos e atos de corrupção levados a cabo pelo regime fujimorista, e os juízes simplesmente se recusavam a aplicar as garantias constitucionais e os instrumentos internacionais de direitos humanos dos quais o país era parte.

Ainda assim, a despeito de todas essas dificuldades, as organizações não governamentais (ONGs) peruanas de direitos humanos foram capazes de estruturar uma sólida trajetória de ativação do sistema interamericano (Villarán, 2007) e de construir um dos movimentos de direitos humanos mais coesos e unificados da América Latina ao longo dos anos 1990, agregado em torno da rede intitulada Coordenadora Nacional de Direitos Humanos (Youngers, 2003), fatores que contribuíram decisivamente para o envio de numerosos casos para a Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos. No âmbito do sistema judicial, por sua vez, essas decisões e normas do sistema interamericano adquiriram grande importância após a queda de Fujimori e foram cruciais para a reabertura de processos criminais.

Ancorando-se na normatividade do sistema interamericano e do Direito Internacional Penal e dos Direitos Humanos, o Tribunal Constitucional (TC) ordenou a realização de novos

julgamentos para todos aqueles que haviam sido sentenciados pela legislação antiterrorista de Fujimori⁵⁶, reconheceu a natureza contínua do crime de desaparecimento forçado, afirmou o direito à verdade e concedeu *status* constitucional aos tratados de direitos humanos. Ademais, decidiu, em resposta às sentenças da Corte Interamericana, pela inaplicabilidade das leis de anistia e pela falta de validade da competência do foro militar e de argumentos de coisa julgada em casos de graves violações de direitos humanos⁵⁷. Já no plano dos subsistemas judiciais especializados em direitos humanos, corrupção e também no âmbito da Corte Suprema, esferas responsáveis pela realização dos julgamentos, rotas e soluções jurídicas foram encontradas para aplicar as normas internacionais e obrigações decorrentes das condenações do Estado.

No total, entre 2005 e 2013, foram emitidas 60 sentenças pelo Judiciário peruano em casos de violações de direitos humanos cometidas nos anos 1980 e 1990, das quais 34 foram de absolvição (57% do total), 15 de condenação e as 11 restantes mistas, pois envolviam tanto absolvições quanto condenações. Em termos de indivíduos processados, 137 foram absolvidos, 67 foram condenados e ao menos 12 estiveram ausentes durante os julgamentos (Burt, 2013, p. 52)⁵⁸.

Em 2009, no julgamento que condenou o ex-presidente Alberto Fujimori a 25 anos de prisão por graves violações aos direitos humanos e crimes de lesa-humanidade, observa-se a coroação de toda essa nova linha jurisprudencial seguida pelos tribunais peruanos após a transição democrática, quando então eles passaram a se referir e utilizar de maneira expressa as normas e categorias legais emanadas do sistema interamericano e de outras fontes do

⁵⁶ Em resposta às várias sentenças condenatórias da Corte Interamericana sobre a jurisdição militar e os padrões do devido processo legal, o TC declarou nulas todas as sentenças emitidas por juízes militares e civis sem rosto que aplicavam a legislação antiterrorista dos governos de Alberto Fujimori, o que obrigou a realização de centenas de novos julgamentos para os membros do MRTA e do Sendero Luminoso, entre eles o próprio Abimael Guzmán. A decisão foi amplamente criticada por vários atores políticos, constituindo-se numa das mais importantes determinações já tomadas pelo TC em toda sua história.

⁵⁷ As sentenças mais emblemáticas do Tribunal Constitucional sobre esses temas são as seguintes: inconstitucionalidade da legislação antiterrorista - Exp. N°. 010-2002-AI/TC (Caso Marcelino Tineo Silva y más de 5,000 ciudadanos); direito à verdade e crime de desaparecimento forçado - STC 2488-2002-HC/TC (Caso Villegas Namuche); caráter vinculante da jurisprudência da Corte Interamericana e invalidez de obstáculos processuais frente ao dever do Estado de investigar, processar e punir casos de violações - STC 2798-2004-HC/TC (Caso Vera Navarrete) e STC 2730-2006-PA/TC (Caso Castillo Chirinos); *status* constitucional dos tratados de direitos humanos - STC 0047-2004-AI (Caso Ninaquispe); invalidez das leis de anistia e da competência do foro militar em casos de violações - Exp. N°. 679-2005-PA/TC (Caso Martin Rivas) e STC 0024-2010-AI (Caso 25% del número legal de Congresistas contra el Decreto Legislativo 1097). As decisões citadas possuem a nomenclatura oficial do Tribunal e podem ser consultadas em: <http://www.tc.gob.pe>. Acesso em: 28.jul.2014.

⁵⁸ Dados produzidos pelo “Human Rights Trials in Peru Project”, coordenado pela professora Jo-Marie Burt (George Mason University). Disponíveis em: <http://rightsperu.net>. Acesso em: 28.jul.2014.

Direito Internacional. Nas próximas seções oferecemos uma explicação sobre os fatores que tornaram essas mudanças possíveis.

1.1 As ONGs peruanas de direitos humanos

1.1.1 Surgimento e emergência

Um dos antecedentes mais importantes para o surgimento do movimento em defesa dos direitos humanos no Peru pode ser encontrado na atuação de certos setores progressistas da Igreja Católica peruana que, preocupados com a temática da pobreza e desigualdade, desenvolveram atividades de apoio, conscientização e ação social frente a organizações populares. A partir dos anos 1960, a Igreja começou a reavaliar seu papel na sociedade e, em especial, sua relação com os pobres, assumindo uma posição a favor dos setores sociais mais desprivilegiados e discriminados. Nesse sentido, o Peru foi um polo central de desenvolvimento da teologia da libertação e durante a década de 1970 a Igreja se constituiu em um importante ponto de sustentação para os crescentes movimentos sociais da época, via uma extensa rede de Comunidades Cristãs de Base, que teria efeitos decisivos sobre a estruturação dos primeiros grupos e redes de direitos humanos no país⁵⁹.

Já em 1959, a Igreja Católica Peruana organiza a primeira Semana Social, reunindo clero e leigos para discutir os grandes problemas sociais que afetavam o país. Ao longo da década de 1960, outras campanhas e semanas sociais viriam não só a consolidar a centralidade da questão social para a Igreja nesse período, e seu compromisso com temas como a Reforma Agrária, mas também passariam a atrair pessoas para essas causas, como a missionária espanhola Pilar Coll, que chegou ao Peru no final dos anos sessenta e se tornaria uma pioneira do movimento de direitos humanos com seu trabalho de agente pastoral e ativista.

Os setores progressistas da Igreja Católica encontrariam espaço e respaldo para suas atividades na Comissão Episcopal de Ação Social (CEAS). Fundada em 1965 como parte dessa opção preferencial pelos pobres da Igreja, a CEAS tinha como objetivo servir de apoio aos bispos para que eles pudessem levar a cabo ações no campo social (Youngers, 2003, p.

⁵⁹ O movimento eclesial peruano em favor da identificação da Igreja com os mais pobres tinha suas raízes nos escritos do Papa João XXIII e foi reforçado pelo Concílio Vaticano II (1962-1965) e pela reunião da Conferência Episcopal Latino-americana (CELAM) em Medellín, de 1968, que construiu o plano de ação para a implementação do Concílio Vaticano II na América Latina. De acordo com Youngers, em 1968 o sacerdote peruano Gustavo Gutiérrez Merino se referiu pela primeira vez à teologia da libertação em um encontro realizado na cidade de Chimbote, o que faz do Peru o lugar de nascimento desse que foi um dos movimentos mais importantes dentro da Igreja Católica nas últimas décadas (Youngers, 2003, p. 40)

41). Em princípio, ofereciam apoio a inúmeras organizações populares de base, associações de bairro, comitês de solidariedade paroquiais, sindicatos e agrupações de trabalhadores, o que estimulava a mobilização social desses grupos e promovia o ativismo comunitário. Em 1976 é inaugurado o Departamento de Direitos Humanos da CEAS, formalizando um trabalho pioneiro de defesa dos direitos humanos em todo o país, que seria importante, posteriormente, para a criação e institucionalização da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos, uma organização em formato de rede existente desde 1985 que congrega as principais ONGs de direitos humanos do país. De acordo com Pilar Coll, o modelo de funcionamento da CEAS foi a *Vicaría de Solidaridad* chilena. A esse respeito, ela afirma

“Eu comecei a trabalhar na Comissão Episcopal de Ação Social em 1978 e entrei justamente para organizar o serviço de direitos humanos. Tinha-se como referência o que havia ocorrido no Chile. Então alguns políticos – mas gente próxima à Igreja – como Rolando Ames, como Henry Peace (...) eram assessores da CEAS e viam como [algo] importante a ação da CEAS e que não ocorresse o que ocorreu no Chile, onde tiveram que formar a *Vicaría de Solidaridad* depois de que os problemas já eram muito agudos” (entrevista pessoal)⁶⁰.

A CEAS foi particularmente relevante porque contava com o respaldo institucional da Igreja Católica e com a legitimidade representada pela sua perspectiva ética a respeito dos direitos humanos (Drzewieniecki, 2002, pp. 520-1). Além disso, como nos lembra Youngers (2003, p. 41), a CEAS “se converteu na instituição da Igreja que promoveu a formação de bases paroquiais de direitos humanos em todo o país e definitivamente foi um dos atores chave que trabalharam para congregar esses e outros grupos com o fim de formar a Coordenadora”.

⁶⁰ Ainda sobre esse ponto, Pilar Coll diz que: “Eu recordo que quando me pediram para que eu trabalhasse na CEAS me disseram: veja, não queremos chegar tarde e queremos que se crie algo de defesa dos direitos humanos a partir da Igreja. Uma coisa muito mais modesta que o do Chile, mas no início estávamos duas pessoas e foi crescendo a equipe. Mas sim, o inspirador foi o do Chile e eu recordo ter ido a um simpósio no Chile para conhecer (...) no ano 80, por aí, fui com o Monsenhor Bambarén, que era presidente da Comissão para conhecer um pouco” (Pilar Coll, entrevista pessoal). Além de Pilar Coll, José Burneo, destacado advogado de direitos humanos, também viajou até o Chile para conhecer a atuação da *Vicaría de Solidaridad*, já que aquele era então o modelo e a referência de trabalho de direitos humanos para os ativistas peruanos que apenas começavam a desenvolver esse tipo de atividades (Miguel Jugo, entrevista pessoal). Vale observar, porém, que, ao final, o modelo da *Vicaría* do Chile, qual seja o de uma grande instituição de direitos humanos de impacto nacional vinculada à Igreja, não se concretizou. Em vez disso, várias organizações de direitos humanos foram criadas nos anos subsequentes, tanto em Lima quanto nas províncias, agrupando-se depois na Coordenadora Nacional de Direitos Humanos a partir de 1985. Por fim, com o passar dos anos e o avanço de grupos mais à direita dentro da Igreja, a CEAS diminuiu seu perfil de atividades e teve que minimizar seu trabalho de direitos humanos, adotando um enfoque mais cauteloso em resposta às mudanças da estrutura eclesial-hierárquica no Peru. Como resultado, a CEAS perdeu o protagonismo que havia exercido no início do movimento de direitos humanos (Youngers, 2003; entrevistas pessoais com Pilar Coll e Joanna Drzewieniecki).

O programa de ajuste estrutural da segunda fase do regime militar, correspondente ao governo do general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), agravaria ainda mais a situação de injustiças sociais que preocupava e mobilizava a CEAS, na medida em que o abandono das medidas sociais e econômicas mais progressistas do governo antecedente, do general Juan Velasco (1968-1975), provocou uma piora generalizada dos níveis de vida da população. Ao assumir o cargo, o novo Ministro de Economia do governo, Walter Piazza, anunciou um pacote de medidas econômicas que incluíam “maiores reduções no orçamento nacional, um aumento de 40 por cento no preço da gasolina e outras iniciativas que fizeram que o preço dos alimentos básicos aumentasse aproximadamente 45 por cento” (Youngers, 2003, p. 35).

Como resultado, tais medidas geraram uma onda de protestos públicos e greves em todo o país, com destaque para duas grandes paralisações nacionais em 1977 e 1978. Além do descontentamento frente à situação econômica, havia também uma forte oposição às medidas repressivas e às crescentes violações de direitos políticos e trabalhistas cometidas pelo governo militar. Assim, um número importante de sindicatos e um grande conjunto de organizações de base e da sociedade civil foram mobilizados pelos partidos de esquerda e tomaram as ruas para protestar contra a pobreza crescente e o caráter autoritário do regime militar. É nesse contexto de repressão do governo militar aos distúrbios civis que as primeiras organizações de direitos humanos foram criadas, com a finalidade de defender os direitos daqueles que haviam sido mortos, feridos, detidos ou demitidos de seus empregos como consequência de sua participação nas greves e protestos desse período.

Diante desse quadro, a CEAS passou a oferecer apoio às paróquias de todo o país para que elas pudessem fornecer ajuda e assistência aos trabalhadores presos durante as greves (Youngers, 2003, p. 38). A esse respeito, Youngers afirma que

“Coletaram alimentos e fundos para as famílias afetadas pelo decretos dos militares – que autorizou que os trabalhadores que haviam protestado fossem despedidos de seus empregos –, cozinhavam e levavam alimentos e outras provisões aos trabalhadores presos, formaram comissões para pressionar pela libertação dos detidos, e discutiam a difícil situação dos trabalhadores em grupos de catequistas. Na missa, os sacerdotes faziam reflexões em suas homilias sobre a situação e convidavam os trabalhadores a falar nas cerimônias para que oferecessem testemunhos diretos de suas experiências. Todos estes esforços levaram muito do alívio econômico necessário aos desempregados e às suas famílias, mas também serviram para um propósito muito maior: a tomada de consciência. Os esforços da comunidade em resposta à paralisações se converteram em uma importante ferramenta de evangelização e de educação das pessoas em temas vinculados com os direitos humanos, justiça socioeconômica e outros temas afins” (Youngers 2003, pp. 38-9).

Além disso, como afirmamos anteriormente, nesse período a CEAS criou um departamento especificamente voltado para o tema dos direitos humanos com duas áreas principais de atuação. Na primeira delas o foco central era a coleta, documentação e difusão de informações e denúncias sobre abusos e violações, ao que se somava ainda a produção de análises e publicações sobre esses temas. Já a segunda área, por sua vez, encarregava-se do trabalho de acompanhamento das vítimas e seus familiares, oferecendo assessoria legal e apoio social e econômico àqueles afetados pelas violações. Apesar de contar inicialmente com uma equipe pequena, mas que possuía a presença de figuras posteriormente centrais para o movimento de direitos humanos como Pilar Coll e José Burneo, o impacto desse departamento era ampliado “pela grande rede de agentes pastorais vinculados à CEAS, que proporcionavam três serviços essenciais: a obtenção e difusão rápida de informação, a confirmação da informação, e o apoio de iniciativas surgidas fora de Lima, no interior do país” (Youngers 2003, p. 42).

Ao mesmo tempo, por outro lado, muitos militantes políticos esquerdistas e estudantes vinculados à chamada “Nova Esquerda” envolviam-se nessa mesma época também cada vez mais com as distintas comunidades e organizações de base peruanas, “desde comitês vicinais em Villa El Salvador, passando por sindicatos mineiros até federações camponesas” (Youngers, 2003, p. 54). Esses grupos eram compostos não pelos partidos marxistas-leninistas ou maoístas, que faziam parte do tradicional panorama político-partidário peruano, mas sim por grupos mais heterodoxos e cosmopolitas como a Vanguarda Revolucionária e o Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR). Assim como os setores mais progressistas da Igreja, esses ativistas também passaram a desenvolver trabalhos de apoio aos afetados pela repressão do regime militar, ajudando os presos e seus familiares. A partir do anúncio de eleições para a Assembleia Constituinte em 1978, eles optaram por participar institucionalmente da política eleitoral-democrática que devolveria o poder para os civis, vendo nessa via uma maneira de melhorar sua projeção política, já que a maioria da população apoiava a realização de eleições e o retorno do país ao regime democrático. Como resultado dessas escolhas e ações, tais ativistas puderam então superar a identificação da bandeira dos direitos humanos com a agenda da burguesia e direcionaram crescentemente seus esforços e compromissos para esse campo de atuação. Embora muitos mantivessem ainda nessa fase a retórica revolucionária, esses processos significavam um ponto de ruptura para muitos grupos radicais de esquerda, comprometidos com o ideário da luta armada e das ações clandestinas.

Dessa forma, em suma, as greves de finais dos anos 1970 e a resposta dos militares contra esses protestos marcam um momento decisivo para o nascimento do movimento peruano de direitos humanos tanto do ponto de vista dos ativistas religiosos quanto daqueles da esquerda. Diferentemente das ditaduras do Cone Sul, o regime militar do general Velasco tinha tido um caráter relativamente progressista e uma orientação de esquerda⁶¹, o que permitiu, segundo Drzewieniecki (2002) e Youngers (2003), o desenvolvimento de uma forte rede de organizações dos setores populares e dos movimentos sociais. De acordo com Youngers, o governo do general Velasco buscou mobilizar o apoio público ao regime por meio de uma estratégia de integração social vertical e corporativista. Em termos concretos: “a intenção era que as instituições auspiciadas pelo Estado mobilizassem recursos e benefícios políticos para as organizações de base, as quais, por sua vez, teriam de canalizar a informação relativa às suas necessidades diretamente através dessa estrutura piramidal, evitando, assim, a intervenção dos partidos políticos ou de outros intermediários” (Youngers, 2003, pp. 30-1). Contudo, com o passar do tempo, o governo militar de Velasco foi incapaz de exercer esse grau desejado de controle sobre as organizações sociais e, no lugar disso, o efeito observado foi a geração de novos movimentos sociais, organizações populares e comitês vicinais entre os peruanos pobres da cidade e do campo que seriam apoiados e estimulados tanto pelos setores progressistas da Igreja quanto pelos ativistas de esquerda (ibidem).

Inicialmente, a atuação dos grupos de direitos humanos, tanto daqueles ligados à esquerda, quanto aos religiosos, ocorria a partir de um tipo de trabalho social que era percebido por eles como parte integral de uma luta muito mais ampla para transformar a sociedade peruana como um todo, a fim de pôr fim às injustiças econômicas, políticas e divisões de classe (Drzewieniecki, 2002, p. 521; Youngers, 2003, p. 37). Tal entendimento mais focado na dimensão coletiva dos direitos sociais e econômicos progressivamente iria se encaminhar para a defesa e promoção dos direitos humanos mais tradicionais, i.e., os direitos individuais civis e políticos à medida que a violência do conflito armado interno se alastrou pelo país depois do surgimento do Sendero Luminoso, em 1980, quando então a premência dos massacres, desaparecimentos e execuções extrajudiciais levariam o movimento a redirecionar sua agenda.

A esse respeito, Drzewieniecki afirma que nesse período “os direitos humanos não se concebiam em termos de direitos individuais, e os primeiros ativistas tinham pouco ou

⁶¹ Youngers afirma, a esse respeito, que “O governo militar do Peru, liderado pelo general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), levou a cabo uma série de reformas que haviam estado por várias décadas na agenda das forças progressistas, inclusive uma reforma agrária radical e a nacionalização dos recursos naturais” (Youngers, 2003, p. 30).

nenhum conhecimento sobre os instrumentos internacionais de direitos humanos” (Drzewieniecki, 2002, p. 520). Desse modo, tanto as agrupações provenientes da esquerda quanto aquelas vinculadas à Igreja progressista “percebiam seu trabalho como uma parte integral do trabalho político ou religioso com os setores populares para obter mudanças fundamentais na sociedade peruana” (ibidem).

O encontro entre esses dois grupos que formariam o núcleo do movimento de direitos humanos não foi, porém, isento de tensões. Apesar de participar das eleições, a maioria dos partidos de esquerda ainda apoiava no início dos anos oitenta a necessidade da luta revolucionária para alcançar o objetivo da justiça social, posição que só seria abandonada definitivamente à medida que incrementaram as atividades terroristas do Sendero Luminoso (Drzewieniecki, 2002, pp. 519; 521-2)⁶². No entanto, de acordo com Rolando Ames, destacado membro da esquerda católica laica, ainda que houvesse consciência entre os dois grupos das suas diferenças filosóficas, existia também uma relação amistosa e respeitosa, pois mesmo não pertencendo a partidos de esquerda os membros de grupos católicos eram reconhecidos como progressistas em razão do seu trabalho com setores populares (Rolando Ames, entrevista pessoal). Francisco Soberón, fundador da organização não governamental (ONG) APRODEH (Associação Pró Direitos Humanos) e militante histórico de esquerda, acredita que a aproximação entre os grupos foi facilitada por um contexto de problemas e violações extremamente graves, sobretudo quando o Sendero Luminoso começou a atacar líderes locais de esquerda, das organizações de base e os ativistas católicos (Francisco Soberón, entrevista pessoal). Essa posição é corroborada por outros ativistas, como Pilar Coll, e também pelo estudo de Youngers (2003), para quem a brutalidade das ações do Sendero Luminoso, seu repúdio às normas do Direito Internacional Humanitário e sua escolha deliberada de alvos civis “facilitaram que os grupos de direitos humanos se unissem no seu rechaço ao Sendero e que buscassem estratégias coletivas para se proteger do mesmo” (Youngers, 2003, p. 131).

⁶² Além disso, apesar do forte discurso de condenação dos atos de terrorismo do Sendero Luminoso de todas as organizações de direitos humanos, alguns grupos da esquerda não condenavam totalmente a possibilidade de uso da violência política. Isso porque, em contextos diferentes ao do Peru, consideravam que essa poderia ser uma opção legítima em casos de autodeterminação e libertação dos povos (Youngers, 2003, p. 123). Ainda assim, apesar dessas tensões iniciais, a Coordenadora Nacional de Direitos Humanos firmaria alguns anos depois uma posição bastante clara de defesa do direito à vida e de rechaço à violência utilizada pelo Sendero. Nesse sentido, Carlos Basombrío, um proeminente ativista peruano de direitos humanos afirma que “Nós decidimos denunciar todos e cada um dos crimes cometidos pelo Sendero Luminoso com a mesma energia e convicção com a que denunciávamos as violações do Estado. Ademais, ao nos diferenciarmos da maioria dos grupos de direitos humanos da América Latina, rompemos com a ideia de neutralidade, ou de tentar simplesmente humanizar os conflitos (...) sentíamos solidariedade com o desejo da sociedade civil de derrotar o Sendero Luminoso e apoiávamos os esforços legítimos do Estado para alcançar esta meta”. Citado em Youngers, 2003, p. 229.

Além da Comissão Episcopal de Ação Social (CEAS), outra organização pioneira de direitos humanos que surgiu no final dos anos 1970 foi a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CONADEH). Sediada em Lima, assim como a CEAS, ela também conseguiu se estruturar em outras partes do país e desempenhou um papel crucial para a fundação da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos. De fato, a CONADEH foi a primeira tentativa de formar uma coalizão nacional de diversos grupos e pessoas que se orientasse para a defesa dos direitos humanos, e que congregasse não apenas o setor progressista da Igreja, mas também líderes políticos de esquerda e setores progressistas da Igreja Evangélica e, em particular, da Comissão Evangélica Latino-Americana de Educação Cristã (CELADEC) (Youngers, 2003, pp. 58-61). Ao final, entretanto, a CONADEH fracassou na consecução de seus objetivos iniciais e sua meta de criação de uma organização com presença nacional acabou sendo realizada por meio da formação da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos em 1985. Segundo Youngers (2003, pp. 58-60) e Pilar Coll (entrevista pessoal), a forte influência dos partidos políticos dentro da CONADEH, dentre os quais o MIR, e seu desejo de se apropriar dessa iniciativa fizeram que ela perdesse a possibilidade de alcançar uma presença politicamente pluralista, o que resultou na saída de vários de seus membros fundadores. Assim, por fim, a CONADEH reorientou seu trabalho e se converteu apenas em outra ONG de direitos humanos, cujo nome foi alterado para Comissão de Direitos Humanos (COMISEDH)⁶³.

Ao mesmo tempo em que a CEAS e a CONADEH se consolidavam, outras organizações de direitos humanos geralmente denominadas como Comitês de Direitos Humanos (CODEH) se formaram em cidades-chave de todo o país com uma grande variedade de indivíduos e representantes de organizações de base e sindicatos preocupados com questões de direitos humanos que afetavam as populações locais (Drzewieniecki, 2002, p. 520). Diferentemente dos grupos formados durante a segunda metade dos anos 1980 e na década de 1990, a maioria destes primeiros grupos foi influenciada fortemente pelos partidos políticos de esquerda e, embora não dependessem da Igreja, eles contavam frequentemente

⁶³ Segundo Pilar Coll, “Existia uma Comissão Nacional de Direitos Humanos, mas que não chegou a se consolidar porque houve muitas tentativas de captá-la politicamente (...) Não se consolidou. Não se entenderam (...). Este é um problema muito comum, a vontade de algum partido político de se apropriar do organismo de defesa dos direitos humanos, e a coisa ao final se transformou em uma ONG que existe até hoje, que é COMISEDH” (entrevista pessoal). Passada a fase inicial de maiores divisões internas, correspondente ao período em que José Burneo foi diretor da CONADEH, Pablo Rojas foi contratado para assumir a direção desse grupo. De acordo com Youngers (2003), ele possuía importantes contatos na Europa e havia participado nos anos anteriores de várias redes de solidariedade que apoiavam os ativistas de direitos humanos no Chile, Argentina e em outros países latino-americanos com ditaduras militares (Youngers, 2003, pp. 60-1).

com a participação e apoio político de religiosos para o desenvolvimento de suas atividades (Youngers, 2003, pp. 61-2).

Nos anos 1980, com o surgimento do Sendero Luminoso se inicia um segundo período no desenvolvimento do movimento de direitos humanos que encerra esse primeiro ciclo marcado pela emergência da CEAS, CONADEH e CODEHs. Se essas organizações tinham sido marcadas por seus esforços de oposição à repressão política frente às greves e outras formas de mobilização social, dando atenção especial ainda para as questões socioeconômicas e direitos trabalhistas, os novos grupos de direitos humanos criados a partir dos anos 1980 como APRODEH (Associação Pró Direitos Humanos), CAJ (Comissão Andina de Juristas), Seção Peruana da AI (Anistia Internacional) e IDL (Instituto de Defesa Legal) terão de lidar com o surgimento da violência política generalizada e com violações relacionadas mais diretamente com o direito à vida e à integridade física. O foco em um trabalho inicialmente social passa a se dirigir aos direitos civis e políticos básicos, o que impacta a agenda tanto dos primeiros grupos de direitos humanos quanto desses novos organismos, deixando assim pouco espaço para os direitos sociais, econômicos e culturais. Além disso, diferentemente das organizações da primeira geração, esses grupos centrarão seus esforços na utilização da Declaração Universal dos Direitos Humanos e de outros convênios e tratados internacionais, o que inaugurará, por conseguinte, um tipo de discurso diferente e novas formas de atuação das organizações de direitos humanos.

Frente à inatividade e cumplicidade das autoridades estatais e tribunais domésticos nos casos das graves violações que começaram a se avolumar nesse período, as ONGs peruanas de direitos humanos passaram a recorrer de maneira mais intensa e contínua à atuação no âmbito transnacional. Como resultado, a partir de meados dos anos 1980 se inicia um consistente processo de crescente utilização de vários mecanismos internacionais de direitos humanos, ao que se soma ainda o adensamento e construção de novos vínculos com ONGs internacionais que atingirá seu ápice na década seguinte. A documentação de casos e produção de informações e denúncias a respeito das violações de direitos humanos passam cada vez mais a ser feitas por equipes de ativistas treinados e, em especial, advogados, de acordo com os padrões normativos e narrativas empregados tanto pelos organismos intergovernamentais da ONU (Organização das Nações Unidas) e OEA (Organização dos Estados Americanos) quanto pelos ativistas de organizações como AI, HRW (Human Rights Watch) e WOLA (Washington Office on Latin America).

Tais mudanças na forma de produção do conhecimento sobre os direitos humanos se integravam ainda tanto à apresentação de casos frente à CIDH (Comissão Interamericana de Direitos Humanos) e Comissão de Direitos Humanos da ONU quanto a estratégias de *lobby* e incidência política com governos europeus, relatorias de direitos humanos das Nações Unidas e com o Departamento de Estado e Congresso norte-americanos, a fim de atrair a condenação internacional dessas instâncias contra o país. Assim, em suma, a esfera internacional e suas instâncias e fóruns de direitos humanos se converteram em um espaço de atuação privilegiada e prioritária para as ONGs peruanas desde pelo menos finais da década de 1980, conformando, desse modo, ao longo dos anos seguintes uma estratégia “completamente racional, completamente clara e buscando resultados imediatos” (entrevista pessoal, Miguel Jugo, ex-ativista da APRODEH e secretário executivo da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos).

Dentro desse processo, em 1981, a seção peruana da Anistia Internacional foi reorganizada e fortalecida como resultado de uma visita do Secretariado Internacional dessa organização ao Peru⁶⁴. Como lembram Youngers (2003), Drzewieniecki (2002) e Carmen Rosa Cardoza, ativista histórica da seção peruana (entrevista pessoal), as regras e diretivas internas da Anistia Internacional não permitiam que seus grupos locais trabalhassem em casos de direitos humanos dos seus próprios países, regra que só seria flexibilizada a partir dos anos 2000 (Carmen Rosa Cardoza, entrevista pessoal). No entanto, apesar dessa limitação, a seção peruana da AI contribuiu de maneira decisiva para a formação de quadros de ativistas e para a difusão tanto dos mecanismos internacionais de direitos humanos quanto das normas que tipificavam legalmente as violações específicas nessa temática. Ativistas importantes como Rosa Maria Mujica e Sofía Macher, que seriam Secretárias Executivas da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos nos anos 1990, e outras figuras relevantes do movimento peruano de direitos humanos como Hans Landolt, Joanna Drzewieniecki e Oscar Peña iniciaram suas atividades na AI. Além disso, ainda que os membros da AI não pudessem trabalhar em casos nacionais, havia uma importante colaboração informal com seus colegas que o faziam desde as ONGs peruanas (Joanna Drzewieniecki e Carmen Rosa, entrevistas pessoais).

A esse respeito, Carmen Rosa Cardoza, ativista histórica da seção peruana da AI, afirma que

⁶⁴ Em meados dos anos 1970, como parte da sua política de expansão e crescimento em diversas regiões do mundo, a Anistia Internacional estabeleceu contatos iniciais no Peru com Laura Caller e Carmela Izaguirre. Será apenas em 1981, porém, que uma seção propriamente dita será criada de fato no país (cf. Youngers, 2003, pp. 462-463).

“A Anistia tinha um convite como convidado especial na Coordenadora Nacional de Direitos Humanos⁶⁵, quer dizer, Oscar Peña, por exemplo, estava aí e escutava tudo o que acontecia. Porque, ademais, a Coordenadora Nacional era a instância da qual necessitavam os investigadores da Anistia quando vinha o Secretariado Internacional. Quem eram os contatos? Era a Coordenadora Nacional e suas diferentes instituições (...) Nós jantávamos com eles, falávamos com eles, lhes arranjávamos entrevistas porque tínhamos também gente que era importante [para eles] conhecer” (entrevista pessoal).

Nesse sentido, Drzewieniecki (1999) afirma que a seção peruana da AI contribuiu para a “difusão de informação acerca do movimento mundial de direitos humanos e instrumentos internacionais de direitos humanos, e sobre tipos específicos de violação dos direitos humanos, tais quais a tortura” (Drzewieniecki, 1999, p. 9 *apud* Youngers, 2003, pp. 89-90). Desse modo, converteu-se em um ator-chave devido à sua contribuição para a formação e desenvolvimento profissional de grupos locais de direitos humanos, “estabelecendo diretivas e padrões claros para documentar imparcialmente os casos de violações dos direitos humanos dentro do marco das normas internacionais de direitos humanos” (Youngers, 2003, p. 90).

Pouco tempo depois da reestruturação da seção peruana da AI, cria-se em Lima, em 1982, a Comissão Andina de Juristas, outra organização que desempenhou um papel central dentro do movimento de direitos humanos do Peru. Ademais de atrair a atenção internacional para o país, a CAJ fornecia o conhecimento especializado na área jurídico-legal necessário para a internacionalização das estratégias de pressão das ONGs peruanas, moldando assim o debate sobre o tema e, em especial, sobre os caminhos e possibilidades de uso dos tratados e mecanismos internacionais de direitos humanos. Tal organização seria dirigida durante muitos anos pelo então já respeitado advogado Diego García-Sayán, que futuramente desempenharia as funções de Ministro de Justiça e de Relações Exteriores do Peru, além de ocupar a Presidência da Corte Interamericana de Direitos Humanos entre 2010 e 2014⁶⁶. Segundo Youngers (2003, pp. 90-91), García-Sayán iniciou seu trabalho no mundo dos direitos humanos oferecendo assistência legal a comunidades rurais nos anos 1970, até que estabeleceu contatos com a Comissão Internacional de Juristas (CIJ) de Genebra anos mais tarde, o que lhe permitiu participar em um encontro em Bogotá em 1979 no qual a CIJ decidiu

⁶⁵ A Anistia Internacional nunca foi membro da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos em razão de se tratar de uma ONG internacional, mas sua seção peruana participa da Coordenadora como “convidada permanente”.

⁶⁶ Ademais desses cargos, García-Sayán foi eleito em 1988 representante da América Latina ante o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários da ONU. Enrique Bernal, outro membro fundador da CAJ, também foi Relator Especial das Nações Unidas sobre utilização de Mercenários entre os anos de 1987 e 2004, o que evidencia as conexões de integrantes-chave da CAJ com diversas redes de direitos humanos, dentre as quais aquelas envolvendo advogados internacionais, acadêmicos especializados no tema, diplomatas e funcionários da ONU.

abrir uma filial na região andina. Três anos depois do encontro, em 1982, fundou-se então finalmente a CAJ, cujo escritório central se estabeleceu não em Bogotá, como previsto originalmente, mas sim em Lima.

De acordo com Enrique Bernales, ex-senador peruano, ex-integrante da Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação (CVR) e membro da CAJ, a criação da organização

“foi uma iniciativa da Comissão Internacional de Juristas com sede em Genebra que viu por conveniente procurar ter uma filial para os países andinos, países que neste momento ingressavam em uma etapa de vivências democráticas (...) Era um momento importante para o fortalecimento do funcionamento cabal da justiça e em particular dos direitos humanos, de maneira que se criou a Comissão Andina de Juristas com uma vinculação orgânica, substantiva com a Comissão Internacional de Juristas” (entrevista pessoal).

De acordo com Youngers (2003), a CAJ desempenhou um papel diferente em comparação ao das outras organizações de direitos humanos peruanas. Em primeiro lugar, tratava-se de uma organização regional que proporcionava informações sobre direitos humanos em todos os países andinos e que às vezes chegava a reunir grupos nacionais de direitos humanos da região, o que “facilitou o contato entre os incipientes grupos peruanos de direitos humanos com seus colegas regionais” (Youngers, 2003, p. 91), expondo-os, portanto, às experiências da rede latino-americana de ativismo transnacional. Além disso, apesar da sua ênfase jurídica, a CAJ não apresenta litígios internacionais nem presta serviços de defesa legal de vítimas de abusos como as outras organizações de direitos humanos, já que sua especialização é “a provisão de capacitação e apoio técnico ao pessoal do Poder Judicial e aos defensores não governamentais com o fim de fortalecer sua capacidade de ofertar ou promover a justiça de maneira efetiva” (Youngers, 2003, p. 91), contribuindo assim para a melhora dos sistemas judiciais locais e para a especialização dos membros das organizações locais de direitos humanos que lidam com o setor legal e de aplicação de normas⁶⁷.

Desse modo, a CAJ foi, desde sua criação, um centro irradiador de *expertise* legal, que não só articulava juristas, juízes, professores de Direito e advogados renomados e progressistas dos vários países andinos, como Diego García-Sayán e Gustavo Gallón, mas que também conectava esses atores tanto com a projeção política e as importantes redes internacionais da CIJ quanto com as mais recentes discussões legais e doutrinárias em questões relativas à aplicação do Estado de Direito e respeito aos direitos humanos. Assim, a

⁶⁷ Embora não seja membro da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos, a CAJ participa como convidado permanente do seu Comitê Executivo, tal qual a seção peruana da Anistia Internacional e a Comissão Episcopal de Ação Social (CEAS).

CAJ era um catalizador para a aplicação das normas internacionais de direitos internacionais dentro do Direito interno peruano, estabelecendo desde muito cedo contatos formais com a OEA e, em particular, com a Comissão e Corte Interamericanas, e também com o sistema universal das Nações Unidas, onde seu *status* consultivo conquistado em 1987 lhe permitia participar das assembleias anuais da Comissão de Direitos Humanos da ONU e ter acesso a outras importantes instâncias intergovernamentais.

A esse respeito, Enrique Bernales lembra que

“Foram anos de uma difusão muito intensa destes instrumentos [internacionais de direitos humanos]. Bom, em primeiro lugar, difundir as Constituições novas, porque no Peru havia uma nova Constituição (...) Era um momento de fortalecimento da democracia e, por conseguinte, de assumir uma posição mais clara em favor dos direitos fundamentais na medida em que as novas Constituições incorporavam com o nome de direitos fundamentais a praticamente todas as normas reconhecidas como direitos humanos nos tratados internacionais, tanto o interamericano como os tratados das Nações Unidas (...) A abordagem destes anos (...) foi trabalhar primeiro na difusão dos instrumentos. Em segundo lugar, ensinar a relação existente entre os tratados internacionais dos que nossos países eram parte e o Direito nacional. E, em terceiro lugar, um trabalho muito intenso de capacitação entre juízes e promotores. Durante praticamente toda a década dos oitenta, a Comissão Andina fez trabalhos de capacitação de juízes sobre o conhecimento e sobre o uso dos instrumentos internacionais de direitos humanos (...) Facilmente foram um número superior a mil entre juízes e promotores que receberam esta capacitação, de maneira que, neste sentido, a vinculação orgânica da Comissão com os direitos humanos e a vigência efetiva dos instrumentos internacionais foi algo em que se trabalhou muito rapidamente (...) Nosso trabalho consistiu em ensinar-lhes [a juízes e promotores] que, em realidade, quando a norma nacional era insuficiente ou não existente, na medida em que estes tratados passavam a ser parte do direito nacional, estavam [eles] em perfeita possibilidade de sua utilização” (entrevista pessoal)⁶⁸.

Miguel Jugo, ex-ativista da APRODEH (Associação Pró Direitos Humanos) e Secretário-Executivo adjunto da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos em 2012, assinala também o papel de capacitação e formação desempenhado pela CAJ, que organizava oficinas anuais de difusão dos instrumentos internacionais de direitos humanos a partir do final dos anos oitenta para os membros das demais ONGs peruanas. Segundo Jugo, embora a CAJ não pudesse apresentar litígios diante do sistema interamericano, García-Sayán e seus demais membros tinham interesse em que os ativistas de direitos humanos peruanos usassem o sistema, e por conta disso adotaram uma dinâmica de treinamento dos membros

⁶⁸ Hugo Rodríguez, atualmente membro da COMISEDH e ex-integrante da CAJ, também afirma sobre esse período que “como instituição [CAJ] fomos os primeiros a trabalhar de maneira sustentada com magistrados em torno aos direitos fundamentais; em particular – vale a pena complementar agora – recorrendo a cursos sobre as denominadas Ações de Garantia (Habeas corpus e Amparo especialmente, embora também a Ação de Inconstitucionalidade), que facilitaram a utilização do direito internacional de direitos humanos por parte de alguns juízes” (Hugo Rodríguez, entrevista pessoal).

dessas organizações durante esse período com a finalidade de difundir os meios de ativação e vantagens do uso do sistema (entrevista pessoal).

Outra importante organização de direitos humanos criada nesse mesmo período foi a Associação Pró Direitos Humanos (APRODEH), cujos membros se reuniram inicialmente para apoiar o trabalho de um grupo de congressistas de esquerda recém-eleitos. Segundo Youngers (2003, pp. 91-93), muitos desses ativistas compartilhavam afinidades políticas com Javier Diez Canseco, político de esquerda e um dos membros mais ativos da Comissão de Direitos Humanos do Congresso, e uma parte central do seu trabalho se orientou para o tema dos direitos humanos até que, em 1982, algumas dessas pessoas que apoiavam essa Comissão começaram a discutir a ideia de formação de uma ONG independente como resposta à espiral de violência política do país, dado que a Comissão não era capaz de oferecer ajuda direta ao número crescente de vítimas do conflito armado.

Nesse contexto, em 13 de setembro de 1983, a APRODEH foi criada sob o comando de Francisco Soberón, e se transformaria nas décadas seguintes em uma das mais importantes ONGs de direitos humanos do Peru, exercendo um papel de protagonismo tanto no interior da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos⁶⁹ quanto na cena internacional, especializando-se na apresentação de casos de denúncias de violações aos sistemas interamericano e das Nações Unidas. Segundo Youngers (2003, p. 92), sua origem lhe deu a vantagem de ter acesso à informação oficial do Congresso, o que facilitou o início de suas investigações sobre direitos humanos e suas atividades de defesa legal.

Além disso, as viagens de seus ativistas para as zonas de emergência e as redes progressistas de base de que ela dispunha em todo o país a converteram em uma organização-chave, junto com CEAS e COMISEDH, na documentação e denúncia dos casos de violações que ocorriam nos anos oitenta no Peru. Segundo Gloria Cano, advogada da APRODEH, é assim que, em coordenação com outros organismos, chegou-se inclusive a uma espécie de divisão do trabalho: “Enquanto a APRODEH fazia algumas ações internas, uma equipe jurídica da CEAS ficava encarregada de iniciar ações internacionais ante o sistema

⁶⁹ A esse respeito, Youngers (2003) salienta que Francisco Soberón ganhou a reputação de ser um conciliador e de estar disposto a priorizar os interesses da Coordenadora, mesmo quando eles se chocavam com os interesses da sua própria organização, o que fez que a APRODEH se transformasse em um dos membros mais ativos e leais da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos. Nesse sentido, a autora afirma que “um dos grupos mais identificados com um ponto de visto político [de esquerda] se caracterizou por seus desejos de superar as diferenças políticas com o fim de trabalhar pelo bem do movimento” (Youngers, 2003, p. 94). Tal caracterização é confirmada pelo testemunho de Pilar Coll, primeira Secretária Executiva da Coordenadora. Segundo ela, apesar da vinculação da APRODEH com os partidos políticos de esquerda, “Francisco Soberón é um tipo de uma qualidade humana extraordinária e se lhe podia dizer quando havia que emitir um comunicado: “veja, isso não vai ter consenso e nós não emitimos algo que não tenha consenso”. E ele aceitava” (entrevista pessoal).

interamericano” (Gloria Cano, entrevista pessoal). No entanto, com o agravamento do conflito e da situação de impunidade “muitos organismos começamos a apresentar de motu próprio algumas ações ante o sistema interamericano” (Gloria Cano, entrevista pessoal). Isso levou inclusive a que a APRODEH tomasse a decisão de ter uma maior preparação para litigar, não só em conjunto com outras organizações como o CEJIL (Center for Justice and International Law), mas também de maneira independente.

Assim, por conseguinte, desde muito cedo, ainda na fase inicial do conflito armado, a APRODEH e a CEAS já haviam começado a interagir com o sistema interamericano. Segundo Francisco Soberón, “a partir de 85 que começamos a conhecer algumas das atividades da Comissão Interamericana. Começamos a estabelecer contato, a explorar como funcionava o mecanismo, a investigar o que podíamos realizar” (Francisco Soberón, entrevista pessoal). Nesse sentido, ele destaca ainda que, nesse período, paralelamente à apresentação de casos ao Grupo de Trabalho sobre Desaparições Forçadas da ONU, “começamos a enviar informação sobre os temas que nos preocupavam pelo contexto do conflito armado interno e da violência política, sobretudo a prática do desaparecimento forçado que no Peru começou no ano de 83” (Francisco Soberón, entrevista pessoal)⁷⁰.

Com o passar dos anos, a APRODEH e as demais ONGs peruanas de direitos humanos se familiarizaram com o funcionamento do sistema e com o da CIDH, em particular, mas o número de casos individuais aceitos era ainda relativamente pequeno porque a estratégia da CIDH de advocacia política (*political advocacy*) por meio da realização de visitas *in loco* que predominava sobre o sistema de casos (Villarán, 2007, pp. 97-8; Goldman, 2009; Farer, 1997). Em 1989, a CIDH promoveu sua primeira visita ao Peru, quase dez anos depois de iniciado o conflito armado entre as forças de segurança do Estado e o Sendero Luminoso. Soberón recorda então que a APRODEH junto de outras organizações acompanhou essa visita *in loco* da CIDH, “mas ainda sem muitas expectativas de resultados” (Francisco Soberón, entrevista pessoal). De modo similar, no que diz respeito ao envio de casos à CIDH, ele afirma que nesse período “Na Comissão não tínhamos muitas expectativas de que necessariamente os casos chegassem à Corte” (Francisco Soberón, entrevista pessoal).

Uma grande frustração se uniria, porém, nessa mesma época, a essa falta de expectativas sobre o impacto potencial positivo das ações da Comissão que existia entre a APRODEH e outras ONGs peruanas quando, pela primeira vez, a CIDH resolveu enviar um

⁷⁰ Em outra entrevista, Soberón afirma que “As primeiras petições preparadas pela APRODEH foram enviadas em torno de 1983, depois que o estado de emergência foi declarado em Ayacucho em 1982. Em fevereiro nós recebemos aproximadamente 70 denúncias de desaparecimentos forçados e começamos a explorar a rota do sistema interamericano” (citado em Villarán, 2007, p. 122).

caso do Peru à Corte Interamericana. Assim como no que dizia respeito à sua relação com a CIDH, a primeira experiência da APRODEH de fazer um caso chegar até a Corte ocorreu também de modo muito rápido, em finais da década de 1980 com o caso Cayara, um massacre ocorrido em Ayacucho no primeiro governo de Alan García (1985-1990). Tratava-se de um caso apresentado conjuntamente com a Anistia Internacional e Human Rights Watch entre os anos de 1988 e 1989, mas que, segundo Soberón, “foi uma experiência frustrante, porque a Comissão [Interamericana] cometeu um erro de manejo no caso” (entrevista pessoal)⁷¹. Depois de enviá-lo à Corte, a CIDH o retirou e quando voltou a apresentá-lo o Estado peruano questionou tal decisão, o que fez que a Corte o rechaçasse, motivando a AI inclusive a desistir de utilizar o sistema⁷².

Apesar dessa frustração inicial, do fato de que a CIDH tenha sido um autor praticamente ausente durante o auge do conflito armado e de outros problemas, como o fato de que a APRODEH e outras organizações tenham demorado muitos anos em conseguir que a Comissão emitisse informes sobre vários casos acumulados, a decisão tomada foi a de não desistir de recorrer ao sistema interamericano. Pelo contrário, a experiência com o caso Cayara foi aproveitada como um momento de aprendizagem. Desse modo, Soberón assinala de modo enfático que

“Persistimos. Isso é creio o que sim nos tem caracterizado: persistir. E de fato então é depois de muitos anos que conseguimos apresentar o caso Barrios Altos que demorou tanto desde que os fatos ocorreram em 91 até conseguir que o caso ingresse

⁷¹ Segundo o ativista, “Era nossa primeira experiência e de alguma maneira a Human Rights Watch estando em Washington tinha maior acesso ao sistema. A Anistia Internacional também tinha uma equipe de juristas com experiência de Direito Internacional. Então sem dúvidas que foi um suporte decisivo a colaboração” (Francisco Soberón, entrevista pessoal). Embora Soberón afirme que a Anistia Internacional participou da apresentação do caso, o informe oficial da CIDH menciona apenas a Americas Watch e APRODEH como peticionários. Nos dias 18, 20 e 24 de maio de 1988, a CIDH recebeu pedidos de ação da APRODEH frente ao massacre ocorrido em Cayara, enquanto que em 17 de novembro desse mesmo ano a Comissão recebeu uma denúncia formal de parte da Americas Watch, que seria então unida às comunicações prévias da APRODEH. A esse respeito, consultar *Demanda e Informes Sobre el Caso Cayara - Peru*, OEA/Ser.L/V/II.83, 12 March 1993. Disponível em: <http://www.cidh.org/countryrep/cayarasp/indice.htm>. Último acesso: 24 de abril de 2015.

⁷² Ao recorder os detalhes processuais e eventos envolvidos na decisão da CIDH de retirar o caso Cayara da análise da Corte, Juan Méndez, então membro da Americas Watch, recorda em entrevista concedida a Susana Villarán que “O caso foi apresentado à Corte, mas ao mesmo tempo uma carta chegou a Washington do governo peruano, requisitado que ele não fosse submetido, oferecendo argumentos legais e procedimentais que alegavam que o caso era nulo e vazio. Os argumentos se centravam em questões triviais, como a inexistência de um registro de notificação para uma evidência que havia sido adicionada à queixa meses ou anos antes, quando ao longo de todo o processo o governo havia tido acesso completo à queixa e era informado de tudo. Entretanto, os executivos da CIDH entraram em pânico e decidiram (contra nossas objeções) viajar à Costa Rica e retirar a petição. A Corte achou o assunto um tanto quanto suspeito, mas permitiu a retirada e deixou um registro escrito. A Comissão subsequentemente reabriu o caso sob a impressão de que o Peru teria outra oportunidade para apresentar seus argumentos. Mas de maneira previsível o Peru então respondeu que o caso não poderia ser enviado à Corte de forma alguma porque o limite temporal de 60 dias estipulado pela Convenção Americana tinha então expirado” (citado em Villarán, 2007, p. 107).

à Corte e emita a sentença em 2001. Foram dez anos, mas creio que valeu a pena essa demora, essa espera, pelo significado que até hoje tem o caso Barrios Altos” (Francisco Soberón, entrevista pessoal)⁷³.

É assim, portanto, que, no plano internacional, a APRODEH conquistou também, desde muito cedo, uma forte presença e articulação, participando regularmente das reuniões da ONU e da OEA, e se uniu ainda à CEAS e, posteriormente, ao IDL para impulsionar um trabalho nos fóruns internacionais de direitos humanos. De acordo com Youngers,

“Soberón começou a viajar regularmente à Europa, e mais tarde a Washington, para fazer lobby ante as organizações e governos internacionais. Os advogados da APRODEH, juntos com os da CEAS, estiveram entre os primeiros que começaram a apresentar casos ante as instâncias internacionais e, por sua vez, a organização compartilhou sua experiência e conhecimentos acumulados com os novos grupos de direitos humanos que se formavam por todo o país. A APRODEH mais tarde se converteu em um membro ativo da Federação Internacional de Direitos Humanos (FIDH)” (Youngers, 2003, p. 94).

A despeito da importância da utilização do sistema interamericano e de sua eficácia, o balanço de Soberón é o de que o mecanismo regional tem sido chave para impulsionar a ação da justiça no Peru e que “para nós continua sendo um mecanismo eficaz para exigir do Estado que o sistema judicial nacional cumpra com suas obrigações e responsabilidades. Ou seja, tem um efeito rebote ante a justiça peruana e creio que é uma das contribuições principais” (Francisco Soberón, entrevista pessoal). Na comparação com o sistema universal das Nações Unidas, ele lembra que novamente o sistema interamericano se mostrou como o mais eficaz ao longo dos anos, a despeito de todas as suas limitações. Isso porque, segundo ele, o máximo que os ativistas peruanos poderiam obter das Nações Unidas seria um relator que de vez em quando iria ao Peru para fazer alguma recomendação não vinculante, enquanto que no sistema interamericano, pelo contrário, eles podiam ter a expectativa de que era possível chegar à Corte e obter dela decisões obrigatórias, ainda quando o caso demorasse muito na sua tramitação (Francisco Soberón, entrevista pessoal)⁷⁴.

⁷³Sobre o caso Cayara, Miguel Jugo comenta que “fomos escravos de nossa falta de perícia” (entrevista pessoal). Já Gloria Cano diz que “eu creio que o que aconteceu nesse caso marcou muito por ser um caso tão importante [a tal ponto] que nos organismos se decidiu ir olhando com maior seriedade o tema da preparação do litígio internacional, e surge a aliança com o CEJIL” (entrevista pessoal).

⁷⁴Já tendo em mente a dificuldade de cumprimento pelo Estado, o cálculo foi o de que era melhor investir em decisões formalmente obrigatórias e vinculantes da Corte Interamericana do que em meras recomendações do sistema universal ou da CIDH. Ainda que ao longo dos anos 1990 o governo Fujimori tenha se recusado em geral a cumprir tais sentenças, com exceções importantes como a soltura de Loayza Tamayo, em 1997, o simples abandono da jurisdição da CoIDH em 1999 demonstrava que o regime se importava com essas decisões, ou, mais especificamente, com os danos à sua imagem por elas causados. Nesse sentido, o governo buscava evitar uma nova enxurrada de condenações e críticas internacionais, tendo em vista a tramitação avançada de três casos: *Tribunal Constitucional vs. Peru*; *Ivcher Bronstein vs. Peru*, e *Barrios Altos vs. Peru*. Assim, ainda que o

Já Gloria Cano, advogada da APRODEH especializada na ativação do sistema, também salienta a relevância do litígio estratégico no âmbito do mecanismo regional de direitos humanos. De acordo com ela,

“nossa decisão de tomar casos e levar casos ante o sistema não é simplesmente para resolver o caso em si, mas sim para que este tivesse alguma repercussão no sistema interno e que houvesse mudanças na política interna, na política do Estado dentro do nosso âmbito interno, assim como também não somente as políticas, mas também no trabalho de algumas instituições e na concepção de justiça que o poder judicial teria que ter no trato às vítimas” (entrevista pessoal).

Outra organização de direitos humanos chave dentro da Coordenadora é o Instituto de Defesa Legal (IDL), criado também em meados dos anos 1980 por quatro advogados: Ernesto de la Jara, Miguel Talavera, Pilar Aguilar e Carlos Chipoco (Youngers, 2003, p. 96). Uma das áreas iniciais de trabalho do IDL dizia respeito à promoção dos direitos trabalhistas e defesa dos trabalhadores e líderes sindicais, mas à medida que o conflito armado interno piorou e a violência política se alastrou pelo país, o IDL começou também, como muitas outras organizações, a mudar sua agenda, priorizando a defesa legal e litígio de casos paradigmáticos que envolviam o acesso à justiça e violações ao direito à vida, integridade física e liberdade pessoal (ibidem).

Segundo De la Jara (2005), para além dos temas de direitos civis e políticos, a defesa dos direitos trabalhistas era inicialmente uma área de interesse e de ação do IDL, que atuava, assim, portanto, de acordo com o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos. No entanto, a partir de 1992, “tomamos a decisão de encerrar este âmbito de trabalho para nos manter apenas no primeiro por uma razão fundamental e muito concreta: concentrar recursos econômicos e humanos em uma só direção para obter maior eficácia” (De la Jara, 2005, p. 158).

Assim, a estratégia adotada durante o auge do conflito armado e, posteriormente, durante o governo Fujimori foi a de complementar o trabalho de denúncia “com a interposição de ações legais (habeas corpus e mandado de segurança, assim como a defesa em casos de detenções arbitrárias) como uma maneira de formalizar a existência deste tipo de casos e exigir o pronunciamento oficial das autoridades, principalmente das jurisdicionais”

governo alegasse não se importar com esse tipo de sentenças, suas ações contradiziam seu discurso, e sua decisão de abandonar a CoIDH apenas acelerou sua transformação em um pária internacional. Nos governos Paniagua (2000-2001) e Toledo (2001-2006) reconheceu-se a obrigatoriedade de todas essas condenações, muito embora certos aspectos ainda não tenham sido cumpridos até hoje, e a postura do Estado tem se mantido constante, ainda que altos funcionários do governo Alan García (2006-2011) tenham ameaçado deixar a competência contenciosa do tribunal.

(ibidem). Com o passar do tempo, o IDL começou a se dedicar à apresentação de casos ao sistema interamericano, convertendo-se em uma das organizações mais especializadas e reconhecidas no tema de litígios internacionais, com uma equipe legal liderada hoje pelo advogado Carlos Rivera. Desse modo, ademais da ativação dos tribunais domésticos, buscava-se ainda a ativação da Comissão e Corte Interamericanas, tática à qual também se somavam ações de *lobby*, coordenação e incidência política frente a ONGs internacionais, governos e outros fóruns e organismos intergovernamentais de direitos humanos. Desse modo, um dos seus integrantes afirma que “O IDL está em estreito contato com o sistema de justiça peruano desde a sua fundação em 1983” e “[a]o não encontrar justiça nos tribunais nacionais, desde muito cedo o IDL também procurou as instâncias internacionais, em especial o sistema interamericano de direitos humanos” (Lovatón, 2004, p. 5).

Nesse sentido, as atividades de mobilização legal do Direito e de escolha de casos específicos e emblemáticos tanto nos tribunais domésticos quanto perante o sistema interamericano têm sido orientadas, segundo De la Jara (2005), pelo princípio clássico de litígio estratégico das ONGs de direitos humanos. De acordo com esse princípio,

“a partir de um caso individual se expressa uma situação geral, um padrão de condutas ou uma tendência que possa assim ser percebida pela opinião pública. Assim, o caso de “fulano de tal”, importante e dramático por si só, era também revelador de muitos casos similares, o que nos permitiria oferecer depois medidas gerais de solução, porque se fossem um ou dois casos não haveria sentido em fazê-lo, já que bastaria resolver tais casos” (De la Jara, 2005, p. 172).

Segundo David Lovatón, co-coordenador da área Justiça Viva do IDL, não há a expectativa de que o mecanismo regional resolva todos os problemas vinculados às violações, mas “o sistema interamericano de direitos humanos [nós] o utilizamos como caixa de ressonância para gerar um fato político nacionalmente e ir avançando” (David Lovatón, entrevista pessoal). Nesse sentido, a fim de alterar a agenda nacional de políticas a partir dos pronunciamentos do sistema interamericano e outras instâncias internacionais, atualmente o IDL dispõe de uma equipe conformada basicamente por advogados e jornalistas. Enquanto os advogados montam e constroem os casos juridicamente, os jornalistas tentam transformar esses casos em uma causa pública aglutinadora, buscando, para tanto, visibilidade e atenção nos meios massivos de comunicação, abordagem que nas palavras de Lovatón pode ser descrita como “Caso e Causa”, cujo objetivo é assim o de alavancar o tema dos direitos humanos entre a opinião pública e alterar os termos dos debates realizados até então,

posicionando as políticas favoráveis a essa temática em uma posição mais alta na agenda nacional (Simmons, 2009, pp. 127-9; 149).

Dessa forma, ao analisar o sucesso e impacto do IDL em atividades de litígio envolvendo casos paradigmáticos nos seus primeiro vinte anos de atividades, o balanço final ao qual chega De la Jara (2005) é o de que é possível e necessário articular a defesa desses casos nos âmbitos doméstico e internacional, sobretudo porque o pronunciamento das instâncias internacionais é o que muitas vezes permite alcançar êxitos pontuais como a reabertura de processos na esfera nacional e o avanço da jurisprudência dos tribunais em temas tão contenciosos como leis de anistia. Além disso, a existência de casos concretos também funciona como um polo agregador, facilitando a mobilização de campanhas nacionais e internacionais das ONGs de direitos humanos (De la Jara, 2005, p. 174).

Por fim, uma última organização de direitos humanos relevante na área de trabalho legal e apresentação de litígios internacionais é a Fundação Ecumênica para o Desenvolvimento e a Paz (FEDEPAZ). Criada em abril de 1993, a FEDEPAZ foi produto de uma crise interna de CEAPAZ (Centro de Estudos e Ação para a Paz), organização laica que havia surgido, por sua vez, em 1987 para prosseguir com o trabalho da CEAS (Youngers, 2003, p. 269). Naquele momento a mudança do bispo que presidia a CEAS e as tendências cada vez mais conservadoras dentro da Igreja haviam criado a sensação de que se preparava o seu fechamento, de modo que parte dos seus membros tomou a decisão de estabelecer uma organização que compartilhasse a visão e metas da CEAS, mas que fosse independente da Igreja oficial (Youngers, 2003, p. 182). No entanto, em 1993, em razão de uma disputa no interior do seu comitê de diretores, cria-se uma cisão da qual nasce FEDEPAZ, cujo primeiro diretor seria o importante e reconhecido ativista José Burneo, previamente diretor legal de CEAPAZ e membro do departamento de defesa legal da CEAS (Youngers, 2003, pp. 269-270).

Segundo Youngers (2003), o trabalho da FEDEPAZ esteve tradicionalmente orientado a oferecer principalmente defesa legal às pessoas acusadas de terrorismo, além de ocupar-se de outros casos de violações e de usar os mecanismos e ações do sistema universal e interamericano de direitos humanos (Youngers, 2003, p. 270). Nesse sentido, a FEDEPAZ se notabilizou por ter sido responsável pela primeira condenação do Estado peruano na Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Neyra Alegría, relativo a um preso que foi assassinado em 1986 no massacre da casa de detenção El Frontón (ibidem).

Em 1985, esses grupos de direitos humanos tomaram a decisão de formar uma coalizão única, a Coordenadora Nacional de Direitos Humanos, e o Peru se tornaria, assim, o único país da América Latina onde todas as principais ONGs de direitos humanos se agruparam em uma mesma organização, formando o grupo de direitos humanos mais institucionalizado e coerente da região. Segundo Drzewieniecki (2002), três fatores contribuíram para a formação da Coordenadora: a magnitude e seriedade das violações de direitos humanos, que demandavam uma ação conjunta das distintas organizações existentes; a crença de que um movimento unido teria melhores condições para conquistar credibilidade local e internacional e aumentar sua ressonância fora do país; e os perigos e ameaças aos quais estavam sujeitos os grupos de direitos humanos, que se achavam acuados tanto pelas forças de segurança quanto pelo Sendero Luminoso e buscaram, assim, proteção por meio da união (Drzewieniecki, 2002, p. 524)⁷⁵.

A esse respeito, Pilar Coll (entrevista pessoal) recorda que a própria gravidade da situação de direitos humanos no país e a multiplicação de esforços levaram as organizações a perceber a necessidade da coordenação de suas atividades. Assim ela lembra, por exemplo, que nessa época funcionavam na mesma rua a CEAS, a CONADEH e uma outra organização dos evangélicos vinculados ao Serviço Mundial de Igrejas. Nas suas palavras, “Era um desfile de gente que havia sido afetada, que tinha seu filho na cadeia, que passava nos três organismos pedindo ajuda, e já entre nós vimos a necessidade de coordenar” (Pilar Coll, entrevista pessoal). Além disso, a Coordenadora nascia também “um pouco para ver quem era quem, porque iam surgindo grupos nos quais o Sendero estava muito metido” (Pilar Coll, entrevista pessoal). Como bem lembra Youngers (2003), nesse período começaram a se disseminar pequenos grupos de direitos humanos por todo o país e “era cada vez mais difícil conhecer as motivações políticas de seus fundadores” (Youngers, 2003, p. 118).

Do mesmo modo que suas organizações afiliadas, a Coordenadora deu sempre prioridade para o trabalho no âmbito internacional desde a sua fundação, por entender seu papel-chave na produção de pressões contra o Estado peruano, tanto de parte de ONGs internacionais quanto dos governos estrangeiros e organizações intergovernamentais. Dois dos seus grupos de trabalho mais importantes foram o Grupo de Trabalho Internacional (GTI), que coordenava as ações da Coordenadora no exterior, e o Grupo de Trabalho Jurídico (GTJ), que analisava a legislação sobre direitos humanos, preparava propostas de projetos de lei e

⁷⁵ Um dos antecedentes para a Coordenadora foi o massacre de Uchuraccay, de 1983 (cf. Youngers, 2003, pp. 104-110), a ponto de Pilar Coll afirmar que “A partir de Uchuraccay é quando começou de um modo a germinar; começou a tomar força a situação de direitos humanos” (Pilar Coll, entrevista pessoal).

emitia relatórios para as organizações intergovernamentais de direitos humanos, o que revela novamente a forte dimensão internacional e jurídico-legal que perpassa todo o movimento de direitos humanos do Peru (cf. Drzewieniecki, 2002, p. 528).

Em pouco tempo, em vez de apenas enviar denúncias às suas principais aliadas internacionais, quais sejam Anistia Internacional, Washington Office on Latin America (WOLA) e Human Rights Watch⁷⁶, a Coordenadora começou a realizar o seu próprio trabalho internacional de *advocacy*, que era acompanhado ainda pelas ações individuais das ONGs mais importantes de Lima que nunca deixaram de lado sua própria atuação internacional. Essa dinâmica de trabalho conjunto, em rede, mas também de ações específicas por certas organizações multiplicou as experiências de incidência internacional e gerou um processo de compartilhamento de conhecimentos e habilidades entre os distintos grupos, produzindo assim um rápido processo de aprendizado que, nas palavras de Hugo Rodríguez, ativista da COMISEDH, ocorreu na prática, entre os próprios ativistas peruanos, em colaboração com seus colegas latino-americanos, e de uma maneira não muito planejada (entrevista pessoal).

O trabalho de incidência internacional tem sido uma constante desde o surgimento dos primeiros grupos de direitos humanos e quando a Coordenadora se formou em 1985 seus membros já dispunham de contatos bem estabelecidos no exterior. Como bem assinala Joanna Drzewieniecki, “o internacional não veio muito de surpresa; estas redes internacionais para direitos humanos se estabeleceram rápido” (Joanna Drzewieniecki, entrevista pessoal). Em 1984, por exemplo, os advogados peruanos de direitos humanos já estavam apresentando denúncias de casos documentados sobre violações de direitos humanos ante organizações internacionais. Segundo Youngers (2003), nesse ano José Burneo, da CEAS, e Pablo Rojas, da COMISEDH (então CONADEH), viajaram à Costa Rica para participar de uma reunião do Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários da ONU, na qual apresentaram mais de 101 casos (Youngers, 2003, pp. 127-128), dando início, assim, a um processo de aprendizado do sistema legal internacional e de apresentação rotineira de casos às instâncias da ONU e da OEA que, com o passar dos anos, mobilizaria os esforços de outras ONGs como APRODEH, IDL, FEDEPAZ e até mesmo da Coordenadora, que passaria a enviar de maneira regular os seus próprios delegados aos principais foros internacionais de direitos humanos já em finais dos anos 1980 (Youngers, 2003, p. 201).

⁷⁶ Além desses grupos, outras organizações que se associaram com as ONGs peruanas foram o ICCHRLA (Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America), o Conselho Mundial de Igrejas, a Federação Internacional de Direitos Humanos (FIDH), a Comissão Internacional de Juristas, a Rede Peruana pela Paz (Peru Peace Network), o Grupo de Apoio para o Peru em Londres e uma organização similar da Alemanha (Youngers, 2003, pp. 240; 242).

A apresentação consistente de casos bem documentados pelos ativistas peruanos fez que tanto a ONU quanto a OEA prestassem mais atenção ao que ocorria no país, de modo que o fato de o Peru ser hoje o país com o maior número de sentenças emitidas pela Corte Interamericana se deve não só à gravidade da situação dos direitos humanos no país, mas também ao duro trabalho das organizações peruanas. Elas souberam se aproveitar dos espaços internacionais e, em especial, da janela de oportunidade aberta pelo sistema interamericano nessa época, já que justamente nesse período a CIDH passaria a crescer em termos de projeção política e de recebimento e processamento de casos. Em 1998, a Coordenadora recebeu o reconhecimento pela qualidade desse trabalho de incidência internacional ao receber o status consultivo especial do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas.

De acordo com Patricia Valdez, então membro da CEAS, o contato com a comunidade internacional de direitos humanos exerceu importantes efeitos sobre a rede de organizações peruanas e

“obrigou um aprendizado sobre o modo de apresentar informações e denúncias; a acostumou à coleta sistemática de documentação sobre casos e sobre o contexto em que estes se produziam; abriu as portas dos foros internacionais ensinando mecanismos e procedimentos; facilitou a compreensão e consequente valoração da existência de um âmbito próprio para os Direitos Humanos e – como efeito de todo o anterior – contribuiu de modo inquestionável para a profissionalização das instituições” (Tappatá de Valdez, p. 85 apud Youngers, 2003, pp. 128-9).

A presença de uma única rede de direitos humanos que apresentava uma opinião unificada e informações precisas facilitou enormemente as relações de trabalho com grupos internacionais como Anistia Internacional, Human Rights Watch e WOLA, além de facilitar a apresentação de documentos e casos às instâncias competentes da ONU e da OEA. A importância do âmbito internacional era tão presente para as organizações peruanas que “Os casos de violações contra os direitos humanos foram cuidadosamente documentados e seguidos através das cortes [domésticas], não pensando em obter justiça no Peru, mas sim porque uma vez que as instâncias legais fossem esgotadas, os casos seriam apresentados às instâncias regionais” (Youngers, 2003, p. 144).

1.1.2 O autogolpe de Fujimori e a articulação transnacional das ONGs domésticas

Diante desse panorama, a Coordenadora já possuía contatos e redes internacionais bem estabelecidos quando ocorreu o autogolpe de abril de 1992, o que lhe permitiu mobilizar esses seus aliados externos com o fim de obter um forte rechaço ao governo Fujimori. Suas delegações já estavam acostumadas a participar regularmente das reuniões anuais da Comissão de Direitos Humanos da ONU e das reuniões bianuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA para apresentar informes gerais sobre os direitos humanos no Peru que, por serem conjuntos, reforçavam o seu prestígio e credibilidade em comparação com os países onde muitas ONGs apresentavam informes individuais frequentemente discrepantes entre si (Youngers, 2003, p. 239).

Esse episódio que demonstrava o autoritarismo do governo também foi, ademais, um importante momento de reforço das redes existentes entre organizações da sociedade civil peruana e ONGs internacionais. Os ativistas peruanos de direitos humanos que eram alvo da hostilidade e repressão das autoridades do Estado nesse contexto do estado de emergência passaram a buscar apoio e proteção internacionais para suas atividades. Tal qual previsto pelos modelos bumerangue e espiral, frente então à repressão e falta de responsividade do Estado, as ONGs nacionais buscaram diretamente aliados internacionais para conseguir que se exercesse pressão sobre o Estado a partir do exterior (Keck; Sikkink, 1998).

Nesse sentido, organizações internacionais de direitos humanos como o Washington Office on Latin America (WOLA), a Americas Watch, a Anistia Internacional e o Center for Justice and International Law (CEJIL) passaram a oferecer cada vez mais suporte para a Coordenadora Nacional de Direitos Humanos (Cooper; Legler, 2006, p. 52; Villarán, 2007, p. 98). A partir desses vínculos, as ONGs peruanas de direitos humanos puderam enviar ainda mais informações sobre abusos e violações de direitos humanos para órgãos governamentais e outros públicos interessados nos Estados Unidos. Além disso, nessa mesma época, a Coordenadora intensificou suas ligações não só com outras ONGs internacionais e grupos da sociedade civil, mas também passou a se comunicar regularmente com diplomatas estrangeiros sediados em Lima e a enviar frequentemente delegados para reuniões da ONU e da OEA (*ibidem*).

O autogolpe também fez com que os recursos dos Estados Unidos destinados a programas de assistência à democracia, canalizados até 1992 para instituições do Estado peruano, passassem a ser direcionados, de forma indireta, por meio de ONGs norte-americanas, para organizações da sociedade civil do Peru ao longo do restante da década (Cooper; Legler, 2006, p. 55), o que seria essencial para o fortalecimento de várias

organizações de oposição ao governo que depois seriam determinantes para expor a fraude da eleição presidencial de Fujimori em 2000⁷⁷. Ademais, outro indicativo da visibilidade crescente da estratégia de internacionalização das demandas das ONGs peruanas de direitos humanos condizente com essa realocação de fundos ocorreria em 1994, durante a primeira visita de alto nível de uma delegação do governo Clinton ao Peru. Os enviados norte-americanos decidiram se encontrar com representantes da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos antes de serem recebidos pelo governo Fujimori, em mais um sinal claro de que “ações coordenadas e transfronteiriças da sociedade civil começaram a assumir significância por volta do autogolpe em 1992” (ibidem, p. 52)⁷⁸.

Em resposta às pressões internacionais decorrentes do autogolpe, organizaram-se eleições para um novo Parlamento com poderes constituintes, do qual resultou uma Constituição, aprovada em um referendo em 1993, que fortalecia os poderes do Presidente e abria a possibilidade, concretizada em 1995, para a reeleição de Fujimori. Assim, a despeito da restauração das instituições democráticas, o segundo governo de Fujimori foi marcado por uma série de movimentos que buscavam consolidar seu poder sobre o Congresso, o Judiciário e os meios de comunicação por meio de novas legislações, táticas de intimidação, suborno e até mesmo ataques diretos (Burt, 2009, p. 387; Root, 2009, p. 461). De acordo com a Comissão da Verdade e Reconciliação (CVR), Fujimori e Vladimiro Montesinos, assessor pessoal do presidente e chefe *de facto* dos serviços de inteligência, viam na rede de direitos humanos uma grande ameaça à legitimidade do regime perante o público doméstico e internacional (Comisión de la Verdad y Reconciliación, Informe Final, Tomo III, p. 306, n. 19, 2003). Por conta disso, eles alternavam ofertas e promessas de concessões aos grupos de direitos humanos com campanhas de descrédito dos ativistas que chegavam a incluir até mesmo propagandas de ataque nacionalmente difundidas⁷⁹.

No que diz respeito à OEA, mais especificamente, o trabalho da Coordenadora foi facilitado pela HRW e, sobretudo, pelo CEJIL (Center for Justice and International Law), que havia sido criado justamente com o objetivo de trabalhar dentro do sistema interamericano de

⁷⁷ A Coordenadora conseguiu que o governo Clinton direcionasse apoio financeiro para seus esforços por meio do Catholic Church Relief Services.

⁷⁸ Vale notar, contudo, como já mencionado, que esses exemplos não eram a primeira vez em que atores domésticos envolvidos com o tema dos direitos humanos buscavam atenção e visibilidade internacionais para pressionar o governo peruano. Já em 1984 advogados envolvidos com a temática levaram a questão da crise peruana até o Grupo de Trabalho das Nações Unidas para Desaparecimentos Forçados ou Involuntários. Como resultado, tal Grupo endereçou uma série de relatórios para o governo peruano que, em grande medida, ignorou-os na época (Root, 2009, p. 460).

⁷⁹ Os grupos de direitos humanos obtiveram uma série de concessões do governo Fujimori ao longo dos anos 1990, das quais se destacam as leis sobre discriminação racial, direitos das mulheres, violência familiar e tortura (Root, 2009, p. 461).

direitos humanos apoiando grupos locais na apresentação de casos ante a Comissão e Corte. Em várias oportunidades as delegações da Coordenadora conseguiram que a Comissão realizasse visitas e produzisse informes sobre a situação dos direitos humanos no país, enquanto que os advogados da APRODEH, IDL e FEDEPAZ conseguiam também fazer chegar vários casos à Corte Interamericana, muitas vezes com o apoio do CEJIL. No que tange a essa relação, Soberón afirma que o CEJIL tem sido

“um suporte em alguns [casos] e sempre coordenamos com CEJIL as petições, audiências temáticas, audiências de casos, [e] solicitações de medidas cautelares que também promovemos. Enfim, já desde que se criou o CEJIL, iniciamos uma relação de cooperação e colaboração muito estreita que até hoje continua” (Francisco Soberón, entrevista pessoal).

Entre 1992 e o início de 1995, a despeito de sua atuação internacional, a Coordenadora não conseguiu sustentar a pressão internacional sobre o governo Fujimori depois de que ele promulgou uma nova Constituição, em 1993, e realizou novas eleições em 1995. Essa situação, no entanto, mudaria à medida que o caráter autoritário do regime ficou mais visível para a sociedade internacional. O acúmulo progressivo de medidas como a aprovação de duas leis de anistia em 1995; a destituição pelo governo, em 1997, de três juízes do Tribunal Constitucional que se opuseram à possibilidade da terceira eleição de Fujimori; a saída da Corte Interamericana, em 1999; e as eleições fraudulentas de 2000 que conduziram Fujimori ao seu terceiro mandato evidenciavam a falta de credenciais democráticas do governo e deram credibilidade para o trabalho de denúncia da Coordenadora. Também contribuiu para essa mudança a mobilização da rede peruana de organizações de direitos humanos em torno do caso Barrios Altos, que chegaria à Corte Interamericana de Direitos Humanos, e cujo julgamento se tornou emblemático da posição do sistema em relação ao tema da justiça de transição.

Em novembro de 1991, o grupo Colina, um destacamento paramilitar que atuava sob controle direto do governo, invadiu na cidade de Lima um edifício no bairro de Barrios Altos no qual se realizava uma festa, matando 15 civis desarmados, dentre os quais uma criança de apenas 8 anos de idade. Já em julho de 1992, o mesmo grupo foi responsável pelo sequestro, desaparecimento e assassinato de nove estudantes e um professor da Universidade Nacional de Educação Enrique Guzmán y Valle, conhecida como La Cantuta⁸⁰.

⁸⁰ O grupo Colina tinha como principal propósito eliminar pessoas supostamente envolvidas em atividades subversivas. Seus membros eram originários das forças de segurança e serviços de inteligência e estavam totalmente imbricados dentro da estrutura de poder construída por Fujimori e Vladimiro Montesinos.

Quando os esforços de investigação desses casos começaram a avançar, o governo Fujimori reagiu com a aprovação de duas leis de anistia por parte de sua maioria aliada no Congresso que, desse modo, concedia perdão total aos membros das forças de segurança envolvidos em violações de direitos humanos entre 1980 e 1995⁸¹. Como resultado, dias depois da aprovação da segunda lei foram libertados os poucos militares que haviam sido condenados por tribunais castrenses pelos assassinatos no caso La Cantuta.

Em resposta, as organizações de direitos humanos intensificaram suas atividades de denúncia dos abusos sistemáticos cometidos pelo Estado peruano, aumentando a interposição de casos perante a Comissão e Corte Interamericanas, das quais resultaram várias condenações que afetariam de forma profundamente negativa a imagem do governo. Dentre os casos mais notórios, a Coordenadora Nacional de Direitos Humanos enviou em 1995 uma queixa referente à matança de Barrios Altos para o sistema interamericano, sobre a qual a Corte emitiria em 2001 justamente a notória sentença que condenava o Estado nesse caso e declarava a nulidade das leis de anistia. No ano 2000, pouco antes da queda do regime autoritário de Fujimori, mais de 300 casos contra o Peru haviam se acumulado no sistema interamericano de direitos humanos (Cueva, 2006, p. 91).

Internamente, até mesmo instituições e organismos estatais estabelecidos por iniciativa do Executivo reafirmaram sua independência bem como suas críticas às políticas adotadas pelo governo Fujimori. Estabelecida em 1996, a “Comissão encarregada de propor ao Presidente da República a concessão de indulto a pessoas condenadas pelos delitos de terrorismo ou traição à pátria” revisava os julgamentos dos sentenciados pela legislação antiterrorista e recomendou que centenas de pessoas recebessem o perdão presidencial (Cueva, 2006, p. 73)⁸². Por outro lado, criada como uma das inovações democráticas para

Diferentemente do que havia ocorrido durante os piores momentos das disputas armadas nos anos 1980, quando observadores e membros de ONGs de direitos humanos não tinham acesso às zonas em conflito no interior do país, os casos de Barrios Altos e La Cantuta possuíam grande visibilidade. Eles haviam ocorrido na capital do país, em áreas completamente sob o controle do Estado e não em regiões disputadas por grupos armados ilegais e as forças de segurança estatais.

⁸¹ A lei 26.479, aprovada em 14 de junho de 1995, concedia uma anistia geral a todos os membros das forças armadas e civis supostamente envolvidos em violações de direitos humanos entre maio de 1980 e 15 de junho de 1995. Um dia após a promulgação da lei, a juíza encarregada da investigação do massacre de Barrios Altos declarou que a lei de anistia não era aplicável a esse caso, e antes que sua resolução fosse ratificada ou anulada por um tribunal superior o Congresso promulgou uma segunda e nova lei de anistia, de número 26.492 que reforçava as disposições da primeira lei ao proibir que juízes se pronunciassem sobre a legalidade ou aplicabilidade da lei de anistia.

⁸² No total, 502 pessoas condenadas obtiveram sua liberdade como resultado dos trabalhos da comissão durante o período final do governo Fujimori, entre 1996 e 2000. Posteriormente, o Conselho Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Justiça prosseguiu com a análise das solicitações de indulto, propondo a libertação de 264 pessoas inocentes. Além disso, foram absolvidas e libertadas diretamente pelo Poder Judiciário 606 inocentes no período entre 1996 e 1999 (CVR, Tomo VI, p. 428, 2003).

sinalizar um ato político de boa fé para a comunidade internacional (Pegram, 2008, p. 56), a “Defensoría del Pueblo”, i.e., o Ombudsman Peruano de Direitos Humanos, tornou-se uma das poucas agências de responsabilização dentro do Estado, com papel reconhecido inclusive por ativistas da sociedade civil e observadores internacionais⁸³. Aparentemente o governo Fujimori não antecipou o impacto que as funções de supervisão da Defensoría teriam para a defesa da ordem constitucional e dos direitos humanos (ibidem), desconsiderando, assim, que o próprio governo inseria uma voz de oposição dentro do Estado com a sua criação⁸⁴.

A pedido das organizações peruanas de direitos humanos congregadas na Coordenadora Nacional de Direitos Humanos (CNDDHH), em 1998 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos organizou uma visita *in loco* ao Peru para tratar, dentre outros tópicos, do tema das leis de anistia e da falta de garantias judiciais básicas aos processados pela legislação antiterrorista. Dessa visita resultaria, posteriormente, um importante informe utilizado na Reunião da Assembleia Geral da OEA em Windsor, Canadá, que organizou a Mesa de Diálogo entre governo, oposição e sociedade civil depois da eleição de 2000. A esse respeito, Francisco Soberón afirma que

“a Comissão Interamericana jogou um papel muito decisivo (...) para a transição democrática, porque emitiu um informe sobre democracia e direitos humanos decisivo para a Assembleia de Windsor no Canadá no ano 2000, como resultado de uma visita *in loco* no ano 98 que fez a Comissão Interamericana. E o resultado foi o informe sobre Democracia e Direitos Humanos que vinculou os dois conceitos, as duas realidades, a vulneração à institucionalidade democrática, a submissão dos poderes do Estado pela ditadura e as violações graves aos direitos humanos” (Francisco Soberón, entrevista pessoal).

Ainda sobre essa mesma visita, Sofía Macher, então Secretária Executiva da Coordenadora, relata que a estratégia utilizada nesse e em outros casos foi a de buscar a solidariedade internacional porque o movimento de direitos humanos não tinha força doméstica nem aliados suficientes no plano interno (Sofía Macher, entrevista pessoal). Nesse

⁸³ Segundo Pegram, o escritório do Banco Mundial em Lima estava particularmente engajado na defesa da criação da Defensoría perante o governo (Pegram, 2008, p. 56). Além disso, a criação da Defensoría também coincidia com um interesse crescente que havia dentro do OEA para com o tema da instalação de ombudsmen e instituições nacionais de direitos humanos. Em uma declaração de 1997, a Assembleia Geral da OEA exortava todos os seus membros a que estabelecessem esse tipo de organismos de defesa dos direitos humanos (ibidem, p. 65).

⁸⁴ O primeiro ombudsman, Jorge Santistevan de Noriega, transformou a Defensoría em “uma ponte entre o Estado e a sociedade civil” (Pegram, 2008, p. 66), construindo fortes ligações com a igreja, meios de comunicação, doadores internacionais e também com a sociedade civil. Como observa Pegram, a estratégia da instituição de recrutar lideranças da rede de direitos humanos do país para que elas ocupassem postos dentro do organismo contribuiu para a sua força e permitiu que se criasse uma importante base de apoio na sociedade civil (ibidem), de modo que a rede de direitos humanos adquiriu um novo aliado dentro do Estado para pressionar o regime por reformas.

sentido, o sistema interamericano foi escolhido como um espaço privilegiado de atuação, e o foco de ação da Coordenadora nessa e em outras esferas internacionais passou por uma mudança da agenda de direitos humanos que implicava ampliar o enfoque tradicional de apresentação de casos particulares para uma nova abordagem que demonstrasse, ademais, a “falta de defesas da sociedade em seu conjunto” em razão do desmonte da democracia e do Estado de Direito no país (Sofía Macher, entrevista pessoal). Se nos anos anteriores o foco da Coordenadora havia se concentrado na campanha pela libertação dos inocentes injustamente presos em decorrência da aplicação da legislação terrorista, a decisão agora era a de questionar não só as práticas do governo, mas o regime como um todo, o que permitiu que a Coordenadora agregasse o apoio de outros atores como o movimento estudantil e sindicatos, liderando assim o *hartazgo* e descontentamento desses outros atores sociais (Sofía Macher, entrevista pessoal)⁸⁵.

Desse modo, ainda segundo ela, a Coordenadora convenceu a Comissão Interamericana a fazer, em 1998, a visita *in loco* acima mencionada para que ela examinasse a questão da democracia no Peru. Além disso, a visita foi utilizada ainda, de acordo com Sofía Macher, para pressionar a Comissão a enviar o caso Barrios Altos à Corte Interamericana, caso esse que se revestia de importância especial por tratar das leis de anistia de 1995, de violações de lesa-humanidade e do tema da impunidade (Sofía Macher, entrevista pessoal). Macher relata que os comissionados da CIDH não confiavam nos juízes da Corte Interamericana e acreditavam que eles rechaçariam o caso Barrios Altos, o que explicaria sua reticência em enviar o caso para aquele tribunal. Desse modo, segundo ela, a Coordenadora desenhou uma estratégia bem pensada para vencer a resistência dos comissionados: fizeram com que eles entrevistassem as vítimas do caso durante sua viagem ao Peru, o que os teria convencido, por fim, da importância do caso e da necessidade de enviá-lo à Corte (Sofía Macher, entrevista pessoal). Nesse mesmo sentido, Susana Villarán, Secretária Executiva da Coordenadora antes de Sofía Macher, também relata em entrevista que lembra ter exercido pressão sobre a CIDH para que ela enviasse o caso à Corte em vez de apenas publicar um informe final (cf. Laplante, 2007, p. 224)⁸⁶.

⁸⁵ Segundo Macher, a Coordenadora tinha consciência de que a batalha contra Fujimori não podia ser vencida apenas pelas ONGs de direitos humanos e que era preciso incorporar e oferecer conteúdo programático a outros segmentos da sociedade civil, muitos dos quais já organizavam protestos e tomavam as ruas (Sofía Macher, entrevista pessoal).

⁸⁶ Vale observar, no entanto, que a atuação da Coordenadora não se restringia apenas ao sistema interamericano ou à apresentação de informes aos mecanismos de tratados do sistema das Nações Unidas. A esse respeito, afirma Sofia Macher que “jogávamos em várias frentes”, como o Departamento de Estado e também com os

Esse episódio demonstrava mais uma vez como a Coordenadora e suas organizações afiliadas haviam estruturado grande parte do seu trabalho de incidência internacional no sistema interamericano. Isso ficaria ainda mais evidente em duas outras ocasiões, quais sejam - a formação de uma coalizão internacional de ONGs latino-americanas no âmbito da OEA e a campanha da Coordenadora contra a saída do Peru da jurisdição da Corte Interamericana.

Em 1997, durante a Assembleia Geral Anual da OEA em Lima, a Coordenadora fortaleceu ainda mais sua proximidade com o CEJIL como resultado da formação da Coalizão Internacional de Organizações para os Direitos Humanos nas Américas. Mais conhecida como a Coalizão, esse grupo trabalha com o objetivo de fortalecer o sistema interamericano de direitos humanos, desenvolvendo, por via consensual, posições políticas que são promovidas perante os órgãos políticos da OEA e os governos dos seus Estados-membros (Youngers, 2003, pp. 398-99).

Nessa reunião de 1997 em Lima, na qual estavam na agenda oficial da OEA vários projetos de reformas que no entender das ONGs latino-americanas enfraqueceriam o sistema interamericano de direitos humanos, a Coalizão apresentou um comunicado com as assinaturas de mais de 300 grupos de direitos humanos dos países-membro da OEA e conseguiu ainda vetar a candidatura de Francisco Villagrán Kramer para a CIDH e a reeleição de Alejandro Montiel Argüello para a Corte (ibidem). Além disso, desde então “a coalizão obteve um status consultivo como ONG ante a OEA e institucionalizou uma reunião entre os representantes das ONGs de direitos humanos presentes e os Ministros de Relações Exteriores, com frequência em cafés da manhã de trabalho antes do início formal da sessão” (ibidem).

Sobre o papel das organizações peruanas na formação dessa coalizão de ONGs latino-americanas com o CEJIL, cujo trabalho em Washington é essencial para manter um seguimento e interação constantes com a OEA, Sofía Macher afirma que a Coalizão foi uma ideia da Coordenadora que replicou o seu modelo de organização para o âmbito hemisférico. Segundo ela,

“nos haviam convidado a fazer um lobby, porque o que fazíamos era revisar quem eram os candidatos para comissionados (...) e aí é onde decidimos: vamos organizar a região. E foi uma ideia nossa, da Coordenadora, e repetimos o esquema da coalizão da Coordenadora no nível da OEA (...) Nós o fizemos no meu escritório. Começamos, eu me lembro, (...) a fazer a lista de todos os organismos de direitos humanos que há nos diferentes países da região. Começamos a contatá-los, a

embaixadores europeus sediados em Lima, que inclusive “iam apresentar suas credenciais à Coordenadora” (Sofía Macher, entrevista pessoal).

contatar um por um (...) e conseguimos reconstruir uma base de dados com todos os organismos de direitos humanos que podíamos conhecer (...) e começamos a lhes escrever um por um para convencê-los a ter uma iniciativa de trabalhar juntos (...) Então a Coordenadora, nós, armamos toda a rede regional, armamos a comunicação e os convencemos, e com Vivi [Viviana Krsticevic] e com CEJIL nos davam os conteúdos e informação que necessitávamos [desde Washington]” (Sofia Macher, entrevista pessoal).

Já com relação à saída do Peru da jurisdição da Corte Interamericana em 1999, Fujimori e seus aliados no Congresso decidiram abandonar unilateralmente a jurisdição da Corte Interamericana, em resposta à condenação do Peru no caso *Castillo Petruzzi et al.*, no qual a Corte havia assinalado que a legislação antiterrorista do governo Fujimori, de 1992, bem como a prática disseminada de julgamento de civis acusados de terrorismo e traição à pátria por tribunais militares violavam as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos⁸⁷. A decisão do governo procurava então cumprir um objetivo duplo: expressar a rejeição da classe política diante das últimas decisões contrárias da Corte e tentar evitar uma série de novas condenações em casos que estavam por terminar de tramitar no sistema interamericano de direitos humanos⁸⁸. A decisão no caso *Castillo Petruzzi* havia enfurecido o governo porque a Corte Interamericana ordenara que quatro chilenos condenados por terrorismo fossem submetidos a novos julgamentos por tribunais civis, com direito ainda de receber restituições pela violação de seus direitos (Root, 2011, p. 363).

Como lembra Root (2011), se os princípios defendidos pela Corte nessa decisão fossem aplicados em todos os casos similares de condenações, aproximadamente duas mil pessoas sentenciadas por terrorismo nos oito anos anteriores teriam direito a novos julgamentos e a reparações (ibidem, p. 364). Diante disso, a justificativa oficial apresentada pelo governo para explicar a retirada do Peru da jurisdição da Corte foi a de que o cumprimento de futuras sentenças daquele tribunal abriria a porta dos presídios para a saída de terroristas, inclusive para Abimael Guzmán, líder do Sendero Luminoso (Villarán, 2007, p. 118).

⁸⁷ Em seu reporte anual 1992-93, a Comissão Interamericana já havia situado o caso do Peru, pela primeira vez, em seu capítulo 4, uma seção reservada para a discussão de situações críticas de direitos humanos. Naquela oportunidade, a CIDH salientava que a legislação antiterrorista desrespeitava o devido processo legal, as garantias judiciais e o direito a um julgamento justo. Além disso, a CIDH recomendava que os crimes de traição à pátria e terrorismo deveriam ser julgados pelo sistema civil de justiça criminal e não por tribunais militares, mesmo quando os acusados fossem membros das forças armadas (Villarán, 2007, p. 110-1). No que diz respeito à Corte Interamericana, tal tema já havia causado a condenação do Peru no caso *Loayza-Tamayo vs. Peru*, em 1997, e produziria novas condenações nos casos *Cesti-Hurtado vs. Peru*, de 1999, e *Cantoral-Benavides vs. Peru*, em 2000.

⁸⁸ Buscava-se evitar a condenação e censura internacionais em três casos, especificamente: *Tribunal Constitucional vs. Peru*; *Ivcher Bronstein vs. Peru*, e *Barrios Altos vs. Peru*. De fato, como antecipou o governo Fujimori, a Corte Interamericana emitiu sentenças condenatórias contra o Peru nesses três casos.

A decisão do governo Fujimori o transformou imediatamente em um pária internacional, fazendo com que o retorno do Peru à jurisdição da Corte se tornasse um ponto-chave de pressão contra o regime inclusive para os tradicionalmente divididos grupos de oposição política, os quais encontravam, assim, um argumento em comum para enfrentar o governo (Cueva, 2006, p. 73). O respeito à Convenção Americana de Direitos Humanos e o retorno à jurisdição da Corte Interamericana se converteram, dessa maneira, em um polo de agregação de novos aliados políticos aos beneficiários diretos das normas representados pelas ONGs, aumentando, portanto, o tamanho e a composição da coalizão pró-direitos. Abria-se, em outros termos, uma oportunidade que ampliava os recursos e estruturas de oportunidade política da rede transnacional e que aumentava, assim, os estímulos para a ação coletiva e as chances de mobilização bem sucedida do movimento (Simmons, 2009, pp. 145-6).

Uma delegação de altos funcionários fujimoristas liderada pelo Primeiro Ministro Alberto Bustamante visitou praticamente todos os países do hemisfério bem como os órgãos políticos da OEA em uma tentativa de explicar a decisão tomada. Em resposta a tal atitude, a Coordenadora Nacional de Direitos Humanos tomou a decisão sem precedentes de organizar a sua própria missão para que fosse possível apresentar a visão oposta das organizações da sociedade civil, transformando o sistema interamericano em um ponto focal em torno do qual a rede pôde coordenar e priorizar seus esforços. Segundo Villarán, então membro da missão, “Nós visitamos um país após o outro, explicando as sinistras repercussões da retirada e solicitando que governos, legisladores e a sociedade civil se manifestassem contra essa decisão do Estado peruano” (Villarán, 2007, p. 119).

A esse respeito, Sofía Macher lembra também que, em resposta à estratégia do governo, a Coordenadora mandou ao exterior os seus próprios embaixadores. Como a Coordenadora Nacional de Direitos Humanos e as demais organizações peruanas já faziam parte da rede de grupos latino-americanos de direitos humanos estruturada em torno do CEJIL, os embaixadores da Coordenadora puderam então coordenar uma série de visitas com atores políticos chave nos países, graças à cooperação das ONGs locais com as quais tinham relações. Nas palavras de Macher,

“nós tínhamos uma infraestrutura muitíssimo mais poderosa que o governo, que só chegava com um embaixador à Chancelaria [do outro país]. Nós, pelo contrário, movíamos a sociedade civil desse [ou daquele] país (...) Quando chegava o embaixador, há declarações por aí (...) [em que ele dizia] “não pode ser, quando cheguei já haviam chegado os organismos de direitos humanos, já haviam feito esta campanha”. Era pura rede (...), pura solidariedade (...) Nos viam como superpoderosos e é pura rede social” (Sofía Macher, entrevista pessoal).

1.1.3 A queda do regime e a agenda de direitos humanos

No ano 2000, determinado a permanecer no poder, Fujimori disputou sua terceira eleição presidencial, para a qual foi eleito em um processo repleto de irregularidades. No entanto, os esforços do governo de garantir a vitória por meio de fraudes eleitorais encontraram forte resistência doméstica e foram alvo da condenação internacional da OEA e dos Estados Unidos que ameaçaram não reconhecer os resultados eleitorais. Contudo, a resistência de Fujimori fez com que a OEA decidisse mudar de estratégia; em vez de atacar diretamente a legitimidade do governo, a OEA usaria sua influência para pressionar o regime a adotar reformas e a entrar em um “diálogo democrático” com a oposição (Root, 2009, p. 463).

Uma missão da OEA foi então enviada ao Peru e passou a coordenar uma Mesa de Diálogo que discutiria o futuro político do país. Ela era composta por 18 participantes, dispostos do seguinte modo: quatro representantes do governo; oito representantes dos partidos da oposição; quatro representantes da sociedade civil e dois convidados especiais (Cooper; Legler, 2006, p. 73-4). Dentre os membros da Mesa, encontravam-se o Ombudman de Direitos Humanos, Jorge Santistevan de Noriega; o Monsenhor Luis Bambaren, Presidente da Conferência Episcopal Peruana que depois participaria da CVR (Comissão da Verdade e Reconciliação) como observador; Sofia Macher, Secretária-Executiva da Coordenadora de Direitos Humanos e futura integrante da CVR; e Valentín Paniagua, parlamentar de oposição e futuro presidente interino.

A combinação dessas forças, segundo Cooper e Legler (2006), fez a balança da Mesa pender para “uma *constituency* altamente visível e transnacionalizada de direitos humanos” (ibidem, p. 76). Como bem frisa Root (2009), as organizações peruanas de direitos humanos que já se destacavam pelo seu ativismo em favor da instauração de uma Comissão da Verdade e da realização de julgamentos para os acusados de terem cometido violações de direitos humanos puderam então tornar sua agenda ainda mais clara por meio da participação dos acima citados ativistas na Mesa de Diálogo (Root, 2009, p. 463).

Os trabalhos iniciais da Mesa foram marcados por impasses e progressos lentos, já que era necessário vencer não só as resistências do governo Fujimori, mas também o ceticismo da oposição que se sentia traída pelo fato de a OEA não ter exigido a realização de novas eleições. Todavia, a divulgação de vídeos ainda no ano 2000 mostrando evidências claras de corrupção nos altos círculos do governo desatou uma série de escândalos e crises políticas,

fazendo com que a Mesa se tornasse um proeminente fórum político “com poder de tomada de decisão *de facto* à medida que esses choques se desdobravam” (Cooper; Legler, 2006, p. 78).

A Mesa tornou-se, dessa forma, o espaço de barganha entre o regime em crise e as forças que em breve o substituiriam. Prova da nova força e protagonismo da Mesa foi a tentativa do representante de Fujimori nos diálogos, o Ministro de Justiça Alberto Bustamante, de obter uma nova lei de anistia que protegesse os funcionários civis e militares associados às violações do regime em troca de uma transição pacífica de poder e de um clima de estabilidade. A proposta foi duramente rechaçada tanto pelos ativistas de direitos humanos quanto pelos membros da oposição (Root, 2009, p. 464), dentre os quais Alejandro Toledo, futuro presidente do Peru, para quem era inaceitável a tentativa de chantagem⁸⁹.

No final do ano 2000, Fujimori abandonou o país e renunciou à presidência por fax já no Japão, deixando um vácuo de poder político e institucional que seria preenchido por seus opositores político-partidários e pelos ativistas da sociedade civil. As fugas de Fujimori, Vladimiro Montesinos e de muitos outros líderes do governo, combinadas com uma onda de prisões contra juízes, generais, empresários e políticos envolvidos no escândalo de corrupção deixaram a oposição democrática em uma situação aparentemente invencível do ponto de vista de outras transições políticas para regimes democráticos (Cueva, 2006, p. 74).

O regime autoritário tinha se colapsado por inteiro sem nenhuma capacidade de ativar salvaguardas institucionais que evitassem a instauração de processos contra seus membros (ibidem). Os militares estavam muito enfraquecidos e divididos politicamente em razão do impacto do escândalo de corrupção e do envolvimento das Forças Armadas com as políticas fujimoristas. Por outro lado, nenhum movimento político apoiava mais abertamente Fujimori nem seu legado, e os membros do seu partido no Congresso abandonaram seus cargos ou se uniram à oposição. Por fim, a Corte Interamericana estava prestes a analisar as leis de anistia do Peru, com uma alta chance de manter a posição crítica da CIDH frente a elas e, além disso, o movimento de insurgência armada estava superado, não havendo necessidade, portanto, de que fosse feita qualquer concessão aos rebeldes. Desse modo, construiu-se uma nova maioria pró-democracia no Legislativo que levou à indicação de Valentín Paniagua, membro da Mesa e um dos líderes da oposição, à Presidência interina do país (ibidem).

No vácuo deixado pela queda do governo, as posições da Coordenadora de Direitos Humanos e da Defensoría del Pueblo dentro da Mesa de Diálogo lhes permitiram não só

⁸⁹ “Fujimori condiciona las elecciones a una amnistía para los militares”, ABC de España, Seção Internacional, domingo, 22 de outubro de 2000, p. 37.

influenciar questões cruciais da transição, mas também estabelecer um consenso em favor da re-institucionalização democrática e da adoção de políticas de responsabilização para o tema dos direitos humanos. A esse respeito, Root (2009) argumenta, porém, que não só incidiam na construção, dentro da Mesa, de um consenso favorável à adoção de fortes medidas de justiça de transição, como ainda impactavam a agenda de políticas do novo governo interino inclusive por meio da ocupação de cargos e postos dentro do aparelho do Estado (Root, 2009, p. 465).

Nesse sentido, as ONGs de direitos humanos que haviam lutado contra Fujimori encontraram um Executivo aberto e seus integrantes inclusive se tornaram membros do gabinete presidencial, além de influenciar decisivamente os trabalhos da CVR para que ela incorporasse uma abordagem integral de justiça de transição que, além das demandas de verdade, defendesse o direito à reparação das vítimas e a sanção penal dos violadores⁹⁰. Vários membros da rede doméstica de direitos humanos assumiram posições de poder dentro do governo Paniagua e, assim, ONGs e outros grupos voltados à defesa dos direitos humanos atingiram o auge de sua influência sobre o Estado durante essa fase, de tal modo que “o movimento nacional de direitos humanos e seus parceiros internacionais na RTA [rede transnacional de ativismo] desempenharam o papel central no direcionamento da justiça de transição pelo Estado” (ibidem, p. 465). Dois exemplos são ilustrativos a respeito de como postos importantes dentro do governo foram assumidos por pessoas ligadas à defesa dos direitos humanos: Susana Villarán e Diego García Sayán, ambos ativistas de direitos humanos, tornaram-se, respectivamente, Ministra da Promoção da Mulher e do Desenvolvimento Humano e Ministro da Justiça⁹¹. Anos depois, Susana Villarán se tornou comissionada e depois segunda vice-presidente da CIDH, enquanto Diego Sayán ocupou o cargo de juiz da Corte Interamericana⁹².

Dessa forma, os interesses dos políticos de oposição, dos membros da rede de direitos humanos e do Presidente interino pareciam estar em harmonia, alicerçados em um forte apoio

⁹⁰ Como resultado de suas atividades, a CVR enviou ao Ministério Público 47 casos de violações de direitos humanos e recomendou a criação de um sistema legal especializado para tramitá-los, o que finalmente ocorreria no início de 2005 com a criação de unidades especiais no Ministério Público (MP) e a conversão da Sala Penal de Terrorismo em Sala Penal Nacional.

⁹¹ García Sayan foi o diretor fundador da Comissão Andina de Juristas e desempenhou um importante papel na Comissão da Verdade de El Salvador, enquanto Villarán havia sido Secretária-Executiva da Coordenadora no final dos anos 1990 (Burt, 2009, p. 389).

⁹² Aqui cumpre observar, como faz Simmons (2009, p. 141-2), o papel central desse tipo de indivíduos e ativistas locais que estão profundamente enraizados em um contexto político e social particular, mas que, ao mesmo tempo, dispõem de extensas conexões com comunidades internacionais e transnacionais. Eles desempenham a função de traduzir a linguagem universalista dos direitos humanos para termos culturais que são inteligíveis em contextos e realidades locais específicos.

popular para que os abusos cometidos pelo governo Fujimori fossem revelados (ibidem, p. 466). Sob tais circunstâncias extraordinariamente favoráveis, o governo Paniagua anunciou que o Peru mudaria radicalmente as políticas de direitos humanos que haviam marcado o governo anterior. A esse respeito, Root argumenta que o governo de transição e a rede peruana de direitos humanos buscaram a reconexão e adensamento dos laços com as leis e normas internacionais de direitos humanos com a finalidade de impedir que retrocessos autoritários e violações sistemáticas dos direitos humanos voltassem a acontecer mais uma vez no país (idem, 2011, p. 360).

Reconheceu-se, assim, novamente, a jurisdição da Corte Interamericana em janeiro de 2001, e o Estado aceitou sua responsabilidade em uma série de violações cometidas durante o governo Fujimori que haviam resultado em sentenças condenatórias do sistema interamericano⁹³. Duas semanas depois de regressar à jurisdição da Corte, foi emitida a sentença do caso Tribunal Constitucional vs. Peru, no qual a Corte Interamericana exigiu a reintegração de três juízes aos seus cargos, dos quais haviam sido removidos em 1997 depois de desafiarem o direito de Fujimori candidatar-se pela terceira vez à eleição presidencial. Em resposta, o Congresso restaurou os juízes às suas posições, restabelecendo o funcionamento normal do Tribunal Constitucional.

Além disso, em 22 de fevereiro de 2001, o Ministro da Justiça do Peru, Diego García Sayán, emitiu um comunicado de imprensa conjunto com a CIDH no qual o governo anunciou uma ampla proposta para solucionar de maneira amistosa e negociada 165 casos em distintas etapas de tramitação na Comissão. O volume dos casos representava mais de 50% do total de denúncias em relação ao Peru que se encontravam então sob a competência da CIDH⁹⁴. Na mesma ocasião, a CIDH elogiou ainda a assinatura pelo governo peruano da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas em janeiro daquele ano.

Enquanto isso, discutia-se dentro do governo de transição os termos de funcionamento da Comissão da Verdade, uma instituição que fazia parte das demandas da Coordenadora e

⁹³ Em visita à Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 9 de fevereiro de 2001, o Ministro da Justiça do Peru apresentou notas em que o Estado peruano assinalava que reconhecia expressamente a responsabilidade que lhe correspondia pela violação dos direitos do senhor Baruch Ivcher Bronsteir (Caso *Ivcher Bronstein vs. Peru*) e dos três juízes do Tribunal Constitucional (Caso *Tribunal Constitucional vs. Peru*). A esse respeito, ver “Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de junio de 2001. Cumplimiento de Sentencia de los Casos Castillo Páez, Loayza Tamayo, Castillo Petrucci y otros, Ivcher Bronstein y del Tribunal Constitucional”. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/busqueda_supervision_cumplimiento.cfm?lang=es. Último acesso: 25 de abril de 2015.

⁹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa Conjunto. Disponível em: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2001/PERU.htm>. Último acesso: 28.dez.2011.

que havia sido criada por um decreto do Executivo já em um dos primeiros atos do Presidente Paniagua. Foi montado, ainda em dezembro de 2000, um Grupo de Trabalho composto pelos Ministros de Justiça, Interior, Defesa, Promoção da Mulher e Desenvolvimento Humano, e que contava, ainda, com a presença da Defensoría del Pueblo, de representantes da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos e líderes religiosos, que discutiriam o desenho e o formato de institucionalização da Comissão (idem, 2009, p. 466). Nesse processo, a Coordenadora manifestou-se abertamente em favor de um modelo integral de justiça de transição que promovesse a anulação das leis de anistia de 1995 e permitisse o cumprimento de três objetivos: verdade, justiça e reparações. Organizações não-governamentais internacionais de direitos humanos como a Anistia Internacional, Human Rights Watch e o recém criado Centro Internacional para a Justiça de Transição (ICTJ) apoiavam também os esforços de criação da Comissão de Verdade (Burt, 2009, p. 389-90), e durante as discussões do Grupo de Trabalho houve consultas com centenas de grupos da sociedade civil, bem como com especialistas nacionais e internacionais (Root, 2009, p. 466).

Os debates sobre o que deveria ser feito a respeito da validade das leis de anistia aprovadas pelo governo Fujimori se desenvolviam quando, em 14 de março de 2001, a sentença da Corte Interamericana no caso *Barrios Altos* alterou decisivamente os termos da discussão, introduzindo um enquadramento normativo exógeno aos debates que alterava a agenda política nacional e afetava o conjunto de opções legítimas que poderiam ser adotadas (Simmons, 2009, pp. 127-8). A Corte afirmou em sua decisão que o Estado peruano era responsável pelo massacre de Barrios Altos, e determinou que ele investigasse, processasse e punisse os executores do crime.

Assim, a Corte considerou que as leis de anistia de 1995 violavam a Convenção Americana de Direitos Humanos e que, por conta disso, elas eram ilegais e não poderiam ser utilizadas para barrar investigações e processos criminais que envolvessem violações de direitos humanos. A decisão gerava um precedente histórico e era o primeiro passo para a criação de uma importante jurisprudência no âmbito do sistema interamericano, com aplicação universal para todos os outros países⁹⁵. Além disso, ela aumentava ainda mais a força e a legitimidade das reivindicações da rede transnacional de direitos humanos,

⁹⁵ A Corte já havia decidido que as leis de anistia violavam a Convenção Americana, mas era a primeira vez que ela julgava que eram desprovidas de qualquer efeito e legitimidade especificamente as leis de auto-anistia. Em sua sentença, os juízes da Corte afirmaram que “As leis de auto-anistia conduzem ao desamparo das vítimas e à perpetuação da impunidade, e por isso são manifestamente incompatíveis com a letra e o espírito da Convenção Americana” (Caso *Barrios Altos vs. Peru*, Sentença de 14 de março de 2001, Corte Interamericana de Derechos Humanos, parágrafo 43).

recolocando as reformas favoráveis à promoção de direitos em uma posição mais alta na agenda nacional (ibidem, p. 128). Naquele momento de discussões sobre as possíveis políticas a serem adotadas após a queda de Fujimori, a sentença da Corte oferecia, desse modo, uma alternativa clara ao *status quo*, um ponto focal que reduzia o rol de outras possibilidades e opções disponíveis (ibidem).

Segundo Root (2011), o governo Paniagua tinha hesitado até aquele momento em lidar com a questão das leis de anistia, mas a condenação do país no caso Barrios Altos fez com que aumentasse ainda mais a pressão dos grupos de direitos humanos e das famílias das vítimas da violência do Estado. Assim, Sofía Macher e Francisco Soberón, presidentes, respectivamente, da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos e da APRODEH se encontraram inclusive com o presidente da Corte Suprema para pressionar o Judiciário a reabrir todos os casos arquivados em razão das leis de anistia (Root, 2011, p. 365). Em 24 de março de 2001, uma semana após a decisão da Corte Interamericana, a Corte Suprema ordenou a reabertura dos casos e declarou a invalidade das leis de anistia do governo Fujimori, afirmando que a sentença da Corte Interamericana deveria ser executada pelos tribunais peruanos. Como resultado, mandados de prisão foram expedidos contra os membros do grupo Colina e anos depois eles foram condenados e presos pelos massacres que haviam cometido.

Além disso, outros casos até então barrados pelas leis de anistia foram levados a julgamento. Por exemplo, em setembro de 2001, iniciou-se novamente o caso de Ernesto Castillo Páez, estudante universitário que havia desaparecido em outubro de 1991. O Peru havia sido condenado neste caso pela Corte Interamericana em 1997, mas as leis de anistia impediram o andamento do processo até que, em 2006, quatro policiais foram condenados à prisão pelo crime.

Nesse e em muitos outros casos, os juízes passaram a fazer referências diretas às sentenças e à jurisprudência da Corte Interamericana para sustentar sua argumentação. Assim, Burt (2008) frisa que, em 2005, o Tribunal Constitucional “estabeleceu que o direito internacional é parte do direito doméstico peruano, e ele tem sustentado decisões específicas da Corte Interamericana como o direito das vítimas à verdade; a definição de desaparecimento forçado como um crime em andamento; e que crimes contra a humanidade não estão sujeito a regimes de prescrição” (Burt, 2009, p. 394).

Em meio a todos esses desenvolvimentos ligados à anulação das leis de anistia, foi tomada a decisão de criar uma Comissão da Verdade que não deixaria de lado a tarefa de

apresentação de queixas criminais. Pelo contrário, ela foi entendida como o primeiro passo para o encaminhamento de processos judiciais nos casos de violações de direitos humanos, e consolidou-se como uma das mais notáveis e fortes Comissões da Verdade já criadas em termos de clarificação histórica e responsabilização criminal (cf. Cueva, 2006; Hayner, 2011, pp. 35-9).

Por fim, houve ainda outra reviravolta política e jurídica a respeito do tema dos civis acusados de envolvimento em atos de terrorismo que haviam sido julgados por tribunais militares durante o governo Fujimori. Agora que o Peru se havia reintegrado plenamente ao sistema interamericano e buscava inaugurar novas políticas de direitos humanos, permanecia a questão de se todos os indivíduos julgados por tribunais militares e condenados pela legislação antiterrorista de 1992 deveriam ter direito ou não a novos julgamentos em tribunais civis. Nos casos Loayza Tamayo, Castillo Petruzzi, Cesti-Hurtado e Cantoral-Benavides, a Corte Interamericana já se havia pronunciado sobre o caráter inapropriado desses julgamentos, que levaram à prisão de centenas de inocentes ao não oferecerem as garantias judiciais do devido processo legal aos acusados.

No que dizia respeito mais especificamente ao caso Castillo Petruzzi, que havia desencadeado a saída do Peru da jurisdição da Corte em 1999, o governo Paniagua anunciou que concederia aos quatro chilenos suspeitos de envolvimento com o Movimento Túpac Amaru a oportunidade de um novo julgamento civil. A pressão das organizações de direitos humanos, como a APRODEH, Instituto de Defesa Legal (IDL), Anistia Internacional e Coordenadora fez com que García Sayán formulasse propostas de revisão da legislação antiterrorista e supervisionasse o estabelecimento de uma nova Comissão de concessão de indultos, a qual anunciou planos de revisar 250 casos encaminhados por grupos de direitos humanos e famílias de prisioneiros. Ao final, foram concedidos perdões para 163 detidos (Root, 2007, p. 185-6).

Além disso, em janeiro de 2003, o Tribunal Constitucional do Peru julgou que vários artigos da legislação antiterrorista de 1992 eram inconstitucionais em resposta a uma demanda interposta ao Tribunal por três organizações não-governamentais⁹⁶ que, dentre outros pontos, baseavam-se nas decisões da Corte Interamericana para construir sua estratégia de argumentação no litígio. O restabelecimento de um Judiciário independente após a queda de Fujimori e a familiaridade das ONGs peruanas com a linguagem do direito internacional abriam um novo espaço para o litígio baseado nos direitos reconhecidos pela Convenção

⁹⁶ Movimento Popular de Controle Constitucional, Associação de Familiares de Desaparecidos e Vítimas de Genocídio (AFADEVIG) e Coordenadora de Organizações e Massas por uma Autêntica Comissão da Verdade.

Americana e pela Corte Interamericana, o que contribuía ainda mais para dar visibilidade às demandas do movimento, sinalizar o caráter ilegal das condenações por terrorismo e incrementar a permeabilidade da jurisprudência doméstica às normas internacionais (Simmons, 2009, pp. 130-5). Como resultado, para colocar-se em linha com as decisões da Corte Interamericana, o Peru concedeu por fim novos julgamentos em tribunais civis para centenas de prisioneiros que haviam sido condenados à prisão perpétua ou que tinham sido acusados de traição à pátria, dentre os quais se incluiu até mesmo Abimael Guzmán, líder do Sendero Luminoso que começou a ser julgado por um tribunal civil em 2004⁹⁷.

1.1.4 A utilização do sistema interamericano pelas ONGs peruanas: balanço final de uma longa e bem estruturada relação

A análise da atuação do movimento de direitos humanos no Peru e, em particular, do histórico de ações da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos permite afirmar que o sistema interamericano de direitos humanos tem sido desde finais dos anos 1980 um espaço prioritário de atuação das ONGs peruanas de direitos humanos, que se especializaram não só no trabalho de *advocacy* perante a CIDH, mas também na produção de informações sobre violações e na documentação e apresentação de denúncias, acumulando ao longo dos anos uma experiência importante na condução de litígios internacionais em uma série de casos emblemáticos que foram cruciais para a consolidação da jurisprudência da Corte Interamericana em temas como a inaplicabilidade de leis de anistia e imposição de limites ao alcance da jurisdição militar.

A aparição do Sendero Luminoso, os abusos cometidos pelas forças de segurança na luta contra-insurgente e a ineficácia do sistema judicial peruano estimularam as ONGs, desde muito cedo, a se focar na agenda de direitos civis, direcionando seu trabalho para a cena internacional. Anos mais tarde, durante o regime autoritário de Alberto Fujimori, tais esforços seriam complementados com a incorporação da defesa de uma agenda democrática, a qual transcendia a apresentação de casos particulares para atrelar a situação dos abusos de direitos humanos no país com o desmonte das instituições democráticas e do Estado de Direito.

Dado o bloqueio dos canais político-institucionais e espaços judiciais domésticos às demandas do movimento de direitos humanos, restava apenas a ativação dos mecanismos

⁹⁷ Há divergências entre os autores sobre o número exato de novos julgamentos civis realizados depois da queda do governo Fujimori. Root (2011) menciona 1.925 novos julgamentos em tribunais civis, enquanto que Laplante (2006) cita que houve cerca de 2.500.

internacionais de direitos humanos e a ativação da rede transnacional a fim de levar a cabo estratégias de pressão e *shaming*, mas, para que fossem ouvidas, as ONGs peruanas tiveram que passar a guiar o seu trabalho por novas normas e práticas institucionais em conformidade tanto com os padrões do regime internacional de direitos humanos quanto com as exigências das grandes ONGs internacionais especializadas em atividades de incidência política nos Estados Unidos e Europa.

Dessa forma, a internacionalização das ONGs peruanas acelerou o processo de profissionalização desses grupos e fomentou a necessidade tanto de criar quadros de advogados quanto de acumular *expertise* legal, a fim de que elas pudessem se aproveitar dos espaços internacionais e, em especial, da janela de oportunidade aberta pelo sistema interamericano a partir de finais dos anos oitenta, quando tanto a CIDH quanto a Corte aumentaram seu perfil em termos de projeção política e de recebimento e processamento de casos (Goldman, 2009). A OEA sempre foi um espaço privilegiado de atuação desses grupos, cuja percepção de que era necessário investir recursos e tempo na preparação de equipes legais emergiu já em meados dos anos 1980, com uma visão muito clara de que era preciso levar os casos até a Corte Interamericana, dado o caráter vinculante de suas sentenças (Francisco Soberón, entrevista pessoal).

Assim, desde a sua criação, a rede de organizações de direitos humanos conformada pela Coordenadora

“Cultivou laços e construiu relações com as Nações Unidas, a OEA e os governos estrangeiros chaves, especialmente com os Estados Unidos. A Coordenadora também formou alianças estratégicas com ONGs chaves no exterior. Construiu uma rede de incidência política transnacional – vinculando grupos dos Estados Unidos, Europa e América Latina – para gerir o respaldo internacional que lhe permite impulsionar reformas, propostas de políticas públicas e inclusive mudanças de regimes no Peru. A capacidade da Coordenadora para mobilizar a pressão internacional em momentos cruciais se deve em grande medida a esta rede de relações construída intencionalmente durante anos” (Youngers, 2003, p. 452).

Vale lembrar, porém, que foi apenas depois do autogolpe de 1992 que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos intensificou sua atenção e críticas para o caso do Peru. O primeiro relatório da CIDH dedicado exclusivamente à situação dos direitos humanos no país foi publicado apenas em 1993, treze anos depois de iniciado o conflito armado interno e quatro anos depois da primeira visita da Comissão ao país, em 1989. Como bem lembra Villarán (2007, p. 97), o impacto da CIDH

“somente começou a ser sentido durante o período que começou com o auto-golpe de Fujimori de 1992, quando ela [CIDH] se transformou em um ator-chave para a restauração da democracia. Nesse sentido, anos após o fato, a Comissão e a Corte finalmente cumpriram sua obrigação”.

Como bem revela o testemunho de Soberón e de muitos outros ativistas de direitos humanos, o sistema interamericano demorou muitos anos para se preocupar com a situação das graves e massivas violações de direitos humanos no Peru e, finalmente, quando decidiu fazê-lo, episódios como o envio equivocado do caso Cayara à Corte Interamericana ou a demora em emitir relatórios – quando não apenas simplesmente arquivava as denúncias – alimentavam até finais dos anos 1980 uma certa falta de expectativas sobre o potencial impacto positivo do sistema entre os ativistas peruanos. Entretanto, a despeito disso tudo, as ONGs peruanas continuaram a ativá-lo, o que lhes permitiu desenvolver, assim, ao longo dos anos, uma importante *expertise* legal que era reflexo desses esforços continuados de litígio nas esferas doméstica e internacional. Tal decisão se mostraria extremamente acertada na década seguinte, quando as ações da Comissão e as sentenças da Corte exerceram um papel fundamental para a queda do regime fujimorista.

Além disso, a utilização do sistema interamericano e a defesa dos direitos humanos dentro do enquadramento interpretativo mais amplo de que era necessário buscar o retorno à democracia permitiram à Coordenadora agregar uma série de novos apoios de atores que estavam cada vez mais descontentes com o autoritarismo no país. Estendia-se, dessa forma, a luta para além da simples libertação de pessoas acusadas injustamente de serem terroristas, incorporando a defesa do Estado de Direito e das garantias democráticas, o que permitiu ampliar o arco de alianças políticas do movimento de direitos humanos. Como resultado, “às organizações de direitos humanos se juntaram partidos políticos democráticos e o movimento estudantil, aumentando e legitimando assim a causa dos direitos humanos, democracia e justiça” (Villarán, 2007, p. 108).

Desse modo, em suma, a utilização do sistema interamericano ampliou a estrutura de oportunidades políticas do movimento e funcionou, em primeiro lugar, como um ponto focal para a exigência de direitos, formulação de demandas e mobilização estratégica em torno dessas plataformas. O acesso ao sistema aumentava as chances de sucesso da pressão desses grupos e oferecia narrativas e enquadramentos interpretativos em torno dos quais era possível articular e imbuir de legitimidade - moral e legal - os discursos e críticas contra a ação do Estado, o que não só facilitava a ação coletiva desses grupos, mas também atraía mais aliados e recursos, nacionais e internacionais, para a causa.

Ademais, serviu ainda para alterar a agenda nacional de políticas ao introduzir exigências e padrões internacionais de direitos humanos que constrangiam as opções de políticas legítimas do governo. Por fim, o sistema foi usado também como uma ferramenta para a construção de litígios, cujo objetivo era se opor à persistência da impunidade e ao flagrante desrespeito frente aos direitos humanos no país. No entanto, para que as ONGs pudessem se beneficiar dessas vantagens que aumentavam a legitimidade de suas ações bem como as chances de sucesso de suas táticas de pressão, foi essencial o histórico prévio de profissionalização e internacionalização desses grupos. A *expertise* legal dessas organizações, a familiaridade com a atuação no âmbito transnacional e o acesso a recursos e redes internacionais foram assim, em outros termos, ativos determinantes para a utilização do sistema.

O processo de ativação do sistema interamericano é custoso, o trâmite e a resolução dos casos são lentos e muitas vezes os impactos e resultados finais são incertos. No entanto, a despeito dessas limitações, as ONGs peruanas entenderam que a possibilidade de obtenção de sentenças condenatórias e formalmente vinculantes era um grande diferencial do SIDH, ainda que o Estado não as cumprisse. Isso porque, por um lado, a força jurídica da decisão de um tribunal internacional era superior, em termos de valor e poder simbólico, às eventuais recomendações de organismos intergovernamentais e suas relatorias de direitos humanos, enquanto que, por outro lado, as sentenças também elencavam medidas obrigatórias específicas que, dentro da lógica do litígio estratégico de casos emblemáticos, fixavam *standards* internacionais e poderiam levar com maiores chances de êxito a mudanças mais amplas e estruturais de políticas públicas e doutrinas jurídicas domésticas. Esse entendimento fez com que as ONGs peruanas apostassem no uso do mecanismo regional, superando, para tanto, não só desconfianças frente à CIDH, que havia sido um ator ausente durante o auge do conflito armado interno, nos anos 1980, mas também episódios de grande frustração, como o manejo equivocado da CIDH com o caso Cayara que levou a CoIDH a recusar a petição em 1993.

1.2 O Judiciário peruano frente ao sistema interamericano de direitos humanos

1.2.1 O sistema judicial durante o conflito armado e a era fujimorista

O Peru é um país onde o Judiciário foi caracterizado, historicamente, como um poder subordinado e de segunda classe (Dargent, 2009, p. 251), “ineficiente, corrupto e submisso” (Pásara, 2010, p. 169). Apesar de importantes mudanças constitucionais em 1979 e em 1993, esse padrão se manteve praticamente intacto ao longo dos anos 1980 e 1990. Segundo Morón e Sanborn (2006), “Uma vez que o controle político pelo Executivo, apoiado por um Congresso cooptado (...) tendia a ser a norma, era difícil para o judiciário realizar as reformas institucionais necessárias e desempenhar um papel autônomo” (Morón; Sanborn, 2006, pp. 49-50).

Durante o conflito armado interno, cuja fase de maior intensidade se deu na década de 1980, vários obstáculos se colocaram diante do sistema judicial, impedindo que houvesse uma investigação e judicialização efetivas dos casos de violações de direitos humanos que ocorriam nesse período. Nesse sentido, a Comissão da Verdade e Reconciliação do Peru (CVR) afirma em seu Informe Final que “o sistema judicial não teve a capacidade real de atuar ou, pior ainda, (...) não teve a vontade real de atuar em defesa da ordem constitucional” (CVR, Tomo III, p. 249). Isso fez que o Judiciário revelasse de maneira ainda mais visível sua fraqueza institucional, uma vez que ele “foi incapaz de responder ao fenômeno terrorista, castigando dentro da lei aqueles que haviam cometido atos criminosos”, além de ter deixado, por um lado, de “outorgar garantias aos cidadãos cujos direitos humanos foram violados pelas autoridades militares” e, por outro, de “realizar julgamentos que garantissem o devido processo” aos acusados (Dargent, 2006, p. 138)⁹⁸.

Em suma, de acordo com a bibliografia sobre o tema, o funcionamento do sistema de justiça durante os governos Belaúnde (1980-1985) e García (1985-1990) era lento, corrupto e ineficiente, e não conseguia lidar com os casos de terrorismo e de violações de direitos humanos que cresciam exponencialmente nesse período e se acumulavam. Segundo a CVR (CVR, Tomo III, pp. 249-283; Montoya, 2012, pp. 29-32), vários fatores contribuíram para esse resultado: a falta de independência e autonomia do sistema de justiça na seleção de seus membros, que concedia espaço para os mais diversos tipos de manipulação política dos atores judiciais⁹⁹; a falta de segurança dos magistrados do Poder Judicial e dos membros do

⁹⁸ A esse respeito, Burt (2009) também afirma que “Durante o período do conflito armado interno o sistema judicial não investigava seriamente os abusos de direitos humanos e frequentemente era cúmplice ao assegurar a impunidade para os responsáveis [pelas violações]” (Burt, 2009, p. 385). Ao mesmo tempo, o Estado “recorria ao terror para combater o Sendero Luminoso, o que resultava em grandes massacres, desaparecimentos forçados e no uso massivo da violência sexual e tortura. O resultado era uma espiral de violência, medo e insegurança” (ibidem, p. 386).

⁹⁹ Durante o governo de Alan García foram feitas várias nomeações de aliados e apoiadores do APRA (Aliança Popular Revolucionária Americana) a cargos no poder judicial. Anos depois, Fujimori utilizaria essa

Ministério Público diante das ameaças e intimidações que recebiam por parte dos agentes do Estado envolvidos nas violações; a insuficiência de recursos e de uma apropriada infraestrutura, que eram necessários para a coleta de material provatório e para a operação das equipes de antropologia forense nos muitos casos de massacres coletivos; a falta de capacitação dos juízes e promotores para lidar com padrões de macro-violações e para utilizar o direito constitucional e o direito internacional dos direitos humanos em casos de desaparecimentos forçados e detenções arbitrárias; a ausência de cooperação das corporações militares e policiais com o sistema judicial, essencial para determinar os agentes do Estado envolvidos nas operações que haviam resultado em violações; e, por fim, a renúncia do sistema penal comum em favor do sistema de justiça militar nos casos de eventuais conflitos de competência sobre quem tinha responsabilidade de julgar os membros das Forças Armadas e outros elementos do Estado, o que levava ao arquivamento de denúncias e à persistência da impunidade¹⁰⁰.

Como consequência desses fatores, “as ineficiências do sistema não resultavam apenas na prisão de inocentes submetidos a longos processos judiciais (...) mas também na libertação continuada de pessoas com filiação efetiva aos grupos subversivos armados, motivada pela ausência de provas suficientes que provassem a comissão do delito” (CVR, Tomo III, p. 258). Mesmo com o fim do conflito armado depois da prisão de Abimael Guzmán, líder do Sendero Luminoso, em 1992, não houve um processo de esclarecimento da verdade e de aperfeiçoamento e realização da justiça. Pelo contrário, o governo Fujimori aproveitou-se politicamente da derrota desse grupo subversivo para “consolidar a aliança de seu governo com um projeto militar de perpetuação no poder a partir do golpe de Estado de abril de 1992” (Montoya, 2012, p. 32).

Como resultado do autogolpe de Estado de 1992, o fujimorismo interveio no poder Judiciário por meio de uma série de reformas que puseram fim a qualquer possibilidade de independência e de funcionamento autônomo do sistema judicial. A decisão de Fujimori de dar o golpe com o apoio das Forças Armadas levou ao fechamento das principais instituições democráticas do país, como o Legislativo e o Tribunal de Garantias Constitucionais, e gerou

“colonização” do Judiciário pelo partido aprísta como pretexto para um “processo de reforma judicial” (Lovatón, 2003; Finkel, 2008) que, na prática, significou a submissão dos atores judiciais ao aparato de poder de Fujimori e Montesinos.

¹⁰⁰ De acordo com a CVR, a posição dos juízes foi a de permanecer à margem do crescente problema das violações de direitos humanos cometidas por agentes do Estado, já que, até 1992, “os juízes do foro comum se inibiram a favor do foro militar ou foram ordenados a assim fazê-lo por instâncias superiores sempre que se estabeleceu uma disputa de competência. Somente um punhado de casos que envolviam policiais (...) foram julgados no foro civil” (CVR, Tomo III, p. 262).

ainda um processo de reorganização do poder Judicial com o fim de que o regime pudesse controlá-lo. Assim, o regime nomeou uma série de novos magistrados provisórios que, em razão do *status* de seus cargos, eram mais vulneráveis às pressões e manipulações políticas. Nesse sentido, Pásara (2010) argumenta que “o magistrado provisório, dada sua precariedade no cargo, resultava muito mais dúctil às pressões que haveria de receber do poder político” (Pásara, 2010, p. 178).

Segundo De Belaunde (2008), foram destituídos “mediante decretos-leis quase todos os magistrados da Corte Suprema, todos os membros do Tribunal de Garantias Constitucionais, o Fiscal da Nação, todos os membros do Conselho Nacional da Magistratura, e um importante número de juízes e promotores das duas instâncias dos distritos judiciais de Lima e Callao” (De Belaunde, 2008, p. 128). Cerca de 80% dos magistrados peruanos perderam seu trabalho nesse expurgo, sem que tivessem acesso a qualquer tipo de exposição dos motivos e acusações que embasavam suas destituições e, ademais, sem que lhes fosse permitido qualquer direito de defesa.

A esse respeito, Dargent (2006) e Pásara (2010) recordam que uma das principais justificativas oferecidas por Fujimori para o autogolpe havia sido a necessidade de pôr fim à ineficiência e corrupção que assolavam o Judiciário. Além disso, também eram comuns as acusações de que os juízes possuíam vínculos de dependência partidária e eram cúmplices dos atos de terrorismo. No entanto, a reorganização prometida limitou-se apenas à exoneração de 134 magistrados tanto do Judiciário quanto do Ministério Público por acusações de delitos de corrupção ou em razão de suas vinculações político-partidárias, sobretudo com o APRA (Aliança Popular Revolucionária Americana). Embora, de fato, muitos desses juízes e promotores tivessem envolvidos em atividades ilícitas e redes de corrupção, “a expulsão também eliminou os juízes que eram independentes e que tinham atraído críticas das forças armadas por decisões que eles tinham tomado em defesa dos direitos humanos” (Dargent, 2006, p. 140).

Desse modo, “montou-se uma rede de magistrados que favorecesse a impunidade nos atos de corrupção, violação aos direitos humanos e a viabilidade da segunda reeleição de Alberto Fujimori” (Tanaka; Vera, 2010, p. 219), facilitando assim a implementação da política de mão dura do governo baseada em uma ampla legislação “antiterrorista”. A esse respeito, Hammergren (2004) salienta que Vladimiro Montesinos “controlava uma rede interna de juízes e promotores complacentes”, à qual o governo Fujimori recorria frequentemente para “comprar as decisões que desejassem obter, com resultados garantidos”

(Hammergren, 2004, pp. 311; 312). Como resultado, os juízes se recusavam a aplicar as garantias constitucionais e os instrumentos internacionais de direitos humanos, permitindo, assim, a prevalência da legislação repressiva, o que fez com que centenas de inocentes fossem presos injustamente. A esse respeito, a CVR lembra que

“devido à suspensão de garantias como consequência do estabelecimento de sucessivos estados de emergência, a prática judicial e posteriormente o mandato legal determinaram o rechaço massivo de numerosas demandas de Habeas Corpus. Desta maneira, o processo constitucional de Habeas Corpus resultou absolutamente inútil para a proteção dos direitos fundamentais à liberdade individual” (CVR, Tomo III, p. 271).

Na mesma linha, em 1995, foi criada a Comissão Executiva do Poder Judicial, formada por dois membros nomeados pelo Executivo, cujas atividades significaram uma redução das atribuições e competências ordinárias do Judiciário, facilitando, desse modo, a implementação dos projetos do governo e a perseguição aos opositores do regime (Tanaka; Vera, 2010, p. 219), o que contrariava de maneira flagrante as disposições da nova Constituição de 1993, promulgada depois das críticas internacionais e, sobretudo, da OEA ao autogolpe de 1992¹⁰¹. Em outras palavras, “[s]ob o regime pós-1992, membros do judiciário foram coagidos, intimidados e corrompidos a fim de que dessem prosseguimento aos objetivos políticos do Presidente e do seu núcleo central de assessores” (Morón; Sanborn, 2006, p. 51), de tal modo que “a fraqueza do judiciário e a facilidade com a qual ele pôde ser manipulado ficaram manifestas” (Dargent, 2006, p. 147). Assim, como bem recorda Dargent (2006), o governo Fujimori era capaz de fazer com que todos os casos mais politicamente sensíveis e de seu interesse fossem julgados não por juízes autônomos, independentes e de comprovada competência, mas sim por magistrados provisórios, despreparados e leais às ordens do Executivo.

Hammergren (2004) salienta que a Constituição de 1993 paradoxalmente incluía medidas positivas como a criação da Defensoria do Povo, i.e., o Ombudsman nacional de direitos humanos, e a manutenção de importantes instituições já previstas antes pela Constituição de 1979 como o Tribunal Constitucional (anteriormente chamado de Tribunal de Garantias Constitucionais), o Conselho Nacional de Magistratura e a Academia da

¹⁰¹ De acordo com Dargent (2009), “Logo após o golpe de 1992, a Organização de Estados Americanos (OEA) adotou uma resolução condenando as ações de Fujimori e recomendando medidas para democratizar o país. Em maio, Fujimori aceitou as demandas da OEA e decidiu realizar eleições para um Congresso Democrático Constitucional (CDC) em outubro daquele ano (posteriormente a data foi alterada para novembro). O CDC atuaria tanto como uma Assembleia Constitucional responsável pela elaboração de uma nova Constituição a ser aprovada em um referendo nacional quanto como um Congresso até o final do mandato de Fujimori em 1995” (Dargent, 2009, pp. 265-6).

Magistratura, que haviam sido todas extintas depois do autogolpe de 1992. No entanto, a criação e o funcionamento de fato dessas instituições foram atrasados em vários anos e quando, por exemplo, o Tribunal Constitucional (TC) iniciou finalmente seus trabalhos, em junho de 1996, “restrições institucionais e políticas impostas pela maioria Fujimorista no Congresso impediram o TC de exercer seu mandato constitucional” (Dargent, 2009, p. 253).

Em janeiro de 1995, o Congresso Constitucional Democrático que havia sido eleito para redigir a nova Constituição, mas que também funcionaria como a instância legislativa nacional até o fim do primeiro mandato de Fujimori, aprovou uma lei regulando os trabalhos do Tribunal Constitucional que demonstrou como, de fato, o regime fujimorista nunca havia estado interessado na criação de uma corte constitucional independente com capacidade de controlar seus atos de governo. De acordo com essa legislação, para declarar uma norma inconstitucional o Tribunal Constitucional precisava alcançar uma concordância majoritária praticamente impossível do seu colegiado, já que eram necessários os votos de seis dos seus sete juízes. Dessa forma, o regime buscava esterilizar o funcionamento do tribunal, “anulando na prática a faculdade de controle de constitucionalidade deste órgão” (Pásara, 2010, p. 182).

No ano seguinte, em 1996, o Congresso de maioria governista aprovou a “lei de interpretação autêntica da Constituição” que permitia a segunda reeleição de Fujimori. A Constituição de 1993 permitia apenas a eleição para dois mandatos presidenciais consecutivos, mas o governo argumentava que o segundo período presidencial de Fujimori era, de fato, apenas o seu primeiro sob a vigência da nova Constituição, já que sua primeira eleição, em 1990, havia ocorrido segundo as normas da Constituição de 1979. Em outras palavras, o raciocínio defendido era o que sua eleição de 1990 não contava porque havia acontecido antes da promulgação da nova Constituição.

De acordo com Dargent (2009), “o caso era tão descaradamente inconstitucional que até mesmo os juízes nomeados pelo regime encontraram uma desculpa para não participar do julgamento” (Dargent, 2009, p. 269), deixando que o caso ficasse sob a análise de cinco juízes, o que, a princípio, tornaria impossível qualquer decisão sobre o assunto. Todavia, três desses juízes decidiram declarar inválida essa lei em janeiro de 1997, aplicando nesse caso de ação de inconstitucionalidade a mesma regra que lhes permitia tomar decisões por maioria simples em casos de ações de amparo e habeas corpus que regulam a proteção de direitos individuais. Dargent (2009) lembra que essa estranha decisão causou confusão e provocou a reação dos outros magistrados fiéis ao governo que horas depois emitiram uma segunda decisão anulando-a. Como resultado, meses depois, em maio de 1997, os três juízes que

havia aprovado a inconstitucionalidade da lei foram destituídos pelo Congresso e com apenas quatro membros o Tribunal Constitucional não pôde mais completar o quórum necessário para decidir sobre a constitucionalidade das leis, o que eliminava qualquer tipo de controle sobre as ações do Congresso e do Executivo, deixando o caminho livre para que Fujimori prosseguisse com seu objetivo de se reeleger.

Esse caso revelava mais uma vez a natureza autoritária do regime fujimorista e suas táticas de manipulação e controle do sistema judicial. No que diz respeito especificamente à aplicação do Direito penal e à judicialização de casos de violações de direitos humanos, ampliou-se ainda mais a escala tanto do desrespeito ao devido processo legal quanto dos instrumentos de impunidade, problemas já presentes desde os anos 1980. A partir de “progressivos atos governamentais ou legislativos (aproveitando a maioria parlamentar conseguida por Fujimori) de alcance geral e permanente” (Montoya, 2012, p. 32), tais mecanismos não se limitavam mais apenas a questões como a falta de cooperação das Forças Armadas, os atos de intimidação de agentes do Estado contra magistrados ou a prevalência da justiça militar.

Houve, em primeiro lugar, uma expansão do marco legal para processar os subversivos. De acordo com Pásara (2010, p. 178), os crimes de terrorismo e de traição à pátria foram tipificados como delitos agravados; as penas foram elevadas, com um mínimo de vinte anos de prisão para os casos de terrorismo e cadeia perpétua para os condenados por traição à pátria; e se estabeleceram os tribunais civis de juízes “sem rosto” para os processos de terrorismo e os tribunais militares também com juízes “sem rosto” para os casos de traição à pátria, medidas essas que, segundo Youngers (2003), atendiam uma velha demanda dos militares: julgar civis em cortes castrenses. Dessa forma, o regime institucionalizava uma legislação excepcional que violava os padrões mais básicos de direitos humanos e do Estado de Direito ao permitir julgamentos em que as identidades dos juízes eram desconhecidas e nos quais as proteções jurídicas mais elementares para os acusados foram também eliminadas.

Nas palavras de Youngers (2003),

“Os decretos eliminaram as garantias mais básicas do devido processo, inclusive o direito a uma defesa adequada. Os julgamentos se levavam a cabo em segredo, os acusados não tinham acesso às evidências apresentadas contra eles, o interrogatório cruzado de testemunhas foi proibido, e os advogados defensores com frequência eram notificados sobre os julgamentos apenas algumas horas antes de que eles se iniciassem. As definições do que constituía “traição à pátria” e “terrorismo” eram inquietantemente amplas e as sentenças eram perturbadoramente duras. As petições de Habeas Corpus foram eliminadas, as pessoas podiam ser julgadas *in absentia* e se

proibiu aos advogados defender mais de um caso por vez” (Youngers, 2003, p. 254-5).

Outro caso de flagrante desrespeito às normas de direitos humanos ocorreu em 1995 com a promulgação das já citadas leis de anistia expedidas pelo governo Fujimori através de sua maioria parlamentar. Em uma “sessão da meia-noite” – expediente frequentemente utilizado pela bancada governista, por meio da qual ela legislava nas madrugadas sem aviso prévio – o Congresso aprovou, em 14 de junho, a lei 26.479, que concedia uma anistia geral não só aos condenados por violações de direitos humanos cometidas entre 1980 e 1995, mas também aos processados, investigados e a quaisquer pessoas implicadas ou suscetíveis de serem investigadas. Imediatamente todos os membros do grupo Colina que tinham sido sentenciados pelos assassinatos no caso La Cantuta – e que eram os únicos militares presos por violações de direitos humanos – foram libertados e reincorporados ao serviço ativo.

Ainda assim, a juíza Antonia Saquicuray, responsável pela investigação sobre o massacre de Barrios Altos, também cometido pelo grupo Colina, continuou sua investigação, acolhendo a denúncia penal da promotora Ana Cecilia Magallanes Cortez contra vários dos integrantes desse grupo paramilitar. Citando a defesa da pessoa humana plasmada na Constituição de 1993 e os direitos à vida, bem-estar, identidade, integridade moral, psíquica e física nela reconhecidos, a juíza argumentava que o Estado estava obrigado a assegurar o livre exercício dessas garantias e que, por conseguinte, a lei de anistia era inaplicável ao caso concreto em razão de sua incompatibilidade com o texto constitucional. Nesse sentido, ela assinalava ainda que o dever de defender tais direitos era reforçado ainda pela Quarta Disposição Final e Transitória da Constituição que estipula a necessidade de que as normas sobre direitos e liberdades sejam interpretadas em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros tratados sobre o tema dos quais o Peru seja parte¹⁰².

Desse modo, ela frisava que a lei de anistia suprimia a proteção jurídica de direitos fundamentais bem como “a observância do devido processo e a Tutela Jurisdicional”, e que em razão da incompatibilidade dessa legislação com a Constituição era preciso não aplicá-la, o que correspondia assim a um exercício difuso de controle de constitucionalidade com base em argumentos do Direito Internacional dos direitos humanos. Assim, a juíza afirmava que

“é necessário advertir que esta [lei] resulta incompatível com as normas Constitucionais e Tratados Internacionais já citados, uma vez que conforme ao

¹⁰² Anos mais tarde, em 2006, os juízes do Tribunal Constitucional se valeriam de uma interpretação similar desse mesmo dispositivo da Constituição para conceder status constitucional aos tratados de direitos humanos ratificados pelo Peru.

artigo primeiro ponto um da Convenção Americana [de Direitos Humanos] se estabelece que os Estados partes – entre eles o Peru – tem a obrigação de investigar as violações dos direitos humanos e de castigar aos responsáveis, princípios e normas das quais o Estado Peruano não se encontra isolado e que se contradizem com o citado dispositivo legal”¹⁰³.

Como bem lembra Eguiguren (2003),

“a juíza declarou inaplicável o artigo 1 da lei 26479 aos processados, argumentando que os juízes utilizem a Constituição em vez da lei no caso de incompatibilidade entre ambas, tal como dispõe o artigo 138 da Constituição de 1993, devendo prevalecer os tratados internacionais sobre direitos humanos (em virtude dos artigos 55, 57 e da Quarta Disposição Final e Transitória da Constituição) que ordenam a investigação e sanção das violações dos direitos humanos” (Eguiguren, 2003, p. 9).

Como resposta à decisão da juíza Saquicuray, o Congresso decidiu interferir no processo e aprovou uma segunda lei (lei 26.492) declarando que o Judiciário não tinha nenhum poder para revisar a lei de anistia. O resultado foi que vários processos judiciais e investigações em curso foram arquivados, convertendo assim em texto legal a impunidade para os violadores de direitos humanos. Segundo Eguiguren (2003, p.9), a lei 26.492 dispunha que

“se entenda que a Lei de Anistia não viola a independência Judicial, nem viola os direitos humanos ou confronta a Convenção Americana de Direitos Humanos; ordenando que tal anistia não possa ser revisada judicialmente e que, como consequência, resultava de cumprimento obrigatório pelo Poder Judicial. Apoiando-se nesta nova lei, a Sala Penal decidiu por maioria declarar nula a resolução da juíza Saquicuray, sob o vergonhoso argumento de que os juízes não podem deixar de aplicar as leis do Congresso porque fazê-lo seria quebrar o princípio da separação de poderes”.

Por fim, uma última medida que evidenciava ainda mais o desrespeito do regime fujimorista para com o tema dos direitos humanos foi sua decisão de abandonar unilateralmente a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1999. Como resultado da legislação antiterrorista, da atuação do grupo Colina e de outras medidas que demonstravam o caráter autoritário do regime, o governo Fujimori passou a ser alvo de um escrutínio internacional cada vez mais crítico. Em junho de 1999, por exemplo, a Corte Interamericana decidiu no caso Castillo Petruzzi et al. que os quatro chilenos que haviam sido sentenciados no Peru a cadeia perpétua sob a acusação de traição à pátria por um tribunal militar sem rosto deviam passar por um novo julgamento. Tal sentença condenatória da Corte

¹⁰³ Cfr. Landa, César: “El control constitucional difuso y la jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos en la sentencia de la jueza Saquicuray”. Revista *Ius et Veritas*, ano VI, nº 11. Lima, novembro de 1995.

era motivada pela falta de garantias de devido processo durante o curso do processo criminal e também se explicava em razão da estranha e questionável decisão jurídica de condenar estrangeiros por crimes de traição à pátria.

Como bem lembra Youngers, a decisão da Corte não era surpreendente, pois desde o início da legislação antiterrorista “as instâncias internacionais haviam advertido o governo peruano de que os tribunais [sem rosto] não estavam à altura dos padrões internacionais de devido processo codificados em tratados dos quais o Peru formava parte” (Youngers, 2003, p. 366). Em resposta à sentença, o governo Fujimori anunciou que abandonaria a jurisdição da Corte, decisão oficializada pela maioria governista no Congresso em julho de 1999.

As autoridades do governo e os líderes do Congresso alegavam que a Corte Interamericana era um obstáculo para a política antiterrorista e que o cumprimento de suas sentenças levaria à liberação de milhares de subversivos, abrindo a porta dos presídios para a saída de terroristas, inclusive para Abimael Guzmán, líder do Sendero Luminoso (Villarán, 2007, p. 118). Entretanto, além de expressar a rejeição da classe política diante da postura da Corte frente à legislação antiterrorista, a saída da sua jurisdição cumpria ainda outro objetivo: evitar uma série de novas condenações em casos que estavam por terminar de tramitar no sistema interamericano, especialmente no que dizia respeito à destituição dos membros do Tribunal Constitucional e ao caso Baruch Ivcher, processos que poderiam ter consequências negativas para o empenho de reeleição do governo.

Todavia, em setembro de 1999, a Corte Interamericana decidiu que não aceitaria a renúncia do governo peruano à sua jurisdição, afirmando que não existia base jurídica para a saída do Peru da sua competência contenciosa, uma vez que o governo não havia denunciado a Convenção Americana de Direitos Humanos. Desse modo, a Corte continuou analisando os processos relacionados ao Peru, o que lhe permitiu emitir sentenças condenatórias importantes nos anos seguintes não só sobre os dois casos mencionados, mas também no episódio do massacre de Barrios Altos que declarou a nulidade das leis de anistia peruanas.

Ainda no que se refere ao direito internacional dos direitos humanos, outro ponto importante diz respeito ao status legal que essas normas internacionais possuíam no ordenamento jurídico interno peruano durante o governo Fujimori. Diferentemente da Constituição de 1979, que estabelecia claramente a prevalência dos tratados internacionais em relação à legislação nacional em seu artigo 101¹⁰⁴, a Constituição de 1993 promulgada após o

¹⁰⁴ O artigo 101 da Constituição de 1979 dispunha que “Os tratados internacionais celebrados pelo Peru com outros Estados formam parte do direito nacional. Em caso de conflito entre o tratado e a lei, prevalece o primeiro”. Cf. Constitución para la República del Perú, 1979. Disponível em:

autogolpe de 1992 não define de maneira clara e direta o *status* hierárquico dos tratados, apesar de destacar seu pertencimento ao Direito Interno por meio do artigo 55.

Segundo Bregaglio (2013), na ausência de uma norma constitucional expressa, duas foram as possibilidades oferecidas pela doutrina a respeito da posição hierárquica dos tratados: o *status* legal e o *status* constitucional. Durante o governo Fujimori prevaleceu a primeira leitura – abandonada depois na década seguinte –, com base no inciso 4º. do artigo 200 da Constituição, que dispõe sobre a ação de inconstitucionalidade. De acordo com esse artigo, entre as normas com *status* de lei que podem ser impugnadas por meio de uma ação de inconstitucionalidade estão os tratados, disposição essa que “em um contexto abertamente antidemocrático e orientado a não cumprir os compromissos internacionais na matéria (...) alcançou consagração no Tribunal Constitucional daquela época na sentença do caso Ana Elena Townsend Díez Cansco e outros” (Bregaglio, 2013, p. 455). De acordo com a sentença do tribunal, “o Artigo 200º. inciso 4) consigna entre as diversas normas com hierarquia legal os tratados (sem distinção alguma)” que, nesse sentido, tratam-se “de direito aplicável em nosso país e que, como se disse, tem o mesmo status que o de uma lei”¹⁰⁵.

1.2.2 A transição democrática e as obrigações derivadas do sistema interamericano

Com a queda do regime de Fujimori, Valentín Paniagua, parlamentar e membro do partido Ação Popular (AP), foi então declarado presidente provisório com a tarefa de liderar um governo de transição até a realização de novas eleições que transfeririam o poder em julho de 2001 para um novo presidente democraticamente eleito. O ambiente político deixado pelo colapso do regime fujimorista era então extremamente favorável ao tema dos direitos humanos, com os ativistas das ONGs participando do governo de transição e exercendo um papel crucial na criação e também durante os trabalhos da Comissão da Verdade e Reconciliação (CVR). A esse respeito, Youngers (2003) recorda que “Pela primeira vez a comunidade de direitos humanos se encontrou com um governo que compartilhava grande parte de sua agenda e, em boa medida, dos seus valores” (Youngers, 2003, pp. 435-6)¹⁰⁶.

<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>. Último acesso: 25 de abril de 2015.

¹⁰⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. STC 1277-99-AC/TC. *Caso Ana Elena Townsend Díez Canseco y otros*. Disponível em: <http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2000/01277-1999-AC.html>. Último acesso: 25 de abril de 2015.

¹⁰⁶ Posteriormente, outro grande opositor do regime fujimorista, Alejandro Toledo, sustentaria em seu governo (2001-2006) essa agenda democrática inaugurada por Paniagua bem como os vínculos estreitos com o sistema interamericano e o clima político favorável às demandas das ONGs de direitos humanos, mantendo ainda seu

Com o estabelecimento do governo de transição desmontaram-se também os principais mecanismos de controle do Judiciário e se iniciou um processo de reversão da provisoriedade dos magistrados, de desativação da Comissão Executiva a cargo do poder judicial, e de reconstrução do sistema judicial para garantir sua independência e autonomia. A fim de cumprir com a sentença condenatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Tribunal Constitucional, e também como uma resposta a um episódio tão emblemático que havia galvanizado a oposição contra Fujimori, o Congresso restituiu ao Tribunal Constitucional, em 17 de novembro de 2000, os três juízes que haviam sido expulsos de suas funções em 1997. No ano seguinte, em setembro, o Congresso aprovou outra lei, dessa vez reduzindo de seis para cinco o número necessário de votos exigido para que o Tribunal Constitucional pudesse declarar a inconstitucionalidade de uma lei e, em maio de 2002, os quatro juízes que haviam permanecido no tribunal desde o governo Fujimori, vinculados em maior ou menor medida com o regime autoritário, foram finalmente substituídos, elementos esses que, somados, restabeleceriam o funcionamento normal dessa corte.

Assim, em outras palavras, durante a transição democrática dos anos 2000 e 2001, era patente a debilidade das *constituencies* pró-violações. As Forças Armadas estavam desacreditadas e enfraquecidas¹⁰⁷, o grupo político de Fujimori havia sofrido baixas, prisões e carecia de legitimidade frente aos escândalos de corrupção e abusos de direitos humanos, e o APRA, partido político de Alan García, presidente acusado de violações nos anos 1980, perderia a eleição presidencial de 2001 para Alejandro Toledo, opositor de Fujimori. Desse modo, sobretudo o aparato militar e o fujimorismo, os dois principais grupos pró-violações que tinham dominado o Estado por dez anos e controlado o Judiciário, Congresso e meios de comunicação, estavam profundamente debilitados. Ao mesmo tempo, os presidentes Valentín Paniagua, do partido Ação Popular, e, posteriormente, Toledo, do partido Peru Possível, tinham uma clara agenda democrática de ancoramento externo com o regime internacional de direitos humanos e com o sistema interamericano, em particular, e o Congresso queria se afastar do seu passado de submissão às políticas de Fujimori. Isso permitiu, no âmbito do Legislativo, a eleição de juízes progressistas para o Tribunal Constitucional, e

apoio aos trabalhos da CVR e uma postura de respeito à independência e autonomia dos tribunais durante o processamento dos casos de abusos de direitos humanos, mesmo porque tais processos vinculavam os grupos de oposição ao seu governo, com especial atenção para os fujimoristas.

¹⁰⁷ Em abril de 2001 foi divulgado um vídeo de 1999 no qual centenas de militares assinavam, na presença de Vladimiro Montesinos, um documento, conhecido como Acta de Sujeción, no qual demonstravam seu apoio ao autogolpe de 1992 e às leis de anistias de 1995. Os principais chefes militares do governo Paniagua podiam ser vistos nas imagens e, como resultado, renunciaram aos seus cargos. Além disso, as Forças Armadas fizeram uma pedido de desculpa formal por sua submissão a Fujimori e apoiaram a criação da CVR.

simultaneamente houve um processo de reestruturação em outros tribunais inferiores com juízes de perfil semelhante, o que permitiria o avanço da judicialização dos casos de direitos humanos ordenada pela Corte Interamericana.

No plano externo, em consonância com esses processos e dinâmicas domésticas, em janeiro de 2001 o governo Paniagua declarou que o Estado reconhecia novamente a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana. Além disso, pouco tempo depois o Estado aceitou sua responsabilidade em uma série de violações cometidas durante o governo Fujimori que haviam resultado em sentenças condenatórias do sistema interamericano. Nesse sentido, o acumulado de sentenças condenatórias contra o Peru por parte da Corte Interamericana firmou um conjunto de três grandes obrigações do Estado: 1) o dever de investigar e sancionar os atos de graves violações dos direitos humanos, dever esse afirmado em várias sentenças (casos Neyra Alegría e outros, Durand y Ugarte, Cantoral Benavides, Barrios Altos, La Cantuta, entre outros); 2) a necessidade de anular as leis de anistia, prescrições e outros obstáculos processuais internos que impeçam investigar e julgar os responsáveis por violações de direitos humanos (casos Barrios Altos e Cantoral Benavides)¹⁰⁸; e 3) a proibição de utilizar tribunais militares para julgar delitos relacionados a violações de direitos humanos (Montoya, 2012, pp. 43-5).

Essas ações e a interação resultante do Estado com o sistema interamericano permitiam aos governos Paniagua e Toledo não só trancar (*lock in*) e ancorar a recente transição democrática por meio do vínculo com as normas internacionais (Moravcsik 2000), mas também impulsionar sua agenda democrática e de direitos humanos no âmbito nacional frente a opositores e atores recalcitrantes, como as Forças Armadas, sinalizando para as audiências domésticas e internacionais a credibilidade e seriedade de suas credenciais democráticas (Mansfield; Pevehouse 2006; 2008). No entanto, apesar disso, “Paniagua enfrentava enormes desafios, e buscar justiça para crimes cometidos durante os governos anteriores não era sua maior prioridade” (Root 2012, p. 42). Seu governo estava ocupado com as complexas tarefas de desmontar as redes fujimoristas de corrupção dentro do Estado e de conduzir novas eleições presidenciais e legislativas, sem mencionar o fato de que tais

¹⁰⁸ Segundo Montoya (2012), em uma primeira etapa da sua linha jurisprudencial sobre este assunto, relativo às sentenças nos casos Castillo Páez e Loayza Tamayo, a Corte assinalou que as leis de anistia promulgadas durante o governo Fujimori eram uma obstáculo para a investigação e julgamento dos responsáveis por violações de direitos humanos, mas não se pronunciou sobre a validade ou não dessas disposições legais. Foi apenas com o caso Barrios Altos que a Corte declarou que as leis de anistia de 1995 eram inválidas e careciam de qualquer efeito jurídico. Além da invalidez das leis de anistia, no caso Barrios Altos e também no caso Cantoral Benavides a Corte se pronunciou contra a utilização da prescrição penal como um mecanismo de evasão de responsabilidades em casos de violações de direitos humanos.

investigações exporiam, por um lado, o governo do seu próprio partido durante a presidência de Belaúnde (1980-1985), e, por outro, atrairiam ainda críticas de outra importante força política, o APRA, partido do ex-presidente Alan García. Porém, “a decisão não estava nas mãos dos políticos” (Root 2012, p. 104), e em março de 2001, uma semana após a emissão da sentença da Corte Interamericana no caso *Barrios Altos*, a Suprema Corte decidiu anular as leis de anistia da era fujimorista¹⁰⁹. Desse modo, em meio aos constrangimentos políticos que limitavam as inclinações pró-direitos humanos do Executivo, as dinâmicas do sistema judicial e, em particular, o seu contexto de reestruturação e recomposição de quadros seriam finalmente os fatores responsáveis por impulsionar esse processo de judicialização que então se abria com as sentenças do sistema interamericano.

Mas como os atores judiciais peruanos reagiram especificamente a esse conjunto de obrigações do sistema interamericano de maneira geral? Como vimos, em alguns casos as sentenças da Corte Interamericana tiveram grande impacto e transcendência política, como quando da anulação tanto das leis de anistia quanto dos julgamentos dos juízes sem rosto. No entanto, o que dizer sobre a judicialização de outros casos de violações dos direitos humanos? Além disso, o Tribunal Constitucional se pronunciou em outras oportunidades sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e sobre a jurisprudência da Corte Interamericana? Para responder a essas perguntas é necessário examinar, por um lado, as construções e interpretações jurídicas efetuadas pelo Tribunal Constitucional após a transição, por um lado, e o subsistema judicial especializado para casos de graves violações dos direitos humanos, por outro, já que a atuação combinada dessas duas esferas judiciais é crucial para entender o impacto das normas internacionais e o cumprimento com o sistema interamericano no caso do Peru.

Em primeiro lugar, é preciso ter em mente que tanto o Tribunal Constitucional quanto os subsistemas judiciais especializados em direitos humanos e corrupção se depararam – e continuam a se deparar – com uma série de obstáculos legais derivados da aplicação do direito penal quando se trata de levar a cabo as exigências impostas por sentenças da Corte Interamericana e pelas normas internacionais de direitos humanos, sobretudo no que tange ao

¹⁰⁹ Quatro fatores parecem explicar essa apropriação tão rápida da sentença pela Suprema Corte: grave crise de legitimidade então reinante no país e o enorme descrédito do regime de Fujimori; o caráter da legislação revogada, que claramente se tratava de duas leis unilaterais de auto-anistia aprovadas apenas para garantir a impunidade do grupo Colina e de agentes do Estado; a agenda pró-direitos humanos dos novos integrantes do Executivo, que priorizavam o reatamento das relações com o SIDH; e a revelação do enorme grau de submissão e corrupção do Judiciário e inclusive da Suprema Corte, o que levou boa parte dos seus integrantes a tentar se afastar e diferenciar desse passado com vistas a garantir não só a sua permanência no tribunal, mas a própria sobrevivência institucional da corte nesse novo contexto, dados os riscos de processos de reforma e depuração de quadros.

tema da responsabilização criminal individual. Nesse sentido, para além das dificuldades políticas envolvidas na realização de novos julgamentos, há ainda uma importante tensão jurídica entre esses dois blocos normativos, uma vez que o dever internacional dos Estados de investigar, processar e punir choca-se muitas vezes com restrições como a vigência de regimes e prazos para prescrições de crimes; o princípio de coisa julgada (*non bis in idem*); e o fato de que as categorias legais internacionais invocadas não eram parte da legislação positivada quando os delitos foram cometidos, o que implicaria a controversa aplicação retroativa de tratados internacionais. Assim, a exigência de que graves violações de direitos humanos como os crimes de lesa-humanidade sejam investigados e punidos encontra barreiras legais não só nas leis de anistia, mas também nas garantias legais individuais dos acusados, forjadas historicamente para limitar e regular o poder punitivo do Estado.

Essas garantias conformam o chamado princípio de legalidade que afirma, dentre outros aspectos: a garantia da reserva da lei, mediante a qual a criação ou ampliação de delitos, faltas ou crimes, bem como a aplicação de penas, só podem ser efetuadas por meio de uma lei prévia escrita; a garantia de proibição de aplicação retroativa das leis penais desfavoráveis, segundo a qual as leis e disposições penais se aplicam apenas para fatos ocorridos posteriormente à sua entrada em vigor, com exceção daqueles casos nos quais a nova disposição seja mais favorável ao processado; e a garantia da taxatividade, de acordo com a qual é necessário que a lei tipificando um crime seja redigida de maneira clara, determinando a conduta proibida e a pena, de modo que possa ser conhecida pelos cidadãos comuns (Montoya, 2012, p. 47).

Tendo em mente tal panorama, bem como os desafios de compatibilização entre normas internacionais e princípios do direito penal, como operaram, por um lado, os subsistemas especializados de direitos humanos e anticorrupção¹¹⁰, e, por outro lado, a Suprema Corte e o Tribunal Constitucional? De que maneira esses atores judiciais responderam às tensões jurídicas que se apresentam no decorrer dos processos de judicialização dos casos de violações de direitos humanos? Como será discutido a seguir, em decorrência do processo de renovação de quadros, depuração institucional, abertura de

¹¹⁰ O subsistema especializado em direitos humanos surgiu em 30 de setembro de 2004, quando o Conselho Executivo do Poder Judicial, em resposta às recomendações da Comissão da Verdade e Reconciliação (CVR), decidiu que a Sala Nacional encarregada do julgamento dos casos de terrorismo passasse a se chamar Sala Penal Nacional, “ampliando sua competência para analisar delitos contra a humanidade e delitos comuns que tenham constituído casos de violações aos direitos humanos (Defensoría del Pueblo, 2005, p. 30). O mesmo processo ocorreu com os juzgados penais especializados em delitos de terrorismo, os quais passaram a ser denominados de juzgados penais supraprovinciais. Por outro lado, para além desse subsistema, há ainda um sistema especializado anticorrupção que lida com as investigações e processos penais contra Montesinos e Fujimori e que também recebe e processa os casos que envolvem o grupo paramilitar Colina.

concursos e reconstrução do Judiciário, novos juízes mais progressistas e receptivos ao Direito Internacional dos direitos humanos foram incorporados nesse período aos tribunais peruanos, contribuindo assim para o impacto do sistema interamericano. Esses magistrados previamente dissidentes ou de perfil mais progressista instrumentalizaram, na conjuntura crítica de reconstrução e renovação dos quadros do Judiciário, as decisões do sistema interamericano como um mecanismo de “empoderamento” e fortalecimento institucional, contribuindo, por conseguinte, para sua aplicação interna.

1.2.3 A postura dos tribunais peruanos e a judicialização dos casos

Tradicionalmente argumenta-se que um Judiciário forte é requisito para o impacto e cumprimento de tratados e normas internacionais de direitos humanos (Powell; Staton, 2009). Entretanto, no caso peruano, um Judiciário historicamente fraco foi o responsável pela aplicação dessas regras, ao assegurar a obrigatoriedade de uma série de obrigações e entendimentos normativos emanados da Corte Interamericana e outras fontes do Direito Internacional. No plano do Tribunal Constitucional, em conformidade com as normas oriundas do sistema interamericano, não só se reconheceram as limitações da jurisdição militar e o caráter permanente dos crimes de desaparecimento forçado, mas também se fixou o direito à verdade e a hierarquia constitucional das convenções de direitos humanos. Além disso, decidiu-se pela derrogação das leis de anistia e pela inaplicabilidade de argumentos de coisa julgada e outras barreiras legais tendentes à impunidade em casos de graves violações de direitos humanos. Por sua vez, no plano dos subsistemas especializados em direitos humanos, corrupção e também no âmbito da Corte Suprema, que revisa e ratifica os julgamentos da Sala Penal Nacional e da Sala Especial Anticorrupção, saídas jurídico-legais foram desenvolvidas para implementar as normas internacionais e as sentenças condenatórias do Estado sem ferir ou flexibilizar em demasia o princípio de legalidade. Como explicar que um sistema judicial historicamente marcado pela falta de independência e permeado por problemas institucionais tenha assumido essa postura?

Após a queda de Fujimori, os três juízes do Tribunal Constitucional que haviam sido destituídos de suas funções pela maioria parlamentar governista foram restituídos aos seus cargos pelo Congresso no dia 17 de novembro de 2000, antes mesmo da sentença final da Corte Interamericana que condenaria o Estado peruano nesse caso. Delia Revoredo, Guillermo Rey Terry e Manuel Aguirre Roca haviam declarado a inconstitucionalidade da lei

de interpretação autêntica que permitia a disputa do terceiro mandato presidencial consecutivo de Fujimori e com essa decisão parlamentar foram reintegrados ao Tribunal junto dos quatro outros juízes do período fujimorista que haviam permanecido na corte e estavam vinculados em maior ou menor grau com o regime autoritário. Esse grupo de juízes dissidentes tinha uma agenda democrática muito clara em razão da experiência de ataque ao Tribunal realizada pelo fujimorismo, da qual haviam sido vítimas diretas. Além disso, o próprio fato de que tivessem buscado sua reposição junto ao sistema interamericano assinalava a sua maior abertura a esse tipo de jurisdição internacional e à jurisprudência dela resultante.

Em setembro de 2001, José García Marcelo, um dos juízes do período fujimorista, renunciou ao seu cargo em meio a um escândalo político ocasionado por seu envolvimento com Vladimiro Montesinos, e em 2002 os três outros juízes do Tribunal ainda restantes da conformação inicial da corte finalmente terminaram de cumprir os seus mandatos de cinco anos¹¹¹. Assim, um novo conjunto de magistrados teve então de ser designado para se unir a esse grupo de juízes anteriormente exonerados que haviam retomado suas posições durante a transição democrática.

Nesse contexto, a oportunidade para desacreditar a era fujimorista estava posta e essas bancadas parlamentares que haviam estado antes na oposição denunciando os abusos do Estado sabiam que sua legitimidade bem como seus futuros políticos “dependiam de sua habilidade de estabelecer distinções éticas claras entre eles e os aliados de Fujimori” (Root 2012, p. 43). Esse clima político influenciou decisivamente o processo de escolha dos magistrados e a futura composição do Tribunal, a qual seria essencial, por sua vez, para a aderência do sistema interamericano.

Consequentemente, no Congresso, responsável pela nomeação dos magistrados do Tribunal, houve uma negociação política com relação ao preenchimento das vagas

¹¹¹ Vídeos e gravações de 1998 demonstravam que José García Marcelo havia apoiado o ex-assessor presidencial Vladimiro Montesinos em um complô contra o referendo proposto por um grupo de cidadãos para evitar o terceiro mandato consecutivo de Fujimori. Condenado a seis anos de prisão por esse crime em 2003, García Marcelo seria novamente sentenciado em 2005 por ter recebido 3 mil e quinhentos dólares mensais entre outubro de 1999 e setembro de 2000 além de um bônus de cerca de 20 mil dólares para apoiar o governo Fujimori com seu voto no Tribunal. O caso revelava como o aparato de poder construído por Fujimori e Montesinos havia permeado todas as instâncias do Estado, levando a um desmonte da institucionalidade democrática e do princípio de separação de poderes. Assim, em razão da saída de García Marcelo, o tribunal ficou com seis membros até a eleição de quatro novos juízes em maio de 2002. Cf. “García Marcelo renuncia al Tribunal Constitucional”, *La República*, 27 de março de 2001. Disponível em: <http://www.larepublica.pe/27-03-2001/garcia-marcelo-renuncia-al-tribunal-constitucional-se-adelanta-inminente-destitucion-por>. Último acesso: 25 de abril de 2015. Ver também Condenan a cinco años de prisión a magistrado García Marcelo, *Terra Perú*, 30 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.terra.com.pe/noticias/noticias/act511133/html>. Último acesso: 25 de abril de 2015.

envolvendo quatro das bancadas legislativas mais fortes nesse momento – Peru Possível, APRA (Aliança Popular Revolucionária Americana), PPC (Partido Popular Cristão) e Ação Popular (AP). A fórmula alcançada foi permitir que cada uma dessas agrupações políticas indicasse o seu próprio candidato, o que, de fato, assegurou a eleição quase por unanimidade no plenário dos quatro nomes propostos durante as sucessivas votações realizadas em 30 de maio de 2002 para eleger os quatro novos magistrados (cf. Dargent, 2009, p. 271). Como resultado desse processo de seleção, todos os novos integrantes do Tribunal escolhidos pelos congressistas tinham tido algum tipo de passagem pela academia, eram advogados de formação ou então mais propriamente juristas. Entretanto, além disso, exibiam ainda um outro traço em comum, qual seja sua vinculação com partidos políticos e uma clara vocação democrática.

O Presidente do Tribunal entre 2002 e 2005, Javier Alva Orlandini, afiliado e dirigente histórico do partido Ação Popular, era advogado e havia sido não só líder do movimento estudantil da Universidade de São Marcos que lançou a candidatura presidencial de Fernando Belaúnde em 1956, mas também Ministro de Governo e Polícia entre 1965 e 1966, segundo vice-presidente durante o segundo mandato de Belaunde (1980-1985), senador pela AP até o golpe fujimorista de 1992 e congressista opositor ao governo entre 1995 e 2000. Víctor García Toma, por sua vez, era um advogado e jurista que havia sido secretário geral da Presidência do Conselho de Ministros no governo de Alan García (1985-1990) e havia participado da Comissão de plano de governo do APRA durante a campanha eleitoral de 2001. Já Juan Bardelli Lartirigoyen era membro do escritório de advocacia de Antero Flores-Aráoz, advogado, político e presidente do Partido Popular Cristão (PPC), então membro da coalizão de direita União Nacional, enquanto Magdiel Gonzales tinha um passado de militância marxista, vínculos com a esquerda e foi apoiado pela bancada governista do partido Peru Possível do presidente Alejandro Toledo¹¹².

Desse modo, esses quatro novos integrantes do Tribunal Constitucional não eram magistrados de carreira do sistema judicial tradicional e tinham ligações com os partidos políticos duramente golpeados durante o período autoritário, quando o sistema partidário peruano se colapsou e teve seu espaço político ocupado pela liderança personalista e pelo discurso anti-partidos e anti-política de Fujimori. Assim como os três juízes destituídos, esses

¹¹² Após terminar seu mandato no Tribunal Constitucional, Magdiel González tornou-se subsecretário geral do Partido Comunista Peruano entre 2008 e 2009. A esse respeito, conferir o seguinte documento: Partido Comunista Peruano, XIII Congreso Nacional, Conclusiones y Resoluciones, agosto del 2008. Disponível em: http://www.jornaldearequipa.com/PC_P_XIII_CONCLUSIONES_Y_RESOLUCIONES.pdf; Último acesso: 25 de abril de 2015.

novos magistrados haviam passado, portanto, pelo trauma autoritário dos governos fujimoristas e tinham, como consequência, uma abertura grande à agenda de recuperação da institucionalidade democrática e de proteção dos direitos fundamentais, com vistas a que retrocessos autoritários não voltassem a se repetir no país. Dessa maneira, dentro de um cenário de retorno à democracia bastante propício para a agenda dos direitos humanos, esse grupo de juízes da transição viu no sistema interamericano e no Direito Internacional, de modo mais geral, tanto um mecanismo de segurança contra eventuais tentativas de subversão democrática e controles futuros do sistema judicial quanto uma janela de oportunidade para o seu próprio empoderamento, já que seria possível utilizar essa normatividade e o conjunto de ferramentas e argumentos jurídicos nela inscritos para construir e fortalecer a autonomia, autoridade e legitimidade do Tribunal Constitucional e do Judiciário, de modo mais geral¹¹³.

Se o mau funcionamento do Judiciário era um problema endêmico da história peruana, “a década de noventa foi a época mais escura, devido aos níveis de ingerência e manipulação da justiça por parte do poder político” (De la Jara, 2003, p. 9). Como lembra Root (2012) a respeito desse período,

“O sistema judicial do Peru estava em um estado de crise, com praticamente nenhuma confiança pública. A maioria dos juizes no país eram “nomeações provisórias” de Fujimori promovidas com base na lealdade política. Dezenas de juizes haviam aceitado vultosas propinas de Montesinos. Juizes da Corte Suprema, da Corte Superior e de muitas outras cortes foram filmados nos “vladivideos”, assinaram recibos em troca de seus pagamentos ou foram incriminados por terem recebido subornos. Mesmo em casos politicamente neutros, os tribunais eram ineficientes, lentos, corruptos, e amplamente execrados pelo público. Muitos juizes não tinham treinamento suficiente para cumprir suas obrigações. Havia um consenso universal de que o judiciário precisava de uma revisão completa, um processo de reforma que levaria anos. Encontrar substitutos adequados para aqueles desacreditados depois da queda de Fujimori representava um sério desafio; com frequência se faziam duas ou três indicações para posições-chave antes que um candidato livre de manchas da era Fujimori pudesse ser encontrado. Os dossiês de mais de 200 juizes exonerados por Fujimori durante o autogolpe de 1992 foram então revistos e muitos juizes foram reincorporados” (Root, 2012, p. 63)¹¹⁴.

Assim, nessa conjuntura crítica de reconstrução do Tribunal Constitucional e de renovação de seus quadros, na qual eram ainda patentes os efeitos do longo processo de

¹¹³ Vale observar que nesse mesmo período a CVR realizava seus trabalhos e iniciativas favoráveis a essa agenda temática de fortalecimento do Judiciário eram aprovadas no Congresso com apoio do governo, como a lei 27.775/2002, sobre a incorporação de sentenças de tribunais internacionais, e o Código Processual Constitucional Peruano.

¹¹⁴ A esse respeito, Alva Orlandini, presidente do Tribunal Constitucional entre 2002 e 2005, afirmava em seu discurso de posse em 2002 que “assim como o Congresso da República esteve manipulado durante a ditadura, assim como a Corte Suprema foi um reduto da corrupção, o Tribunal Constitucional não esteve à margem tampouco das manobras daqueles que de costas para o povo mediante fraude regeram os destinos da República durante 10 anos” (Orlandini, 2005, p. 69).

submissão do Judiciário ao poder político, galgaram maior poder tanto os juízes dissidentes pró-democráticos exonerados durante o governo Fujimori quanto um grupo de novos juízes de perfil mais político e com uma forte agenda democrática. Tais atores judiciais puderam então se valer, por sua vez, dos recursos jurídico-legais do Direito Internacional oferecidos pelo sistema interamericano e difundidos pelas ONGs tanto como uma ferramenta de segurança, a fim de trancar a nova situação democrática e impedir novos retrocessos autoritários, quanto como um canal de empoderamento, que poderia recuperar um Judiciário tradicionalmente enfraquecido, cooptado e sem legitimidade. Nesse sentido, o processo de fortalecimento da justiça nacional tinha como um dos seus pilares a incorporação da jurisprudência e dos compromissos internacionais sobre direitos humanos (entrevista pessoal, ex-juiz César Landa)¹¹⁵.

Como afirmam Grandéz e Carpio (2007, p. 3), “A primeira tarefa para um Tribunal que saía de um contexto (...) de controle total e utilização desenfreada por parte do poder em turno era, sem dúvida, a reconstrução de sua própria legitimidade social”. Nesse sentido, em meio à pauta e ao contexto da transição democrática, era necessário “dar uma mensagem sobre sua independência e suas reais convicções a favor dos direitos” (ibidem), de modo a provar que a atuação do novo Tribunal habilitava-o “como um órgão capaz de conduzir boa parte das políticas de reinstalação dos direitos e liberdades violadas durante a ditadura” (ibidem).

Desse modo, tendo em vista a afirmação de sua independência e o afastamento definitivo do seu passado de submissão a um poder autoritário, sentenças e decisões de grande impacto foram proferidas pelo tribunal, nas quais os juízes se utilizavam aberta e explicitamente das formulações, argumentações e construções jurídicas fornecidas tanto pela Comissão quanto pela Corte Interamericanas. Tão grande era a decomposição do sistema judicial e a falta de credibilidade das cortes peruanas que não havia espaço para que outros atores judiciais eventualmente se opusessem ao sistema interamericano, ainda mais diante da forte pressão social e de um Executivo que possuía uma clara agenda democrática de vínculo com o regime internacional de direitos humanos. Pelo contrário, o caminho adotado por esses magistrados foi antes o de seguir os direcionamentos da Comissão e Corte, e, como resultado,

¹¹⁵ Sobre esse ponto, Eguiguren (2003, p. 15) afirma que “Depois da reincorporação ao Tribunal Constitucional dos três magistrados arbitrariamente destituídos pelo Congresso durante o regime de Fujimori, assim como com a posterior renovação dos outros quatro magistrados, o TC conta com integrantes de provada trajetória democrática, competência jurídica e solvência moral. Isso tem permitido que muitas das sentenças desse órgão, principal garante da Constituição e dos direitos fundamentais, recolham o disposto em tratados internacionais sobre direitos humanos”.

o padrão de aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos na jurisprudência constitucional peruana passaria por uma importante alteração, afastando-se da interpretação judicial anteriormente dominante durante os governos fujimoristas, quando o Tribunal Constitucional havia assinalado que os tratados de direitos humanos tinham apenas *status* de lei infraconstitucional, i.e., de legislação ordinária.

Nesse sentido, em uma análise sobre os trabalhos do Tribunal Constitucional, Eguiguren (2003) afirma que dentre as sentenças emitidas por essa corte no ano de 2002, pouco tempo depois, portanto, da queda do regime autoritário, vinte e oito delas já faziam referências a algum acordo ou norma internacional sobre direitos humanos aos quais o Peru estava vinculado (Eguiguren, 2003, pp. 15-16), o que permitiu que os juízes reintegrados e os novos magistrados com um perfil mais político pudessem estabelecer novos critérios de apreciação e tratamento de delitos bem como definir o conteúdo e o alcance de vários direitos. Assim, valendo-se dos instrumentos internacionais de direitos humanos e de decisões do sistema interamericano, os juízes puderam então usar novos argumentos, tipologias legais, e formulações jurídicas como a imprescritibilidade de graves violações de direitos humanos, ilegalidade de leis de anistia, inaplicabilidade do princípio de coisa julgada para crimes de lesa-humanidade e invalidez de julgamentos militares de civis, a fim de condenar e declarar como inconstitucionais várias das práticas do regime autoritário. Com isso eles buscavam se afastar da imagem até então prevalecente de um poder omissivo, subordinado ou conivente para afirmar uma nova postura de guardiões da Constituição, funcionando assim, nos termos de um ex-magistrado, como um quarto poder que buscava encontrar seu lugar dentro das relações históricas entre Executivo, Legislativo e Judiciário¹¹⁶. Em outras palavras, os pronunciamentos e decisões do sistema interamericano convertiam-se em uma ferramenta fundamental do processo mais amplo de recuperação institucional e afirmação da independência do Tribunal.

O Tribunal Constitucional começaria a demonstrar essa nova abordagem mesmo antes da saída definitiva dos três magistrados do período fujimorista que ainda permaneciam na corte (Ricardo Nugent López Chávez, Luis Diaz Valverde e Francisco Acosta Sánchez). Em um novo ambiente de pluralismo político marcado pela agenda de recuperação democrática, e

¹¹⁶ O distanciamento buscado referia-se, assim, não só ao passado do próprio Tribunal, mas também ao restante do poder Judiciário, permeado ainda mais por problemas e deficiências estruturais. Nesse sentido, Landa afirma que a origem da justiça constitucional se devia ao fracasso do sistema de justiça ordinária e da Corte Suprema. Nas suas palavras, “A origem da justiça constitucional no Peru se deve ao desprestígio ou ao fracasso da justiça ordinária historicamente no Peru. Porque não haveria um Tribunal Constitucional se tivesse funcionado bem uma Corte Suprema de Justiça da República” (César Landa, entrevista pessoal).

pressionados ainda pela forte pressão social então existente contra as inúmeras revelações de corrupção arquitetadas por Fujimori e Montesinos, esses juízes não se opuseram a formulações mais favoráveis à aplicação de padrões e normas internacionais de direitos humanos que contavam com o respaldo não só dos outros magistrados restituídos, mas também do governo Toledo e de boa parte da classe política representada no Congresso. Como lembra Dargent (2009), “os mesmos magistrados que não puderam agir como um órgão durante os seus primeiros anos no TC foram capazes de exercer, agora em um ambiente político plural, os seus poderes de revisão de uma maneira bastante independente”, o que permitiu que “três dos quatro magistrados submissos que permaneceram na Corte depois do impeachment dos seus colegas fossem capazes de julgar 20 demandas constitucionais nesse ambiente plural” (Dargent, 2009, p. 271).

Assim, em sentença de abril de 2002 referente ao julgamento de um civil por um tribunal militar, o Tribunal Constitucional composto por esses juízes anulou o processo de Alfredo Crespo Bragayrac realizado perante a justiça militar e enviou o caso para o foro civil. Para fundamentar tal decisão, os magistrados se valeram de uma argumentação jurídica que se baseava justamente na sentença da Corte Interamericana no caso *Tribunal Constitucional vs. Peru* que havia ordenado a restituição dos três juízes destituídos de suas funções pelo Congresso controlado pelo fujimorismo. Desse modo, em uma decisão unânime dos seis juízes então presentes no Tribunal, afirmava-se que

“Em conformidade com a IV Disposição Final e Transitória da Constituição Política do Estado, os direitos e liberdades reconhecidos na Constituição devem ser interpretados em conformidade com os tratados internacionais em matéria de direitos humanos subscritos pelo Estado Peruano. Tal interpretação, conforme com os tratados sobre direitos humanos, contém implicitamente uma adesão à interpretação que dos mesmos tenham realizado os órgãos supranacionais de proteção dos atributos inerentes ao ser humano e, em particular, o realizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, guardiã última dos direitos na Região. Em casos similares ao alegado mediante o presente habeas corpus, tal Corte Interamericana assinalou que “toda pessoa sujeita a um julgamento de qualquer natureza ante um órgão do Estado deverá contar com a garantia de que tal órgão seja competente, independente e imparcial” (Caso *Tribunal Constitucional*, parágrafo 77). (...) Desta forma, encontrando-se o âmbito da competência da justiça militar reservado apenas para o julgamento de militares em caso de delitos de função e, excepcionalmente, para os civis, sempre que se trate do delito de traição à pátria, cometido em caso de guerra exterior, não se podia julgar o recorrente em tal foro militar; pelo que se comprovou a violação do direito ao juiz natural”¹¹⁷.

¹¹⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. EXP. N° 218-02-HC/TC, JORGE ALBERTO CARTAGENA VARGAS. Disponível em: <http://www1.umh.edu/humanrts/research/Peru-EXP218%20Cartagena.pdf>. Último acesso: 25 de abril de 2015. Em decisão posterior, o Tribunal novamente se refere à normatividade internacional para sustentar esse entendimento e restringir o foco de atuação da justiça militar. A respeito desse tópico da delimitação dos delitos de função e competência do foro militar ver expediente 0012-2006 PI/TC, o qual pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico: www.tc.gob.pe.

Tal interpretação do texto constitucional que se baseava na Quarta Disposição Final e Transitória da Constituição para conceder maior peso aos tratados de direitos humanos e à jurisprudência da Corte Interamericana chocava-se com outra decisão tomada por Nugent, Díaz Valverde, Acosta Sánchez e García Marcelo em 1999 no caso Ana Elena Townsend e outros. Apesar de confirmar a aplicação e exigibilidade judicial das normas de um tratado de direitos humanos ratificado pelo Peru, o Tribunal naquela ocasião “se pronunciou sobre a posição dos tratados em nosso Direito interno atribuindo-lhes status similar às leis” (Eguiguren, 2003, p. 11). Assim, três desses juízes fujimoristas ainda presentes no tribunal no início de 2002 haviam alterado sua visão e interpretação anteriores sobre a utilização das normas e decisões emanadas do sistema interamericano de maneira importante, usando-as para regular não uma lei qualquer, mas justamente o artigo constitucional de número 173 sobre a justiça militar, que havia sido instrumentalizado pelo regime fujimorista para fundamentar julgamentos de civis por cortes castrenses.

Essa tendência do Tribunal Constitucional de maior aplicação de formulações jurídicas do sistema interamericano e do Direito Internacional de direitos humanos, de modo mais geral, ficaria ainda mais visível com a entrada na corte dos quatro novos juízes eleitos em 2002. Assim, por exemplo, em janeiro de 2003, o Tribunal Constitucional inauguraria sua nova composição com a análise de uma ação de inconstitucionalidade sobre a legislação antiterrorista expedida durante o período fujimorista que já havia sido alvo de críticas tanto de decisões prévias da CIDH quanto de sentenças da Corte em casos emblemáticos como Castillo Petruzzi, Cantoral Benavides e Loayza Tamayo. Essa demanda legal havia sido promovida por um grupo de 5 mil cidadãos, muitos dos quais familiares de prisioneiros sentenciados pelo crime de terrorismo, e se dirigia contra os Decretos Leis 25475, 25659, 25708 e 25880, assim como suas normas complementares e conexas. Como resultado, novamente o Tribunal via-se frente à análise da questão dos julgamentos militares, tal qual no caso de Alfredo Crespo Bragayrac.

O tema era extremamente delicado do ponto de vista político, pois ao tratar da validade dos julgamentos de civis por tribunais militares e juízes sem rosto trazia à tona tanto a legalidade das sentenças condenatórias emitidas nesses casos quanto o futuro de centenas de pessoas acusadas de atos subversivos e ligações com o Sendero Luminoso e MRTA (Movimento Revolucionário Túpac Amaru). Ao analisar o assunto, o Tribunal Constitucional decidiu que vários dos artigos das leis antiterroristas eram inconstitucionais e ordenou, entre outras decisões, a realização de novos julgamentos para todos os civis que haviam sido

condenados por cortes militares, inclusive para os líderes das organizações subversivas e para aqueles claramente culpados por atos terroristas, como Abimael Guzmán¹¹⁸. A respeito dos parâmetros norteadores de sua decisão, o Tribunal Constitucional deixa claro já no início de suas considerações que “O Estado está obrigado ética e juridicamente a investigar a violação dos direitos humanos cometidos ao longo deste anos de luto. Para que isso ocorra civilizadamente, requer-se, entre outras medidas, adequar a normatividade em conformidade com os padrões estabelecidos pela comunidade internacional”¹¹⁹.

Ao longo da sentença, o Tribunal Constitucional faz 20 referências explícitas seja à Convenção Americana de Direitos Humanos, seja a pronunciamentos sobre o Peru da Comissão e Corte Interamericanas, com a finalidade de fundamentar, embasar ou justificar suas decisões, e em uma oportunidade chega até mesmo a citar o caso Suárez Rosero da CoIDH contra o Equador na questão do direito dos acusados de não ficarem incomunicáveis (cf. parágrafo 172). Assim, a sentença no caso Castillo Petruzzi é invocada nas argumentações sobre inconstitucionalidade do crime de traição à pátria (parágrafo 39), invalidez do julgamento de civis por tribunais militares (parágrafos 98 e 100), limitações ao direito de defesa (parágrafo 129) e meios provatórios (parágrafo 155). A sentença no caso Cantoral-Benavides é citada, por sua vez, com relação ao tema do julgamento de civis por cortes castrenses (parágrafo 99) enquanto a condenação no caso Loayza-Tamayo é recuperada no que tange ao direito à integridade pessoal (parágrafo 219). Além disso, pronunciamentos da Comissão Interamericana extraídos de seus Relatórios Anuais e do seu Informe sobre Terrorismo e Direitos Humanos de 2002 são utilizados na discussão dos tópicos de julgamentos de civis por tribunais militares (parágrafo 101), detenção e presunção de inocência (parágrafos 141 e 143), preservação da ordem pública (parágrafos 144 e 145) e garantias do devido processo legal (parágrafo 168). Por fim, são feitas ainda remissões a normas da Convenção Americana ou a princípios gerais emitidos pela Comissão e Corte nos temas de liberdade de informação e expressão (parágrafo 87), julgamento de civis por cortes castrenses (parágrafo 104), limitação do direito de defesa (parágrafo 130), cadeia perpétua

¹¹⁸ Como resultado dessa sentença, o Congresso teve de aprovar uma nova legislação para regular a realização dos novos julgamentos em tribunais civis.

¹¹⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ, EXP. N.º 010-2002-AI/TC, MARCELINO TINEO SILVA Y MÁS DE 5,000 CIUDADANOS. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html>. Acesso: 25 de abril de 2015. Dargent (2009) considera que esta foi a decisão mais importante tomada pelo Tribunal Constitucional até hoje e lembra que ela implicou a revisão de mais de 800 casos de pessoas condenadas por seus vínculos com o Sendero Luminoso e outros grupos subversivos (Dargent, 2009, pp. 273-4). A sentença provocou fortes críticas tanto dos políticos quanto da opinião pública, mas, apesar disso, novos julgamentos foram realizados.

(parágrafo 181), direito à nacionalidade (parágrafo 214) e direito à integridade pessoal (parágrafo 223)¹²⁰.

Ao pronunciar-se especificamente sobre a questão do julgamento de civis por tribunais militares, o Tribunal reconhece que o artigo 173 da Constituição sobre o foro militar havia dado espaço para essa prática já que nele se afirmava que o foro militar poderia ser aplicado em casos de civis acusados de terrorismo e traição à pátria¹²¹. No entanto, os juízes se utilizaram novamente da Quarta Disposição Final e Transitória do texto constitucional para argumentar que a aplicação de tal dispositivo deveria ser feita em conformidade com as normas dos tratados de direitos humanos dos quais o Peru era parte¹²². Tal interpretação era em grande medida a mesma utilizada pela juíza Saquicuray em 1995 para não aplicar a lei de anistia e seria finalmente consolidada no início de 2006, quando o Tribunal concederia formalmente *status* constitucional aos tratados de direitos humanos. Segundo o Tribunal,

“Tal interpretação da norma constitucional em conformidade com os tratados sobre direitos humanos, por outra parte, exigida pela Quarta Disposição Final e Transitória da Constituição, exige, pois, não considerar que sejam os tribunais militares os facultados a tramitar os processos abertos contra civis, ainda que nos casos de delitos por terrorismo e traição à pátria, pois isso implicaria uma afetação do direito constitucional ao juiz natural”¹²³.

Em publicação sobre as principais sentenças emitidas durante a presidência de Javier Alva Orlandini entre 2002 e 2004, o próprio Tribunal reconhece que

“Sem dúvida, a prova de fogo do atual Tribunal Constitucional constituiu-se na demanda de inconstitucionalidade contra a legislação antiterrorista ditada pelo regime de Fujimori (...) Ao expedir tal sentença, como não podia ser de outro modo, o Tribunal Constitucional devia observar que a validade dos decretos-lei impugnados já haviam sido questionados [sic] pela Corte Interamericana de Direitos

¹²⁰ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ, EXP. N.º 010-2002-AI/TC, MARCELINO TINEO SILVA Y MÁS DE 5,000 CIUDADANOS. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html>. Acesso: 15.mai.2015.

¹²¹ Na sentença o TC afirma que “Em caso de delitos de função, os membros das Forças Armadas e da Polícia Nacional estão submetidos ao foro respectivo e ao Código de Justiça Militar. As disposições deste não são aplicáveis aos civis, salvo no caso dos delitos de traição à pátria e de terrorismo que a lei determina”. Op. Cit., Ibid.

¹²² Pouco antes da emissão dessa sentença, em seu discurso de posse como presidente do Tribunal Constitucional, o juiz Alva Orlandini frisava que “eu afirmo neste dia que não haverá possibilidade alguma de que como consequência de uma sentença do Tribunal Constitucional possam sair à rua a passear livremente aqueles que tenham cometido graves fatos que atentam contra o Estado de Direito e que não deve haver nenhuma dúvida sobre aqueles que, por disposição da Corte de San José da Costa Rica, órgão supranacional, devam passar do foro privativo militar ao foro do Poder Judicial e possam eles obter a impunidade, isso não vai ocorrer” (Tribunal Constitucional del Perú, 2005, pp. 67-8).

¹²³ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ, EXP. N.º 010-2002-AI/TC, MARCELINO TINEO SILVA Y MÁS DE 5,000 CIUDADANOS. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html>. Acesso: 25 de abril de 2015.

Humanos de San José da Costa Rica. De modo que não cabia uma solução da controvérsia de costas ao sistema interamericano, mas sim em harmonia e conformidade com ela” (Tribunal Constitucional del Perú, 2005, p. 13)¹²⁴.

Ainda nesse período inicial de atuação da nova conformação do Tribunal, uma outra importante decisão referente ao caso Villegas Namuche foi tomada em 18 de março de 2004. Nessa ocasião o tribunal reconheceu a natureza permanente e contínua do crime de desaparecimento forçado, o que permite sua aplicação para fatos anteriores à entrada em vigor desse tipo penal, e afirmou ainda a existência de um direito fundamental à verdade para os casos de violações de direitos humanos¹²⁵. Valendo-se do artigo 3º. da Constituição de 1993, uma cláusula aberta de direitos não nominados que permite a incorporação de novas garantias constitucionais àquelas formalmente inscritas na Constituição, o Tribunal argumenta que “o direito à verdade, embora não tenho um reconhecimento expresso no nosso texto constitucional, é um direito plenamente protegido, derivado em primeiro lugar da obrigação estatal de proteger os direitos fundamentais e a tutela jurisdicional”¹²⁶.

No que tange ao conteúdo desse direito à verdade, o Tribunal Constitucional recorre aos instrumentos internacionais de direitos humanos e, em especial, à Convenção Americana e sentenças da Corte Interamericana para dar-lhe substância concreta em termos das obrigações do Estado de investigar as circunstâncias e fatos referentes às violações de direitos humanos cometidas. Assim, a corte determinou a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade ao decidir que “corresponde ao Estado o julgamento dos responsáveis de crimes de lesa humanidade e, se necessário, a adoção de normas restritivas para evitar, por exemplo, a prescrição dos delitos que violentem gravemente os direitos humanos”¹²⁷. Ainda a esse respeito, o Tribunal afirmou também que

“existe uma obrigação específica do Estado de investigar e de informar, que não só consiste em facilitar o acesso dos familiares à documentação que se encontra sob controle oficial, mas também na admissão das tarefas de investigação e corroboração

¹²⁴ Ainda nessa mesma publicação, ao fazer um balanço das atividades do Tribunal Constitucional entre 2002 e 2005, em uma clara tentativa de se afastar do período de submissão e controle do TC durante o regime autoritário, Alva Orlandini afirma que “Devo manifestar enfaticamente que, há três anos, nenhuma decisão do tribunal foi motivada por interesses que sejam alheios à justiça constitucional” (Tribunal Constitucional del Perú, 2005, p. 5). Além disso, afirma-se ainda sobre esse período prévio, e em particular no que diz respeito à destituição dos três juízes pelo fujimorismo, que “os quatro magistrados sobreviventes, vinculados em menor ou maior grau ao regime autocrático” compunham um “mutilado Tribunal, chamado com justiça pelo senhor Manuel Aguirre Roca, em seus escritos em diferentes meios, “coto [*muñón*] sanguinolento”” (ibidem, p. 6).

¹²⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ, EXP. N.º 2488-2002-HC/TC, GENARO VILLEGAS NAMUCHE. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02488-2002-HC.html>. Acesso: 15.mai.2015.

¹²⁶ Op. Cit., Ibid.

¹²⁷ Op. Cit., Ibid.

dos fatos denunciados. Assim entende a Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando afirmou que a não investigação e sanção dos autores e cúmplices dos desaparecimentos forçados constitui uma violação ao dever estatal de respeitar os direitos reconhecidos pela Convenção Americana, assim como ao de garantir seu livre e pleno exercício (Caso Bámaca Velásquez, sentença, parágrafo 129). Ademais, no caso de violações de direitos humanos, o direito da vítima não se limita a obter uma reparação econômica, mas também inclui o de que o Estado assuma a investigação dos fatos. Assim precisou a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Castillo Páez, Reparações, parágrafo 168, e Loayza Tamayo, Reparações, parágrafo 175), dado que o pleno conhecimento das circunstâncias de cada caso também é parte de uma forma de reparação moral que o país necessita para sua saúde democrática¹²⁸.

Já no que se refere ao crime de desaparecimento forçado, do qual Genaro Villegas Namuche havia sido vítima em 1992, o Tribunal Constitucional considerou tal delito como uma grave violação de direitos humanos de caráter contínuo, passível de responsabilização criminal individual a despeito da posterioridade temporal da Convenção Americana contra o Desaparecimento Forçado e do fato de que o crime não estivesse tipificado no Código Penal quando ocorreram os fatos. A esse respeito, frente à questão do princípio da legalidade, o Tribunal argumentou, por um lado, que essa prática delitiva atentava contra os direitos protegidos pelas Constituições de 1979 e 1993, assim como pela Convenção Americana de Direitos Humanos e pelo Pacto Internacional de Direitos Humanos, instrumentos que na época se encontravam em vigência para o Peru.

Além disso, por outro lado, o Tribunal reconheceu ainda que o tradicional princípio da *Lex previa*, segundo o qual a norma proibitiva deverá ser anterior ao fato delitivo, não seria aplicável aos casos de desaparecimentos forçados em razão da sua natureza de crime permanente. De acordo com o Tribunal,

“A garantia da lei prévia comporta a necessidade de que, no momento em que se comete o delito, esteja vigente uma norma penal que estabeleça uma determinada pena. Assim, no caso de delitos instantâneos, a lei penal aplicável será sempre anterior ao fato delitivo. Ao invés disso, nos delitos permanentes, podem surgir novas normas penais, que serão aplicáveis a quem nesse momento execute o delito, sem que isso signifique aplicação retroativa da lei penal. Tal é o caso do delito de desaparecimento forçado, o qual, segundo o artigo III da Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, deverá ser considerado como delito permanente enquanto não se estabeleça o destino ou paradeiro da vítima”¹²⁹.

¹²⁸ Op. Cit., Ibid.. De acordo com o ex-juiz do TC César Landa, a decisão recobre-se de importância especial porque a partir desta sentença o Estado não pode utilizar a justificativa de que não há provas ou indícios suficientes sobre o paradeiro das vítimas para recusar as tarefas obrigatórias de investigação, reparação e processamento penal em casos de desaparecimentos forçados (César Landa, entrevista pessoal).

¹²⁹ Op. Cit., Ibid.

Essa posição foi reforçada no caso Gabriel Orlando Vera Navarrete (EXP. 2798-2004-HC/TC), de 9 de dezembro de 2004, no qual o tribunal assinalou não ser possível invocar prazos de prescrição e outros mecanismos processuais que impeçam a investigação, julgamento e sanção de casos de violações de direitos humanos¹³⁰. Valendo-se dos deveres reconhecidos pelo Estado peruano em termos do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário e do Direito Penal Internacional, o Tribunal frisa, entre outros pontos, que a Corte Interamericana já havia assinalado que a obrigação de investigar e sancionar os responsáveis por graves violações deveria ser cumprida “com seriedade e não como uma simples formalidade condenada de antemão a ser infrutífera” e que “A gravidade destas condutas levou a comunidade internacional a afirmar expressamente que não se podem opor obstáculos processuais que tenham por propósito eximir uma pessoa de suas responsabilidades em graves crimes”¹³¹. Recuperando a jurisprudência da Corte Interamericana inaugurada com a sentença no caso Velásquez Rodríguez, o Tribunal recorda o dever do Estado de prevenir, investigar e sancionar os abusos cometidos, procedendo a reparações e ao restabelecimento dos direitos violados, de modo que “O Direito Internacional dos Direitos Humanos, desta maneira, vela pela proteção dos direitos das pessoas, mas simultaneamente exige a intervenção do Direito Penal contra aqueles que resultem responsáveis pela infração”¹³².

Ainda nesse mesmo caso, o Tribunal Constitucional deixou claro que a jurisprudência da Corte Interamericana é vinculante para todos os órgãos estatais e do poder Judicial, inclusive os pronunciamentos que não envolvem o Estado peruano diretamente. Segundo o Tribunal Constitucional, “toda a atividade pública deve considerar a aplicação direta de normas consagradas em tratados internacionais de direitos humanos, assim como na jurisprudência das instâncias internacionais às quais o Peru se encontra vinculado”¹³³. A respeito da questão do cumprimento do Direito Internacional, o Tribunal afirmou ainda que

¹³⁰ Vera Navarrete havia sido membro do grupo Colina, responsável pelas matanças nos casos Barrios Altos, La Cantuta, El Santa e Pedro Yauri. Detido por esses crimes, mas ainda sem uma sentença condenatória, Navarrete encaminhou um pedido de habeas corpus ao Tribunal Constitucional, já que considerava ser vítima de uma detenção arbitrária. Suas alegações foram desconsideradas e sua prisão mantida, uma vez que o Tribunal recorreu ao Direito Internacional e, em especial, à Convenção Americana e à jurisprudência da Corte Interamericana para reafirmar a necessidade de investigar e sancionar os crimes.

¹³¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ, EXP. N.º 2798-04-HC/TC, GABRIEL ORLANDO VERA NAVARRETE. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02798-2004-HC.html>. Acesso: 25 de abril de 2015.

¹³² Op. Cit., Ibid.

¹³³ Op. Cit., Ibid.

“é um princípio geral do direito internacional que um Estado não pode invocar as disposições do seu direito interno como justificativa para o não cumprimento de um tratado ou de normas imperativas do Direito Internacional. Este princípio ficou estabelecido nos artigos 27º e 53º da Convenção de Viena sobre o direito dos tratados de 1969, ratificado pelo Peru mediante o Decreto Supremo N.º 029-2000-RE de 14 de setembro de 2000”¹³⁴.

Em dezembro de 2004, dois novos magistrados foram eleitos para o Tribunal Constitucional. Os juízes César Landa Arroyo e Juan Vergara Gotelli, propostos, respectivamente, pelas bancadas dos partidos Peru Possível (PP) e APRA, em coordenação com o PP, ocuparam as posições de Guillermo Rey Terry e Manuel Aguirre Roca, dois dos juízes reintegrados que haviam falecido pouco tempo antes. Landa, em particular, havia sido vice-ministro de Justiça em 2004, juiz *ad hoc* da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2003 e era um renomado especialista em Direito Constitucional, com estudos de pós-graduação na Espanha e pós-doutorado na Alemanha. Próximo ao ex-congressista Henry Pease, ele tinha um perfil mais acadêmico e em sintonia com as discussões mais recentes no campo da doutrina legal e pôde então apresentar e convencer os outros juízes da possibilidade e legitimidade da interpretação que concedia status constitucional aos tratados de direitos humanos, o que validaria em definitivo as aplicações do Direito Internacional que os juízes já vinham fazendo de maneira mais ou menos explícita desde 2002 por meio da utilização da Quarta Disposição Final e Transitória da Constituição.

Segundo Landa, a conformação do tribunal naquele momento foi um fator essencial para que as sentenças e normas emanadas pelo sistema interamericano de direitos humanos pudessem ter tamanha recepção e repercussão no ordenamento jurídico interno peruano. A esse respeito, ele afirma que

“Na composição do Tribunal Constitucional da transição democrática havia um bom equilíbrio de juízes que haviam sido autoridades políticas democráticas, acadêmicos que vínhamos da academia com a especialidade de [Direito] Constitucional, outros [eram] advogados, mas todos com um ânimo democrático e de serviço ao país (...) e isso permitiu então que houvesse um diálogo fluido com o sistema interamericano” (César Landa, entrevista pessoal).

Ainda sobre esse aspecto, Landa esclarece que no Tribunal “havia uma divisão tripartite: os acadêmicos, os políticos e os advogados, mas nesta conjuntura houve uma boa química e foi possível utilizar as vantagens do Direito Internacional e gerar esta nova

¹³⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. STC 2798-04-HC/TC – *Caso Vera Navarrete*. Parágrafo. 8

jurisprudência sem maiores dificuldades” (César Landa, entrevista pessoal)¹³⁵. Nesse sentido, ele salienta que

“eram ex-membros de partidos políticos, sejam advogados, sejam professores. Tinham afinidades ou haviam sido membros de partidos políticos democráticos – o Partido Popular Cristão, Ação Popular, o partido aprista peruano e inclusive da esquerda, e haviam tido uma trajetória (...) Então creio que isso ajudou muito, porque não era um demérito ter uma vocação política. Pelo contrário, era antes um *plus* para poder entender que há mudanças como, por exemplo, incorporar os direitos humanos” (César Landa, entrevista pessoal).

Já no que diz respeito mais propriamente à dinâmica de funcionamento do Tribunal, Landa recorda que ele era mais jovem que os outros magistrados e que essa diferença geracional lhe permitia trazer novas ideias e um posicionamento mais aberto à corte, ainda mais porque, além disso, ele era também um importante especialista em Direito Constitucional. Nesse sentido, seus argumentos tinham certo grau de influência e peso, pois não se tratava da “palavra de mais um professor, mas sim de um que fez pós-doutorado” (entrevista pessoal). Ele reconhece que alguns dos juízes de idade mais avançada eram mais tradicionais e conservadores, o que fazia com que tivessem maiores dificuldades para “engolir assim pedaços muito grandes de novas ideias” (entrevista pessoal). No entanto, de modo geral, Landa salienta que “Eles escutavam. Os políticos escutavam os técnicos e daí tiravam sua conclusão, mas não era qualquer decisão inovadora, de um jovem ativista. Ademais, havia experiências em outras partes” (entrevista pessoal). Nesse sentido, ele ressalta, em particular, que Alva Orlandini, o mais idoso de todos os juízes e presidente do Tribunal até 2005, era especialmente aberto, “uma pessoa muito liberal que facilmente recebia novas ideias. Não fazia questão de Estado. Idoso, mas sim tinha uma boa vocação, um político muito dúctil, muito flexível” (entrevista pessoal).

Além da importância dessa composição do tribunal, Landa ressalta que a fraqueza política dos setores e interesses antes aliados ao regime fujimorista foi também essencial para que os juízes pudessem se valer tão extensivamente dos tratados internacionais de direitos humanos e das decisões do sistema interamericano. Nas suas palavras,

“Pudemos avançar pela derrota do fujimorismo, e todos os setores conservadores desde o ponto de vista jurídico-constitucional se retraíram. Então não puderam fazer

¹³⁵ A respeito da resistência de outros juízes, ele afirma que “Quiçá um juiz por aí conservador que havia [Juan Vergara Gotelli], mas que às vezes se somava, às vezes não, mas que assinava, mas rangendo os dentes. Ou seja, não muito convencido, mas que afirmava que havia que tomar uma decisão unitária. Digo isso porque ele permaneceu e ainda está no tribunal, e depois já com outra composição [da corte] já resolveu contra muitos temas anteriores que havia afirmado” (César Landa, entrevista pessoal).

uma defesa da prevalência da lei sobre os tratados ou, em todo caso, da equivalência, como sim fizeram, faziam na época do fujimorismo. Pelo contrário, estando escondidos ou escanteados é que se pôde avançar com maior flexibilidade e com o apoio da doutrina internacional” (César Landa, entrevista pessoal).

Desse modo, os juízes utilizaram as sentenças da Corte com diferentes graus de intensidade, “desde um cumprimento vertical (...) ou também cumprimento oblíquo” (César Landa, entrevista pessoal), i.e., tanto em casos de condenações diretas contra o Estado peruano quanto em outros casos que lhe eram estranhos, por dizerem respeito a decisões sobre outros países. Segundo Landa,

“Por exemplo, o caso que teve a Nicarágua pelo caso Yatama, de uma comunidade indígena que a lei nicaraguense impediu que participasse em eleições políticas, o que se deveu a uma norma da Constituição nicaraguense que impedia que as decisões do Tribunal Supremo Eleitoral pudessem ser revisadas (...) Pois um caso similar no Peru tivemos no âmbito do direito interno no Tribunal Constitucional e usamos o caso Yatama como argumento interpretativo da Convenção com a qual o Peru está obrigado para responder o caso Castillo Chirinos. Então não era um caso Barrios Altos que vinculasse ao Peru. Mas era um caso indireto” (César Landa, entrevista pessoal)¹³⁶.

Como resultado, desde a volta ao seu funcionamento normal, e, em especial, a partir de 2002, o Tribunal Constitucional desempenhou um papel chave na superação da impunidade com um conjunto de importantes sentenças que formaram progressivamente “uma doutrina constitucional vinculante relativa à proteção dos direitos fundamentais” (Montoya, 2012, p. 38), na qual, de acordo com Cesar Landa, “o Direito Internacional dos

¹³⁶ Nesta sentença do caso Castillo Chirinos, o Tribunal Constitucional deixa ainda mais clara a obrigatoriedade das sentenças da Corte Interamericana. Segundo a corte, “12. O caráter vinculante das sentenças da CIDH [Corte Interamericana de Direitos Humanos] não se esgota em sua parte resolutiva (a qual, certamente, alcança só o Estado que é parte no processo), mas também se estende à sua fundamentação ou *ratio decidendi*, com o agregado de que, por império da CDFT [Quarta Disposição Final e Transitória] da Constituição e do artigo V do Título Preliminar do CPConst [Código Processual Constitucional], em tal âmbito a sentença resulta vinculante para todo poder público nacional, inclusivo naqueles casos em que o Estado peruano não tenha sido parte no processo. De fato, a capacidade interpretativa e aplicativa da Convenção que tem a CIDH, reconhecida no artigo 62.3 de tal tratado, acrescida ao mandato da CDFT da Constituição, faz com que a interpretação das disposições da Convenção que ela realiza em todo processo seja vinculante para todos os poderes públicos internos, incluindo obviamente este tribunal. 13. A qualidade constitucional desta vinculação derivada diretamente da CDFT da Constituição tem um vertente dobrada em cada caso concreto: a) reparadora, pois interpretado o direito fundamental violado à luz das decisões da Corte, fica otimizada a possibilidade de oferecer-lhe uma adequada e eficaz proteção; e, b) preventiva, pois mediante a sua observação se evitam as nefastas consequências institucionais que acarretam as sentenças condenatórias da CIDH, das que, lamentavelmente, nosso Estado conhece em demasia. É dever deste Tribunal e, em geral, de todo poder público, evitar que este negativo fenômeno se reitere. 14. Em suma, por império do cânone constitucional que é dever deste Colegiado proteger, deriva-se um dever adicional para todos os poderes públicos; qual seja, a obrigatória observância tanto dos tratados sobre direitos humanos ratificados pelo Peru quanto da interpretação a respeito deles realizada em todo processo pelos tribunais internacionais constituídos segundo os tratados dos quais o Peru é parte”. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ, EXP. N.º 2730-2006-PA/TC, CASO ARTURO CASTILLO CHIRINOS. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/02730-2006-AA.html>. Acesso: 25 de abril de 2015.

Direitos Humanos se converte em uma alavanca (...) que apoia e ajuda a interpretação da Constituição” (César Landa, entrevista pessoal). Nesse mesmo sentido, para além do lugar preferente dos tratados de direitos humanos, começa também a ser citada pelos juízes do Tribunal Constitucional não só a jurisprudência da Corte Interamericana, mas também aquela proveniente do Tribunal Europeu de Direitos Humanos e de outras cortes como o Tribunal Constitucional Espanhol, o Tribunal Federal Alemão e a Corte Constitucional Colombiana, de tal modo que passa a ocorrer então no âmbito do Tribunal Constitucional um processo de “internacionalização da proteção dos direitos fundamentais sem prejuízo do caráter mais vinculante que a Corte Interamericana estabelece” (entrevista pessoal). Em outras palavras, de acordo com o ex-magistrado,

“faz-se assim como que um bloco constitucional de doutrina, de jurisprudência, com diferentes graus de intensidade. Porque uma sentença da Corte Interamericana, da qual o Peru subscreveu sua obrigação de respeitar e defender, tem um caráter forte, mas esta outra jurisprudência orienta, ajuda a continuar avançando em caminhos de proteção dos direitos fundamentais” (César Landa, entrevista pessoal)¹³⁷.

Dentro desse processo, é digna de nota também a mudança de posição do Tribunal Constitucional sobre o *status* legal dos tratados de direitos humanos, com o abandono da interpretação prevalecente durante os governos de Alberto Fujimori, segundo a qual tais normas tinham uma posição hierárquica equivalente à das leis ordinárias dentro do ordenamento jurídico peruano. Apesar do crescente uso das normas e sentenças internacionais de direitos humanos pelo Tribunal Constitucional desde 2002, ainda existia e circulava em meados dos anos 2000 uma interpretação herdada do período fujimorista segundo a qual as regras supranacionais nessa matéria possuíam apenas caráter de lei ordinária. Nesse sentido, Landa afirma que essa posição lhe parecia equivocada e que ele considerava ser possível alterá-la a fim de conceder *status* constitucional aos tratados por meio de uma diferente leitura de dispositivos e cláusulas já inscritos na Constituição de 1993, como o artigo 3º. e a Quarta Disposição Final e Transitória.

Em abril de 2006, na sentença do caso Nina-Quispe, o Tribunal Constitucional finalmente se pronunciou sobre a posição legal dos acordos internacionais de direitos

¹³⁷ Landa afirma que até mesmo o informe final da Comissão da Verdade e Reconciliação (CVR) peruana foi utilizado e citado em algumas decisões, mas que a partir de 2006 e 2007 cresceu a resistência dentro do Tribunal quanto ao uso desse documento. Esse novo posicionamento acompanhava o questionamento crescente, por parte do APRA e de setores vinculados ao fujimorismo, às conclusões e estimativas do número total de vítimas do conflito armado apresentadas no relatório. Assim, “a legitimação da CVR foi um pouco satanizada” e, como resultado, “já havia entre colegas desta época [resistência], porque já haviam estado em controvérsia alguns informes” (César Landa, entrevista pessoal).

humanos, decidindo-se a favor do status constitucional dessas normas. Para tanto, o Tribunal valeu-se mais uma vez da interpretação da Quarta Disposição Final e Transitória da Constituição, segundo a qual “As normas relativas aos direitos e às liberdades que a Constituição reconhece se interpretam em conformidade com a Declaração Universal de Direitos Humanos e com os tratados e acordos internacionais sobre as mesmas matérias ratificados pelo Peru”¹³⁸. Baseando-se nessa disposição, o Tribunal argumentou que

“nosso sistema de fontes normativas reconhece que os tratados de direitos humanos servem para interpretar os direitos e liberdades reconhecidos pela Constituição. Portanto, tais tratados constituem parâmetro de constitucionalidade em matéria de direitos e liberdades. Estes tratados não só são incorporados ao nosso direito nacional – conforme o artigo 55º. da Constituição – mas também, ademais, por mandato da mesma, são incorporados através da integração ou recepção interpretativa”¹³⁹.

Assim, ficou estabelecido que os tratados de direitos humanos têm *status* constitucional de terceiro grau, i.e., embora contenham com valor constitucional, eles se encontram hierarquicamente abaixo da Constituição e das leis de reforma constitucional, mas acima das leis e dos outros tipos de tratados, cujo *status* legal foi mantido. A esse respeito, Cesar Landa, proponente da ideia de que os tratados de direitos humanos tivessem seu *status* constitucional finalmente reconhecido de maneira formal, comenta a lógica jurídica por detrás dessa nova interpretação legal sobre o papel e posicionamento dos tratados de direitos humanos no Direito interno. Segundo ele,

“A Constituição de Fujimori como uma Constituição autoritária retirou estes artigos [da Constituição de 1979 que davam status constitucional aos tratados] porque eles obviamente não estavam afirmando os direitos humanos (...) Então já a partir de 2004 com mais consciência fomos incorporando a ideia de que há que distinguir entre os tratados, onde os tratados de direitos humanos têm uma posição preferente a outros tratados e, ademais, podem assimilar-se ao status constitucional na medida em que a Constituição tem outros artigos. Por exemplo, a Quarta Disposição Final e Transitória da Constituição diz que os direitos e liberdade se interpretam em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os demais tratados de que o Peru é parte. O artigo terceiro de nossa Constituição vigente diz que os direitos e liberdades que esta Constituição garante não se esgotam no que ela estabelece, mas sim em outros que surjam de natureza análoga do princípio da dignidade da pessoa humana, da soberania do povo, do Estado democrático e republicano de governo” (César Landa, entrevista pessoal).

¹³⁸ Peru, 1993. *Constitución Política del Perú*. Lima. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>. Acesso em: 30 ago. 2013.

¹³⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ, EXP. N.º 047-2004-AI/TC, CASO JOSÉ CLAVER NINA-QUISPE HERNÁNDEZ. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>. Acesso: 25 de abril de 2015.

No entanto, Landa argumenta que a sentença Nina-Quispe não havia esgotado o assunto com a precisão necessária, e que o tópico seria aprofundado na aplicação das normas internacionais em um caso concreto analisado nesse mesmo período pela Corte (entrevista pessoal). Segundo o ex-magistrado, ele teve a oportunidade de desenvolver esse tema frente à delicada questão da validade das leis de anistia quando Martin Rivas, ex-membro do Grupo Colina, pediu ao Tribunal Constitucional a sua libertação e anulação de seus processos criminais, alegando o fato de que ele já havia sido julgado e anistiado no passado, em meados dos anos 1990¹⁴⁰. Desse modo, segundo o réu, as novas acusações, por constituírem coisa julgada, não lhe poderiam ser imputadas mais uma vez, tal qual previsto pelo princípio *non bis in idem* de que ninguém pode ser processado pelo mesmo crime duas vezes, sob pena de violarem seus direitos ao devido processo, segurança jurídica e anistia.

A respeito desse caso, Landa afirma que

“O impulso jurisprudencial veio mais dos acadêmicos (...) Eu fui o relator para levar a cabo essa expressa incorporação de [que] os tratados de direitos humanos têm status constitucional (...) Porque até esta época [de 2005] havia a ideia de que os tratados tinham status de lei e o próprio TC em duas sentenças havia dito isso. Então eu quando chego ao tribunal, [em] 2004, me parecia que isso é impossível, que é preciso melhorar isso. Então houve uma sentença na qual se falou da estrutura de fontes de Direito [sentença Nina-Quispe], sobre como está a Constituição, as demais normas e os tratados, mas não ficou exatamente preciso aí. Então houve outro caso que se chama Martin Rivas (...) Então nesse caso aí que propus, como relator, que os tratados tivessem status constitucional, porque isso permitia que uma lei nacional, como as leis de anistia que haviam passado à qualidade de coisa julgada (...) possam ser deixadas sem efeito por uma sentença internacional. A sentença internacional podia deixar sem efeito leis nacionais sempre e quando estas sentenças fossem produto de um tratado que tivesse status constitucional. Então somente assim é que se disse então [que] Martin Rivas pode ser novamente julgado, processado e condenado no que corresponde ao juiz penal” (César Landa, entrevista pessoal).

Ainda que a iniciativa de incorporar os tratados de direitos humanos com status constitucional tivesse partido do núcleo de magistrados com perfil mais acadêmico, como verificado nesse caso, Landa salienta que essa formulação jurídica foi aceita pelos outros juízes. Nas suas palavras,

“Os políticos no Tribunal, democratas, claro, sabiam que era um tema bastante limite, mas também muito justificado, porque Barrios Altos foi talvez uma das matanças mais execráveis e que havia sentenças ademais da Corte Interamericana. Do outro lado, também os advogados que estavam no Tribunal como magistrados – nem todos éramos docentes – claro, assumiram que havia uma maioria e que respaldavam a opinião majoritária” (César Landa, entrevista pessoal).

¹⁴⁰ Martín Rivas apresentou um pedido de habeas corpus para que não fosse julgado novamente.

Na decisão, o Tribunal deixa claro que “As leis de anistia tampouco podem expedir-se em oposição às obrigações internacionais derivadas dos tratados e acordos internacionais em matéria de direitos humanos ratificados pelo Estado peruano”¹⁴¹, lembrando, nesse sentido, que a Corte Interamericana já havia afirmado nas sentenças de Barrios Altos e La Cantuta a posição segunda a qual “o princípio non bis in idem não resulta aplicável quando o procedimento que culmina com a extinção da causa ou a absolvição do responsável de uma violação aos direitos humanos (...) subtrai o acusado de sua responsabilidade penal, ou quando o procedimento não foi instituído independente ou imparcialmente em conformidade com as devidas garantias processuais”¹⁴².

Desse modo, utilizando a jurisprudência da Corte Interamericana, o Tribunal assinalou que o direito do Legislativo de anistiar crimes e produzir os efeitos de coisa julgada não poderia ser aplicado aos delitos de lesa-humanidade – como sequestro, tortura, execução sumária e desaparecimentos forçados –, de tal maneira que adotou-se, assim, a posição segundo a qual “são inadmissíveis as disposições de anistia, as disposições de prescrição e o estabelecimento de excludentes de responsabilidade que pretendam impedir a investigação e sanção dos responsáveis das graves violações dos direitos humanos”¹⁴³. Como resultado, o Tribunal Constitucional concluiu que “as leis de anistia N.º 26479 y N.º 26492 são nulas e carecem, ab initio, de efeitos jurídicos. Portanto, também são nulas as resoluções judiciais ditadas com o propósito de garantir a impunidade da violação de direitos humanos cometidas pelos integrantes do denominado Grupo Colina”¹⁴⁴.

Em 2010, frente à tentativa do governo Alan García de aprovar no Congresso uma legislação que implicava uma espécie de anistia a delitos de lesa humanidade, o Tribunal Constitucional, já com uma nova composição, reafirmou esse entendimento prévio de que carecem de validade as normas emitidas pelo Legislativo com a finalidade de impedir ou obstaculizar a responsabilização criminal em casos de graves violações. Assim, na sentença

¹⁴¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ, EXP. N.º 679-2005-PA/TC, CASO SANTIAGO ENRIQUE MARTIN RIVAS, PARÁGRAFO 28. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00679-2005-AA.html>. Acesso: 15.mai.2015.

¹⁴² Op. cit., parágrafo 18.

¹⁴³ Op. cit., parágrafo 33.

¹⁴⁴ Op. cit., parágrafo 60. Vale observar que os processos criminais de todos aqueles que se haviam beneficiado das leis de anistia já haviam sido reabertos logo após a publicação da sentença de Barrios Altos, em 2001. No entanto, foi somente em 2007, com a sentença no caso Martin Rivas, que o Tribunal Constitucional finalmente se pronunciou de maneira definitiva sobre esse tema, proibindo a aplicação de qualquer disposição legal ou processual que obstaculizasse o processamento penal de casos de graves violações de direitos humanos, como leis de anistia, prescrição penal e princípio de coisa julgada. Como resultado dessa postura, Landa afirma que “então muitos processados que iam ao Tribunal Constitucional para pedir coisa julgada ou não ser levados a julgamentos, o Tribunal rechaça, rechaça, rechaça, rechaça, com o que se vai construindo, digamos, um parâmetro assim de controle dos atos que se cometeram” (César Landa, entrevista pessoal).

sobre a demanda de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo 1097, que concedia a prescrição para os crimes de lesa-humanidade cometidos antes da assinatura da Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Crimes de Lesa Humanidade, o Tribunal rechaçou o decreto e afirmou a tese da imprescritibilidade desses crimes, em acordo com a jurisprudência da Corte Interamericana, assinalando que

“deve precisar-se que a aludida regra de imprescritibilidade constitui uma norma de ius cogens, derivada do Direito Internacional dos Direitos Humanos, aplicável em todo tempo, contra a qual não cabe pacto em contrário, com força erga omnes, e com plena eficácia no ordenamento jurídico peruano”¹⁴⁵.

Toda essa nova doutrina constitucional formada pelo Tribunal Constitucional após a transição democrática revelava mais uma vez uma importante mudança da postura dessa Corte frente ao Direito Internacional dos direitos humanos que se disseminaria em direção a outros tribunais responsáveis pela esfera penal ¹⁴⁶. Nesse sentido, o peso e a influência das normas internacionais e da jurisprudência do sistema interamericano, em particular, refletir-se-iam também na atuação da Corte Suprema e dos subsistemas especializados para violações de direitos humanos e delitos de corrupção, tribunais centrais para o processo de justiça de transição porque eram eles os responsáveis pela reabertura dos processos e realização dos julgamentos, tanto de novos casos quanto daqueles que haviam sido arquivados, extintos, anistiados ou julgados incorretamente no passado em razão da aplicação do foro militar e dos tribunais de juízes sem rosto¹⁴⁷.

¹⁴⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. STC 0024-2010-AI. – *Caso 25% del número legal de Congresistas contra el Decreto Legislativo 1097*. Parágrafo 62. Disponível em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00024-2010-AI.html>. Acesso: 25 de abril de 2015.

¹⁴⁶ A esse respeito, González (2012) afirma que “Essa leitura expansiva dos direitos contidos na Constituição e das obrigações internacionais do Estado peruano embasou os critérios desenvolvidos por cortes inferiores a fim de rejeitar os recursos de apelação apresentados pelos advogados de defesa [dos acusados]” (González, 2012, p. 157).

¹⁴⁷ São três as esferas judiciais de cúpula encarregadas pelos processos criminais. Por um lado, no subsistema especializado para casos de terrorismo e violações de direitos humanos, encontra-se a Sala Penal Nacional, enquanto que os casos de corrupção e abusos de direitos humanos cometidos durante os governos Fujimori são julgados pelas Salas Penais Especiais Anti-Corrupção da Corte Superior de Lima. Depois que esses tribunais emitem suas sentenças, a Corte Suprema de Justiça pode ainda ratificar ou não essas decisões nos casos em que os réus, Ministério Público ou as partes civis apelem da sentença por meio de recursos de nulidade. Por fim, é possível ainda levar os casos até o Tribunal Constitucional que, apesar de não poder se pronunciar em temas de aplicação do Direito Penal como fixação de penas e uso de tipos penais, pode avaliar se foram respeitadas as garantias constitucionais e do devido processo legal nas instâncias judiciais competentes. Quanto à rota legal seguida pelos processos, no subsistema especializado em direitos humanos, os promotores provinciais são responsáveis pelas investigações preliminares e por formalizar as acusações ou arquivar os casos. Uma vez que eles apresentem a denúncia, um juiz de província também procede à coleta de evidências complementares e decide se há motivos que justifiquem a abertura de um *juicio oral*. Em seguida, um promotor superior investiga novamente o caso e envia outra acusação formal para a Sala Penal Nacional, na qual os julgamentos são finalmente realizados. Depois que o caso é decidido, as partes podem ainda apelar para a Corte Suprema, como

No que diz respeito ao funcionamento dessas cortes e do Judiciário, houve a abertura de uma série de exames e concursos regulares com a finalidade de substituir por magistrados titulares e independentes os ex-juízes provisórios vinculados com o aparato de poder de Montesinos e Fujimori¹⁴⁸. Como resultado desse processo de renovação de quadros e de reconstrução do Poder Judicial, novos juízes mais progressistas e receptivos ao Direito Internacional dos direitos humanos foram incorporados à Corte Suprema, como nos casos dos magistrados Victor Prado Saldarriaga e Cesar San Martín, dois dos juízes que, anos mais tarde, em 2009, condenariam o ex-presidente Alberto Fujimori por graves violações contra os direitos humanos. Alguns desses juízes haviam sido expulsos do Poder Judicial pelo governo fujimorista quando do autogolpe de 1992, enquanto que outros magistrados independentes haviam permanecido e resistido em suas posições no sistema de justiça mesmo nos momentos de maior pressão e controle governamental durante os anos 1990, e puderam, então, ser resgatados e alçados à Corte Suprema e outras instâncias judiciais.

A recuperação e transição democrática empreendidas pelos governos Paniagua e Toledo abriram espaço para a atuação desse grupo minoritário e reduzido de juízes que havia se oposto à manipulação do sistema de justiça pelo governo Fujimori. Assim, a despeito de conformarem um contingente de tamanho relativamente pequeno, eles adquiriram legitimidade e maior poder dentro do Judiciário nesse contexto de reestruturação e depuração institucionais, e se valeram da sua maior permeabilidade à aplicação do Direito Internacional dos direitos humanos justamente como um mecanismo para se afastar e se diferenciar do passado e das práticas que haviam corroído a credibilidade da justiça peruana. Tal como ocorria no plano do Tribunal Constitucional, os critérios internacionais e do sistema interamericano constituíam-se num recurso de recuperação, fortalecimento e empoderamento nas mãos de um conjunto de magistrados que se deparava com uma justiça nacional

já mencionado, onde então um promotor supremo equivalente a um procurador-geral assume a acusação. No subsistema anticorrupção os casos que envolvem o grupo paramilitar Colina seguem um caminho semelhante, mas dependem dos tribunais do circuito judicial de Lima e, em particular, das Salas Penais Especiais da Corte Superior de Lima, e não da Sala Penal Nacional. Finalmente, no caso do julgamento do ex-presidente Fujimori, nem a Sala Penal Nacional nem as Salas Penais Especiais Anticorrupção da Corte Superior de Lima foram as responsáveis por esse processo criminal. Nesse caso específico, um painel de três juízes da Corte Suprema foi montado para conduzir o julgamento depois de concluída a investigação por um procurador supremo. Ditada a sentença, um outro painel de juízes da Corte Suprema atuou como corte de apelação.

¹⁴⁸ Uma longa lista de condenações foi emitida como resultado desse processo de depuração do sistema judicial. Além de José García Marcelo, juiz do Tribunal Constitucional, foram julgados e condenados, no âmbito da Corte Suprema, o presidente dessa Corte, Víctor Castillo Castillo, e os juízes Alejandro Rodríguez Medrano, Nelson Reyes Rios e Adalberto Seminario. Na Corte Superior de Lima foi condenado Sixto Muñoz Sarmiento e na esfera do Ministério Público Blanca Nélica Colán, Ángel Fernández Hernán, Elías Lara Chienda, José Bringas Villar, Arquímedes Pesantes e Julia Eguía.

totalmente desacreditada como resultado da ineficiência e dos incontáveis escândalos que a haviam marcado por mais de duas décadas.

Um processo semelhante ocorria na Corte Superior de Lima e nos subsistemas especializados para casos de corrupção e violações de direitos humanos, para os quais foram destacados alguns dos mais destacados e capacitados juízes de então, como Ines Villa Bonilla, Ines Tello, Pablo Talavera e Aldo Martín Figueroa. Tais magistrados demonstraram também rapidamente uma abertura à aplicação dos padrões internacionais e critérios do sistema interamericano nesses dois subsistemas que, ao concentrarem as competências nos temas de terrorismo e direitos humanos, foram os responsáveis pelos julgamentos dos membros do Sendero Luminoso, MRTA, do grupo Colina e de emblemáticos casos de desaparecimentos forçados, execuções extrajudiciais, torturas e massacres das décadas de 1980 e 1990. Havia assim, portanto, em outras palavras, tanto na Suprema Corte quanto nos subsistemas especializados, uma minoria comprometida de juízes com perfil mais progressista e ativista, que seriam centrais para aplicar e pôr em marcha no andamento prático dos julgamentos e processos os novos entendimentos do Tribunal Constitucional e os critérios da Corte Interamericana¹⁴⁹. Embora o governo Toledo não tenha promovido ativamente esse processo, ele manteve uma postura de respeito à independência e autonomia dos tribunais durante o processamento dos casos de abusos de direitos humanos, permitindo assim a sua judicialização sem interferências.

Em meio ao contexto da transição democrática, no qual estavam extremamente enfraquecidos tanto os juízes e promotores previamente leais ao governo quanto os setores mais conservadores e tradicionais dentro do Judiciário, a existência desse conjunto de juízes mais progressistas e ativistas foi o que permitiu finalmente a emissão de uma série de sentenças emblemáticas em casos de direitos humanos. Anteriormente considerados dissidentes, esses atores adquiriram maior poder e legitimidade dentro dessa conjuntura crítica de reconstrução do sistema judicial, e se fundamentaram decisivamente nas linhas interpretativas, entendimentos jurídicos e tipificações legais emanadas pelo Tribunal Constitucional, Corte Interamericana e outros mecanismos internacionais de direitos humanos para embasar suas decisões. Desse modo, tais juízes e promotores, muitos dos quais vítimas diretas da manipulação judicial do passado autoritário, demonstravam, por um lado, uma preocupação especial com a necessidade de resgatar a independência e autonomia do

¹⁴⁹ Vale destacar que no âmbito do Ministério Público se formou também uma massa crítica de tendência mais progressista e permeável aos padrões internacionais de direitos humanos, com figuras destacadas como Avelino Guillén, Victor Cubas Villanueva e Pablo Sánchez.

Judiciário e, por outro, eram ainda dotados de posições ideológicas que os predispunham a uma maior receptividade ao Direito Internacional. Nesse sentido, eles enxergavam no sistema interamericano e em outros mecanismos e normas internacionais as ferramentas e os recursos jurídico-legais que podiam auxiliá-los a empoderar um Judiciário em crise e a recuperar a credibilidade e legitimidade do sistema judicial, impedindo assim que se repetisse a vergonhosa experiência de submissão desse poder.

Assim, por exemplo, na sentença sobre o caso Castillo Páez, a Sala Penal Nacional cita a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o crime de desaparecimento forçado plasmada nas decisões sobre os casos Velásquez Rodríguez, Godínez Cruz e Blake para afirmar que “o desaparecimento forçado de pessoas constitui uma violação múltipla e continuada de numerosos direitos reconhecidos na Convenção e que os Estados-parte estão obrigados a respeitar e garantir”¹⁵⁰. Em seguida, referindo-se à condenação do Estado Peruano no caso Gómez Palomino, esse tribunal aceita a apreciação da Corte Interamericana sobre o contexto peruano, segundo a qual entre os anos de 1989 e 1993 o desaparecimento forçado de pessoas se tornou uma prática sistemática e generalizada implementada pelo Estado peruano na sua luta anti-subversiva contra o Sendero Luminoso¹⁵¹.

No que tange à tipificação do delito, a Sala Penal recorre, entre outros mecanismos, à decisão do Tribunal Constitucional no caso Villegas Namuche, à sentença C-317 da Corte Constitucional Colombiana, à doutrina penal alemã e ao entendimento do Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados das Nações Unidas para aplicar ao caso as categorias de desaparecimento forçado e crime de lesa humanidade¹⁵². Assim, a corte afirma a tese da natureza permanente e contínua desse delito para contornar o problema jurídico imposto pelo princípio da *lex previa*, segundo o qual tal tipificação penal não poderia ser aplicada porque a figura penal não era prevista no ordenamento legal interno quando da ocorrência do crime. Ao responder aos questionamentos da defesa dos acusados sobre esse problema, a Sala Penal Nacional salienta que

¹⁵⁰ SALA PENAL NACIONAL, Exp. 111-04, Caso Castillo Paéz, Sentencia, 26 de marzo del 2006. Disponível em: http://derechoshumanos.pe/wp-content/uploads/2010/05/CASTILLO-PAEZ.Sentencia.SPN_.doc. Acesso: 25 de abril de 2015.

¹⁵¹ Op. cit. Segundo Burt (2009), “Isso era significativo não só porque era a primeira condenação em um caso de direitos humanos, que efetivamente rompia a barreira de impunidade que cercava tais crimes, mas também porque a Corte determinou que o caso Castillo Páez não era um incidente isolado, mas parte de um padrão amplo e sistemático de violações de direitos humanos no Peru” (Burt, 2009, p. 391).

¹⁵² Na sentença do caso Efraín Aponte, a Sala Penal Nacional define o crime de lesa humanidade como aquele “que se caracteriza pela sistematicidade ou generalidade do ataque e a tolerância, participação ou aquiescência do poder público” (Sala Penal Nacional, 2007, p. 49). Cfr. Sala Penal Nacional, Exp. No. 039-06, Caso Oscar Manuel Valladares Olivares y otros, Sentencia, 23 de noviembre del 2007. Disponível em: http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/documentos/jurisprudencia/sentencia_efrain_aponte_homicidio_calificado-sala_penal_nacional.pdf. Acesso: 25 de abril de 2015.

“Alguns dos advogados defensores dos processados criticaram que seria contrário ao princípio de legalidade material tomar em consideração uma figura delitiva não tipificada na legislação interna, como o desaparecimento forçado de pessoas, que não teria estado vigente no momento do fato. A esse respeito devemos assinalar que até o momento se ignora o paradeiro do jovem Castillo Páez, situação que é uma consequência direta do agir típico do autor e pela qual deve responder em toda a sua magnitude. Se partirmos da circunstância, ao parecer indiscutível, de que ainda não se estabeleceu o paradeiro do estudante Ernesto Castillo Páez, devemos presumir que ainda se mantém sua privação ilegal de liberdade e, portanto, o delito, e daí a sua caracterização de permanente continua em execução. Nestes casos pode-se sustentar que o delito “teve execução continuada no tempo”. Assim estabeleceu o Tribunal Constitucional no expediente 2488-2002-HC/TC caso Villegas Namuche, considerando número 7, inciso 26, quarto parágrafo, que como sabemos tem caráter vinculante para as decisões judiciais”¹⁵³.

Ao analisar o recurso de nulidade apresentado pela defesa dos réus condenados no caso da sentença sobre o desaparecimento forçado de Castillo Páez, a Corte Suprema aderiu também a esse entendimento do sistema interamericano de que se trata de um crime “de ‘caráter permanente’, pois o delito segue ocorrendo e se atualizando enquanto se continue a ocultar o paradeiro da pessoa desaparecida ou não se estabeleça qual foi o seu destino”¹⁵⁴. Ao fundamentar essa apreciação, a Corte recorreu à Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, à Declaração sobre a Proteção de todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados da Assembleia Geral da ONU e às sentenças do Tribunal Constitucional nos casos Villegas Namuche, Cruz Chávez, Rivero Lazo e Collins Collante.

Esse mesmo posicionamento foi mantido em processos posteriores, como no caso Chuschi, no qual a Corte Suprema e o juiz relator, Victor Prado, em resposta ao recurso de nulidade de número 1598-2007, confirmaram a tipificação feita pela Sala Penal Nacional a respeito do crime de desaparecimento forçado como um delito permanente, citando a jurisprudência do Tribunal Constitucional, a Convenção Interamericana sobre Desaparecimentos Forçados e o Estatuto do Tribunal Penal Internacional¹⁵⁵. Já no caso Efraín Aponte, a Sala Penal se manifestou sobre o princípio da coisa julgada e ainda sobre a ilegalidade da aplicação da jurisdição militar em casos de violações de direitos humanos. Frente à crítica da defesa dos réus de que eles não poderiam ser julgados novamente, pois já

¹⁵³ SALA PENAL NACIONAL, Exp. 111-04, Caso Castillo Paéz, Sentencia, 26 de marzo del 2006. Disponível em: http://derechoshumanos.pe/wp-content/uploads/2010/05/CASTILLO-PAEZ.Sentencia.SPN_.doc. Acesso: 25 de abril de 2015.

¹⁵⁴ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DEL PERÚ, PRIMERA SALA PENAL TRANSITORIA, R.N. N° 2779 – 2006, LIMA, 18 DE DICIEMBRE DEL 2008, p. 4. Disponível em: http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2008/agosto/21/sentencia_castillo_paez.pdf. Acesso: 25 de abril de 2015.

¹⁵⁵ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DEL PERÚ, SALA PENAL PERMANENTE, R.N. N° 1598 – 2007, LIMA, 24 DE SEPTIEMBRE DEL 2007. Disponível em: <https://www.yumpu.com/es/document/view/14530042/sentencia-caso-chuschi-aprodeh>. Acesso: 25 de abril de 2015.

havia sido alvos de processos na justiça militar, o tribunal se referiu à jurisprudência do sistema interamericano e às decisões do Tribunal Constitucional e da Corte Suprema para lembrar que, de acordo com a obrigação internacional do Estado de investigar e punir os casos de graves abusos de direitos humanos, não havia descumprimento do princípio de coisa julgada nesse caso, já que as sentenças da jurisdição militar eram nulas em razão da incompetência legal desse foro para analisar esses casos. Segundo a Sala Penal,

“conforme a doutrina consolidada da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, os Estados estão na obrigação de investigar e julgar seriamente os casos que constituem graves violações de direitos humanos. Ao respeito, o Tribunal Constitucional em sua sentença de 29 de novembro de 2005, expediente No. 4587-2004-AA/TC indicou que não há vulneração ao *ne bis in idem* quando o primeiro procedimento se realiza por autoridade jurisdicional que carecia de competência *ratione materiae*. Em efeito, e assim disse também a Sala Penal da Corte Suprema em sentença vinculante, aclarando que a jurisdição militar carece de competência material para analisar fatos que constituem violações aos direitos humanos”¹⁵⁶.

Como bem recorda Gamarra (2007), a partir de 2004, a Corte Suprema se pronunciou em repetidas ocasiões sobre esse tema, no sentido de que “nunca se pode considerar ato de serviço a comissão de crimes horrendos e os atentados graves aos direitos humanos, de tal modo que os tribunais militares carecem de competência para processar as violações dos direitos fundamentais” (Gamarra, 2007, p. 191). Ao dirimir as disputas de competência entre tribunais castrenses e civis, a Corte Suprema aplicou esse entendimento não só nos casos do desaparecimento das autoridades de Chuschi e da tortura e morte de Efraín Aponte, mas também nos casos das execuções extrajudiciais cometidas contra Indalecio Pomatanta, Hugo Bustíos Saavedra e no posto policial de Santo Tomás-Chumbivilcas¹⁵⁷. Desse modo, o

¹⁵⁶ Sala Penal Nacional, Exp. No. 039-06, Caso Oscar Manuel Valladares Olivares y otros, Sentencia, 23 de noviembre del 2007, p. 47. Disponível em: http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/documentos/jurisprudencia/sentencia_efrain_aponte_homicidio_calificado-sala_penal_nacional.pdf. Acesso: 25 de abril de 2015.

¹⁵⁷ Na sentença do caso Hugo Bustíos e Eduardo Rojas Arce de 2 de outubro de 2007 (expediente n°. 34-06), a Sala Penal Nacional cita decisão da Sala Penal Permanente da Corte Suprema de Justiça de 17 de novembro de 2004, referente ao expediente de competência N°. 18-2004, na qual se estabelece que nunca podem ser considerados como “ato de serviço” atentados graves aos direitos humanos, o que impede o processo desses casos pela justiça militar. Além desse precedente vinculante da Corte Suprema, a Sala Penal recorre ainda ao direito à verdade consagrado pelo Tribunal Constitucional na sentença Villegas Namuche e às normas internacionais para justificar a remoção de barreiras e obstáculos processuais que porventura se coloquem diante de casos de graves violações. Nesse sentido, afirma-se que “O direito internacional permite que se julgue na jurisdição civil os membros do exército ou da polícia previamente absolvidos na justiça penal militar por graves violações dos direitos humanos. Os processos por violações aos direitos humanos tramitados pela justiça penal militar não satisfazem os padrões de imparcialidade, independência e competência estabelecidos no direito internacional e, como consequência, o princípio *non bis in idem* não se aplica”, Sala Penal Nacional, Exp. No. 34-06, Caso Hugo Bustíos y Eduardo Rojas Arce, Sentencia, 2 de octubre del 2007. Disponível em: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/docs/sentencia%20bustios%20-%20sala%20superior.pdf>. Acesso: 25 de

tribunal aderiu à doutrina e normas internacionais de direitos humanos, segundo as quais “o julgamento dos fatos delitivos que constituem atentados aos direitos humanos corresponde sempre à potestade jurisdicional ordinária” (Gamarra, 2007, p. 187), com o que reforçou uma decisão prévia do Conselho Supremo de Justiça Militar que, em 2001, logo após a sentença da Corte Interamericana no caso Barrios Altos, já havia reconhecido que os fatos criminais incidentes no âmbito dos direitos humanos não podem ser da competência dos tribunais castrenses¹⁵⁸.

Já no que tange aos julgamentos processados pelo subsistema anticorrupção, as sentenças nos casos La Cantuta e Barrios Altos seguem também a linha jurisprudencial de aplicação das normas internacionais do sistema interamericano, tal como verificado no Tribunal Constitucional, Corte Suprema e Sala Penal Nacional. Na decisão sobre o massacre de La Cantuta, a Sala Penal Anticorrupção se valeu de elementos do informe final da CVR, relatórios da Defensoría del Pueblo e das sentenças da Corte Interamericana nos casos Barrios Altos e La Cantuta tanto para contextualizar o momento histórico das violações quanto para fixar responsabilidades criminais, especialmente no que diz respeito ao reconhecimento do grupo Colina como uma estrutura de poder organizado que respondia a uma política de terror e repressão do Estado. Desse modo, o tribunal assinala o caráter sistemático e generalizado dos graves abusos cometidos pelos agentes estatais e cita a jurisprudência do Tribunal Constitucional bem como a da Corte Interamericana a respeito do foro militar para assinalar que

“pode concluir-se que os atos do foro militar com relação ao caso La Cantuta descritos nos parágrafos anteriores constituiriam práticas de encobrimento que supõem graves violações aos direitos humanos reconhecidos pela Convenção Americana, e, por tal motivo, não lhes seriam oponíveis obstáculos processuais como a anistia, a prescrição ou a coisa julgada, que impeçam a investigação, individualização e sanção de tais fatos”¹⁵⁹.

abril de 2015. Ao ser apelada pelos réus condenados, tal sentença foi confirmada em 11 de junho de 2008 pela Segunda Sala Penal Transitória da Corte Suprema de Justiça (Recurso de Nulidade N.º 4780-2007) e, posteriormente, pelo próprio Tribunal Constitucional em 3 de março de 2011, que declarou infundada a argumentação de vulneração do princípio de coisa julgada (EXP. N.º 05560-2009-PHC/TC). A decisão do TC pode ser consultada em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/05560-2009-HC.html>. Acesso: 25 de abril de 2015.

¹⁵⁸ “Resolución de Sala Plena del CSJM recaída en la causa 494-V-94”, de 1 de junho de 2001, citada por Gamarra, 2007, p. 187.

¹⁵⁹ CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA, PRIMERA SALA PENAL ESPECIAL. Expediente N.º: 03 – 2003 – 1º SPE/CSJLI. Sentencia de 8 de abril de 2008, Lima. Parágrafo 216, página 181. Disponível em: https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/jurisprudencia/j_20080616_38.pdf. Acesso: 25 de abril de 2015.

A Corte Suprema ratificou a sentença, reconhecendo a aplicação de maneira adequada da autoria mediata de Salazar Monroe por sua localização hierárquica dentro do aparato de poder do grupo Colina¹⁶⁰. Além disso, no que diz respeito ao princípio de obediência devida dos militares a seus superiores, a Corte Suprema reforçou a prevalência das garantias fundamentais do Estado de Direito e a apreciação da Corte Superior de Justiça de Lima, a qual já havia afirmado a obrigatoriedade de os agentes estatais respeitarem os direitos humanos e preceitos constitucionais a despeito de ordens contrárias de seus superiores, citando para tanto o Tribunal Constitucional peruano, a Corte Constitucional colombiana, os Tribunais de Nuremberg e da ex-Iugoslávia, o Estatuto de Roma e as Convenções Interamericanas contra Tortura e Desaparecimentos Forçados¹⁶¹.

Na sentença sobre os casos Barrios Altos, Pedro Yauri e El Santa, novamente a Primeira Sala Penal Especial da Corte Superior de Lima cita em vários momentos o relatório final da CVR, a jurisprudência do Tribunal Constitucional Peruano, os tratados interamericanos sobre tortura e desaparecimentos forçados bem como as condenações da Corte Interamericana nos casos La Cantuta e Barrios Altos tanto para caracterizar o contexto das violações e fixar as responsabilidades dos implicados como para embasar a sua fundamentação jurídica e aplicar as respectivas categorias legais e tipos penais às graves violações cometidas pelos réus. Assim, por exemplo, cita-se literalmente um trecho da sentença do caso Vera Navarrete no Tribunal Constitucional para reforçar a argumentação de que

“O Estado Peruano não deve tolerar a impunidade deste e de outros graves crimes e violações aos direitos humanos, tanto por sua obrigação ética fundamental derivada do Estado de Direito quanto pelo devido cumprimento de compromissos expressos adquiridos pelo Peru ante a Comunidade Internacional”¹⁶².

Em junho de 2012, ao analisar essa sentença como parte de um recurso de nulidade apresentados pelos réus condenados, a Sala Penal Permanente da Corte Suprema de Justiça

¹⁶⁰ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SEGUNDA SALA PENAL TRANSITORIA, RECURSO DE NULIDAD No. 3.198-2008, Lima, p. 12. O autor dispõe de uma versão completa da sentença, cuja versão resumida pode ser consultada em: http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/documentos/jurisprudencia/sentencia_cantuta_segunda_instancia.pdf. Acesso: 25 de abril de 2015.

¹⁶¹ CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA, PRIMERA SALA PENAL ESPECIAL. Expediente N°: 03 – 2003 – 1° SPE/CSJLI. Sentencia de 8 de abril de 2008, Lima, pp. 172-178. Disponível em: https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/jurisprudencia/j_20080616_38.pdf. Acesso: 25 de abril de 2015.

¹⁶² CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA, PRIMERA SALA PENAL ESPECIAL, Expediente N° 28-01, p. 585. Disponível em: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc06102010-160115.pdf. Acesso: 25 de abril de 2015.

presidida pelo juiz Villa Stein considerou que os crimes cometidos pelo grupo Colina não eram delitos de lesa humanidade, mas apenas casos de homicídio qualificado, o que permitiu a concessão de benefícios penitenciários para os acusados além de ter produzido reduções de penas e ter levado ainda até mesmo à libertação de um dos processados. De acordo com o tribunal, as vítimas dos casos Barrios Altos, El Santa e Pedro Yauri não eram parte da população civil, mas antes supostos terroristas, de modo que a ação do grupo Colina não faria parte então de uma política estatal sistemática dirigida contra os civis, elemento contextual necessário, segundo o Direito Penal Internacional, para qualificar os crimes como de lesa humanidade¹⁶³.

Tal decisão contrariava sentenças prévias tanto do Tribunal Constitucional quanto da própria Corte Suprema, que em 2009, no julgamento contra Fujimori, já havia considerado como crimes contra a humanidade os atos perpetrados pelo grupo Colina. Como resposta, as ONGs de direitos humanos vinculadas à Coordenadora Nacional de Direitos Humanos iniciaram uma campanha de pressão doméstica e internacional a fim de que a decisão fosse revertida. Ao mesmo tempo, o Executivo apresentou um mandado de segurança (*acción de amparo*) perante o Tribunal Constitucional pedindo a anulação dessa sentença e um processo perante o Conselho Nacional da Magistratura foi aberto para investigar a atuação de Villa Stein nesse caso.

Em setembro de 2012, ativistas e advogados litigantes da Coordenadora Nacional e da APRODEH utilizaram uma audiência da Corte Interamericana em que seria analisado o cumprimento da sentença de Barrios Altos, de 2001, para manifestar o retrocesso representado pela sentença da Sala Villa Stein. A Corte Interamericana considerou que a decisão contrariava as obrigações internacionais do Estado e ordenou que a sentença fosse anulada. Como resposta, poucos dias depois, atendendo a um pedido do presidente do poder Judicial, César San Martín, a sentença foi anulada pelo mesmo tribunal que a havia emitido, mas agora com uma composição diferente de juízes, e o processo foi remetido para uma nova análise por um outro grupo de magistrados que em agosto de 2013 finalmente decidiu ratificar a sentença originalmente emitida pela Primeira Sala Penal Especial da Corte Superior de Lima.

Por fim, no julgamento que condenou o ex-presidente Alberto Fujimori a 25 anos de prisão por graves violações aos direitos humanos e crimes de lesa humanidade, observa-se a

¹⁶³ Além disso, ao tratar os crimes como homicídios qualificados, o tribunal deixava de aplicar o conceito de autoria mediata, por meio do qual se considerava o grupo Colina como parte de um aparato de poder organizado controlado por Fujimori e Montesinos, os quais passariam a ser considerados apenas como coautores dos crimes.

coroação de toda essa nova linha jurisprudencial seguida pelos tribunais peruanos após a transição democrática, quando então eles passaram a se referir e utilizar de maneira expressa as normas e categorias legais emanadas do sistema interamericano e de outras fontes do Direito Internacional. Como recorda Burt (2009), “O julgamento de Fujimori é de fato histórico: ele marca a primeira vez que um chefe de Estado democraticamente eleito foi extraditado para o seu próprio país, colocado em julgamento por violações de direitos humanos e condenado” (Burt, 2009, p. 384).

A Corte Suprema decidiu que as várias acusações contra Fujimori que recaíam sobre sua alçada seriam analisadas por uma Sala Penal Especial composta por três dos seus magistrados, e que os distintos casos seriam divididos e agrupados em três diferentes julgamentos. Nesse sentido, estipulou-se que o primeiro processo a ser julgado corresponderia às acusações por violações aos direitos humanos referentes aos casos dos massacres de Barrios Altos e La Cantuta e aos sequestros do jornalista Gustavo Gorriti e do empresário Samuel Dyer depois do autogolpe de 1992. Depois de um longo processo judicial que durou 16 meses e atraiu grande atenção nacional e internacional por sua importância, ineditismo e transcendência, a Sala Penal Especial presidida por César San Martín e integrada ainda por Victor Prado Saldarriaga e Hugo Príncipe condenou Fujimori por homicídio qualificado, lesões graves e sequestro agravado.

Dessa forma, os magistrados afirmaram que havia evidências suficientes para provar a existência de um padrão de violações sistemáticas aos direitos humanos que, de acordo com a jurisprudência internacional, encaixavam-se na categorização de crimes de lesa humanidade. A esse respeito, Avelino Guillén, promotor no julgamento, salienta que tanto a linha jurisprudencial do Tribunal Constitucional quanto a da Corte Interamericana foram fundamentais para a consecução do processo criminal e construção da sentença condenatória. A respeito mais propriamente do sistema interamericano, ele assinala que todo um capítulo da sentença final se dedicou a recuperar várias decisões da Corte Interamericana e que as sentenças de Barrios Altos e La Cantuta formaram, em especial, parte do material probatório (Avelino Guillén, entrevista pessoal)¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Burt (2009) também frisa que os juízes trataram os massacres de Barrios Altos e La Cantuta como crimes contra a humanidade, tal qual já haviam feito o Tribunal Constitucional e a Corte Interamericana. No entanto, ela recorda que, por mais que os magistrados tenham se apoiado no sistema interamericano, eles expõem de maneira clara seu papel e prerrogativas na sentença, no sentido de que cabia a eles exclusivamente determinar as responsabilidades criminais individuais e fixar as sanções e penas correspondentes, já que a Corte pode apenas indicar a culpabilidade dos Estados. Dessa forma, a autora afirma com propriedade que “Essa cuidadosa delimitação do papel dos tribunais internacionais como a Corte Interamericana e da sua relação com o sistema legal doméstico do Peru salienta o princípio de complementaridade na sua melhor definição, e revela como

Nesse mesmo sentido, Victor Prado Saldarriaga, um dos juízes responsáveis pela condenação de Fujimori, afirma que embora o julgamento contra Fujimori tenha sido uma construção fundamentalmente nacional

“o poder judicial penal do Peru através de um tribunal de magistrados da Corte Suprema desenvolveu um julgamento com os padrões internacionais do devido processo e afirmou a culpabilidade deste presidente e o condenou aplicando uma pena de 25 anos. No contexto geral, houve vários componentes que serviram de matéria informativa para esta sentença e para a atuação deste tribunal, como são as sentenças da Corte Interamericana, dos Tribunais Penais Internacionais da ex-Iugoslávia, de Ruanda, sobretudo para discutir a tese da responsabilidade do superior e também para afirmar a natureza de delito de lesa humanidade dos fatos que ocorreram em La Cantuta e Barrios Altos. Mas sem nos distanciarmos das próprias normas nacionais que cobriam quase todos os aspectos tratados no julgamento” (Victor Prado Saldarriaga, entrevista pessoal).

Assim, baseando-se na normatividade internacional como um ponto de apoio e suporte, o tribunal concluiu que

“os atos de assassinato e lesões graves, objeto de julgamento, transcendem seu âmbito estritamente individual ou comum ao se adequar, plenamente, aos pressupostos que identificam os delitos contra a humanidade. Os assassinatos e lesões graves de Barrios Altos e La Cantuta são também delitos contra a humanidade. Fundamentalmente, porque eles foram cometidos no marco de uma política estatal de eliminação seletiva, mas sistemática, de supostos integrantes de grupos subversivos. Esta política, por um lado, foi desenhada, planejada e controlada desde os mais altos níveis de poder do Estado, e executada por agentes públicos – funcionários de inteligência militar – que utilizaram o aparato castrense para fazê-lo; e, por outro lado, conforme os seus objetivos, afetou um número importante de pessoas desprotegidas da população civil (Fundamento n. 717, pp. 623-4)”¹⁶⁵.

tribunais internacionais podem contribuir com os esforços de tribunais domésticos para administrar justiça em complexos casos de graves violações de direitos humanos” (Burt, 2009, p. 399).

¹⁶⁵ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA, SALA PENAL ESPECIAL, EXP. N° A.V. 19 – 2001, Sentencia de 7 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.contexto.org/pdfs/sentencia.pdf>. Acesso: 25 de abril de 2015. Embora a sentença recupere em várias ocasiões a jurisprudência internacional, como nesse caso, a fim de caracterizar os delitos cometidos, vale frisar que apesar de considerar os crimes como de lesa humanidade, os juízes não utilizam esse conceito legal e tipo penal no momento de aplicação da condenação e estipulação das penas, quando são utilizados os crimes de homicídio qualificado, sequestro agravado e lesões graves – de acordo com a lei 26926, de 21 de fevereiro de 1998, apenas os delitos de genocídio, desaparecimento forçado, tortura, discriminação e manipulação genética estão tipificados como crimes contra a humanidade no Direito interno peruano. A esse respeito, o juiz Victor Prado Saldarriaga lembra que o crime contra a humanidade não é uma categoria típica codificada e aplicável, mas antes uma qualificação que pode ser estendida a violações contra os direitos humanos sempre e quando elas forem cometidas como parte de uma política de crimes sistemáticos do Estado. Assim, portanto, os crimes contra a humanidade não existem como tais. O que existem são crimes de homicídio, sequestro, entre outros, que, quando cometidos num contexto de agressão sistemática do Estado contra uma população civil, são então considerados como de lesa humanidade, tornando-se, portanto, imprescritíveis e não anistiáveis. Segundo o magistrado, “O delito de lesa humanidade é uma categoria tanto criminológica como criminalística. Então não é uma categoria típica, ou seja, não vamos encontrar nenhum código penal que diga: este é um delito de lesa humanidade. O que vamos encontrar são delitos contra os direitos humanos, vamos encontrar homicídios, e isso é o que uma sentença vai refletir. Portanto, qualificar um delito como de lesa humanidade tem outro componente. Que tenha sido patrocinado pelo

Ainda a esse respeito, Burt (2009) salienta que os juízes utilizaram o conceito jurídico de autoria mediata para determinar a responsabilidade criminal de Fujimori. De acordo com a autora, no Direito peruano “*autoría mediata* é atribuída àqueles que têm domínio sobre um “aparato de poder organizado” e assim têm o poder de ordenar e dirigir os membros individuais desse aparato para cometer crimes ou, nesse caso, violações de direitos humanos” (Burt, 2009, p. 397). Desse modo, os três magistrados a cargo do julgamento concluíram que, na qualidade de comandante das Forças Armadas e dos serviços de inteligência, o ex-presidente possuía controle direto sobre as ações criminosas desenvolvidas pelo grupo Colina, responsável por numerosos casos de tortura, desaparecimentos forçados e execuções extrajudiciais¹⁶⁶. De acordo com o tribunal,

“Desde o seu papel formal de órgão central, isto é, de ente formador e formulador de políticas de governo, e como chefe supremo das Forças Armadas e da Polícia Nacional, o acusado abusando de sua posição de mando e pervertendo o uso legítimo do seu poder foi configurando desde mil novecentos e noventa, conjuntamente com seu assessor Vladimiro Montesinos Torres e com o apoio direto do general EP [Exército Peruano] Hermoza Ríos, que ocupou os mais altos postos na hierarquia castrense, uma aparato organizazdo de poder com base nas unidades centrais e derivadas do SINA [Sistema de Inteligência Nacional], as mesmas que foram cooptadas em seus níveis mais altos de comando (Fundamento n. 745, pp. 653-4)¹⁶⁷.

Outro importante componente da sentença dizia respeito à natureza do material provatório necessário para comprovar a responsabilidade de Fujimori e vinculá-lo, assim, portanto, com o grupo Colina. Nesse sentido, a Sala Penal Especial reconheceu que em atividades criminosas desse tipo é improvável que haja qualquer prova incriminatória direta, como uma ordem escrita ou uma legislação específica de parte do presidente e das mais altas esferas de poder. Ademais, o tribunal lembrou ainda que, no transcurso da queda do regime

Estado, que atente contra a população civil, que tenha uma conotação dirigida a prejudicar ou lesionar um grupo, etc., coisas que nos dão assim uma valoração de posições de abuso de poder. São crimes de Estado. Isso é o que ocorreu no caso Barrios Altos, isso é o que ocorreu no caso La Cantuta” (Victor Prado Saldarriaga, entrevista pessoal).

¹⁶⁶ Segundo Avelino Guillén, promotor no julgamento, a estratégia utilizada no caso Fujimori seguiu uma lógica de escalamento progressivo na acumulação de provas e evidências e na imputação de responsabilidades criminais. Em primeiro lugar, demonstrou-se a existência do grupo Colina. Em seguida, provou-se que ele estava inserido dentro do Exército peruano e que fazia parte de uma política anti-subversiva do Estado. Por fim, foram recolhidas evidências sobre a vinculação do grupo Colina com os mais altos círculos e esferas do Sistema de Inteligência Nacional, a fim de demonstrar que ele se tratava do braço executor do aparato de poder de Fujimori e Montesinos (Avelino Guillén, entrevista pessoal).

¹⁶⁷ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA, SALA PENAL ESPECIAL, EXP. Nº A.V. 19 – 2001, Sentencia de 7 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.contexto.org/pdfs/sentencia.pdf>. Acesso: 25 de abril de 2015.

fujimorista, personagens como Vladimiro Montesinos haviam ordenado expressamente a destruição das evidências documentais sobre tais atos.

Desse modo, apesar desses problemas, a falta de provas diretas não poderia, no entender do tribunal, constituir-se em um obstáculo que limitasse os esforços de responsabilização criminal, já que os delitos dos quais Fujimori era acusado, por formarem parte de um macro-padrão de crimes de Estado, não poderiam ter sido executados sem o conhecimento dos altos círculos militares e governamentais¹⁶⁸. Assim, os juízes argumentaram que “o caráter clandestino e a prática ilícita de uma organização” como o grupo Colina “descarta, por razões óbvias, a possibilidade de provar sua existência e os fatos que comete por meio de instrumentos normativos”¹⁶⁹. Como resultado, os juízes se valeram da reconstrução cuidadosa dos fatos e do esforço de contrastar os eventos por meio de outros materiais provatórias e evidências circunstanciais, refutando assim, como bem recorda Burt (2009), o argumento-chave da defesa de Fujimori, qual seja o de que seria impossível condená-lo sem uma ordem assinada por ele ordenando os massacres e sequestros.

Ao se referir à tendência de aplicação dos padrões internacionais presente no julgamento contra Fujimori e nas demais sentenças acima descritas, o juiz Victor Prado Saldarriaga, da Corte Suprema de Justiça, conclui que as decisões do sistema interamericano foram “uma fortaleza que se obteve” e que o papel do Direito Internacional foi determinante, portanto, para o “empoderamento” do Poder Judicial. Isso porque essa normatividade internacional “permitiu participar de instrumentos e estratégias de fortalecimento justamente da independência judicial, de modo que foi muito bem aproveitado pelo processo transicional no Poder Judicial. Deu uma nova visão e gerou, ademais, uma consistência nas apreciações dos juízes” (Victor Prado, entrevista pessoal).

Para o juiz, que resume de maneira clara a lógica por trás das dinâmicas judiciais no período pós-transicional, o sistema interamericano e, posteriormente, o Direito Penal Internacional, exerceram um papel importante na conjuntura de reestruturação judicial após a queda de Fujimori, ajudando um grupo de magistrados a recuperar a legitimidade e credibilidade do sistema judicial. Na sua avaliação, o contexto de crise institucional

¹⁶⁸ A fim de embasar essa conclusão, a Sala Penal Especial utilizou as sentenças condenatórias da Corte Interamericana nos casos Barrios Altos e La Cantuta, bem como o relatório final da CVR e a jurisprudência do Tribunal Constitucional a esse respeito.

¹⁶⁹ Op. Cit., p. 61. Em outro trecho da sentença os juízes afirmam que “as experiências conhecidas judicialmente sobre estruturas de poder organizado de natureza ou origem estatal mostram que o comum é que não se registre em uma disposição ou documento o mandato ilegal, pois o que é importante é o poder concreto, efetivo e real que se exerce pelo nível de mando dentro da organização e que os subordinados reconhecem como tal” (Op. Cit., p. 637).

contribuiu para que essa normatividade internacional gozasse de maior aceitação, já que “Em uma conjuntura de reconstrução e de recuperação de instituições este referente internacional deu muita legitimidade às decisões e alterou, se se quer, a visão dos juízes. Tirou-a de uma atitude fechada no interno” (Victor Prado, entrevista pessoal), com uma mudança “no papel [do juiz] e o reconhecimento do poder que se tem em uma democracia. Isso é o fundamental, poder resolver com verdadeiro sentido de justiça material as coisas, ser ator da recuperação da memória histórica do país” (Victor Prado, entrevista pessoal).

Ainda segundo ele, apesar das críticas que as sentenças condenatórias da Corte Interamericana endereçam aos órgãos do Estado e ao sistema judicial, em particular, “Os juízes não podem estar fora do contexto internacional no qual se desenvolvem estas tendências e práticas internacionais” (Victor Prado, entrevista pessoal), e “O contexto internacional não pode ser ignorado pela judicatura interna” (Victor Prado, entrevista pessoal). Isso porque o eventual rechaço pela judicatura peruana das decisões e normas emanadas pelo sistema interamericano e outras fontes do Direito Internacional implicaria não reconhecer os avanços e tendências da doutrina legal internacional de afirmação do indivíduo como sujeito autônomo na esfera internacional, o que posicionaria o Judiciário peruano no *out-group* dos países que ainda resistem em reconhecer o papel das cortes supranacionais de direitos humanos. Nas suas palavras,

“Casos como Guerrilha do Araguaia, caso Gellman, o do Chile (...), o caso chileno equivalente [Almonacid Arellano] são puxões de orelha, obviamente, da Corte Interamericana, mas é preciso entender que são pertinentes. Claro, se os juízes desestimam este tipo de reflexões que faz a Corte Interamericana sobre a judicatura e sobre o papel que compete ao juiz em uma conjuntura transicional [isso] mostra uma falta de localização histórica” (Victor Prado, entrevista pessoal).

No entanto, por mais que um grupo de magistrados reconhecesse a importância das normas e decisões do sistema interamericano e enxergasse no Direito Internacional um mecanismo de fortalecimento e de recuperação da legitimidade e credibilidade do sistema judicial peruano, os esforços de aplicação da normatividade internacional não estiveram isentos de tensões, obstáculos e críticas. Ao processar os casos de violações de direitos humanos, os dois subsistemas judiciais especializados enfrentaram desafios como a tipificação legal dos crimes e a proibição da aplicação de prescrições, das leis de anistia e das exceções de coisa julgada. Novamente, no entanto, a maneira utilizada pelos atores judiciais peruanos para lidar com esses problemas jurídicos revelou uma mudança qualitativa de

comportamento e um maior grau de cumprimento das sentenças e jurisprudência da Corte Interamericana.

Como já mencionado, de acordo com o princípio de legalidade, não seria possível aplicar aos processos penais domésticos figuras derivadas do Direito Internacional dos direitos humanos como execução extrajudicial, tortura ou desaparecimento forçado, pois tais tipos penais nunca foram incorporados formalmente à legislação interna peruana ou foram reconhecidos legalmente apenas depois da ocorrência dos crimes. Diante desse desafio, a engenhosa saída encontrada pelos atores judiciais foi a de tipificar essas condutas como crimes comuns já previstos legalmente quando da ocorrência das violações para fins de aplicação das sanções penais correspondentes. No entanto, para além de processar e condenar os acusados por assassinatos, sequestros ou lesões, aplicavam-se ainda qualificações complementares derivadas do Direito Internacional, como as categorias de graves violações ou crimes de lesa-humanidade, as quais permitiam que esses crimes comuns não fossem suscetíveis de anistias, prescrições ou quaisquer outros obstáculos processuais contra os julgamentos, com o que se respeitavam as decisões do sistema interamericano.

Nesse sentido, Pablo Talavera, ex-presidente da Sala Penal Nacional, lembra:

“Então nós tínhamos que respeitar o princípio de legalidade (...) Mas qual era a combinação? É que segundo as regras gerais do nosso código penal, estes casos haviam prescrito pela passagem do tempo porque eram casos de 82, 83, 84. Nós, para continuar recebendo-os, lhes dávamos a conotação de grave violação de direitos humanos e com isso dizíamos que não haviam prescrito e removíamos o obstáculo (...) Aplicávamos os delitos e as penas [comuns] vigentes no momento dos fatos, mas no âmbito processual nós removíamos obstáculos” (Pablo Talavera, entrevista pessoal).

Desse modo, os atores judiciais foram capazes de traduzir e compatibilizar os tipos penais internacionais e os termos do Direito Internacional às categorias legais já pré-existent no ordenamento jurídico interno peruano a fim de preservar o princípio de reserva da lei e a irretroatividade da legislação penal. Não houve assim, portanto, uma aplicação automática das normas internacionais, mas antes um processo de mediação que passava pela atuação dos tribunais peruanos e pela agência e ação motivada dos seus atores judiciais.

Frente aos argumentos dos processados que afirmavam já terem sido julgados e absolvidos por tribunais militares, o que impediria que fossem acusados novamente de acordo com o princípio da coisa julgada, os juízes assinalaram que as sentenças emitidas no foro militar sobre violações de direitos humanos haviam desrespeitado os princípios do devido processo legal e, portanto, careciam de validade, o que permitia novos julgamentos. Nos casos

em que os acusados invocaram as leis de anistia e os prazos de prescrição, os juízes também declararam, de modo similar, que esses mecanismos eram infundados em razão do pronunciamento da Corte Interamericana no caso Barrios Altos, segundo o qual são inadmissíveis as disposições de anistia, prescrição e quaisquer outros obstáculos processuais que pretendam impedir a investigação e sanção dos responsáveis por graves violações dos direitos humanos.

A respeito desses casos, Pablo Talavera comenta que

“Esses problemas tivemos em razão da perspectiva, digamos, do princípio de legalidade, mas também tivemos problemas que, pela passagem do tempo, alguns fatos já haviam supostamente prescrito, ou que se haviam dado resoluções que haviam passado em autoridade de coisa julgada, ou que se haviam dado anistias, suspensão de processos etc. Então nestes casos a Sala Penal Nacional adotou um critério geral de remoção dos obstáculos processuais seguindo a tradição da doutrina da Corte Interamericana no caso Velásquez Rodríguez. Se considerou que havia um dever do Estado de investigar, julgar e sancionar com seriedade os casos de violações de direitos humanos” (Pablo Talavera, entrevista pessoal).

Assim, em suma, entre 2001 e 2008, a queda abrupta do regime autoritário construído por Fujimori e o resultante vácuo de poder gerado pelo enfraquecimento das *constituencies* pró-violações permitiu que um grupo interno de atores domésticos estatais e não-estatais interessados no cumprimento de normas internacionais engajassem o Peru de maneira importante com o SIDH, tal como as ONGs peruanas vinham reivindicando de maneira incisiva desde o início dos anos 1990. Nesse processo, o grande impulso de internalização do modelo de justiça de transição do sistema interamericano coube a um grupo minoritário de atores judiciais progressistas¹⁷⁰, uma vez que os constrangimentos políticos enfrentados pelo

¹⁷⁰ Com relação à interação entre ONGs e atores judiciais, González (2012) argumenta que, por meio de cursos, workshops e conferências, os ativistas de direitos humanos teriam colonizado o Judiciário logo após a transição democrática, o que seria finalmente o fator explicativo por trás do protagonismo dos magistrados. Através dessas intervenções pedagógicas, eles teriam sido capazes de mudar a tradicional cultura legal positivista de juízes e promotores, oferecendo-lhes novas ferramentas legais e justificativas derivadas do direito internacional dos direitos humanos. No entanto, tanto em nossas entrevistas com membros de ONGs quanto naquelas com juízes não detectamos esse efeito. Segundo um ex-juiz que participou desses cursos entre 2003 e 2004, a situação estava longe de constituir uma colonização. Nas suas palavras, “o que encontrávamos era um conflito, um interesse de algumas ONGs, organismos não governamentais, de querer fazer prevalecer seus critérios, os critérios que eles tinham, maximalistas a nosso entender de juízes, e depois nos retraímos, já não quisemos [continuar nos cursos] (...) porque, ademais, eles eram depois advogados nos casos (...) No começo não nos demos conta do cavalo de Troia que estava acontecendo. Depois nos demos conta”. Ainda que esse efeito de colonização tivesse ocorrido, a grande rotatividade dos juízes desde a oferta desses cursos e as pressões por eles sofridas teriam anulado essa suposta dinâmica, que, ademais, não se sustenta empiricamente diante de fenômenos como o expressivo aumento de absolvições e as restritivas – quando não regressivas – mudanças de critérios dos magistrados nos últimos anos. Desse modo, os atores judiciais progressistas responsáveis pelos avanços e sentenças emblemáticas de justiça de transição foram motivados por suas próprias preferências previamente definidas e não porque haviam sido convencidos por ONGs. De fato, logo após a transição, na ausência de espaços de capacitação oferecidos pelo Estado, juízes e promotores progressistas já predispostos a

Executivo bem como a complexidade das exigências impostas pela transição impediu esse ator de converter o tema em uma prioridade da sua agenda.

1.3 Comentários Finais

No caso do Peru, a questão da justiça de transição foi e continua a ser até hoje o grande tema responsável por aglomerar as ONGs peruanas e pô-las em contato com o sistema interamericano, constituindo assim o principal foco de ação das pressões e recomendações da CIDH e das sentenças da Corte frente ao país. Ao longo dos anos 1990, frente ao avanço autoritário do governo Fujimori, a CIDH escolheu o Peru como uma de suas prioridades, tal qual ficaria evidente em episódios como a pressão exercida quando do autogolpe de 1992 e da visita *in loco* realizada por esse organismo em 1998. Combinada às estratégias de apresentação de litígio e mobilização de normas internacionais pelas ONGs peruanas, tal postura abriu espaço para o recebimento de inúmeros casos que depois inundariam a Corte Interamericana, posicionando o Peru como o país com mais casos contenciosos no sistema interamericano.

Assim, em termos políticos, a CIDH foi importante para pressionar o regime autoritário e apoiar publicamente as ONGs que eram intimidadas, fornecendo a esses grupos de direitos humanos um primeiro ponto focal que agregava os seus esforços de ativismo em torno das noções de verdade, justiça e reparações. Além disso, o informe sobre democracia e direitos humanos que resultou da visita *in loco* desse organismo ao Peru, apresentado na reunião da Assembleia Geral da OEA em Windsor, Canadá, em 2000, foi determinante para o processo de transição democrática, logo após a terceira – e fraudulenta – vitória eleitoral de Fujimori. Ao enquadrar a vulneração da institucionalidade democrática pelo regime fujimorista como a causa principal para a persistência de graves violações, a CIDH conseguiu que uma missão da OEA fosse enviada ao país para organizar uma Mesa de Diálogo entre governo, oposição e sociedade civil, cujo propósito seria discutir o futuro político do país e um conjunto de reformas democráticas.

No vácuo deixado pela queda do regime, a presença das ONGs peruanas ligadas à Coordenadora Nacional de Direitos Humanos nesse espaço lhes permitiu impulsionar a

utilizar o direito internacional para fomentar o fortalecimento institucional do Judiciário e impedir novos retrocessos autoritários se aproveitaram sim das informações e discussões jurídicas promovidas pelas ONGs, o que corresponde a um importante efeito de difusão das normas internacionais, mas isso não levou à alteração dos seus interesses ou a uma colonização do Judiciário. Seu comportamento se explica, portanto, graças às suas preferências prévias e não como resultado de convencimento pelas ONGs.

agenda de justiça de transição e ocupar cargos relevantes no governo de transição, o que sentaria as bases para o início do processo de judicialização de casos. Em outras palavras, a atuação da CIDH foi fundamental para canalizar a pressão internacional contra Fujimori na direção da retomada democrática, contribuindo assim tanto para o fortalecimento do peso político das demandas das ONGs quanto para o estabelecimento de condições propícias para o avanço da agenda de justiça de transição.

No entanto, se as suas pressões políticas e o seu papel de legitimar e visibilizar as reivindicações de direitos humanos foram centrais, as recomendações da CIDH de caráter não obrigatório não tiveram o mesmo impacto jurídico de mais longo prazo das decisões da Corte. Suas sentenças mais claramente ofereciam não só uma demanda jurídica explícita e vinculante para pressionar o Estado, mas também rotas jurídicas, medidas administrativas e argumentos doutrinários chancelados não por um órgão político, mas antes por um tribunal internacional reconhecido soberanamente pelo Estado, o que lhes garantia, no âmbito do direito, uma estatuta e proeminência maiores. Desse modo, foi somente com a sentença Barrios Altos, já no contexto da transição democrática após a queda de Fujimori, que foi possível pôr abaixo as duas leis de anistia e dar início aos processos de responsabilização criminal individual, de tal modo que essa e outras decisões correlatas da Corte Interamericana foram os canais responsáveis por introduzir ao debate legal e político peruano categorias do Direito Internacional penal e dos direitos humanos como a imprescritibilidade dos crimes de lesa humanidade

Desse modo, em outras palavras, no caso do Peru, nossa análise demonstra que as decisões do sistema interamericano foram importantes e exerceram influência sobre o tema da justiça de transição não só como uma plataforma de pressão e *shaming* das ONGs peruanas contra o Estado, mas também durante o processo de judicialização dos casos de direitos humanos, “empoderando” assim os grupos de direitos humanos e, posteriormente, um conjunto de magistrados dissidentes ou de perfil mais progressista e ativista, atores que funcionaram, portanto, como os canais de mediação doméstica para o impacto do sistema. Contrariamente ao argumento mais disseminado na literatura especializada, segundo o qual poderes judiciais fortes e independentes são condições necessárias para o cumprimento de normas internacionais (Powell; Staton, 2009), o que o caso do Peru mostra é que o regime internacional também pode ter impacto e ser instrumentalizado como uma alavanca por certos atores judiciais mesmo em contextos de maior debilidade do Judiciário sempre e quando tais atores o entendam como um mecanismo não só para o seu próprio “empoderamento”, mas que

também poderia ajudá-los ainda a fortalecer o sistema judicial e reverter suas falhas. Assim, em meio à fraqueza das *constituencies* pró-violações depois da queda abrupta de Fujimori, um grupo de magistrados às voltas com a necessidade de reconstrução do Judiciário encontrou no Direito Internacional as ferramentas para o fortalecimento do poder judicial, de modo que a debilidade histórica desse poder não foi um impeditivo, mas antes um impulso para tal instrumentalização.

Embora tenha havido uma coalizão doméstica pró-cumprimento durante os governos Paniagua e Toledo envolvendo o Executivo e o Legislativo e um contexto político favorável para a agenda da justiça de transição, as decisões fundamentais envolvendo a realização de novos julgamentos dos violadores de direitos humanos e dos civis condenados por cortes militares não estavam nas mãos e ao alcance dos políticos eleitos, o que confirma nossa hipótese sobre a centralidade do perfil de ONGs e Judiciário para a influência do sistema interamericano em dois momentos-chave, quais sejam, respectivamente, sua ativação e implementação. Nesse sentido, os resultados observados não podem ser explicados apenas como um reflexo da ação e preferências do Executivo, já que a realização de novos julgamentos passava obrigatoriamente pela mobilização de uma normatividade internacional que não pode ser entendida de maneira divorciada da agência de ONGs e magistrados.

Por um lado, a atuação das ONGs foi o que incitou o sistema interamericano a fixar padrões e regras como a invalidez das leis de anistia, enquanto que a aderência dessa normatividade à prática jurisdicional interna dependeu ainda da atuação de juízes que tiveram que desenvolver novas formulações e saídas jurídicas para levar a cabo essa incorporação em distintas esferas judiciais. Porém, cumpre assinalar que o fato de que esses dois atores tenham sido capazes de entender e instrumentalizar o sistema interamericano como um mecanismo efetivo para o seu “empoderamento” foi apenas uma condição necessária, e não suficiente, para o impacto, já que também foram importantes para os resultados observados o papel do Executivo na reintegração do país ao sistema interamericano e na restauração da independência do Judiciário; o contexto de debilidade das *constituencies* pró-violações após a queda abrupta do regime autoritário, com especial atenção para os grupos políticos fujimoristas e setores das forças armadas; e, finalmente, o papel do Legislativo na recomposição do Tribunal Constitucional.

CAPÍTULO 2 – O caso colombiano

No decorrer das últimas décadas, a Colômbia tem sido palco de graves e sistemáticas violações de direitos humanos, resultantes de um dos conflitos armados internos mais longos em todo o mundo. Desaparecimentos forçados, execuções extrajudiciais, violações sexuais, massacres, sequestros e torturas disseminaram-se por amplas zonas territoriais do país como consequência das ações e enfrentamentos envolvendo grupos guerrilheiros, paramilitares, organizações de tráfico de drogas e as forças de segurança do Estado. Segundo estimativas oficiais divulgadas em setembro de 2012 por Paula Gaviria, diretora da Unidade para a Atenção e Reparação Integral de Vítimas do Conflito Armado, órgão estatal encarregado de aplicar uma lei em tal sentido aprovada em junho de 2011, o conflito armado já produziu mais de 5 milhões de vítimas, das quais cerca de 600 mil foram assassinadas por diversos grupos armados e agentes do Estado¹⁷¹.

Diante de um contexto político marcado por conflitos e tensões domésticas tão vultosos poderíamos ser induzidos a pensar que não haveria nesse caso muito espaço para o impacto e influência de normas internacionais de direitos humanos na condução de políticas internas. Se, historicamente, a grave situação de direitos humanos na Colômbia atraiu a atenção dos sistemas interamericano e universal de direitos humanos, fato que ajuda, aliás, a explicar o montante expressivo de recomendações e sentenças emitidas para esse país, essa mesma situação doméstica conturbada ofereceria condições locais pouco propícias para o impacto e cumprimento de normas e pressões internacionais de direitos humanos.

A preocupação das elites político-institucionais colombianas com o tema da segurança nacional, as percepções compartilhadas sobre as supostas ameaças terroristas representadas por grupos guerrilheiros e outros atores anti-estatais, bem como o papel importante desempenhado pelas forças armadas na cena política e o fato de que existam muitas vezes vínculos estreitos entre as elites políticas e econômicas, por um lado, e os grupos paramilitares e outros atores armados, por outro, seriam fatores (e fontes) que contribuiriam para a persistência das violações de direitos humanos a despeito das pressões internacionais que emanam de organizações regionais como a Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos. Contextos políticos dessa natureza frequentemente induzem a mobilização de *constituencies* pró-violações e aumentam seu acesso ao processo de tomada de decisão, uma

¹⁷¹ “Más de cinco millones de víctimas ha dejado el conflicto armado”, *El Universal*, 28 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/mas-de-5-millones-de-victimas-ha-dejado-el-conflicto-armado-92327>. Último acesso: 06 de fevereiro de 2013.

vez que tais ameaças ao gerarem um maior grau de incerteza política doméstica “desafiam os interesses de vários grupos pró-violação, incluindo a própria razão de ser do aparato coercitivo e o bem-estar da elite econômica” (Cardenas, 2004, p. 221).

Como consequência, os custos do cumprimento de regras internacionais, em especial os de alteração de certas políticas repressivas, aumentam drasticamente em contextos como o colombiano, diminuindo sobremaneira as chances das mudanças necessárias de comportamento para a adequação aos padrões e normas internacionais. Além disso, por outro lado, os próprios Estados, ciosos da manutenção do monopólio legítimo do uso da força em seus territórios, têm maiores incentivos em responder às ameaças com um maior grau de violações a direitos humanos em situações de conflitos como as observadas na Colômbia, independentemente das pressões domésticas e internacionais de direitos humanos (ibidem), e podem inclusive usar o não cumprimento para sinalizar seu compromisso com um certo conjunto de políticas repressivas, como as de perseguição e combate a grupos armados.

No entanto, contra-intuitivamente, é possível observar graus de influência do sistema interamericano que embora sejam muitas vezes parciais são relevantes e de nenhuma forma desprezíveis, implicando custos financeiros, simbólicos e de *policy-making* para o Estado colombiano. Em particular, no que diz respeito ao tema da justiça de transição, os padrões de direitos humanos do sistema interamericano impactaram o processo de desmobilização dos paramilitares das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC) levado a cabo por meio da Lei de Justiça e Paz (lei 975/2005)¹⁷². Desde o início das negociações com os paramilitares, com o apoio de sua bancada majoritária no Congresso, o governo Uribe (2002-2010) manifestou-se a favor de uma legislação que oferecesse consideráveis incentivos para a desmobilização dos ex-combatentes, sem privilegiar, porém, os padrões internacionais de proteção das vítimas e de promoção dos direitos à verdade, justiça, reparações e garantias de não repetição. Além disso, como ficaria demonstrado a partir de 2006 no escândalo da parapolítica, a existência de vastas e numerosas ligações entre paramilitares, políticos e congressistas também dificultava, a princípio, qualquer tipo de impacto do regime internacional de direitos humanos no sentido de aumentar as exigências legais para a consecução da desmobilização.

No entanto, depois de aprovada, essa legislação foi contestada judicialmente por um grupo de organizações não governamentais (ONGs) frente à Corte Constitucional, que promoveu importantes mudanças na lei a partir das exigências e padrões normativos do

¹⁷² No total, entre agosto de 2002 e julho de 2010, desmobilizaram-se 53.659 pessoas, incluindo membros não só dos grupos paramilitares, mas também de agrupações guerrilheiras que se uniriam posteriormente a esse processo. Desse montante, 31.671 corresponderiam a paramilitares, e 4.346 estavam inscritos aos trâmites da Lei de Justiça e Paz em meados de 2010 (Valencia Agudelo; Mejía, 2010, p. 61, p. 66).

sistema interamericano. Apoiada na jurisprudência da Comissão e Corte Interamericanas, a Corte Constitucional alterou a política preferida pelo Executivo e sua maioria no Congresso, alterando decisivamente um dos tópicos mais importantes e prioritários da agenda do governo Uribe na sentença C-370/2006¹⁷³. Assim, a despeito da posição contrária do governo, de sua bancada legislativa e dos paramilitares, houve uma reforma legal que resultou dos esforços combinados das ONGs de direitos humanos e da existência de um tribunal de cúpula receptivo, de modo que os pilares dessa interação construída historicamente ao longo dos anos permitiram vencer as resistências da equipe governamental e dos paramilitares.

Nas próximas seções explicaremos os processos que permitiram essa alteração do marco legal de desmobilização dos paramilitares consubstanciado na lei de justiça e paz, salientando os fatores explicativos e o mecanismo causal que tornaram possível o impacto da normatividade internacional do sistema interamericano em um ambiente político doméstico no qual as pré-condições (*scope conditions*) para o cumprimento e para a influência dos tratados seriam, *a priori*, tão pouco propícias, dada a prevalência da preocupação com a segurança nacional. Para tanto, delinearemos como a política doméstica influenciou o impacto potencial das normas internacionais, enfatizando o papel de grupos da sociedade civil e as respostas do Judiciário local, bem como as características específicas desses atores que os tornaram canais mais abertos para a influência do sistema interamericano de direitos humanos.

Nesse sentido, nossa análise revelará como duas condições foram necessárias para que a influência se verificasse no caso colombiano: existência de ONGs locais familiarizadas com a linguagem jurídica do Direito Internacional dos Direitos Humanos e que priorizaram ações de litígio estratégico e mobilização legal dessas normas; e existência de um Judiciário doméstico facilmente ativável por organizações da sociedade civil e receptivo à normatividade internacional dos direitos humanos e, em especial, à jurisprudência do sistema interamericano. Em ambos os casos, tanto as ONGs quanto os atores judiciais entenderam e instrumentalizaram o sistema interamericano como um mecanismo e ferramenta para o seu próprio empoderamento, contribuindo, portanto, decisivamente para o impacto do mecanismo regional.

2.1 As ONGs colombianas de direitos humanos

¹⁷³ Cf. República de Colômbia, Corte Constitucional, Sentença C-370/2006. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>. Acesso: 29 de abril de 2015.

2.1.1 Surgimento e emergência

O movimento em defesa dos direitos humanos na Colômbia surge no início da década de 1970 em um contexto de oposição e conflito aberto frente ao Estado, como uma resposta às arbitrariedades cometidas por agentes estatais durante prolongados períodos de exceção e estados de sítio que já se haviam convertido numa constante política dentro do funcionamento do regime bipartidário excludente da Frente Nacional. De acordo com Romero (2001), os membros dessas primeiras organizações não governamentais de direitos humanos eram oriundos de movimentos populares, de organizações sindicais e da oposição de esquerda, e os grupos aos quais pertenciam se focaram então em atividades de denúncia, confrontação e educação, atuando dentro do movimento social e popular que atingiria seu auge em finais da década de setenta, “quando se registram greves operárias, invasões de terras, protestos estudantis e paralizações cívicas pelo direito de acesso aos serviços públicos, educação, saúde e moradia” (Romero, 2001, p. 445).

Nesse sentido, os primeiros ativistas colombianos emergiram de organizações de solidariedade com as centenas de presos políticos resultantes das políticas repressivas do governo Michelsen (1974-1978) e, sobretudo, do governo Turbay (1978-1982), influenciados fortemente pela política radical de esquerda, incluindo tanto a teologia da libertação quanto a militância em partidos de esquerda e nos movimentos estudantil e operário (Tate, 2007, pp. 72-106). Tal como no Peru, México e Brasil, o movimento de direitos humanos se originou, portanto, na esquerda e contou ainda com um papel importante de setores mais progressistas da Igreja, e as primeiras atividades dos grupos colombianos de direitos humanos também se direcionaram para a documentação dos abusos e violações cometidos por membros do Estado no contexto de repressão social e detenções massivas dos movimentos urbanos de esquerda de meados e finais da década de 1970.

Nesse processo de surgimento das organizações de direitos humanos, é preciso ter claro, como bem frisa Tate, que a experiência política formativa dessa primeira geração de ativistas era a militância, i.e., a participação nos partidos de esquerda semiclandestinos dos anos sessenta e setenta (Tate, 2007, p. 75). Como resultado desse processo de socialização e do pertencimento às redes e estruturas de mobilização dos setores de esquerda nos sindicatos, partidos, Igreja e no movimento estudantil, os ativistas “compartilhavam um compromisso com a transformação social radical, moldado por sua participação em grupos de conscientização organizados através da Igreja Católica, universidades e sindicatos” (ibidem),

de tal modo que o ativismo não era apenas uma resposta à violência política, mas respondia também a esse legado de participação e envolvimento políticos. A solidariedade com os companheiros de classe que haviam sido detidos era parte, dessa forma, de uma experiência organizacional mais ampla e totalizante, na qual ser membro da esquerda militante “significava participação em um único espectro da luta política que se estendia da organização de comunidade até a revolução armada” (ibidem, p. 75).

Assim, Tate (2007) recorda que muitos desses ativistas que trabalhavam na defesa dos indivíduos presos acusados de serem guerrilheiros o faziam não porque acreditassem que eles haviam sido falsamente acusados, mas sim porque “viam a defesa dos então denominados presos políticos como a defesa do direito de rebelião armada e como uma extensão da luta das guerrilhas” (ibidem, pp. 98-9). Imersos no universo da esquerda revolucionária, cujos debates políticos centravam-se em torno da necessidade da luta armada para alcançar uma mudança social radical, tais ativistas simpatizavam com as experiências e tentativas revolucionárias locais e internacionais. Ademais, interpretavam a violência utilizada pelas guerrilhas colombianas como “a expressão legítima do “direito à rebelião” e da defesa coletiva”¹⁷⁴ (ibidem, p. 75), já que, para eles, a história colombiana era “uma linha contínua de repressão do Estado contra as organizações populares, o que justificava a violência revolucionária”¹⁷⁵ (ibidem, p. 73).

Dentro desse contexto, a visão predominante sobre o Estado entre os grupos de direitos humanos apresentava-o como um inimigo e como a fonte principal da violência política no país (ibidem, p. 104). Segundo um ativista entrevistado por Tate, nesse período “a visão predominante dos direitos humanos era marcada por um compromisso radical com as

¹⁷⁴ A esse respeito, Tate assinala que “Para alguns grupos focados no ativismo legal, a ambivalência frente à violência da guerrilha se estendeu da defesa de indivíduos acusados de participação em grupos guerrilheiros para a defesa dos direitos dos próprios grupos guerrilheiros, usando o chamado direito à rebelião. Os advogados, fundando-se na teoria da guerra justa e no reconhecimento legal estabelecido dos direitos dos povos oprimidos de se rebelarem, valiam-se de muitos dos argumentos anticoloniais desenvolvidos por intelectuais asiáticos e africanos durante as décadas de 1960 e 1970” (Tate, 2007, p. 104).

¹⁷⁵ Os ativistas colombianos de direitos humanos argumentavam que o uso quase constante da legislação de estado de sítio, que concedia poderes extraordinários ao Executivo, erodia o caráter democrático do regime político. De 1958 até 1991, quando uma nova Constituição foi aprovada, restringindo a legislação nessa matéria, a Colômbia foi governada por inúmeros e praticamente constantes estados de sítio. Nesse sentido, Gustavo Gallón argumentava, por exemplo, que apesar de formalmente ser uma democracia, a Colômbia estaria mais próxima, na verdade, dos regimes militares autoritários do Cone Sul do hemisfério (Gallón, 1979). Dentro dessa narrativa propalada pelos setores de esquerda e ONGs de direitos humanos, a violência perpetrada pelos agentes estatais tanto na década de 1970 quanto na atualidade encontra suas raízes já nos anos 1950, no período da guerra civil conhecida como *La Violencia* (1948-1958), marcada pelo confronto entre os partidos Liberal e Conservador. Para os ativistas, esse episódio seria o ponto de início de uma longa tradição de abusos e violações que se estenderiam nas décadas seguintes, conectando a violência do passado até os dias atuais. Desse modo, seria mais um exemplo da persistência e continuidade histórica da repressão do Estado, nesse caso dirigida contra pequenos agricultores e camponeses liberais por parte de policiais e forças de segurança estatais que seguiam os ditames do governo conservador.

vítimas, politização do discurso, concepção da lei como um instrumento das classes dominantes repressivas e dos direitos humanos como uma ferramenta para confrontação e reação contra o Estado” (ibidem, p. 104). Como resultado, muitos desses ativistas identificados com o marxismo e comprometidos com uma transformação social radical mostraram, inicialmente, resistências quanto à adoção da linguagem dos direitos humanos.

Seu foco nos direitos individuais e particularmente nos direitos civis e políticos atraía críticas desses ativistas que apontavam para a importância dos direitos coletivos das comunidades, como os direitos econômicos e culturais. Desse modo, para muitos os direitos humanos “eram simplesmente um conceito burguês, originado no Ocidente para fortalecer a hegemonia dos Estados Unidos e distrair a atenção da mobilização real (i.e., de classe)” (ibidem, p. 101). No entanto, de acordo com Tate (2007), o exemplo de grupos de direitos humanos do Cone Sul e a própria prática de trabalho das organizações colombianas fizeram que, com o tempo, essas resistências e relutâncias se enfraquecessem (ibidem, p. 102).

Segundo a autora, os grupos colombianos aprendiam muito sobre o ativismo em direitos humanos a partir de publicações de esquerda com viés internacional como a revista *Alternativa*, que abordava a situação das ditaduras militares do Cone Sul¹⁷⁶, e também a partir do contato direto com exilados (ibidem, p. 86). Assim, à medida que ficava claro o sucesso dos grupos desses países em atrair a atenção e pressão internacionais contra os regimes militares, particularmente no caso do Chile, isso ajudou a aumentar a aceitação sobre a linguagem dos direitos humanos não só na Colômbia, mas também em outros países (ibidem, p. 102). Por outro lado, apesar das resistências, o próprio trabalho cotidiano das organizações colombianas lidava com temas clássicos de direitos humanos, como detenções arbitrárias, tortura, repressão e situação dos presos políticos, o que as levou a desenvolver práticas e acumular conhecimento técnico e *expertise* sobre esses temas a fim de promover a defesa legal das vítimas, elementos esses que novamente contribuíram para incrementar a aceitação e legitimidade da linguagem dos direitos humanos.

A primeira organização colombiana de direitos humanos surgiu justamente da preocupação com a situação dos presos políticos. Fundado oficialmente em 1973, em uma conjuntura marcada pela prisão de vários dirigentes da União Sindical Obreira (USO) que haviam participado de uma greve na indústria petrolífera, o Comitê de Solidariedade com os Presos Políticos (CSPP) encontra suas origens nas atividades de Dona Eugênia, uma viúva

¹⁷⁶ A revista colombiana *Alternativa* foi lançada em 1974 como um projeto jornalístico de esquerda por Gabriel García Márquez. Seu objetivo era ser a voz da esquerda democrática capaz de visibilizar questões como a pobreza e as lutas sindicais e populares, as quais não dispunham de cobertura da imprensa oficialista colombiana.

pobre que começou a trabalhar com padres progressistas vinculados à teologia da libertação e passou a desenvolver atividades de apoio aos presos políticos. Ela levava comida e roupas aos detidos com o apoio de sindicatos, e passou a se dedicar a tal atividade depois do seu contato com Camilo Torres, padre jesuíta e sociólogo fundador do movimento de esquerda Frente Unido e membro, posteriormente, do grupo guerrilheiro ELN (Exército de Liberação Nacional)¹⁷⁷ (Tate, 2007, p. 77).

O CSPP se beneficiou, quando de sua criação, da ampla popularidade da esquerda entre certos círculos intelectuais colombianos (ibidem, p. 80). Assim, entre as personalidades que encabeçaram sua fundação estavam não só líderes sociais como Noel Montenegro, da Associação Nacional de Usuários Camponeses, e Carmen de Rodríguez, do movimento dos bairros norte-orientais (*nororientales*), mas também o prêmio Nobel de literatura, Gabriel García Marquez, que inclusive doou o prêmio Books Abroad-Neusdadt da Universidade de Oklahoma como o aporte inicial de recursos do CSPP; Enrique Santos Calderón, membro de uma importante e tradicional família colombiana dona do jornal *El Tiempo*; e outros acadêmicos como Jorge Villegas, Diego Arango e Nirma Zárate (Romero, 2001, p. 445).

Como bem lembra Tate (2007), com o passar do tempo o CSPP expandiu seu trabalho de visita e acompanhamento dos presos políticos para incluir a apresentação de casos e a representação legal dos detidos. Segundo a autora, “com cinco advogados, a organização começou a focar-se nos direitos e reforma legais, particularmente com a questão do habeas corpus” (ibidem, p. 88). No entanto, nessa primeira fase,

“a organização não adotou inicialmente um perfil profissional de direitos humanos, mas claramente se identificava com (...) os indivíduos presos em razão de suas ações anti-estatais. Como era típico do trabalho inicial em direitos humanos na Colômbia, o CSPP tinha uma equipe que era toda de voluntários, ligações próximas com movimentos sociais mais amplos (especialmente os movimentos sindical e estudantil) e, como seu nome sugeria, uma forte identificação simbólica com as guerrilhas” (ibidem, p. 80).

No final da década de 1970, com a promulgação do Estatuto de Segurança durante o governo Turbay, houve uma escalada dramática da violência e repressão do Estado contra os movimentos sociais, guerrilhas e outros grupos de esquerda¹⁷⁸. Isso levaria, por um lado, à criação de outras importantes ONGs colombianas de direitos humanos, como o Comitê

¹⁷⁷ Desiludido com os limites da política eleitoral na Colômbia, Camilo Torres ingressou no ELN e foi morto já em sua primeira operação de combate, em 1966.

¹⁷⁸ A deterioração da situação dos direitos humanos no país no final da década de 1970 era causada por medidas como a restrição do habeas corpus, a possibilidade de julgar civis em tribunais militares e a criminalização de protestos sociais, medidas afins à doutrina de segurança interna implementada pelo Estatuto de Segurança do governo Turbay Ayala (1978-1982).

Permanente pela Defesa dos Direitos Humanos (CPDH) e o Coletivo de Advogados José Alvear Restrepo (CAJAR), e à organização, por outro lado, de um escritório de direitos humanos no Centro de Investigação e Educação Popular (CINEP), ao que se somaria ainda a formação do primeiro grupo de familiares das vítimas, a Associação de Familiares de Detidos Desaparecidos (ASFADDES).

O CPDH foi fundado em 1979, logo após o Primeiro Foro Nacional de Direitos Humanos, realizado nesse mesmo ano como uma resposta à onda de repressão sem paralelo na história do país que havia sido inaugurada pelo governo Turbay. A esse respeito, Bitar recorda que

“Sob a lógica da ameaça que representavam os grupos insurgentes para o Estado, o governo Turbay levou a cabo uma série de medidas que restringiam ainda mais as liberdades individuais e permitiam violações sistemáticas aos direitos humanos por parte das forças de segurança do Estado. Isso conduziu a uma intensificação das torturas e detenções arbitrárias, de forma que fazia recordar as ditaduras do Cone Sul” (Bitar, 2007, p. 21).

De acordo com Tate (2007), a “simpatia pública pela esquerda e a rejeição do que era amplamente visto como força excessiva e uso injustificável da tortura pelas forças armadas levaram à participação [no Foro] de uma ampla seção da elite intelectual e política colombiana” (Tate, 2007, p. 84), incluindo a presença de vários advogados renomados e de Alfredo Vázquez Carrizosa, membro destacado da elite política e ex-chanceler, o qual se tornaria presidente do CPDH. Assim, o Foro foi convocado por diversos acadêmicos, artistas, associações de advogados progressistas, sindicatos, movimentos sociais e personalidades da época, o que demonstrava que “havia uma preocupação crescente entre os setores democráticos da sociedade a respeito das crescentes violações de direitos humanos no país” (Gómez, 2011, p. 96)¹⁷⁹. Isso fica claro no texto de convocação do Foro:

“Existem numerosas denúncias de advogados defensores e jornalistas respeitáveis sobre invasões de domicílio irregulares, detenções injustificadas e utilização de constrangimentos e de violência contra pessoas detidas pelas autoridades judiciais extraordinárias, denúncias nas quais se assinalou violação dos direitos humanos (...). Estas graves preocupações nos levam a convocar um foro democrático no qual estejam representados os cidadãos de todas as correntes de opinião e de maneira muito particular os especialistas, junto com os porta-vozes das associações e colégios de advogados, faculdades de direito, entidades gremiais e o Conselho Nacional Sindical, com o fim de alcançar conclusões sobre o problema geral da vigência dos direitos humanos na Colômbia” (CPDH, 2004, pp. 41-2).

¹⁷⁹ Com o tempo, no entanto, essa heterogeneidade se perdeu e o CPDH foi dominado pela influência do partido Comunista (Tate, 2007, p. 84; Romero, 2001, p. 343).

Esse grupo de intelectuais e líderes da sociedade civil estabeleceram contatos com atores e organizações internacionais rapidamente, tal como já fazia o CSPP que, em 1977, havia enviado a primeira ação internacional urgente para a Anistia Internacional (Tate, 2007, p. 80), a respeito de um preso político que havia sido torturado por três dias¹⁸⁰. De acordo com Bitar, o CPDH “se reuniu permanentemente com a Anistia Internacional, tanto em Bogotá como em Londres, e manteve conversações telefônicas quase diariamente” (Bitar, 2007, pp. 22-3)¹⁸¹.

Outra organização chave dentro do movimento de direitos humanos é o CINEP, fundado em 1972 como uma derivação do anterior Centro de Investigação e Ação Social (CIAS) da Companhia de Jesus. O compromisso do CINEP com o trabalho social de base, com a educação e ação popular e também com a investigação em ciências sociais a partir do lugar social e político dos excluídos reflete o impacto que o Concílio Vaticano II e a doutrina social da Igreja produziram nos setores mais progressistas do catolicismo, e desde o início seu trabalho se desenvolveu de maneira muito próxima às organizações sociais e políticas de esquerda.

Com o passar dos anos, o CINEP se transformou, nas palavras de seu atual diretor, Luis Guillermo Guerrero, em uma incubadora de instituições e personagens, i.e, converteu-se em uma escola de criação e fortalecimento de novas organizações e lideranças de direitos humanos (Luis Guillermo, entrevista pessoal). Importantes ativistas de direitos humanos como Gustavo Gallón e Pedro Santana Rodríguez, fundadores, respectivamente, da Comissão Colombiana de Juristas e da organização Viva la Ciudadanía, desenvolveram, por exemplo, projetos e atividades no CINEP antes de estabelecer suas próprias organizações¹⁸². Além

¹⁸⁰ A Anistia Internacional aceitou o caso como o de um preso de consciência e o incluiu dentro de suas campanhas de ação urgente. Amanda Romero, educadora e ativista de direitos humanos, que então trabalhava na CSPP, destaca a importância desse episódio e do contato com a Anistia Internacional. Segundo ela, “Foi o diálogo com a Anistia Internacional que nos levou a começar a documentar casos. Sim, porque eu no ano de 78 enviei uma solicitação para a adoção de um caso de prisioneiro de consciência e eles nos responderam com um montão de perguntas e nós dissemos: mas como? Nós não sabíamos tudo isso, não sabíamos que tínhamos que perguntar. E assim começamos a fazer sistematicamente a coleta da informação. Isso implicou que nós não tínhamos habilidades para fazer entrevistas das vítimas. Necessitamos [então] uma capacitação sobre como entrevistar (...) Então começou-se a documentar casos. Por exemplo, os que apresentou Federico Andreu ante o Comitê de Direitos Humanos” (Amanda Romero, entrevista pessoal, 29 de novembro de 2012).

¹⁸¹ Em 1980, a Anistia Internacional e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos fizeram suas primeiras visitas à Colômbia, das quais resultaram relatórios que alertavam sobre a grave situação dos direitos humanos no país (Romero, 2001, pp. 447-9). As visitas incidiam positivamente no reconhecimento das atividades das ONGs colombianas e, ademais, foram importantes para a construção das primeiras redes entre ativistas domésticos, organizações intergovernamentais e ONGs transnacionais.

¹⁸² Antes de se tornar presidente da Comissão Colombiana de Juristas (CCJ), Gallón trabalhava como voluntário no CPDH, desempenhando a função de advogado de direitos humanos, e era ainda editor da Revista Cem Días do CINEP. Pedro Santana Rodríguez, por sua vez, era investigador do CINEP antes de se tornar presidente da

disso, embora não participe formalmente da preparação de demandas jurídicas, as pesquisas e bancos de dados do CINEP sobre o conflito armado interno e violações de direitos humanos conformam um acervo informativo central para a construção dos casos apresentados por outras ONGs litigantes tanto aos tribunais domésticos quanto aos mecanismos internacionais de direitos humanos, como a Comissão Interamericana¹⁸³.

O escritório de direitos humanos e direitos dos povos do CINEP foi estabelecido em 1980, e buscava documentar casos de violações de direitos humanos cometidos principalmente nas zonas rurais, oferecendo ainda apoio às vítimas e familiares dos detidos, assassinados, torturados ou desaparecidos. Além disso, outra forte linha de trabalho do escritório do CINEP era apoiar e fomentar o desenvolvimento de grupos locais de direitos humanos através de programas de educação e oficinas de conscientização que, segundo Tate (2007), incorporavam ideias de Paulo Freire e da teologia da libertação¹⁸⁴, consistindo de três grandes sessões: “o diagnóstico das “condições de vida” dos participantes; uma discussão da situação dos direitos humanos na Colômbia e informação sobre direitos humanos, incluindo a origem e evolução da Declaração Universal e de diferentes instrumentos legais; e passos específicos de ação em casos de violações de direitos humanos” (Tate, 2007, p. 90)¹⁸⁵.

O ano de 1980 marcou ainda o surgimento de outra organização de direitos humanos, o Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR), cujo nome homenageia um dos mais destacados ideólogos das guerrilhas camponesas liberais dos anos 1950¹⁸⁶. O Coletivo

corporação Viva la Ciudadanía. Além desses exemplos, Luis Guillermo Guerrero afirma que o CINEP também foi incubadora de outras organizações como Planeta Paz e ILSA.

¹⁸³ Carlos Garaviz, ativista e pesquisador do CINEP, salienta a importância das informações mantidas no banco de dados do CINEP, o único de caráter nacional, para tornar mais claras e precisas as queixas e denúncias jurídicas de outras ONGs de direitos humanos. Segundo ele, “às vezes colocamos a hora em que aconteceu o fato, por exemplo, o tipo de arma, o que disseram as partes envolvidas (...) em que carro se mobilizavam” (entrevista pessoal). A riqueza de dados e detalhes sobre o contexto específico das violações de direitos humanos, bem como sobre as partes envolvidas e seus motivos é fundamental para aumentar as chances de sucesso dos litígios, de modo que fica patente assim a importância desse papel de apoio fornecido pelo CINEP para outras organizações litigantes como a CCJ e o CAJAR.

¹⁸⁴ O CSPP também desenvolveu programas de educação e oficinas voltadas à formação de comitês locais de direitos humanos, mas enquanto ele trabalhava por meio dos sindicatos o CINEP utilizava as redes locais de padres e freiras da Igreja (Tate, 2007, p. 91). Nas palavras de um ativista entrevistado por Tate, “A ideia comum era criar no nível local e regional um grupo de pessoas que pudesse imediatamente atender as vítimas de violações de direitos humanos, que pudessem tomar ação legal, e que pudessem escrever denúncias e circulá-las no nível nacional e internacional e para diferentes agências do Estado” (ibidem).

¹⁸⁵ Tate recorda ainda que, em razão das ligações institucionais oferecidas pela Igreja Católica, o CINEP desenvolveu também uma forte relação com os ativistas de direitos humanos do Cone Sul e particularmente com as Madres de la Plaza de Mayo, a associação argentina que congregava os familiares das vítimas de desaparecimentos forçados produzidos pela ditadura naquele país. Esses vínculos seriam importantes porque o CINEP desempenharia depois um papel de apoio na formação da ASFADDES.

¹⁸⁶ A escolha desse nome para o Coletivo reflete mais uma vez a importância que o período da guerra civil conhecida como *La Violencia* (1948-1958) exerce dentro da narrativa das ONGs de direitos humanos, conectando as violações cometidas em finais dos anos 1970 ao que seria um padrão histórico de repressão

foi criado por um grupo de advogados que oferecia suporte e defesa legal tanto para trabalhadores e camponeses detidos durante protestos sociais quanto para vítimas de violações de direitos humanos. Ele nascia como resultado do trabalho da Associação Nacional de Profissionais (ASONALPRO), que reunia profissionais de distintas disciplinas que trabalhavam em prol dos setores sociais e populares; na defesa dos presos e perseguidos políticos; e na prestação de assistência integral às vítimas de abusos e aos seus familiares, em casos de detenções arbitrárias, desaparecimentos forçados, massacres, torturas e execuções extrajudiciais.

A organização era composta, em outras palavras, por advogados críticos ao sistema político, e se notabilizaria por sua estratégia de explorar os escassos mecanismos legais de proteção dos direitos humanos ainda operantes dentro do regime, como o *habeas corpus*, para combater a impunidade de violadores de direitos humanos, defender pessoas detidas por crimes políticos e impetrar ações perante a Corte Suprema e o Conselho de Estado. Durante os anos 1990, o CAJAR expandiria seu foco de atuação para a esfera internacional, desenvolvendo atividades de *lobby* na ONU e levando casos à Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos. A esse respeito, Tate (2007) recorda que o CAJAR se beneficiou financeiramente da Lei 288, de 1996, “que obriga o governo a pagar compensação monetária às vítimas de violações de direitos humanos depois de decisões [emitidas] a seu favor pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU” (Tate, 2007, p. 117).

No que tange à importância que o litígio no sistema interamericano iria adquirir para o Colectivo ao longo dos anos noventa, Luis Guillermo Pérez Casas, advogado do CAJAR, afirma que

“O sistema para nós que o temos utilizado a fundo tem sido em realidade uma garantia de fazer avançar muitas coisas na Colômbia. De fazer avançar a jurisprudência das Cortes, de entender a necessidade de que o Estado assuma que tem umas responsabilidades internacionais a cumprir. E temos estado nisso, temos utilizado muitíssimo as decisões da Corte Interamericana não somente em relação com a Colômbia, não, também em relação com outros casos como o de Barrios Altos, os casos do Peru, essencialmente, com os temas de indulto, anistias, para recordar permanentemente que os casos de crime de lesa humanidade, os crimes de caráter internacional, não podem ser protegidos com a impunidade (...) O sistema é lento em reagir, sim, mas, digamos, frente à lentidão da justiça colombiana, o que acontece no sistema interamericano é de grande importância para nós. Que seja às vezes um pouco lento, mas não tão lento como funciona a institucionalidade colombiana (...) onde a impunidade é o que reina” (Luis Guillermo Pérez, entrevista pessoal).

cometida pelo Estado desde pelo menos o início dos anos 1950. Como já dito, essa narrativa modela e produz uma postura bastante crítica frente ao Estado por parte das organizações de direitos humanos.

Por fim, uma última organização de direitos humanos surgida nesse contexto inicial de aparecimento da preocupação com os abusos e violações cometidos pelo Estado foi a ASFADDES. Criada em 1982, no começo do governo Belisario Betancur (1982-1986), do partido Conservador, a ASFADDES nasceu em um cenário de incremento dos desaparecimentos forçados e execuções extrajudiciais na Colômbia. Como resultado da estratégia de entabular negociações de paz com os grupos guerrilheiros, houve nesse período uma diminuição da repressão contra os grupos armados e a oposição política e social por meio da via judicial comum, o que levou a uma redução considerável do número de presos políticos em comparação ao governo Turbay. Todavia, enquanto isso ocorria, cresceu e se expandiu um novo fenômeno, dos desaparecimentos forçados e dos assassinatos seletivos por motivações políticas, tal qual nas ditaduras do Cone Sul.

Nesse contexto, a Associação de Familiares de Detidos-Desaparecidos da Colômbia foi criada justamente para encontrar 12 estudantes da Universidade Nacional, um operário e um dirigente camponês que haviam sido vítimas de desaparecimentos forçados cometidos por unidades da polícia nacional em colaboração com um narcotraficante em um período que se estendeu por nove meses, entre março e setembro de 1982, em Bogotá (ASFADDES, 2003, p. 29). Assim, incentivados por dois destacados defensores de direitos humanos, o advogado Eduardo Umaña Mendoza¹⁸⁷, do CAJAR, e o padre Javier Giraldo, ligado ao CINEP, um grupo de familiares dos desaparecidos se uniu para buscar respostas sobre o paradeiro dos seus parentes, inspirados pela experiência das Mães da Praça de Maio da Argentina. Em uma publicação sobre os vinte anos de história da ASFADDES, o padre Javier Giraldo recorda como se deu o processo de encontro com essas famílias:

“Eu trabalhava então no CINEP no campo de direitos humanos. De repente atraíram minha atenção alguns anúncios que apareciam em alguns jornais, como uns pequenos quadros com uma foto e uma legenda que dizia mais ou menos a mesma coisa: quem tenha visto essa pessoa ou saiba do seu paradeiro, lhe pedimos que se comunique com estes telefones ou neste endereço. Eu recortei esses anúncios e os fui colecionando porque me parecia que uma nova modalidade de repressão, similar à da Argentina, Uruguai ou Chile começava a se anunciar. Um dia de sábado peguei o veículo da minha comunidade e saí em busca dos endereços que estavam registrados nesses anúncios. Encontrei famílias extremamente angustiadas que me atendiam entre prantos e me contavam o que estavam vivendo. Pude comprovar que

¹⁸⁷ Segundo Tate (2007), Umaña era um proeminente advogado de direitos humanos que havia começado sua carreira na década de 1970 e que seria o mentor e fonte de inspiração para vários outros ativistas e jovens advogados até o seu assassinato em 1998. De acordo com a autora, “Umaña tinha sido um membro fundador do Coletivo de Advogados José Alvear Restrepo e era muito conhecido por sua personalidade abrasiva e sua longa história de ativismo em direitos humanos (seu pai tinha sido um dos autores do primeiro estudo sobre a violência patrocinada pelo Estado durante os anos 1940). Ele foi mentor de uma geração completa de jovens estudantes universitários radicais” (Tate, 2007, p. 116).

realmente o método do desaparecimento forçado começava a fazer história entre nós. Todos os indícios apontavam para detenções por fora de todos os marcos legais” (ASFADDES, 2003, pp. 29-30).

Em 1981, reuniram-se na Costa Rica mães, avós e esposas dos desaparecidos de distintos países latino-americanos com advogados e organizações sociais e de direitos humanos, encontro do qual resultaria a criação da FEDEFAM (Federação Latino-americana de Associações de Familiares de Detidos-Desaparecidos), uma importante aliada da ASFADDES na esfera internacional que também desempenharia um importante papel de difusão das normas do sistema interamericano de direitos humanos nos casos do México e Brasil. A respeito desse período e da importância do contato com a FEDEFAM, um membro da ASFADDES relata que:

“Fizemos o primeiro contato com a Federação e recebemos sua visita à Colômbia no ano de 1983, com membros da Federação como Patricio Rice e um familiar do Uruguai, que nos passaram sua experiência e exemplo e nos convidaram para ser parte da Federação. A segunda visita foi da Secretária executiva, senhora Loyola Guzmán¹⁸⁸, que nos trouxe pessoalmente o convite para participar do congresso seguinte. Foi assim como no ano de 1984 começamos a participar pela primeira vez como Associação aos congressos, realizado em Buenos Aires, Argentina; este fato e realização nos enchem de grandes satisfações de saber que temos um apoio internacional e outro espaço de luta contra o desaparecimento forçado de pessoas. Como membros ativos da FEDEFAM, participamos no Comitê de Direção em duas oportunidades, aportando na discussão da problemática e traçando tarefas conjuntas de denúncias no nível internacional que redundaram em benefício da defesa dos Direitos Humanos nos diferentes países. Como uma das necessidades era a capacitação, participamos em cursos oferecidos pela CIDH, Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA e ONU, foi assim como começamos a apresentar casos antes estas instâncias. Outra capacitação foi a experiência dos familiares da Argentina com a busca dos N.N. [no name] e convidamos o grupo de medicina forense desse país para nos capacitar, não só os familiares, mas também abrimos espaço para as instâncias governamentais e profissionais da Colômbia em 1984 e 1986” (ibidem, pp. 31-2)

Como resultado da articulação entre a ASFADDES e a FEDEFAM, as denúncias dos familiares das vítimas colombianas chegaram a organizações internacionais governamentais e não-governamentais e, em especial, ao então recente grupo de trabalho sobre desaparecimentos forçados da Comissão de Direitos Humanos da ONU que, em 1984, pela primeira vez, registrou em um dos seus informes casos sobre a Colômbia, transmitindo 17 denúncias ao governo. Nos anos seguintes, a ASFADDES intensificaria seu trabalho de denúncia ante a ONU junto com o CPDH e o CSPP, solicitando ao grupo de trabalho sobre

¹⁸⁸ Loyola Guzmán era fundadora e dirigente da Associação de Familiares de Detidos e Desaparecidos (Asofamd) da Bolívia e também contribuiu para difundir o sistema interamericano de direitos humanos no Brasil entre os familiares dos militantes desaparecidos na guerrilha do Araguaia.

desaparecimentos forçados que realizasse uma visita à Colômbia (ASFADDES, 2003, p. 49), realidade que se concretizaria em 1988 depois da participação da ASFADDES na reunião da Comissão de Direitos Humanos da ONU nesse mesmo ano (Romero, 2001, p. 452; ASFADDES, 2003).

Em março de 1988, a ASFADDES compareceu, em Genebra, pela primeira vez, à 48ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU em resposta a um convite feito pela FEDEFAM que viajou com uma delegação de várias associações de familiares de desaparecidos do Chile, Argentina, Uruguai e México (ASFADDES, 2003, p. 59). Nessa instância os familiares das vítimas puderam então denunciar a situação dos desaparecimentos forçados no país e pedir ao governo colombiano que convidasse o grupo de trabalho da ONU dedicado a essa temática a realizar uma visita à Colômbia¹⁸⁹.

Segundo Gloria Luz Gomez, dirigente da ASFADDES, a FEDEFAM foi também, ademais, uma ponte importante para chegar ao sistema interamericano. Por volta dessa mesma época muitos casos foram enviados para a Comissão Interamericana, mas então se pensava, erroneamente, que essa instância se tratava de um mecanismo de ação urgente. Nesse sentido, os membros da organização não sabiam que era necessário documentar os casos e desconheciam, ademais, o processo e os trâmites para a admissão de queixas. Como resultado, não foram recolhidas todas as informações necessárias e muitos casos não foram aceitos pelo sistema¹⁹⁰. Ainda assim, Gloria afirma que “Nós víamos que isso era o máximo (...) Nós acreditávamos que lá sim iam ajudar-nos”. Isso porque, de acordo com ela, acreditava-se que, com sua “varinha mágica”, as instâncias da ONU e da OEA “iam fustigar tanto o governo que iam conseguir que eles [os desaparecidos] fossem procurados ou devolvidos” (Gloria Luz Gomez, entrevista pessoal, 29 de outubro de 2012).

No entanto, para além da experiência particular da ASFADDES com a CIDH e com o sistema das Nações Unidas, o que pode ser dito sobre o conhecimento e utilização dos mecanismos internacionais de direitos humanos, de maneira mais ampla, por parte das organizações e grupos colombianos até finais dos anos 1980? De modo geral, prevalecia uma situação de desconhecimento dos instrumentos internacionais, com um trabalho limitado ao envio de informações e denúncias para ONGs internacionais e comitês de colombianos no

¹⁸⁹ Em junho de 1986 o CPDH, o CSPP, a ASFADDES e Hernando Hurtado, membro do Parlamento colombiano, já haviam pedido ao Grupo de Trabalho que examinasse a possibilidade de efetuar uma visita à Colômbia a fim de averiguar a situação dessa temática dos desaparecimentos forçados no país (ASFADDES, 2003, p. 30).

¹⁹⁰ Sobre o envio de casos para a CIDH, Gloria comenta que “Nós pensávamos que mandá-los era como uma ação urgente e que talvez eles iam ajudar-nos a pressionar o governo (...) Não sabíamos que havia que documentar o caso” (entrevista pessoal, 29 de outubro de 2012).

exterior, o qual ocorria junto com o acompanhamento das visitas e missões da AI e outras ONGs internacionais à Colômbia¹⁹¹. É claro que houve um conjunto de outras iniciativas, por exemplo, junto ao sistema das Nações Unidas, como o envio de comunicações e utilização da Comissão de Direitos Humanos, do Comitê de Direitos Humanos e do Grupo de Trabalho sobre Desaparições Forçadas e Involuntárias, como o próprio exemplo da ASFADDES revela, mas o trabalho não demonstrava ainda grande *expertise* técnica e estava longe de ser sistemático.

A esse respeito, Tate lembra que o padrão de ativismo transnacional era marcado então por uma situação em que “redes frouxas de ativistas convergiam em torno de eventos nodais com pouca negociação explícita de estratégias ou objetivos” (Tate, 2007, p. 191). Quanto ao sistema interamericano, mais especificamente, até o final dos anos 1980, as poucas ONGs que haviam realizado algum tipo de trabalho internacional haviam privilegiado a atuação no sistema ONU e demonstravam novamente desconhecimento, quando não desconfiança, do sistema, o que explica, aliás, o porquê de terem tardado tanto em ativar a Comissão Interamericana, fato que só se concretizaria em 1985 com o caso Luis Fernando Lalinde, do qual resultaria uma decisão da Comissão em 1987¹⁹².

2.1.2 O processo de transnacionalização das ONGs colombianas

Em uma análise realizada em 1989, durante um seminário promovido pela recém-criada Comissão Colombiana de Juristas (CCJ), sobre a relação das ONGs colombianas com

¹⁹¹ Comitês de direitos humanos sobre a Colômbia foram organizados por exilados colombianos na Espanha e em cidades como Londres, Paris, Nova Iorque e Washington (Tate, 2007, pp. 190-1). De acordo com Tate (2007), esses exilados que viviam nessas capitais e em outras cidades próximas às instalações e prédios oficiais da ONU tinham a chance de aprender quais oportunidades tais organizações internacionais ofereciam, especialmente no caso da Comissão de Direitos Humanos da ONU em Genebra (ibidem, p. 191). Entretanto, até o final dos anos 1980, “Havia pouco ou nenhum esforço para desenvolver uma estratégia coordenada para o seu trabalho na Comissão, que ficava em grande medida limitado à *denúncia*, acusações irritadas sobre o fracasso do Estado em prevenir ataques contra ativistas e comunidades rurais” (ibidem, p. 191).

¹⁹² Vale observar, todavia, que além do desconhecimento e desconfiança dos grupos de direitos humanos quanto à aplicação dos instrumentos internacionais, prevalecia também certo desinteresse das instâncias intergovernamentais frente ao caso colombiano. Sobre esse ponto, Gallón (1990) afirma que “os organismos intergovernamentais têm se sentido pouco interessados pela nossa situação de direitos humanos e de direito humanitário, devido talvez a que longe de a Colômbia exibir uma clara situação de ditadura militar, aprecia-se uma estabilidade democrática sobressalente ao compará-la com o resto da América Latina” (Gallón, 1990, p. IV). Juan Méndez também menciona o histórico de escassa atividade da CIDH em relação à Colômbia ao comentar a decisão da Comissão de não enviar o caso de Luis Fernando Lalinde à Corte Interamericana, a qual poderia ser explicada, ademais, pelo fato de a violação, cometida em 1984, anteceder a aceitação da competência da jurisdição da Corte pela Colômbia, ocorrida em 1985 (Méndez, 1990, pp. 47-8). Esse comportamento da CIDH está em acordo com a análise de Villarán (2007), que argumenta que até finais dos anos 1980 o número de casos individuais aceitos pela Comissão era ainda relativamente pequeno porque a estratégia da CIDH de advocacia política (*political advocacy*) por meio da realização de visitas in loco predominava sobre seu o sistema de casos (Villarán, 2007, pp. 97-8).

os mecanismos internacionais de proteção e defesa dos direitos humanos, Jaime Prieto, então diretor do CSPP, argumentava que havia um ceticismo geral e falta de convencimento entre os grupos colombianos de direitos humanos a respeito da utilidade do uso dos instrumentos internacionais. Isso explicaria, em última instância, a falta de interesse por conhecer o conteúdo dos pactos, protocolos e procedimentos de ativação e funcionamento dos organismos intergovernamentais de direitos humanos, levando assim a uma situação de desconhecimento geral de suas possibilidades e limitações.

Federico Andreu, renomado ativista de direitos humanos, concorda com esse diagnóstico e afirma que não havia conhecimento técnico sobre os sistemas internacionais de proteção de direitos humanos. Segundo ele, “era outra fase, digamos assim, da defesa dos direitos humanos, que passava mais pela denúncia, pela atividade política (...) e defesa concreta ante tribunais nacionais” (Federico Andreu, entrevista pessoal). A respeito do papel do Direito Internacional dos direitos humanos, Gustavo Gallón, fundador da Comissão Colombiana de Juristas e atual presidente do CEJIL (Center for Justice and International Law), afirmava, por sua vez, no final da década de 1980, que

“Salvo contadas e valiosas exceções, as universidades têm se preocupado pouco com a sua difusão; os juízes se comportam em muitos casos como se se tratasse de um direito inexistente; os legisladores têm eludido o devido reconhecimento de sua importância; os grupos de direitos humanos têm desconfiado de sua aplicação. E no exterior, salvo também honrosas exceções, os organismos intergovernamentais têm se sentido pouco preocupados por nossa situação de direitos humanos e de direito humanitário, devido talvez a que a Colômbia, longe de exibir uma clara situação de ditadura militar, mostra uma estabilidade democrática sobressalente ao compará-la com o resto da América Latina” (Gallón, 1990, p. iv).

Ao tentar explicar esse quadro de ausência de ações ante os sistemas interamericano e das Nações Unidas por parte dos grupos de direitos humanos, Prieto (1990) oferece uma lista de vários fatores que teriam contribuído para a inibição internacional das ONGs colombianas. Para ele, os seguintes problemas explicavam a baixa ativação do regime internacional de direitos humanos: 1) a grande lentidão dos mecanismos internacionais de direitos humanos e o pouco conhecimento entre os grupos colombianos sobre o longo processo de trâmites de admissibilidade das queixas, apresentação de provas e respostas às explicações governamentais; 2) a possibilidade quase nula, na visão das ONGs, de atrair a atuação desses organismos internacionais para prevenir a consumação de violações; 3) o peso de razões e interesses de Estado, de laços de solidariedade entre países amigos, bem como a importância de conveniências econômicas e político-diplomáticas, elementos que produziriam um alto

grau de politização das instâncias internacionais de direitos humanos; 4) a inexistência de um poder coercitivo que obrigasse os Estados a cumprir os tratados de direitos humanos; 5) existência de uma visão dicotômica sobre o trabalho internacional e o nacional, que fazia as ONGs valorizarem a atuação em um plano em detrimento do outro, impedindo, assim, uma ação combinada nas duas esferas; 6) falta de decisão entre as ONGs a respeito da necessidade de destinar recursos humanos e financeiros para consolidar um trabalho internacional sério, persistente e rigoroso no manejo das informações; 7) inexistência de uma rede congregando as organizações locais, regionais e nacionais, que permitisse a denúncia rápida das violações, a utilização de todos os recursos internos até o seu esgotamento, a tramitação dos casos na esfera internacional e seu devido acompanhamento; 8) ausência de uma atitude de maior cooperação e apoio mútuo entre as ONGs que contribuísse para a difusão de conhecimentos e experiências sobre os mecanismos internacionais; e 9) falta de uma ação coordenada das ONGs nos planos nacional e internacional, que dificultava o fluxo de informações, duplicava esforços e fazia com que uma ampla gama de ONGs, e não uma frente única, tivesse que lidar com as vítimas e os mecanismos internacionais, atrapalhando, assim, a consecução de uma ação eficaz.

Amanda Romero, então membro do escritório de direitos humanos e direitos dos povos do CINEP, concordava com o diagnóstico de Prieto sobre a atuação internacional das ONGs colombianas em finais dos anos 1980. A esse respeito, ela afirmava que

“a atividade desenvolvida até agora pelos organismos colombianos de direitos humanos em relação aos instrumentos internacionais padece de uma ausência de conhecimento de sua funcionalidade e possibilidades, o que tem sido um fator de indiferença frente à sua utilização massiva no país” (Romero, 1990, p. 92).

Com relação à OEA e CIDH, Romero explica que, até o final dos anos oitenta, o CINEP não possuía nenhuma experiência com o sistema interamericano, tal qual ocorria com a maioria das ONGs colombianas. Em sua opinião, isso podia ser atribuído ao fato de que, frente à visita da CIDH à Colômbia em 1980,

“a opinião pública e os organismos de direitos humanos sentiram que ela apresentou um informe ajustado mais aos interesses e necessidades do governo que uma versão imparcial dos fatos, fielmente apresentados, em nossa opinião, pelo informe do mesmo ano elaborado pela Anistia Internacional. Igualmente, a presença de funcionários colombianos dentro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos não tem significado confiança por parte nossa para a apresentação de casos, ainda mais quando se afirma nos formulários e critérios da ONU que os casos não são aceitos quando a OEA tenha tido conhecimento deles previamente” (Romero, 1990, p. 89).

Além disso, Romero apontava ainda outros fatores que contribuíam para a desconfiança dos grupos colombianos de direitos humanos, tais como o desconhecimento das experiências de outros países na utilização dos instrumentos internacionais e o fato de que tais mecanismos não produziam, na visão das ONGs colombianas, resultados contundentes e imediatos. Ademais, o peso de interesses econômicos e políticos na condução do trabalho das instâncias da ONU e da OEA; a ausência de um trabalho sistemático de envio de denúncias e de colaboração interinstitucional entre as ONGs; e a falta de canais de comunicação entre os funcionários dos mecanismos internacionais e os organismos colombianos de direitos humanos eram elementos adicionais que faziam que “a tarefa de apresentação de casos ante as Nações Unidas ou a OEA seja tomada superficialmente pela maioria das pessoas em nosso país” (Romero, 1990, p. 91)¹⁹³.

A visita da CIDH à Colômbia em 1980, mencionada por Romero (1990), não havia resultado em um informe tão crítico ao governo e à situação dos direitos humanos no país como queriam e esperavam as ONGs colombianas, o que provocou em muitos ativistas um sentimento de desconfiança frente ao sistema interamericano¹⁹⁴. Além deste episódio específico, era também frequente ouvir outros argumentos desencorajando a ativação do sistema. A esse respeito, Gustavo Gallón recorda que em um seminário organizado logo após a criação da CCJ para discutir os instrumentos internacionais de direitos humanos como possibilidade de encontrar justiça para casos de violações, o tema do acesso e uso do sistema interamericano foi colocado em pauta, ao que algumas pessoas responderam que

“não devemos ir ao sistema interamericano porque o sistema interamericano é um sistema que não é crível, é um sistema integrado por Estados, e os Estados são Estados burgueses. Isso é o Direito burguês internacional e, ademais, a Comissão Interamericana no informe de 1980 produziu um informe que foi menos forte que o informe da Anistia Internacional que se havia produzido [também] no ano de 1980 (...) É certo que o governo manipulou ou tentou manipular a Comissão Interamericana para que lhe desse razão, mas não conseguiu, não conseguiu, e as organizações de direitos humanos quiçá nos 80 reagimos mais visceralmente frente ao informe da Comissão Interamericana quando podíamos tê-lo assumido de uma forma mais lúcida, dizendo que não obstante as limitações da Comissão

¹⁹³ A respeito da falta de canais diretos de comunicação entre os funcionários dos mecanismos internacionais e os ativistas colombianos, Romero esclarece que, na falta de informações sobre o funcionamento dessas instâncias e sem contar com esses vínculos e ligações pessoais, muitos consideravam perda de tempo o envio de informações e casos, já que não se sabia qual resultado prático eles poderiam ter (Romero, 1990, p. 91). Por fim, Romero aponta ainda como dificuldades adicionais a falta de perseverança das vítimas de violações e de seus familiares frente à tramitação dos casos e envio constante de informações aos organismos internacionais, (ibidem, p. 90) e a ausência de um trabalho sistemático de lobby e de preparação de visitas junto aos organismos intergovernamentais (ibidem, p. 92).

¹⁹⁴ Antes disso, em outubro de 1973, representantes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos já haviam ido até a Colômbia como parte de uma série de visitas *in loco* a vários países da América Latina, mas naquela oportunidade não foi publicado nenhum relatório com críticas ao governo.

Interamericana este informe confirma o que foi dito pela Anistia Internacional. Tomamo-lo pela negativa e decidimos atacá-lo (...) Efetivamente houve uma inibição de parte das organizações colombianas de direitos humanos nessa matéria [de atuação internacional], inibição que se transformou, que se superou nos anos 90 como consequência dessas discussões que tivemos, que propiciamos nos seminários sobre os espaços internacionais para a justiça colombiana (...) e à medida que se começaram a produzir decisões na Comissão Interamericana e depois na Corte Interamericana, com a sentença sobre o caso de Isidro Caballero, em dezembro de 1995, pois a discussão acerca de se valia a pena ou não valia a pena ir ante o sistema interamericano se relegou por completo e hoje em dia ninguém a discute, ninguém discute se vale a pena. Mas sim, nos anos 80 houve divisão” (Gustavo Gallón, entrevista pessoal).

Nesse contexto, o surgimento da CCJ seria um marco e divisor de águas no que diz respeito à montagem de casos e uso de mecanismos de litígios internacionais, particularmente no sistema interamericano de direitos humanos¹⁹⁵. Organizações como o CCJ, formadas pelo que Simmons (2009) intitula como advogados defensores de causas sociais (*cause lawyers*)¹⁹⁶, seriam centrais não apenas para traduzir as normas internacionais para termos inteligíveis ao contexto doméstico, mas também para prover novos enquadramentos conceituais que alterariam as próprias ideias e estratégias por detrás da atividade política de outras ONGs e movimentos sociais. Na década de 1990, o pioneirismo da CCJ na utilização do sistema interamericano seria replicado por outras organizações litigantes, como o CAJAR, e várias outras ONGs passaram a contar com áreas e equipes especializadas de representação legal de vítimas e apresentação de casos e litígios. Mesmo organizações que nunca acionaram o sistema interamericano passariam a se valer frequentemente das referências legais internacionais como ferramentas jurídicas para sustentar suas demandas, apostando assim na mobilização dos argumentos do direito internacional frente aos tribunais domésticos.

Gustavo Gallón e alguns outros advogados responsáveis pela criação da CCJ imaginaram-na, desde o início, como um novo tipo de ONG profissionalizada, dotada de funcionários especializados e permanentes que se focasse em atividades legais no âmbito internacional e, posteriormente, nacional, explorando de maneira inovadora os mecanismos e organizações internacionais de direitos humanos como a Comissão de Direitos Humanos da

¹⁹⁵ Cumpre observar que há na Colômbia muitas outras ONGs de direitos humanos para além das mencionadas neste texto, quais sejam a CCJ, CSPP, CPDH, CINEP, CAJAR e ASFADDES. No entanto, essas se destacam por terem sido pioneiras nas atividades que desenvolvem e nos nichos temáticos em que operam. No caso específico da CCJ, ela se notabilizou pela utilização e divulgação dos mecanismos internacionais de direitos humanos. No sistema interamericano, a primeira condenação da Colômbia pela Corte Interamericana, em 1995, no caso Isidro Caballero e Carmen Santana, deu-se graças a um litígio promovido pela CCJ.

¹⁹⁶ Segundo Simmons, *cause lawyering* é “o trabalho legal que se direciona a alterar algum aspecto do status quo social, econômico e político” (Simmons, 2009, p. 133).

ONU e a Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos¹⁹⁷. Nas palavras de Gustavo Gallón,

“Para a Comissão Colombiana de Juristas, o litígio internacional de direitos humanos, desde a criação de nossa organização, tem sido um elemento fundamental (...) A Comissão Colombiana de Juristas se criou no ano de 88, entre 86 e 88, mas formalmente abriu suas portas no ano de 88, em maio, com o objetivo de contribuir ao melhoramento da situação dos direitos humanos na Colômbia e ao desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos e do direito humanitário no mundo. Dois objetivos complementares, um nacional e outro internacional. E não foi gratuito, porque nos anos 80 o que vimos foi uma agudização da violação do direito à vida na Colômbia (...) Ou seja, na década de 80 se multiplicaram por quarenta o número de pessoas assassinadas a cada ano por razões políticas e frente a isso o que vimos foi a necessidade de ativar mecanismos especiais de proteção de direitos humanos porque não bastavam os nacionais. Não bastava ir ao juiz, inclusive o juiz não tinha proteção (...) Mas decidimos em 88 criar a Comissão com estes objetivos e para realizar esses objetivos três atividades: uma, o litígio nacional e internacional, sobretudo o internacional. Outra, a investigação e produção de informação sobre a situação de direitos humanos. E outra, o *lobby* ou a promoção de direitos humanos dentro do país e fora do país ante o Congresso, ante a Corte Constitucional, ante a população colombiana ou ante os órgãos internacionais de proteção de direitos humanos (...) O litígio tem dentro dessas atividades um papel muito especial. Como o avaliamos? O avaliamos como muito importante, ademais porque o litígio que nós fazemos sempre, desde o princípio, o concebemos como um litígio que por suposto tenha como propósito reconhecer e garantir interesses das vítimas, mas também, ao mesmo tempo, que produza efeitos nas políticas públicas de direitos humanos (...) E assim tem sido. Tivemos seis sentenças de doze ou treze que produziu a Corte Interamericana de Direitos Humanos nas que estivemos presentes, e convidamos e promovemos a participação de outras organizações e pessoas para que apresentem casos ante o sistema interamericano, porque estamos convencidos de que a importância ou força do sistema estará à medida que as pessoas se apropriem e não somente que nós levemos [casos]. Nós levamos como pioneiros, sim, mas não nos interessa ser os únicos que estejam nesse trabalho” (entrevista pessoal)¹⁹⁸.

A Fundação Ford, conhecida por seu histórico de apoio financeiro às ONGs de direitos humanos na América Latina, desempenhou um papel importante na fundação da CCJ. De acordo com Tate (2007), no final dos anos 1980, a Colômbia e o Peru haviam se transformado em prioridades para os projetos de financiamento da Fundação Ford, mas havia pouco

¹⁹⁷ Como bem recorda Tate (2007) “Desde o início, a CCJ se dedicou a documentar e relatar a situação dos direitos humanos tendo a comunidade internacional em mente; diferentemente de outras ONGs com foco legal da Colômbia, como o Coletivo de Advogados, eles não possuíam casos no sistema judicial colombiano” (Tate, 2007, p. 201). Os advogados da CCJ sempre se destacaram por suas conexões com diversas redes de direitos humanos, dentre as quais aquelas envolvendo advogados internacionais, acadêmicos especializados no tema, diplomatas e funcionários da ONU. Isso fica patente, por exemplo, ao analisar o perfil de Gustavo Gallón, um dos fundadores da CCJ, cuja trajetória revela a importância da dimensão internacional para a CCJ. Gallón realizou seus estudos de Doutorado na França e durante a década de 1990 foi nomeado Representante Especial da Comissão de Direitos Humanos da ONU para a Guiné Equatorial, cargo que desempenhou por quatro anos.

¹⁹⁸ A respeito da prática de divulgação e difusão dos mecanismos internacionais de direitos humanos, Federico Andreu, membro da CCJ, lembra que, além da promoção de seminários sobre os instrumentos de litígio internacional, a CCJ teve sempre o hábito de promover casos em conjunto com outras ONGs, como o CAJAR, por exemplo, para, novamente, difundir o tema do litígio e induzir o uso dos mecanismos extra-convencionais e do sistema interamericano (entrevista pessoal).

entusiasmo entre os funcionários da fundação com relação à ideia de apoiar algum dos grupos colombianos de direitos humanos já existentes, pois eles eram vistos pela Fundação Ford como muito politizados ou muito ligados à hierarquia conservadora da Igreja Católica (Tate, 2007, p. 118). Segundo a autora, diante desse panorama, Michael Shifter, membro da Fundação Ford e então diretor do seu programa de governança e direitos humanos para a região dos Andes e Cone Sul entre 1987 e 1993, decidiu criar e apoiar financeiramente uma “flagship organization” na Colômbia, i.e., um novo grupo de direitos humanos com boas conexões internacionais e dotado de alta credibilidade e informações muito confiáveis, que servisse de ponte e fonte de dados para ONGs internacionais e outros atores interessados na situação de direitos humanos do país (ibidem).

Desse modo, Shifter se aproximou de Gustavo Gallón, então advogado do CPDH e editor de uma publicação do CINEP, com vistas à criação da nova organização. Ele promoveu uma reunião, em 1988, entre Gallón e Diego García Sayán, diretor da Comissão Andina de Juristas (CAJ) do Peru, para encorajá-los a que trabalhassem juntos no estabelecimento de uma sede da CAJ na Colômbia (ibidem, p. 118-9)¹⁹⁹. Segundo Tate (2007), “Seu encorajamento incluía US\$ 50.000 [dólares] de capital inicial da Fundação Ford com a promessa de mais dinheiro por vir” e, além disso, ainda por meio da intermediação de Shifter, a Fundação Ford pagou também uma consultoria de ativistas chilenos de direitos humanos para que eles ajudassem a organizar a nova instituição (ibidem, p. 119)²⁰⁰. Como resultado desses esforços, a Comissão Andina de Juristas, *seccional* Colômbia, foi criada em 1988, e desde muito cedo essa nova organização construiu uma rede de contatos com importantes aliados internacionais, em particular com a HRW (Human Rights Watch). Nesse sentido, Tate (2007) assinala que

“a CCJ tinha um forte interesse no trabalho internacional e usava suas conexões na HRW durante viagens de *advocacy* para Washington. A HRW também os ajudava a levantar fundos para suas pesquisas. A CCJ publicava relatórios da HRW sobre a Colômbia em espanhol e trabalhava com a HRW em casos ante a Comissão Interamericana” (ibidem).

Segundo Federico Andreu, a Fundação Ford oferecia muito apoio econômico para as atividades de litígio no sistema interamericano em finais dos anos oitenta e, com o passar do tempo, outras agências de financiamento passaram também a entender a importância desse

¹⁹⁹ Tanto a Comissão Andina de Juristas (CAJ) do Peru quanto a Comissão Colombiana de Juristas (CCJ) são afiliadas à Comissão Internacional de Juristas.

²⁰⁰ Em 1996, uma disputa sobre a direção política da instituição fez que a seção colombiana da CAJ se tornasse uma organização independente, a Comissão Colombiana de Juristas (CCJ).

tipo de esforço, o que impulsaria ainda mais o trabalho da CCJ nesse campo (Federico Andreu, entrevista pessoal). Ao mesmo tempo, a ativação do sistema começou a mostrar para a CCJ e outras ONGs colombianas que a relação com a CIDH era muito mais imediata em comparação com o sistema universal das Nações Unidas e que havia ainda uma maior possibilidade de aproximação dos ativistas frente à Comissão por meio da utilização do sistema de audiências, inexistente no sistema universal de proteção dos direitos humanos. Por fim, a possibilidade de que a CIDH encaminhasse os casos à Corte Interamericana mostrou-se também um recurso valioso, na medida em que o Comitê de Direitos Humanos da ONU não era um órgão judicial e não emitia sentenças condenatórias vinculantes. Desse modo, tais fatores fizeram que ao longo dos anos 1990 as ONGs colombianas passassem cada vez mais a privilegiar a ativação do sistema interamericano, à medida que ele passou a ser visto como o mais rápido e com as maiores possibilidades de resultados, o que explica o pequeno número de casos da Colômbia no sistema ONU.

Além disso, ainda no que tange ao sistema de defesa e proteção de direitos humanos da OEA, a CCJ desempenhou também um papel central na criação do CEJIL, uma das ONGs mais atuantes quando se trata da apresentação de casos e litígios no sistema interamericano de direitos humanos e que, além disso, tem sido um suporte decisivo para que as ONGs domésticas de direitos humanos de diversos países latino-americanos encaminhem seus casos ao sistema. Segundo Gallón, que foi o primeiro presidente do Conselho Diretivo do CEJIL, cargo para o qual foi eleito novamente em 2012,

“[o] CEJIL foi criado por nós junto com Human Rights Watch e José Miguel Vivanco, que foi o autor da iniciativa. José Miguel era, havia sido funcionário da Comissão Interamericana e teve a ideia de criar CEJIL e nos buscou: Human Rights Watch Americas, que então se chamava assim, dirigida por Juan Mendez, e a Comissão Colombiana de Juristas. E entre os três criamos o núcleo básico do CEJIL e decidimos incorporar a esse núcleo outras organizações do continente. Inicialmente eram como doze, terminamos sendo oito ou nove. Mas o CEJIL foi criado pela Comissão Colombiana de Juristas e hoje em dia é um apoio muito importante para nossas atividades e para as atividades de outras organizações. Mas foi uma emanção das atividades da Comissão Colombiana de Juristas e CEJIL se concentrou e se especializou em litígio de casos ante o sistema interamericano” (Gustavo Gallón, entrevista pessoal).

Esse era mais um exemplo de como, em finais dos anos 1980, estruturou-se na Colômbia uma importante infraestrutura local de ONGs domésticas afeitas à mobilização do Direito, especializadas na documentação de casos e na apresentação de litígios estratégicos frente aos mecanismos internacionais de direitos humanos. Assim, quando a grave situação dos direitos humanos no país passou a atrair mais a atenção de ONGs internacionais como a

Human Rights Watch, WOLA e AI a partir desse mesmo período, organizações como a CCJ, o CAJAR e o CINEP intensificaram suas ligações com aquelas organizações, oferecendo informações e ajudando-as a entrar em contato com outras ONGs domésticas para a elaboração dos seus relatórios sobre a Colômbia (Gómez, 2011, p. 116). Além disso, outro reflexo do ativismo legal das ONGs colombianas foi o de que a CIDH, por sua vez, passou a receber e a aceitar um número crescente de denúncias contra o Estado colombiano, emitindo recomendações e relatórios especiais sobre a situação do país, muitos dos quais chegariam até a Corte Interamericana.

No tocante novamente ao papel da CCJ, ela se destacaria ainda por ter sido a primeira ONG colombiana a estudar sistematicamente o funcionamento da Comissão de Direitos Humanos da ONU a fim de desenvolver estratégias de incidência política nesse organismo, em conformidade com a sua vocação para o trabalho de *advocacy* internacional. Nesse sentido, Tate (2007) afirma que “Em parte como resultado do financiamento significativo da Ford [Fundação Ford], a CCJ podia dar-se ao luxo de desenvolver sua estratégia ao longo de vários anos, trabalhando com especialistas internacionais e ficando meses na Europa para pesquisar o sistema ONU” (Tate, 2007, p. 201). Ainda a esse respeito, a autora comenta que

“Eles tinham reuniões com delegações de ONGs de outros países com mais experiência na ONU, incluindo salvadorenhas e argentinos. A CCJ realizou um estudo da Comissão e de campanhas de *lobby* na ONU para comparar casos anteriores e oferecer recomendações para a campanha colombiana que eles estavam planejando” (ibidem, pp. 201-2).

No entanto, para além do trabalho mais sistemático frente às instâncias e mecanismos internacionais de direitos humanos, a criação da CCJ marcaria ainda o início de uma nova fase para o movimento de direitos humanos na Colômbia de modo mais geral. Isso porque, ao longo dos anos 1990, o trabalho dos grupos colombianos de direitos humanos se tornou cada vez mais profissionalizado e especializado, à medida que os antigos grupos de solidariedade compostos por voluntários que protestavam contra a perseguição de seus membros e aliados foram substituídos por organizações não governamentais com funcionários treinados e remunerados, dentre os quais se destacavam as equipes de advogados (cf. Tate, 2007, pp. 107-45). Como resultado dessa transformação, as ONGs adquiriram novos papéis e passaram a seguir novas regras no que diz respeito à documentação de casos e produção de informações e denúncias a respeito das violações de direitos humanos com a finalidade de se adequar não só aos padrões normativos internacionais e aos critérios de apreciação de provas e evidências,

mas também para atrair a atenção de audiências e financiadores internacionais para as suas atividades.

Nesse sentido, novas normas e práticas institucionais passaram a guiar o trabalho dessas organizações na medida em que seus parceiros e doadores internacionais exigiam novos tipos de narrativas de direitos humanos mais conformes tanto aos padrões do regime internacional de direitos humanos quanto ao tipo de atividade de *advocacy* levada a cabo por ONGs como AI, WOLA e HRW²⁰¹. Como consequência, a

“profissionalização do conhecimento em direitos humanos se centrou no relato objetivo [das violações] que despolitizou o conhecimento em direitos humanos, aderindo aos padrões legais e usando um tom desapassionado em vez de expressar explicitamente aliança com programas de esquerda” (Tate, 2007, p. 108).

A respeito dessas mudanças que marcaram o processo de profissionalização das ONGs, Tate (2007) assinala ainda que

“A estrutura organizacional mudou à medida que os novos recursos permitiram uma equipe remunerada em vez de voluntários. Aumentar a especialização da equipe significou hierarquias organizacionais, inclusive diferenciação salarial, que exacerbou tensões de classe. Alguns grupos receberam mais fundos internacionais que outros, gerando rivalidades, competição e tensões de classe entre organizações. A necessidade de *accountability* para os doadores levou a novas práticas institucionais incluindo supervisão da equipe, desenvolvimento de propostas e prospecção de fundos, procedimentos de avaliação e responsabilização, e mudanças operacionais. Exigiu-se que os grupos enviassem planos de trabalho salientando objetivos e delineando resultados mensuráveis (com indicadores específicos) e cronogramas. A disponibilidade de fundos internacionais permitiu que alguns grupos expandissem seu foco em certas áreas, mas forçou cortes em outros e em alguns casos trouxe o redirecionamento de funções e trabalho” (ibidem, p. 109).

Já no que tange mais propriamente ao tema do novo modelo de produção de conhecimento e informações em direitos humanos, ele passou a se pautar pelas normas e categorias legais internacionais e se focou na geração e disseminação de dados e estatísticas quantificáveis, que tivessem credibilidade e pudessem ser checados por fontes externas. As narrativas e linguagem utilizadas não podiam mais ser exortações à uma mudança radical da sociedade, denunciando as intrincadas e complexas dinâmicas políticas, econômicas e sociais por trás dos abusos perpetrados pelo Estado. Pelo contrário, elas precisavam se ater a uma estrutura linear e coesa de argumentação, demonstrar suas alegações com evidências verificáveis e assinalar as motivações e responsabilidades singulares dos agentes envolvidos

²⁰¹ Todas as principais ONGs colombianas de direitos humanos dependiam de fundos internacionais de fundações europeias e norte-americanas, bem como de governos europeus, para a realização de suas atividades.

nos episódios concretos para que as violações de direitos humanos pudessem se qualificar, então, como casos acionáveis dos mecanismos internacionais de direitos humanos, atraindo assim a atenção e apoio de ONGs internacionais e redes de ativismo transnacional (Tate, 2007, pp. 107-45)²⁰². Como argumenta Tate (2007),

“Por causa da dependência dos padrões legais, os relatórios de direitos humanos se focavam em eventos individuais, produzindo análises que eram comparáveis entre conflitos e culturas e limitando a exposição do contexto e dos múltiplos fatores sociais causais, a fim de destacar narrativas de vítimas e perpetradores individuais. A veracidade de alegações específicas – incluindo datas, ordem cronológica, lugares e responsabilidade – era fundamental” (ibidem, p. 118).

Esse processo de profissionalização permitiu que os grupos colombianos de direitos humanos adquirissem credibilidade e *expertise*, desempenhando não mais o papel de vítimas ou de seus meros representantes, mas sim de ativistas profissionais. O acesso que obtinham a fontes de financiamento internacional e programas de capacitação fez que as ONGs se especializassem cada vez mais no funcionamento dos sistemas legais internacionais²⁰³, e a partir do conhecimento acumulado das regras de operação desses mecanismos pudessem, então, desenvolver estratégias de *lobby* com maiores chances de sucesso, como no caso das

²⁰² Isso não significa, no entanto, que os ativistas tenham abandonado seus vínculos com projetos políticos de esquerda e seu compromisso de promover mudanças sociais. A grande mudança foi que, a partir dos anos 1990, a meta de se alcançar uma transformação social passou a se orientar mais fortemente pelo trabalho de *advocacy* em favor dos direitos de indivíduos e grupos oprimidos e marginalizados que sofriam violações de direitos humanos, com um engajamento crescente com o Estado a fim de influenciar a produção de reformas e políticas públicas. Nas palavras de Tate (2007), “Não mais apenas denunciando e confrontando o Estado, esses grupos usaram o engajamento direto como um meio de influenciar as políticas do Estado, para assumir um papel mais proativo na construção de uma sociedade democrática”. Em outro trecho ilustrativo, a autora recorda ainda que “Esse ativismo não era desapaixonado, mas sim uma paixão destilada, usando a indignação e a *mística* [i.e., o compromisso pessoal e emocional com as vítimas e a transformação social] que alimentavam o ativismo de uma forma que pudesse ser produtiva dentro das limitações do ativismo transnacional. A força emocional da *mística* não foi abandonada, mas disciplinada pelo vigor da prática profissionalizada em um ativismo mais eficaz” (Tate, 2007, p. 150).

²⁰³ Sobre os cursos de capacitação, vale observar que esse processo contou também com várias iniciativas desenvolvidas pelas próprias ONGs colombianas para além dos casos de ativistas que puderam participar de eventos no exterior, como os advogados do CAJAR que participaram de cursos do Instituto Interamericano de Direitos Humanos (Luis Guillermo Casas, CAJAR, entrevista pessoal). A esse respeito, Amanda Romero afirma que “Fizemos capacitações sobre os instrumentos internacionais de direitos humanos (...) Nós inventávamos os cursos para aprender”. Ela lembra ainda que no início da década de 1990 a ILSA organizou um evento sobre o sistema interamericano “e produzimos uma publicação sobre este tema e começamos como que a divulgar um pouco mais as possibilidades e, digamos, benefícios que trazia [o sistema interamericano], pela proximidade, pelos procedimentos muito mais expeditos, e porque muitos dos casos que havíamos levado ao sistema da ONU, sobretudo ao Comitê de Direitos Humanos, finalmente não eram admitidos ou a admissibilidade demorava dois ou três anos. Então era demasiadamente lento e quando eles [ativistas] começaram a ver que havia resultados imediatos no interamericano, pois todo mundo foi para o interamericano”. Teófilo Vasquez destaca também a importância desses eventos montados pela ILSA e frisa, por sua vez, que a capacitação se tratou de um processo de “aprendizaje en la marcha” (entrevista pessoal), afirmação confirmada por outro importante ativista, Federico Andreu, um dos responsáveis pela criação da ODHACO, para quem houve ao longo dos anos um processo de capacitação com a prática. Segundo ele, “fomos aprendendo litigando” (entrevista pessoal).

pressões exercidas no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU que, por fim, após vários anos, levaram à instalação de um escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) na Colômbia em 1997. Nesse sentido, “Em vez de ver a ONU como parte de uma “comunidade internacional” genérica, esses ativistas examinaram a comissão como um espaço particular para o ativismo – com suas próprias regras, cultura e dinâmicas institucionais – e isso foi central para o seu sucesso” (Tate, 2007, p. 176).

Depois de cerca de cinco anos de um trabalho organizado de *lobby* na Comissão de Direitos Humanos capitaneado pela CCJ, a partir de 1990, as ONGs colombianas conseguiram convencer os membros desse organismo de que a Colômbia vivia uma grave crise de direitos humanos, alterando as percepções antes prevalecentes de que o governo colombiano, representando a democracia mais antiga da América do Sul, era uma simples vítima da violência dos cartéis de droga e outros grupos armados. Os ativistas colombianos conseguiram demonstrar, com o tempo, as responsabilidades e envolvimento do Estado nos casos de violações que ocorriam no país, e a CCJ passou então a coordenar o pedido de que um especialista independente supervisionasse o programa de assistência técnica existente entre a ONU e o Estado colombiano, o qual havia sido firmado pelo governo do presidente Virgílio Barco (1986-1990). Após o final desse programa, a campanha se direcionou para a nomeação de um relator especial para a Colômbia. Pressionado domesticamente e internacionalmente por uma série de escândalos envolvendo supostas contribuições financeiras de narcotraficantes à campanha eleitoral do presidente Samper (1994-1998), o governo colombiano se opôs à criação de uma relatoria para o país. No entanto, percebendo o interesse da Comissão e a possibilidade de usar o tema dos direitos humanos para melhorar sua imagem, o governo admitiu a gravidade da situação, mas argumentou que o país necessitava do apoio e não da condenação da comunidade internacional, propondo assim que o ACNUDH estabelecesse um escritório permanente em Bogotá. Tal acordo foi finalmente concluído em novembro de 1996, levando à instalação do escritório em 1997²⁰⁴.

Antes disso, contudo, a primeira iniciativa voltada à formação de consensos e estruturação de um trabalho internacional mais articulado e coordenado entre as ONGs

²⁰⁴ Segundo Federico Andreu, por volta de 1994 e 1995 as organizações colombianas de direitos humanos e suas aliadas internacionais quase conseguiram a nomeação de um relator para a Colômbia, já que haviam convencido onze dos então doze países-membro da União Europeia a apoiar a iniciativa. Contudo, a decisão dependia da formação de um consenso e os esforços das ONGs foram frustrados pela Espanha, que bloqueou o projeto, atraindo a crítica de vários governos e, em particular, da Alemanha e Bélgica. Depois desse episódio, ainda de acordo com Andreu, o presidente Samper “pede ao Alto Comissariado [de Direitos Humanos da ONU] que crie um escritório de assistência técnica, e nós conseguimos (...) que se modificasse completamente o mandato e que fosse um escritório de assistência técnica e monitoramento” (Federico Andreu, entrevista pessoal).

colombianas ocorreu com a criação do Grupo de Trabalho Internacional, em 1987, o qual se tornaria o precursor de outras plataformas ainda hoje existentes e, em especial, da Coordenação Colômbia Europa Estados Unidos (CCEEU). Segundo Amanda Romero, ativista envolvida na criação do grupo,

“O grupo de trabalho internacional é o vovô da Coordenação [Colômbia-Europa-Estados Unidos] (...) Foi uma iniciativa que surge a partir da necessidade de produzir uns comunicados públicos internacionais para divulgar o que acontecia na Colômbia. E essa ideia da divulgação se concretizava em um boletim que se chamava “Llamado Internacional”. Creio que conseguimos fazer uns quinze “Llamados Internacionales” e minha tarefa – eu estava no CINEP (...) em 87 – minha tarefa consistiu em convocar todas as organizações de direitos humanos para que conjuntamente fizéssemos análise da conjuntura e sobre essa análise da conjuntura produzíssemos o “Llamado Internacional” e começássemos a mobilizar de maneira mais coordenada ante os sistemas da OEA e o universal da ONU de maneira que pudéssemos ter um impacto. Houve muitas discrepâncias e discussões internas, sobretudo uma oposição forte da Comissão Colombiana de Juristas [que] nesse momento considerava que não podiam aceitar uma linguagem muito radical e que aí havia gente muito radical, com os quais eles não se sentariam para dialogar. E digamos que houve bastante dificuldade de nos entender em finais dessa década dos oitenta com a CCJ. Daí então houve um tempo que se desmobilizou de alguma maneira, se desarticulou este processo em que vínhamos no grupo de trabalho internacional” (Amanda Romero, entrevista pessoal, 29 de novembro de 2012).

Apesar dos problemas e tensões que essa iniciativa enfrentou, ela obteve resultados importantes e se constituiu em um importante ponto focal de aprendizado a respeito do trabalho de *advocacy* internacional, no qual as ONGs colombianas ampliaram seus contatos com organizações governamentais e não-governamentais internacionais de direitos humanos. Dentre as atividades desenvolvidas, Romero cita a realização de informes aos comitês dos órgãos de tratados, viagens periódicas a Genebra, pedidos de visita à Colômbia dos mecanismos da Comissão de Direitos Humanos da ONU, e reuniões mensais de análise da conjuntura colombiana com várias embaixadas em Bogotá, por volta de meados da década de 1990 (Amanda Romero, entrevista pessoal, 29 de novembro de 2012). Por fim, uma nova instância mais bem sucedida de coordenação do trabalho internacional das ONGs colombianas surgiria como resultado de uma conferência organizada em Bruxelas, no Parlamento Europeu, em 1995, para o lançamento da campanha “Human Rights Now!” na Europa, desta vez contando com a participação da CCJ e de outras ONGs colombianas²⁰⁵.

²⁰⁵ Apesar de terem deixado de participar das reuniões do grupo de trabalho internacional, que continuariam a ocorrer, segundo Amanda Romero, até meados de 1995, quando então se formou a Coordenação Colômbia Europa, é importante recordar que a CCJ participou de outras tentativas de coordenação das iniciativas levadas a cabo pelas ONGs no plano internacional, como quando das reuniões da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Sobre esse ponto, Tate lembra que “Os esforços para coordenar as ações de *lobby* foram constantes, desenvolvidos durante os primeiros dias das viagens da CCJ para Genebra. Os colombianos se encontravam no fim do dia em uma das salas de conferência vazias para compartilhar os resultados do seu dia e planejar a

As várias ONGs, agências de financiamento e comitês de solidariedade europeus que se preocupavam com o caso colombiano concluíram em meados dos anos 1990 que era necessário construir uma rede de coordenação das atividades de *lobby* na Europa, que garantisse o fluxo de informações com credibilidade e propiciasse ainda um espaço adequado para o planejamento desses esforços. A conferência organizada em Bruxelas em 1995 com a finalidade de fazer um trabalho de incidência política e pressão sobre o Parlamento Europeu serviu então como oportunidade para o lançamento da *Oficina Internacional de Derechos Humanos Acción Colombia* (OIDHACO), cuja base se estruturou nessa mesma cidade com uma equipe de dois membros permanentes, uma colombiano e outro europeu²⁰⁶. Segundo Gómez (2011), foram dois os problemas principais tratados no encontro: o enquadramento (*frame*) que o governo usava para retratar o país, como o de um Estado que era vítima da violência do tráfico de drogas, e a necessidade de unificar a voz das ONGs em relação às demandas encaminhadas para a Comissão de Direitos Humanos da ONU.

Nesse mesmo ano, criou-se na Colômbia como contraparte da OIDHACO a Coordenação Colômbia-Europa, que no final da década agregaria também os Estados Unidos como foco de sua atuação. A Coordenação surgia como uma coalizão de ONGs colombianas, que organizava, dentre outras atividades, eventos e oficinas de capacitação periódicas para compartilhar informações e treinar ativistas, além de publicar um boletim regular e produzir um documento consensual para o *lobby* na Comissão de Direitos Humanos da ONU a cada

estratégia. O primeiro passo do trabalho era circular em torno da mesa, fazendo apresentações. O comparecimento em qualquer dia era primariamente de ativistas colombianos, alguns “das regiões” ou de ONGs menores, e funcionários europeus de ONGs que incluem a Colômbia em seus portfólios de *lobby* e comparecem à Comissão por vários dias. Embora não houvesse uma agenda formal, as reuniões geralmente seguiam a mesma ordem: relatos das atividades do dia e então análise da equipe da CCJ” (Tate, 2007, p. 207). Ainda de acordo com a autora, essas reuniões permitiam a CCJ “responder à crítica frequente de que eles mantêm em demasia o controle do *lobby* na Comissão ao demonstrar seus esforços de inclusão” (ibidem, p. 208).

²⁰⁶ Federico Andreu, que havia sido um dos primeiros membros da CCJ, teve que ir para o exílio em 1991 e foi um dos colombianos que, na Europa, atuou na promoção da conferência e na criação da OIDHACO, de quem foi o primeiro diretor. Ao chegar na Europa, ele recorda que já existia uma plataforma chamada Acordo Londres, uma reunião de financiadores não-governamentais que apoiavam grupos de direitos humanos colombianos e que funcionava basicamente como um espaço de análise de conjuntura e de coordenação de atividades. Sua proposta foi então a de que essa plataforma organizasse uma grande conferência e se dedicasse a um trabalho conjunto e articulado de mobilização e incidência política, sobretudo nas Nações Unidas e ante as chancelarias europeias, a fim de pressionar pela nomeação de um relator para a Colômbia. Como resultado, organizou-se a conferência em Bruxelas, auspiciada por vários parlamentares europeus, dentre os quais a presidente da Comissão de Direitos Humanos do Parlamento Europeu. Além disso, um delegado do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU e uma grande delegação de funcionários do governo colombiano também participaram do evento, que teve grande cobertura midiática e reuniu, segundo Abreu, cerca de 900 pessoas em três dias. A presença de tantas autoridades governamentais, e não só de ONGs e agências de financiamento, mostrava que as ONGs colombianas tinham se firmado como organizações dotadas de credibilidade frente ao público internacional. Diante de tal sucesso, ao final da conferência, Andreu sugeriu aos membros do Acordo Londres que se criasse então a OIDHACO (Federico Andreu, entrevista pessoal).

ano. Ela funcionava, assim, como uma ponte entre os ativistas domésticos e os atores internacionais governamentais e não governamentais.

De acordo com Alberto Yepes, membro da Coordenação Colômbia Europa Estados Unidos (CCEEU), as ONGs colombianas viram a necessidade de centralizar o seu trabalho com o objetivo de alcançar uma “informação centralizada de todas as organizações de direitos humanos que faziam parte da Coordenação com vistas a unificar a denúncia sobre o que estava acontecendo em distintos âmbitos de violação de direitos humanos, [e] conseguir as informações de todas as regiões” (Alberto Yepes, entrevista pessoal, 10 de dezembro de 2012). A partir disso, a Coordenação passou a coordenar o trabalho de incidência política com embaixadas e funcionários diplomáticos, mecanismos e relatorias específicas do sistema de direitos humanos da ONU, OIT – já que muitos sindicalistas eram assassinados –, e com o sistema interamericano de direitos humanos, por meio da provisão de informações que se dava através de audiências sobre a situação geral de direitos humanos na Colômbia que eram solicitadas pela CCEEU.

Segundo Federico Andreu, Teófilo Vasquez e Amanda Romero, que como muitos outros ativistas acompanharam esses processos, a criação da ODHACO gerou incentivos e pressões para que as ONGs colombianas ampliassem e fortalecessem a coordenação de seu trabalho no plano internacional, contribuindo, assim, portanto, decisivamente para o estabelecimento da Coordenação Colômbia-Europa, posteriormente renomeada Coordenação Colômbia Europa Estados Unidos (CCEEU)²⁰⁷. Nesse sentido, os comentários de Teófilo Vasquez são ilustrativos:

“[Houve] uma mudança na cooperação internacional que começou a obrigar que tínhamos que trabalhar de maneira coordenada, ainda que não quiséssemos muito (...) Como a grande maioria dessas organizações de direitos humanos vinham de uma matriz de esquerda, expressavam de uma ou outra maneira a sempre eterna briga quase canina da cultura política da esquerda colombiana. Os [membros] do Comitê de Direitos Humanos [CPDH] que mais ou menos são da matriz do Partido Comunista não podiam ver os [membros] do CINEP. Os do CINEP não podiam ver os do Comitê de Solidariedade com os Presos Políticos, que vem mais bem da matriz do grupo que tem sido simpatizante, entre aspas, do ELN (...) As ONGs de direitos humanos como são da matriz de esquerda expressavam todas as discussões e diferentes tonalidades em que estava dividida a esquerda radical e moderada colombiana (...) Há vezes em que conseguimos bons e importantes aspectos de ação coletiva, especialmente porque as ONGs [internacionais] que nos financiavam nos diziam: bom, mas trabalhem juntos! (...) A princípio pareceu para alguns uma imposição colonialista, ainda que sendo de setores que simpatizavam conosco, mas também colonialistas. Mas eu creio que alguns [de nós] entendíamos que era

²⁰⁷ Federico Andreu afirma que com a criação da ODHACO a proposta foi a de que, em contrapartida, as ONGs colombianas se organizassem como uma coordenação, para que eles tivessem apenas um interlocutor (Federico Andreu, entrevista pessoal).

necessário não dilapidar recursos e nos unir. E houve de tudo. Por exemplo, se criou para o trabalho internacional a Coordenação Europa (...) pela necessidade de fazer de maneira coordenada e cooperada o trabalho que realizávamos na Europa sobre a situação de direitos humanos na Colômbia. Por quê? Porque havia muitos esforços dilapidados e também porque não era somente um problema organizacional, mas também político. Porque se vários nichos de informação produziam comunicados diferentes, comunicados diferenciados, pois não íamos ter a mesma mensagem que queríamos ter na Europa” (Teófilo Vasquez, entrevista pessoal)²⁰⁸.

Todavia, para além do foco nas atividades internacionais, as ONGs colombianas se notabilizaram ainda por sua atuação doméstica em dois episódios-chave, quais sejam o *lobby* exercido durante a Assembleia Constituinte de 1991 e a participação nos trabalhos da Comissão de Trujillo. Nesses dois eventos ficariam patentes novamente os efeitos do processo de profissionalização dos grupos de direitos humanos, o qual fazia que as ONGs buscassem cada vez mais um maior engajamento com o Estado a fim de incidir na alteração de políticas públicas, diferentemente do que ocorria no passado quando a maioria desses atores se dedicava quase que exclusivamente apenas a atividades de denúncia, confrontação e protesto, manifestando grande oposição e desconfiança frente ao aparato estatal.

Durante a década de 1980, o incremento da violência política e o agravamento da situação de direitos humanos no país fizeram com que várias organizações sociais, movimentos de esquerda e ONGs de direitos humanos passassem a defender uma reforma constitucional radical a fim de promover uma maior abertura democrática do país, deixando para trás a utilização da legislação do estado de sítio e outros mecanismos legais responsáveis ora por abusos, ora por impunidade em questões envolvendo os direitos humanos. Nesse sentido, o CPDH defendia, por exemplo, a necessidade de alteração da Constituição em seu 6º. Fórum Nacional de Direitos Humanos, organizado em julho de 1989, quando então oferecia propostas para uma reforma constitucional que ampliasse o grau de democracia e a participação política no país, marcando, assim, uma ruptura com um passado caracterizado pela violência e falta de respeito às garantias e liberdades democráticas (CPDH, 2004).

Tal ideia ganhou força quando, ainda nesse mesmo ano, em agosto, Luis Carlos Galán, candidato presidencial líder nas pesquisas de intenção de voto pelo partido Liberal e membro do CPDH, foi assassinado²⁰⁹. O fato desencadeou o surgimento de um movimento estudantil conhecido como *Séptima Papeleta* que propunha a convocação de uma Assembleia

²⁰⁸ A ação combinada da OIDHACO e da CCEEU resultou em mecanismos de monitoramento e avaliação da situação de direitos humanos na Colômbia tanto por parte da Comissão de Direitos Humanos da ONU quanto do governo e Congresso dos Estados Unidos, os quais se juntariam ao trabalho do ACNUDH.

²⁰⁹ Além de Galán, também foram assassinados nessa mesma época Bernardo Jaramillo e Jaime Pardo Leal, da União Patriótica, e Carlos Pizarro Leongómez, líder do movimento guerrilheiro desmobilizado M19.

Constituinte nas eleições já programadas para 1990²¹⁰. O movimento teve apoio de várias outras organizações civis e até mesmo dos partidos políticos, e conseguiu que uma nova Constituição fosse elaborada e sancionada em 1991, substituindo o documento anterior de 1886²¹¹.

Nesse contexto, a oportunidade de influenciar a elaboração de um texto legal tão central para a vida política do país atraiu a atenção das ONGs de direitos humanos e, em particular, da CPDH, Viva la Ciudadanía e CCJ, os três grupos que exerceram maior influência e *lobby* durante a Assembleia Nacional Constituinte. Alfredo Vázquez Carrisoza, presidente do CPDH, foi eleito membro da Assembleia pela União Patriótica e exerceu um papel central na Comissão de Direitos Fundamentais, sobretudo nos debates que restringiram a legislação sobre estado de sítio (Tate, 2007, p. 130). Já com relação à ONG Viva la Ciudadanía, nesse período ela estava sendo montada no formato de uma campanha chamada “SOS Colômbia pelos direitos humanos e dos povos”. Tratava-se de um acordo entre dez organizações nacionais, dentre as quais CINEP, Fundação Social e Escola Sindical Nacional, que buscava responder à exacerbação da situação de conflito no país, mas cujos esforços rapidamente se direcionariam para a Assembleia Nacional Constituinte.

A esse respeito, Antonio Madariaga, diretor do Viva la Ciudadanía, recorda que foram organizados processos de deliberação em muitos municípios, nos quais se montavam mesas de trabalho que faziam propostas para a Assembleia. No total, segundo ele, houve cerca de doze mil mesas em todo o país, e suas considerações se somaram às propostas que o Viva la Ciudadanía já possuía para formar os insumos com as quais eles começaram então a fazer o trabalho de *lobby* e incidência política, “não só apresentando as propostas, mas também fazendo acompanhamento, em alguns casos assessoria a mais de um e uma constituinte, que estavam lá mas que não tinham as condições nem as equipes para produzir o conhecimento, estratégias e propostas que se discutiam na Constituinte” (Antonio Madariaga, entrevista pessoal, 15 de novembro de 2012). Como resultado dessa iniciativa, o Viva participou de toda a discussão sobre o capítulo de direitos fundamentais da Constituição, influenciando especialmente a discussão sobre o mecanismo de tutela e a criação da Corte Constitucional, ao apoiar “a postura de que a Constituição contemplasse um catálogo muito amplo de direitos, mas com a Corte Constitucional e a tutela, [porque] os considerávamos como instrumentos

²¹⁰ A esse respeito, consultar Dugas, J. “The Origin, Impact and Demise of the 1989-1990 Colombian Student Movement: Insights from Social Movement Theory.” *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, n. 4, pp. 807-37, 2001.

²¹¹ Segundo Bejarano et al. (2010, p. 105), “A Assembleia Constituinte de 1991 se deu a tarefa de eliminar os últimos vestígios das restrições impostas pela Frente Nacional no funcionamento da política colombiana”.

para que esse catálogo de direitos humanos se tornasse exigível” (Antonio Madariaga, entrevista pessoal, 15 de novembro de 2012).

No que se refere à CCJ, Gustavo Gallón afirma que o trabalho de *lobby* foi também bastante ativo e contou inclusive com a nomeação de uma pessoa para acompanhar presencialmente todas as discussões e debates da Assembleia, o que lhes permitiu estabelecer contatos com muitos constituintes e expor a visão da CCJ a respeito de vários temas de direitos humanos e justiça. Ainda segundo ele, todos os grupos políticos da Assembleia tiveram contatos com a CCJ, buscando-a para fazer consultas sobre temas de direitos humanos e direito internacional humanitário, e um estudo sobre estado de sítio foi publicado pela CCJ nessa mesma época para auxiliar o trabalho de lobby, junto de outros documentos com temas correlatos (Gustavo Gallón, entrevista pessoal, 14 de dezembro de 2012).

Dentre os assuntos nos quais a CCJ teria exercido maior influência, Gallón cita as questões do estado de sítio, da carta de direitos humanos, da incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos com *status* constitucional e do mecanismo de tutela, do que teria resultado um grande avanço do novo texto constitucional nos temas de direitos humanos, sem, contudo, que se tocassem nos privilégios das Forças Armadas. Em suas palavras,

“Nos procuraram bastante porque reconheceram na CCJ um corpo ou um grupo que tinha manejo do tema, digamos. E em geral estiveram de acordo com o que defendemos. Foi muito gratificante o trabalho nesse campo, com exceção do tema das forças armadas. Forças armadas, sim, nos disseram: não queremos modificar nada do que haja. Mas em matéria da carta de direitos humanos e estado de exceção e a incorporação dos tratados internacionais através do artigo 93 houve muita receptividade” (Gustavo Gallón, entrevista pessoal, 14 de dezembro de 2012).

O segundo momento-chave de atuação doméstica das ONGs colombianas de direitos humanos diz respeito, por sua vez, à Comissão de Investigação dos Acontecimentos Violentos de Trujillo, criada em 1994. Ela foi fruto de um acordo de solução amistosa no caso dos massacres ocorridos no município de Trujillo, do departamento Valle del Cauca, entre 1988 e 1990 que estavam sob análise da Comissão Interamericana de Direitos Humanos²¹². A Comissão Intercongregacional de Justiça e Paz, fundada pelo padre Javier Giraldo em 1989, e a CCJ, co-peticionária do caso, assinaram um acordo amistoso com o governo colombiano do qual resultou a formação da comissão, composta por representantes do governo, forças

²¹² No período assinalado mais de uma centena de pessoas foram torturadas e assassinadas em Trujillo, em uma combinação de violência que envolvia ações das forças militares, paramilitares e traficantes de droga.

armadas e ONGs para investigar os assassinatos cometidos, trabalho que depois ficou conhecido como a mini-Comissão da Verdade da Colômbia.

Segundo Tate (2007), a capacidade crescente das ONGs colombianas de realizar pesquisas e produzir informações confiáveis tanto sobre o contexto dos abusos quanto sobre os detalhes das violações específicas contribuíram para que a Comissão se tornasse uma realidade (cf. Tate, 2007, pp. 59-60). Vale frisar, nesse sentido, que a Comissão Intercongregacional de Justiça e Paz se havia especializado na produção de informações sobre a expansão das forças paramilitares na Colômbia e seu conhecimento a respeito desse fenômeno foi fundamental para, por um lado, reconstruir o caso como a representação de um quadro mais amplo de abusos e, por outro, enquadrá-lo como uma violação de direitos humanos dentro dos padrões internacionais (ibidem, pp. 59-60). Ademais, a chegada do caso à CIDH se explica também em razão da articulação transnacional cada vez maior dessas organizações e da aposta que ONGs como a CCJ faziam nos mecanismos internacionais de direitos humanos como uma oportunidade para atrair a atenção internacional de um público que no imediato pós-Guerra Fria demonstrava mais sensibilidade com esse tipo de temática.

Assim, em março de 1992, essas ONGs colombianas envolvidas com a documentação do caso decidiram utilizar uma estratégia até então ainda pouco testada, enviando-o para a CIDH (ibidem, p. 60). Após examinar o caso, tal organismo preparava-se para emitir um informe contra o Estado colombiano quando o diretor da Defensoria do Povo e a Comissão Intercongregacional aceitaram utilizar o mecanismo de solução amistosa como uma nova abordagem para lidar com a situação. Segundo Tate (2007), em vez de apresentar um informe condenando o Estado que seria comentado pela imprensa e depois simplesmente arquivado, defendeu-se a criação de uma comissão investigativa com membros do Estado e da sociedade civil que analisasse os assassinatos, apontasse responsabilidades individuais e recomendasse reparações para as vítimas, proposta que foi aceita pela CIDH em setembro de 1994, dando lugar à instalação da Comissão de Trujillo (ibidem).

A expansão das normas de direitos humanos na nova Constituição e as instituições que haviam sido criadas por esse texto legal como a Defensoria do Povo e a Procuradoria e *Fiscalía* Gerais foram importantes para os trabalhos da Comissão que produziu, depois de três meses, ao final dos seus trabalhos, um relatório consensual acordado entre as ONGs e os funcionários civis e militares do Estado apontando as responsabilidades estatais no caso,

aceitas pelo então presidente Samper, em janeiro de 1995²¹³. Esse reconhecimento oficial foi considerado uma grande vitória pelo movimento de direitos humanos, dada a resistência histórica do Estado de reconhecer a gravidade da situação de direitos humanos no país e suas responsabilidades (ibidem, pp. 62-3)²¹⁴. Entretanto, apesar disso, não houve punição contra os altos comandantes militares implicados no caso e a impunidade decorrente desse episódio gerou frustrações entre muitos ativistas de direitos humanos (ibidem, pp. 62-3).

Todavia, a despeito de suas limitações, a Comissão sinalizou o início de uma “lenta mudança na cultura política das ONGs, à medida que elas se direcionavam para uma cooperação mais próxima com as agências estatais”. Ademais, para além do maior engajamento com o Estado, era mais um claro indício da importância que a esfera internacional e, em particular, o sistema interamericano iriam adquirir para o trabalho das ONGs colombianas a partir dos anos 1990.

2.2 O Judiciário colombiano frente ao sistema interamericano

2.2.1 A Constituição de 1991: ampliação de direitos e fácil acesso à Corte Constitucional

A Assembleia Constituinte de 1991 constitui um importante momento de abertura do sistema político colombiano, caracterizado até então pela predominância dos partidos Liberal e Conservador durante o regime excludente da Frente Nacional (1958-1974), quando se dava “a distribuição por metades dos três poderes do Estado e a alternância dos dois partidos (Liberal e Conservador) na Presidência da República” (Bejarano et al., 2010, p. 105)²¹⁵. Mesmo depois do final desse pacto, realizado para pôr fim à ditadura do general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) e à violência que marcava a relação desses dois partidos entre 1948 e 1958, a divisão do poder e a alternância entre essas forças políticas continuariam ainda em grande medida a ser praticados, já que “subsistiram alguns dos aspectos do acordo, assim como pactos informais, que deram aos partidos tradicionais uma vantagem formidável sobre

²¹³ Os representantes da sociedade civil na Comissão eram a Comissão Intercongregacional de Justiça e Paz, a ASFADDES, CCJ, CAJAR e CSPP (Romero, 2001, p. 459).

²¹⁴ Tratava-se da primeira vez que o Estado aceitava formalmente sua responsabilidade em um caso de violação de direitos humanos.

²¹⁵ Como bem salienta Cepeda (2005), a regra de alternância e divisão do poder entre os partidos Liberal e Conservador aplicava-se também aos membros da Corte Suprema. Segundo tal regra, a presidência da república e todos os cargos em ministérios e nas assembleias municipais e dos departamentos regionais deveriam ser ocupados sucessivamente ou distribuídos perfeitamente entre esses dois partidos (Cepeda, 2005, pp. 69-70). No caso do Judiciário, os membros do então tribunal constitucional do país deviam ser “eleitos a partir das bancadas conservadora e liberal pelos próprios magistrados”, como parte de um sistema de cooptação e paridade política “introduzido com o objetivo de isolar o poder judicial de confrontações políticas” (ibidem, p. 70).

qualquer outro partido” (ibidem). No entanto, em finais dos anos 1980, os reclamos cada vez maiores por uma reforma político-constitucional capaz de enfrentar a grave crise pela qual o país passava puseram fim definitivamente a esse duopólio da política colombiana, ampliando tanto a participação política quanto o conjunto de direitos fundamentais dos colombianos²¹⁶.

A busca de uma nova Constituição respondia à percepção de que as instituições colombianas estavam fracassando em um contexto de agudização da violência, das violações de direitos humanos e dos problemas socioeconômicos. A esse respeito, Segura e Bejarano (2004) recordam que “o sistema político era percebido pela maioria dos colombianos como excludente, altamente ilegítimo e extremamente hostil à incorporação de novos partidos representando novos interesses e demandas para além dos partidos tradicionais, Liberal e Conservador” (Segura; Bejarano, 2004, p. 220). Nesse sentido, como bem aponta Dugas (1993a), havia um acordo disseminado de que “enquanto se mantivesse o regime político existente, uma solução definitiva para a crise seria impossível” (Dugas, 1993a, p. 16).

Pela primeira vez na história do constitucionalismo colombiano, o processo de elaboração da Constituição de 1991 não seria fruto nem “de uma imposição doutrinária dos vencedores sobre os vencidos, nem da supremacia ideológica de um grupo ou grupos políticos sobre outros” (Dugas, 1993a, p. 24). Pelo contrário, a escolha dos membros da Constituinte resultou em uma composição bastante pluralista, com a eleição de novos partidos e movimentos tradicionalmente excluídos da arena eleitoral e do sistema político, como a Aliança Democrática M-19 e a União Patriótica²¹⁷. Como resultado, ao contar com a presença de ex-guerrilheiros, cristãos protestantes, sindicalistas e indígenas, a Assembleia constituía “uma mistura de novos e velhos, esquerda e direita, *outsiders* e *insiders*, com nenhum [dos partidos] capturando uma maioria das cadeiras” (Segura; Bejarano, 2004, p. 221)²¹⁸.

Como consequência, nenhum partido ou movimento foi capaz de impor o novo texto, e o que prevaleceu foi um processo de negociação, donde os consensos e acordos alcançados

²¹⁶ Para uma análise mais pormenorizada tanto sobre as dinâmicas que levaram à instalação da Assembleia Constituinte quanto sobre a sua composição, ver Nunes, 2010, pp. 90-94.

²¹⁷ A União Patriótica era um partido de esquerda fundado em 1985 como parte de uma proposta política legal e institucional de diversos grupos guerrilheiros, dos quais se destacavam grupos desmobilizados do Exército de Libertação Nacional (ELN) e das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). Milhares de seus membros e ativistas foram perseguidos e exterminados fisicamente por grupos paramilitares, forças de segurança do Estado e narcotraficantes a partir de meados dos anos 1980. Em 2002 o partido perdeu seu registro e reapareceu novamente apenas em 2013. Já a Aliança Democrática M-19 era composta pelos guerrilheiros desmobilizados do Movimento 19 de abril (M-19), e deixou de existir como partido em finais dos anos 1990.

²¹⁸ De acordo com Nunes (2010, p. 94), “Os colombianos elegeram os membros da assembleia constituinte de 1991 na esteira de um período de extrema violência durante o qual o Estado se provou incapaz de salvaguardar a população civil do país. De fato, a própria existência da assembleia só foi possível por conta de um movimento popular que respondia a esse contexto violento ao apoiar líderes reformistas dos partidos tradicionais. A assembleia era então composta por um número relativamente grande de partidos políticos e movimentos sociais”.

durante as discussões produziram um documento que gerou uma ampliação dos direitos e um aprofundamento da democracia sem paralelos na história do país²¹⁹. Nascia, assim, uma Constituição que buscava controlar a arbitrariedade estatal, restringindo a legislação de estado de sítio tão utilizada até então pela presidência, e que procurava ainda favorecer e estimular a participação política, em contraposição ao caráter excludente do bipartidarismo da Frente Nacional, sem descuidar, por fim, das questões socioeconômicas, donde a figura do Estado social e democrático de direito adotada no texto legal projetava também o desígnio e compromisso com uma maior justiça social.

Uma das mais importantes instituições criadas pela nova Constituição foi a Corte Constitucional. Segundo Cepeda (2005), a nova Constituição de 1991 aprovou várias reformas que facilitaram o acesso dos cidadãos à Corte Constitucional e aumentaram sua jurisdição de revisão judicial abstrata e concreta, criando assim um novo sistema judicial que estipula regras de acesso relativamente fácil aos tribunais domésticos e no qual, ademais, a Corte adquiriu um maior protagonismo político, distanciando-se do papel até então exercido pela Corte Suprema. A esse respeito, justifica-se uma extensa citação do autor, para quem

“(...) o acesso à corte é muito fácil. A Colômbia tem, talvez, o mais aberto sistema de revisão judicial. Há quatro mecanismos de acesso à Corte: (1) a *actio popularis* de inconstitucionalidade; (2) revisão abstrata *ex-officio* de projetos de referendo, leis que aprovam tratados, legislação estatutária, e decretos de estados de emergência; (3) a revisão de projetos de lei vetados sem sucesso pelo presidente da república; e (4) a revisão discricionária do julgamento de tutela. Assim, virtualmente toda a legislação aprovada pelo congresso pode ser imediatamente sujeita à revisão judicial, bem como toda emenda constitucional (em termos formais), certos tipos especiais de decretos presidenciais, e decisões de tutela emitidas por todos os juízes no país. Com efeito, todas as decisões administrativas que violam ou ameaçam direitos fundamentais e vários tipos de “poderes privativos” estão sujeitos ao escrutínio da corte. Não é de se admirar, então, que a corte constitucional tenha emitido julgamentos sobre quase todo aspecto da vida colombiana” (Cepeda, 2005, p. 74).

Dos mecanismos de acesso à Corte Constitucional mencionados, dois são particularmente importantes, quais sejam a ação de tutela e a ação pública de

²¹⁹ Segundo Dugas (1993b), “A ausência da hegemonia perene dos partidos tradicionais abriu espaço para um processo relativamente aberto, marcado pela negociação, a qual logrou um amplo consenso sobre temas básicos” (Dugas, 1993b, p. 45). Em outro trecho, o autor salienta mais uma vez o ineditismo dessa experiência, ao afirmar que “Sua composição plural, na qual não predominava nenhuma força e onde pela primeira vez estavam presentes setores tradicionalmente marginalizados do processo de tomada de decisões, resultou ser um fato único na história política colombiana. O notável é que este pluralismo político não significou o caos. Pelo contrário, a Assembleia provou ser um cenário onde cada grupo e delegado pôde expressar seus próprios pontos de vista, e o resultado não foi uma Babel, mas sim um grande consenso político sobre temas vitais como a paz, a ampliação dos direitos individuais e coletivos, o aprofundamento da democracia, a moralização da administração pública e a modernização do Estado” (Dugas, 1993b, p. 76).

inconstitucionalidade. Com relação a esse último instrumento legal, ele pode ser utilizado por qualquer cidadão que considere que uma determinada lei ou decreto viola a Constituição, sem que seja preciso demonstrar a existência de um interesse legal específico no assunto da queixa por parte de quem apresenta a denúncia²²⁰. O procedimento tem poucas formalidades, já que não é necessária a representação de um advogado nem a comprovação de qualquer preparação profissional especial, e durante seu trâmite tanto o Procurador Geral da Nação quanto as autoridades responsáveis pela lei sujeita ao escrutínio da Corte participam do processo de apreciação da constitucionalidade da norma, ao qual podem se juntar ainda outros cidadãos favoráveis ou contrários à denúncia. Como bem frisa Cepeda (2005), a ação pública de inconstitucionalidade “foi inicialmente desenhada para desencadear a revisão abstrata da legislação, mas está cada vez mais sendo acionada para desafiar a constitucionalidade de certas provisões legais com base nos seus efeitos sobre o usufruto de direitos fundamentais” (Cepeda, 2005, p. 76).

A ação de tutela, por sua vez, é outro procedimento de queixa individual que permite a qualquer pessoa que tenha seus direitos fundamentais ameaçados o direito de iniciar um processo judicial, mesmo sem a participação ou o envolvimento de um advogado. Em conjunto com as ações públicas de inconstitucionalidade, as ações de tutela são um instrumento de litígio constitucional utilizado em grande medida, e de maneira importante, desde 1992, a fim de aplicar “provisões constitucionais relevantes em todos os tipos de circunstâncias, muitas das quais lidam com tópicos, questões e áreas inteiramente novos, os quais não tinham sido previamente regulados pela Constituição” (Cepeda, 2005, p. 75). Landau salienta que essa grande popularidade das tutelas se explica pelo fato de que elas “não são caras de iniciar, são analisadas muito rapidamente e podem ser usadas para aplicar qualquer um dos direitos “fundamentais” [presentes] na constituição contra qualquer ator público e, em muitas situações, atores privados também” (Landau, 2010, p. 339)²²¹.

²²⁰ Segundo a Corte Constitucional, “O primeiro [ponto] a ressaltar é que as demandas de inconstitucionalidade podem ser apresentadas por qualquer cidadão em exercício que considere que determinada lei ou decreto com força de lei viola a Constituição Política. (...) não se requer ser profissional nem ter um preparo especial, portanto, qualquer cidadão pelo simples fato de tê-lo pode exercer a ação pública de inconstitucionalidade”. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/otros/procedimiento.php>. Último acesso: 22 de abril de 2013.

²²¹ De acordo com as informações presentes na página eletrônica da Corte Constitucional, a ação de tutela “É um mecanismo de proteção dos direitos constitucionais fundamentais dos habitantes do território colombiano. A Constituição Nacional em seu artigo 86 dispôs que toda pessoa terá ação de tutela para reclamar ante os juízes, em todo momento e lugar, mediante um procedimento preferencial e sumário, por si mesma ou por quem atue em seu nome, a proteção imediata de seus direitos constitucionais fundamentais, quando quer que estes resultem violados ou ameaçados pela ação ou omissão de qualquer autoridade pública ou de particulares nos casos previstos na lei”. Ainda segundo o tribunal, “Não é necessário dizer quais direitos da Constituição são violados, mas é indispensável dar a informação mais completa possível dos fatos, para que assim o juiz tenha todos os

Além do fato de que os juízes devem dar prioridade à análise das ações de tutela e precisam emitir uma decisão no prazo de dez dias, a Corte Constitucional tem ainda o poder discricionário de revisar essas decisões emitidas pelos tribunais inferiores de todo o país, atividade que tem ocupado em boa medida o tempo dos seus juízes, já que “a maior parte do trabalho da Corte Constitucional lida com a revisão de ações de *tutela*, que cresceram dramaticamente em importância desde 1991” (Schor, 2009, pp. 187-8). A utilização desse mecanismo e das decisões da Corte dele resultantes “como uma forma de moeda nas disputas políticas” (ibidem, p. 188) por diversos indivíduos e grupos, dentre os quais as ONGs de direitos humanos, contribuiu, segundo Schor (2009), para a formação de uma *constituency* de usuários da Corte Constitucional, gerando não só uma nova cultura de direitos, mas também um processo de “empoderamento” do próprio tribunal e do sistema legal (ibidem).

Segundo Landau (2005), uma “visão latino-americana tradicional que minimiza o papel das Constituições ao focar-se em regras concretas” foi substituída por uma “nova visão que se foca nos princípios e valores por trás das Constituições, e assim tende a compreendê-los de forma ampla”²²² (Landau, 2005, p. 689). Nesse mesmo sentido, vale a pena citar Uprimny (2007), para quem a

“Corte Suprema, enquanto exerceu o controle constitucional, entre 1910 e 1991, teve, em geral, uma visão de sua função organicista e voltada para o aspecto das competências. Isto é, esse tribunal entendia que sua função não era tanto definir o alcance dos direitos, mas essencialmente assegurar que a divisão de competências entre os distintos órgãos do Estado fosse respeitada. O resultado é que a jurisprudência da Corte Suprema nesse período, em matéria de direitos constitucionais, foi escassa e muito tímida. Ao contrário, com a promulgação da Constituição de 1991, que tem uma ampla carta de direitos, e com a entrada em funcionamento da Corte Constitucional em 1992, a situação mudou profundamente, tanto do ponto de vista quantitativo, como qualitativo. Assim, de um lado, o número de decisões centradas na definição do alcance dos direitos fundamentais aumentou consideravelmente. E isso levou a Corte Constitucional a intervir, por meio de decisões muito controvertidas, na definição do alcance dos direitos constitucionais (...)” (Uprimny, 2007, p. 56).

Assim, se durante a vigência da Constituição de 1886 os tribunais eram “claramente subservientes ao legislativo” na questão da efetivação dos direitos (Schor, 2009, p. 188), adotando uma interpretação legalista da Carta segundo a qual as garantias constitucionais eram entendidas como prerrogativas concedidas pelo Estado para os indivíduos que podiam ser limitadas e não dispunham, ademais, de mecanismos de aplicação, a Constituição de 1991

elementos de julgamento para adotar uma decisão”. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/otros/Preguntas.php>. Último acesso: 19 de abril de 2013.

²²² Essa visão é descrita por boa parte da literatura como o neo ou novo constitucionalismo latino-americano.

representa um panorama distinto e um importante momento de ruptura no tocante ao sistema judicial. Isso porque o novo texto constitucional apresenta um conjunto muito mais vasto de direitos humanos que podem ser executados pelas cortes por meio de instrumentos concretos como a ação de tutela, o que fez inclusive com que a Corte Constitucional assumisse uma posição de vanguarda nas discussões sobre a justiciabilidade dos direitos e na aplicação da técnica de ponderação (*balancing tests*), tomando o lugar das autoridades eleitas “como o guardião principal de direitos” (Schor, 2009, p. 188). Como resultado, “a Corte tem usado esse novo estilo de raciocínio jurídico-legal para formar uma jurisprudência progressista que tanto fornece resultados para grupos há muito marginalizados do poder político quanto aprofunda as bases sociais da democracia em uma sociedade marcada pela desigualdade” (Schor, 2009, pp. 191-192).

Para Nunes, “a CC [Corte Constitucional] não só abraçou a sua autoridade de proteger os direitos constitucionais através da tutela, mas também usou esse mecanismo para demandar ação positiva do Estado na promoção da aspiração constitucional” (Nunes, 2010, p. 8), o que “não só abriu uma nova era de constitucionalismo social, mas também derrubou o tradicional mito da separação de poderes ao passar por cima do prestigioso trabalho legislativo e do já reconhecido presidencialismo colombiano” (Betancur, 2003, p. 57). Nesse sentido, embora o presidente César Gaviria (1990-1994) tivesse excluído os direitos sociais das listas de prerrogativas constitucionais judicializáveis durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, os juízes da Corte Constitucional se negaram a executar somente os direitos negativos e passaram a examinar garantias positivas como o direito ao mínimo vital e o direito à saúde, dando início assim a uma série de relevantes decisões sobre direitos sociais, as quais seriam coroadas pela doutrina do Estado de Coisa Inconstitucional, por meio da qual o tribunal declara que as condições de vida de partes importantes da população contrariam os mandatos constitucionais do Estado social de Direito para, em seguida, determinar que o Estado tome todos os procedimentos necessários para resolver a situação, muitas vezes estipulando as medidas concretas e cronogramas de ação (cf. Nunes, 2010, pp. 161-166).

2.2.2 A Corte Constitucional frente ao direito internacional dos direitos humanos

Além da ampliação dos direitos fundamentais, a Constituição de 1991 e a jurisprudência da Corte Constitucional romperam uma antiga tradição de escassa, e às vezes até mesmo nula, relevância do direito internacional no marco jurídico colombiano (Uprimny,

2008; Maya, 2008). A esse respeito, Uprimny salienta que, durante a vigência da Constituição de 1886, a Corte Suprema, então responsável por exercer o controle de constitucionalidade, “desaproveitou, em várias ocasiões, e com argumentos pouco convincentes, a oportunidade de constitucionalizar os instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pela Colômbia” (Uprimny, 2001, p. 112)²²³, de tal modo que antes da entrada em vigor da Constituição de 1991 é possível afirmar que as normas internacionais de direitos humanos não tinham qualquer aplicação prática na Colômbia, como comprova uma pesquisa empírica de um grupo de juízes e da CCJ – então Comissão Andina de Juristas Seccional Colombiana –, apresentada pelo juiz Carlos Valencia García, da Sala Penal do Tribunal de Bogotá, em um seminário de 1989.

A partir da aplicação de um *survey* entre juízes e promotores da área penal de Bogotá, tal pesquisa demonstrou que, nos diversos grupos consultados, “a falta de informação sobre as fontes internacionais de direitos humanos variava de 62% a 100%, e que sua utilização em conceitos e decisões jurídicas resultava quase inexistente” (Valencia, 1990, p. 110). O estudo ressaltava, ademais, que esse quadro deveria ser ainda pior nas outras regiões do país, pois se a situação era de desconhecimento e falta de utilização dos pactos e tratados de direitos humanos nos tribunais de Bogotá, “a cidade onde se dispõe de maior número de livrarias, bibliotecas e faculdades de Direito, portanto, de maiores oportunidades para se informar e discutir sobre o tema” (ibidem, p. 110), era lógico supor que em outras localidades a distância frente ao direito internacional dos direitos humanos entre os operadores jurídicos do Direito fosse tão grande ou até maior do que na capital²²⁴.

No entanto, a questão da ausência de aplicação judicial das normas internacionais de direitos humanos não se limitava apenas a um problema da formação dos juízes e promotores vinculados aos tribunais inferiores. Na cúpula do sistema judicial a própria Corte Suprema em mais de uma oportunidade “negou-se sempre a considerar que a violação dos tratados de direitos humanos ratificados pela Colômbia pudesse ser uma causa de inexecutabilidade [de leis domésticas], com o que rechaçou toda possibilidade de incorporar esses tratados no bloco de constitucionalidade” (Uprimny, 2008 p. 43), apesar de que a Colômbia havia ratificado um

²²³ Rodrigo Uprimny, “El bloque de constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal”, in Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional*, volume I, Bogotá, 2001, pp. 112 e seguintes.

²²⁴ Uprimny (2002) frisa que o próprio juiz Carlos Valencia era uma das poucas exceções frente a esse quadro, já que poucos meses antes de ser assassinado emitiu decisões nos dias 27 e 29 de abril de 1989, e depois em 15 de maio desse mesmo ano, por meio das quais anulou a proibição da liberdade provisória pretendida pelo Decreto 1203 de 1987, fundando-se, para tanto, na supremacia do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos sobre a legislação do estado de exceção (Uprimny, 2002, n.8, p. 58).

grande número de tratados de direitos humanos nos anos 1960 e 1970, como a Convenção Americana de Direitos Humanos, os Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas e vários convênios da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Em 1972, por exemplo, um cidadão iniciou uma ação contra o decreto lei 2339 de 1971, por considerar que esse texto legal afrontava vários dos direitos reconhecidos pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que havia sido aprovado previamente pela Colômbia por meio da lei 74 de 1968. Frente à reclamação, a Corte Suprema simplesmente se negou a analisar o caso, argumentando que no exercício da sua jurisdição constitucional “somente lhe é permitido confrontar a lei com os textos da Carta, cuja integridade se lhe confiou. Portanto, não procede o exame da ação de violação do artigo 1º. da citada Lei 74 de 1968”²²⁵.

Em um caso posterior, a Corte Suprema novamente reafirmaria seu entendimento de que uma lei doméstica só poderia ser declarada como inconstitucional e, assim, ser anulada, quando confrontada com o texto constitucional, e nunca tendo por base um tratado de direitos humanos, ainda que ele tivesse sido devidamente incorporado à legislação doméstica. Em sentença de 1 de dezembro de 1988, a Corte Suprema declarou a constitucionalidade do decreto 2201 de 1988, que, ao ser expedido dentro do estado de sítio, autorizava o Ministério do Trabalho a suspender a personalidade jurídica dos sindicatos, federações e confederações sindicais que estimulassem, promovessem, organizassem ou dirigissem atividades de greve, apesar de que tal medida desrespeitava flagrantemente o convênio 087 da OIT, aprovado pela lei 26 de 1976. A respeito então da dúvida sobre se a violação do convênio da OIT causava ou não a inconstitucionalidade do decreto, o tribunal declarou que

“A Corte considera que não têm razão os impugnadores ao apontar violações da Carta pelo desconhecimento de convênios internacionais, para o qual basta reiterar sua jurisprudência no sentido de que nos processos de inexecutabilidade a confrontação das normas acusadas para qualificar sua validade só pode ser feita com as disposições da Carta constitucional e nunca com normas do direito internacional, pois a infração destas é estranha à jurisdição nacional da Corte, expõe problemas interestatais, que escapam de sua competência e não implicam violação direta da Constituição”²²⁶.

Essa postura mudaria, contudo, com a aprovação da nova Constituição e a criação da Corte Constitucional, que passou então a tratar do controle de constitucionalidade no lugar da

²²⁵ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia del 23 de marzo de 1973, MP Eustorgio Sarria, *Gaceta Judicial* No 2390-2391, p 105. Citado em Uprimny, 2005, p. 10.

²²⁶ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia del 10 de diciembre de 1988, MP Dr. Carlos Medellín Forero. Citado em Uprimny, 1990, p. 98.

Corte Suprema. Diferentemente do texto legal de 1886, a Constituição de 1991 demonstra uma clara abertura aos tratados de direitos humanos, o que facilitou que os juízes colombianos outorgassem força jurídica constitucional a vários dos direitos previstos nesses acordos a partir de outra grande inovação promovida pela Corte Constitucional, qual seja a incorporação do conceito de bloco de constitucionalidade à sua jurisprudência, mecanismo que tem sido utilizado para incorporar os padrões normativos do Direito Internacional dos Direitos Humanos de maneira vigorosa ao ordenamento jurídico colombiano.

Segundo Uprimny, a noção de bloco de constitucionalidade se refere à existência de “uma série de normas que fazem parte da Constituição por mandato do próprio texto constitucional sem que necessariamente se encontrem explicitadas nele” (Uprimny, 2008, p. 58), o que significa que “uma Constituição pode ser normativamente algo mais que o próprio texto constitucional, isto é, que as normas constitucionais, ou ao menos supralegais, podem ser mais numerosas que aquelas que podem ser encontradas no articulado da Constituição escrita” (ibidem, p. 31)²²⁷. No caso colombiano, em particular, a jurisprudência da Corte Constitucional tem afirmado, a partir da interpretação de alguns artigos da Constituição, que as normas que integram esse bloco de constitucionalidade sem fazer parte do texto constitucional são essencialmente as normas internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário²²⁸.

²²⁷ Segundo a Corte Constitucional, “O bloco de constitucionalidade está composto por aquelas normas e princípios que, sem aparecer formalmente no articulado do texto constitucional, são utilizados como parâmetros do controle de constitucionalidade das leis, uma vez que foram normativamente integrados à Constituição por diversas vias e por mandato da própria Constituição. São, pois, verdadeiros princípios e regras de valor constitucional, isto é, são normas situadas no nível constitucional, apesar de que possam às vezes conter mecanismos de reforma diversos ao das normas do articulado constitucional *stricto sensu*” (Corte Constitucional, Sentença C-225/95, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>). Em outra sentença, a Corte deixa ainda mais clara a definição e importância do bloco de constitucionalidade, ao afirmar que “as normas do bloco operam como disposições básicas que refletem os valores e princípios fundacionais do Estado e também regulam a produção das demais normas do ordenamento doméstico. Dado o status constitucional que lhes confere a Carta, as disposições que integram o bloco superior cumprem a quádrupla finalidade que lhes atribui Bobbio, qual seja: servir de i) regra de interpretação a respeito das dúvidas que podem ser suscitadas no momento de sua aplicação; ii) a de integrar a normatividade quando não exista norma diretamente aplicável ao caso; iii) a de orientar as funções do operador jurídico, e iv) a de limitar a validade das regulações subordinadas” (Corte Constitucional, Sentença C-067/03, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm>). Todas essas sentenças e as que são comentadas a seguir no texto podem ser consultadas a partir do mecanismo de busca da página eletrônica da Corte Constitucional colombiana: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>. Acesso: 25 de abril de 2015.

²²⁸ Uprimny (2008) faz uma importante precisão sobre os limites do bloco de constitucionalidade, ao destacar que, como regra geral, em razão da cláusula de supremacia constitucional, a Constituição prevalece sobre os tratados no ordenamento jurídico interno, de modo que o tratamento constitucional privilegiado conferido aos tratados de direitos humanos e direito internacional humanitário não se estende para outros tipos de tratados internacionais (Uprimny, 2008, p. 56). A esse respeito, consultar a sentença C-400 de 1998 da Corte Constitucional. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-400-98.htm>. Acesso: 25 de abril de 2015.

Nesse sentido, com relação à abertura da Constituição de 1991 e ao *status* legal que ela confere aos instrumentos internacionais de direitos humanos, os artigos 93, 94 e 214 são os responsáveis por atribuir a tais normas uma importante força jurídica interna e têm sido utilizados, por conseguinte, pela Corte Constitucional para chegar à conclusão de que elas seriam parte então do bloco de constitucionalidade. Com relação ao artigo 93, ele estabelece no seu primeiro inciso que “Os tratados e convênios internacionais ratificados pelo Congresso, que reconhecem os direitos humanos e que proíbem sua limitação nos estados de exceção, prevalecem na ordem interna”. Em seguida, o mesmo artigo estipula no seu segundo inciso que “Os direitos e deveres consagrados nesta Carta se interpretarão de conformidade com os tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pela Colômbia”²²⁹. Desse modo, o texto constitucional reconhece, por um lado, a prevalência constitucional para os tratados nos casos de direitos humanos intangíveis, i.e., aqueles que não podem sofrer restrições ou ser suspensos, nem mesmo durante estados de exceção²³⁰, o que fez com que a Corte Constitucional passasse a tratar o inciso primeiro do artigo 93 como o dispositivo integrador das normas internacionais de direitos humanos ao bloco de constitucionalidade (Arango, 2004, p. 82). Além disso, o inciso segundo desse mesmo artigo ainda obriga que todos os outros direitos constitucionais, inclusive os que possam vir a ser suspensos, sejam sempre aplicados e analisados com base no que está estabelecido nos tratados internacionais de direitos humanos, o que equivale a uma integração do Direito Internacional que se dá por meio da interpretação, quando então o alcance e teor dos direitos e garantias reconhecidos

²²⁹ COLÔMBIA. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, 1991. Disponível em: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html>. Acesso em: 21 mai. 2013.

²³⁰ Na sentença C-295-93, o juiz Carlos Gaviria Díaz explica a abrangência do primeiro inciso do artigo 93. Segundo ele, “Agora, convém precisar o alcance e significado do artigo 93 constitucional no sentido de assinalar que este não se refere a todos os direitos humanos consagrados nos tratados e convênios internacionais em si mesmo e de por si, mas só àqueles cujos instrumentos internacionais <<proíbem sua limitação nos estados de exceção>>, isto é, que para que tenha lugar a prevalência ou superioridade dos tratados e convênios internacionais na ordem interna é necessário que se deem os dois supostos em conjunto, de uma parte, o reconhecimento de um direito humanos, e de outra que seja daqueles cuja limitação seja proibida durante os estados de exceção. Assim as coisas, o artigo 93 da lei fundamental deve ser necessariamente interpretado em relação com o artigo 214-2 ibidem, que proíbe a suspensão dos direitos humanos e liberdades fundamentais durante os estados de exceção. Nessa ordem de ideias, os direitos humanos, para os fins e propósitos do artigo constitucional em estudo, são aqueles rigorosamente essenciais para o indivíduo, vale citar a título de exemplo, o direito à vida, à integridade pessoal, a não ser escravizado, torturado, desterrado, desaparecido forçadamente, o direito à liberdade pessoal etc.”. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-295-93.htm>. Essa posição foi reafirmada na sentença C-225-95 pelo juiz Alejandro Martínez Caballero, op.cit.. Todas essas sentenças podem ser consultadas a partir do mecanismo de busca da página eletrônica da Corte Constitucional colombiana: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>.

pela legislação doméstica têm por base e por guia os fundamentos e critérios dos convênios internacionais²³¹.

Na tese defendida na sentença T-1319 de 2001²³², reiterada pela Corte em sentenças de unificação posteriores, como as 058/03²³³ e 067/03²³⁴, os juízes deixam claro que, “por um lado, o art. 93 permite a inclusão de novos direitos no *corpus iuris* constitucional e, por outro lado, para os direitos reconhecidos na Carta, torna necessária uma valoração à luz dos tratados firmados pela Colômbia” (ProFis-GIZ, 2012, p. 138). De acordo com a Corte, “O inciso segundo, por sua vez, ordena que os direitos e deveres previstos na Constituição se interpretem de conformidade com os tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pela Colômbia”, o que exige que “o direito humano ou dever tenham seu equivalente na Constituição, mas não requer que o tratado faça referência a um direito não suspendível em estados de exceção” (Sentença T-1319/01, Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny, p. 17), exigência aplicável apenas ao conjunto de direitos humanos internacionais intangíveis mais fundamentais que gozam de status constitucional dentro do bloco de constitucionalidade.

No que tange, por sua vez, ao artigo 94, outro importante dispositivo de abertura da Constituição de 1991 aos tratados internacionais de direitos humanos, trata-se de uma cláusula de direitos inominados, pois afirma que “A enunciação dos direitos e garantias contidos na Constituição e nos convênios internacionais vigentes não deve ser entendida como negação de outros que, sendo inerentes à pessoa humanas, não figurem expressamente neles”²³⁵. Em outras palavras, esse artigo deve ser entendido como “uma janela que a própria Carta abre para que os direitos inerentes às pessoas que não se encontrem no Direito positivo interno possam integrar-se ao ordenamento jurídico recorrendo ao Direito Internacional” (ProFis-GIZ, 2012, p. 136). O uso desse mecanismo fica claro, por exemplo, na sentença C-580/02, quando a Corte Constitucional declarou que a Convenção Interamericana sobre Desaparecimentos Forçados fazia parte do bloco de constitucionalidade, no sentido de que

²³¹ Nesse sentido, se o inciso primeiro não integra esses direitos restringíveis ao bloco de constitucionalidade, o inciso segundo lhes concede um importante efeito no Direito interno, já que deve recorrer-se sempre a eles para efeitos de interpretação dos direitos consagrados na Constituição.

²³² Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/t-1319-01.htm>. Acesso: 28 de abril de 2015.

²³³ Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/SU058-03.htm>. Acesso: 28 de abril de 2015.

²³⁴ Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-067-03.htm>. Acesso: 28 de abril de 2015.

²³⁵ COLÔMBIA. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, 1991. Disponível em: <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html>. Acesso em: 21 mai. 2013.

mesmo as garantias adicionais desse convênio que não tivessem sido reconhecidas pelo artigo 12 da Constituição, sobre desaparecimentos forçados, não poderiam ser desconsideradas ou negadas. A decisão estipula que

“Apesar de que a presente Convenção não constitui em estrito sentido um tratado de direitos humanos, mas sim um mecanismo de erradicação do delito, compartilha com aqueles o mesmo fim protetor dos direitos essenciais das pessoas. Em tal medida, pode afirmar-se que desde um ponto de vista teleológico a Convenção reconhece os direitos humanos e estabelece mecanismos que contribuem em grande medida à sua proteção. Portanto, em conformidade com o artigo 93 da Carta e em concordância com o artigo 94, aquelas garantias adicionais da Convenção que não estejam expressas na Carta Política ou adscritas diretamente a ela, fazem parte do bloco de constitucionalidade *lato sensu*. Isto é, constituem parâmetros para a interpretação dos alcances do artigo 12 constitucional” (Corte Constitucional, Sentença C-580/02)²³⁶.

Por fim, o artigo 214, que regula os estados de exceção e constitui outro importante dispositivo de abertura da Constituição às normas internacionais de direitos humanos, dispõe no seu inciso segundo que, mesmo nesses momentos de crise, “Não poderão ser suspensos os direitos humanos nem as liberdades fundamentais. Em todo caso se respeitarão as regras do direito internacional humanitário” que adquirem, assim, por conseguinte, o mesmo status de direitos intangíveis, i.e., não restringíveis, requerido pelo artigo 93 para o ingresso no bloco de constitucionalidade. Já em uma de suas primeiras decisões, na sentença C-574 de 1992 que revisou a constitucionalidade do Protocolo I dos Convênios de Genebra, a Corte Constitucional concluiu, com base nos artigos 93, 94 e 214 da Constituição, que o texto constitucional havia conferido ao Direito Internacional Humanitário um *status* constitucional, e que, além disso, ocorreria uma incorporação automática dessa normatividade ao ordenamento interno independentemente da ratificação desses instrumentos. A sentença chegou então às seguintes conclusões:

“Primeira. A Carta reconhece plenos efeitos jurídicos aos tratados e convênios – devidamente ratificados – concernentes aos direitos humanos (art. 93). Isso indica que os constituintes não ignoraram a existência desse amplo e promissor ramo que é o direito internacional dos direitos humanos, cujas algumas características já tivemos ocasião de indicar.

Segunda. Ademais, ela reconhece também plenos efeitos jurídicos às regras do direito internacional humanitário, particularmente durante a vigência dos denominados Estados de Exceção (art. 214-2). É claro, pois, que as faculdades do governo durante tais estados encontram limites efetivos que operam ainda antes da vigência da lei estatutária a que faz menção a mesma disposição constitucional. O que significa, nem mais nem menos, que as regras do direito internacional

²³⁶ O artigo 12 da Constituição colombiana estipula que “Ninguém será submetido a desaparecimento forçado, a torturas nem a tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes”. Op.cit. A sentença C-580/02 pode ser consultada em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-580-02.htm>. Acesso: 16.mai.2015.

humanitário são hoje, - por vontade expressa do Constituinte -, normas obrigatórias per se sem ratificação alguma prévia ou sem expedição de norma reguladora. E o são “em todo caso” como indica significativamente a própria Carta. Nestas condições, não há dúvida que o direito internacional humanitário constitui um dos mais eficazes instrumentos de proteção do núcleo comum que compartilha com os direitos humanos, tal como assinala a mais autorizada doutrina.

Terceira. Por virtude do texto expresso do artigo 94, podem considerar-se incorporados aos direitos e garantias reconhecidos pela Carta todos aqueles que sejam inerentes à pessoa humana. Assim se reconhece sua identidade universal, a qual constitui o fundamento ontológico do direito interacional humanitário na Constituição vigente” (Corte Constitucional, Sentença C-574/92)²³⁷.

Apesar da abertura da Constituição de 1991 às regras internacionais de direitos humanos, expressa nesses três artigos, um potencial confronto normativo envolvendo os artigos 4º. e 93 teve de ser solucionado pela Corte Constitucional, já que enquanto o primeiro dispositivo estipulava a supremacia da Constituição como “norma de normas”, o artigo 93 estabelecia que os tratados de direitos humanos prevaleciam na ordem interna. Nesse conflito que recriava os termos do debate clássico que opõe tradicionalmente as teses dualista e monista, as quais defendem, respectivamente, a primazia da Constituição, por um lado, e dos tratados internacionais por outros, “a Corte Constitucional, de maneira salomônica, deu a seguinte solução: se há duas disposições constitucionais aparentemente contrárias, o artigo 4º. que dá primazia à Constituição e o artigo 93 que dá primazia aos tratados internacionais, isso quer dizer que estão no mesmo nível hierárquico” (Uprimny, 2008, p. 46). Nesse sentido, a solução encontrada pela Corte no que diz respeito à relação entre os tratados de direitos humanos e a Constituição foi a de adotar a tese de que ambos compartilham do mesmo nível de hierarquia e de força normativa interna, em conformidade com a figura do bloco de constitucionalidade (ibidem, pp. 46-7).

Desse modo, desde seus primeiros anos, a Corte Constitucional estabeleceu a interpretação de que “(...) o único sentido razoável que se pode conferir à noção de prevalência dos tratados de direitos humanos e de Direito Internacional Humanitário (C.P., arts. 93 e 214, inciso 2º.) é que estes formam com o resto do texto constitucional um “bloco de constitucionalidade”, cujo respeito se impõe à lei” (Corte Constitucional, Sentença C-

²³⁷ Disponível em: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-574-92.htm>. Acesso: 28 de abril de 2015. A participação do Direito Internacional Humanitário no bloco de constitucionalidade seria reafirmada em outras ocasiões, como na sentença C-578-95, quando o juiz Eduardo Cifuentes Muñoz afirmava que “Os princípios do direito internacional humanitário contidos nos Convênios de Genebra e em seus dois Protocolos, pelo fato de constituírem um catálogo ético mínimo aplicável a situações de conflito nacional ou internacional, amplamente aceito pela comunidade internacional, fazem parte do ius cogens ou direito consuetudinários dos povos”. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-578-95.htm>. Acesso: 28 de abril de 2015.

225/95, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero)²³⁸. Como resultado, “se harmoniza plenamente o princípio de supremacia da Constituição, como norma de normas (C.P., art. 4º.), com a prevalência dos tratados ratificados pela Colômbia, que reconhecem os direitos humanos e proíbem sua limitação nos estados de exceção (C.P., art. 93)” (ibidem). Em outras palavras, tem-se uma situação na qual “se a Constituição é norma aplicável e tais tratados [de direitos humanos] estão integrados a ela, então é claro que o operador jurídico deve aplicar internamente as normas internacionais de direitos humanos” (Uprimny, 2008, p. 58)²³⁹.

Assim, em suma, como bem aponta Uprimny,

“(...) a Corte Constitucional interpretou, desde o início de suas atividades, os artigos 93, 94 e 214 da Carta a fim de potencializar a força jurídica interna dos convênios internacionais de direitos humanos e reconhecer eficácia constitucional a direitos e princípios que não apareciam expressamente na norma fundamental. Por isso, desde as suas primeiras decisões, e ainda que não tivesse usado a expressão, a Corte Constitucional admitiu a existência de um bloco de constitucionalidade, pois era claro que existiam direitos e princípios de valor constitucional, e inclusive supraconstitucional, que não se encontravam diretamente no articulado constitucional” (Uprimny, 2005, p. 16)²⁴⁰.

Com o passar dos anos, a Corte Constitucional tentou tornar mais precisa a definição do bloco de constitucionalidade para evitar ambiguidades na definição do conceito, fazendo, para tanto, desde 1997, uma diferenciação entre o bloco em sentido estrito e em sentido amplo. No sentido *stricto sensu*, o bloco de constitucionalidade está formado “por aqueles princípios e normas de *valor constitucional*, os quais se reduzem ao texto da Constituição propriamente dita e aos tratados internacionais que consagrem direitos humanos cuja

²³⁸ Corte Constitucional, Sentença C-225/95, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>. Acesso: 16.mai.2015.

²³⁹ Assim, se no passado “os juízes podiam ter perplexidades frente a uma eventual contradição entre um tratado de direitos humanos e a constituição, pois podiam ter dúvida entre aplicar a Carta, em função do respeito da supremacia constitucional, ou o tratado, para não comprometer a responsabilidade internacional”, agora os tratados de direitos humanos se encontram integrados à Constituição, de modo que o “eventual conflito normativo não deve ser resolvido em função do princípio hierárquico, mas sim do princípio de favorabilidade ou *pro hómine*” (Uprimny, 2008, p. 58), segundo o qual deve aplicar-se a norma que ofereça mais garantias e direitos em cada caso específico.

²⁴⁰ Outro artigo relevante de abertura da Constituição às normas internacionais é o artigo 53, segundo o qual “Os convênios internacionais do trabalho devidamente ratificados fazem parte da legislação interna”. Com base nesse artigo, a Corte Constitucional concluiu que todos os convênios da OIT que regulem direitos humanos no âmbito trabalhista fazem parte também do bloco de constitucionalidade. Segundo a Corte, “Não teria coerência que se protegessem todos os direitos humanos menos os que se refiram ao direito ao trabalho, quando na Constituição de 1991 o trabalho é um direito fundante (artigo 1º C.P.), uma finalidade da própria Carta (Preâmbulo), um direito fundamental (artigo 25). Como consequência, os Convênios da OIT integram o “Bloco de Constitucionalidade” em virtude do inciso 2º do artigo 93 da C.P. e tal característica se reforça com o determinado no inciso 4º do artigo 53 ibidem” (Sentença T-1303 de 2001). Como resultado, as recomendações formuladas pelo Conselho Administrativo da OIT são obrigatórias (cf. Comissão Colombiana de Juristas, 2003, p. 10).

limitação se encontre proibida durante os estados de exceção” (Corte Constitucional, Sentença C-191/98)²⁴¹, em conformidade com o inciso primeiro do artigo 93 da Constituição.

Já a segunda categoria, denominada pela Corte Constitucional como *lato sensu*, é aquela composta por todas as normas de diversa hierarquia legal que, mesmo sem terem *status* constitucional, servem como parâmetros para levar a cabo o controle de constitucionalidade da legislação, podendo acarretar a invalidação de uma norma legal submetida a controle (Uprimny, 2008, pp. 51-2). Segundo a Corte,

“é possível afirmar que aquelas normas que pertençam ao denominado bloco de constitucionalidade *lato sensu* se caracterizam por: (1) ser parâmetro para efetuar o controle de constitucionalidade do direito interno; (2) ter um status normativo superior às leis ordinárias (em alguns casos são normas constitucionais propriamente ditas e, em outros casos, ostentam uma hierarquia intermediária entre a Constituição e a lei ordinária); e, (3) formar parte do bloco de constitucionalidade graças a uma remissão expressa efetuada por alguma disposição constitucional” (Corte Constitucional, Sentença C-191/98).

Posteriormente, a Corte desenvolveu em algumas sentenças uma tese menos restritiva de que todos os tratados de direitos humanos têm *status* constitucional, ainda que os incisos primeiro e segundo do artigo 93 cumpram funções distintas. Isso deveria levar obviamente, em última instância, à incorporação tanto dos tratados incorporados pela cláusula hierárquica do inciso primeiro do artigo 93 quanto dos tratados incorporados para efeitos hermenêuticos pela cláusula interpretativa do inciso segundo desse mesmo artigo ao bloco de constitucionalidade em sentido estrito (cf. Sentenças C-10/2000; T-1303/2001; T-1319/2001; T-1319/2002; C-551/03; SU-058/03 e C-038/04).

No entanto, problemas e certas confusões conceituais sobre o significado e limites do conceito não foram sanados por completo, já que em outras sentenças, como a C-401 de 2005, a Corte Constitucional declarou que a única norma que incorpora tratados de direitos humanos ao bloco em sentido estrito é o inciso primeiro do artigo 93, o que torna necessário que as normas façam referência a direitos que não possam ser derogados ou limitados, com o que o tribunal novamente se apegava à anterior distinção entre os sentidos estreito e amplo do bloco. A esse respeito, Uprimny frisa que

“se o inciso segundo do artigo 93 da Constituição ordena que os direitos constitucionais devem ser interpretados em conformidade com os tratados de direitos humanos ratificados pela Colômbia, como pode então negar-se o status constitucional que têm esses tratados, ao menos para determinar o alcance de

²⁴¹ Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-191-98.htm>. Acesso: 28 de abril de 2015.

direitos já reconhecidos pela Constituição, sem importar que façam ou não referência a direitos limitáveis em estados de exceção? Entretanto, por uma espécie de inércia jurisprudencial, a Corte seguiu mantendo em certas sentenças a tese de que a norma que incorporava direitos contidos em tratados era basicamente o inciso primeiro do artigo 93” (Uprimny, 2008, p. 77).

Apesar dessas incongruências e independentemente das teses defendidas, o que importa é que “os tratados de direitos humanos ratificados pela Colômbia têm todos claramente aplicação direta na ordem interna, tendo a maioria deles força constitucional”²⁴². Ainda segundo Uprimny, essa distinção, em termos de hierarquia constitucional, entre o bloco de constitucionalidade em sentido estrito e amplo não tem de maneira geral maior impacto na prática jurídica, porque, em todos os casos, “os operadores judiciais devem levar em conta todas as normas integrantes do “Bloco de Constitucionalidade” ao decidir um caso específico” (Uprimny, 2008, p. 80), considerando, para tanto, “todos os princípios e direitos incorporados ao bloco que sejam relevantes para o assunto particular, sem que importe muito que se trate de princípios que integram o bloco em sentido estrito ou em sentido lato” (ibidem, p. 78)²⁴³.

Além disso, mesmo nos casos de tratados que fazem referência a direitos limitáveis e que, portanto, fazem parte do bloco em sentido amplo, sem *status* constitucional, a Corte nunca utilizou a tese da diferenciação do bloco para afirmar que no caso de um confronto normativo entre esses tratados e a Constituição deve prevalecer, por uma questão de superioridade hierárquica, a regulação constitucional, ainda que o direito reconhecido pela Constituição seja menos favorável que a norma prevista em um desses tratados. Pelo contrário, “a Corte tem defendido sistematicamente (...) o princípio *pro hómine*, segundo o qual deve aplicar-se a norma mais favorável aos direitos humanos, seja esta a do tratado ou a da Constituição” (ibidem, p. 78), não importando, nesse sentido, se o tratado tem ou não *status* constitucional dentro do bloco de constitucionalidade, o que leva Uprimny a concluir, depois de uma exaustiva análise da jurisprudência da Corte, que

“estamos frente a uma imprecisão conceitual da Corte, sem maiores consequências jurídicas práticas para os operadores jurídicos. Esta conclusão se confirma pelo fato de que em muitas outras sentenças recentes a Corte continua reconhecendo a força constitucional das normas internacionais de direitos humanos, apesar de que sejam limitáveis em estados de exceção” (ibidem, p. 79).

²⁴² Uprimny, Rodrigo; Uprimny, Inés Margarita; Parra, Oscar. *Derechos humanos y derecho internacional humanitario: Módulo de autoformación*. Bogotá: Fundación Social, Consejo Superior de la Judicatura, 2006, p. 45.

²⁴³ Em outro trecho, o autor reafirma que, a despeito das categorias utilizadas sobre o bloco de constitucionalidade, “o conjunto da legalidade ordinária deve ser interpretado à luz dos princípios e direitos incorporados ao “Bloco de Constitucionalidade”, tanto em sentido lato como em sentido estrito” (Uprimny, 2008, p. 84).

Mas se a Constituição de 1991 e a jurisprudência da Corte Constitucional constitucionalizaram os tratados de direitos humanos, o que pode ser dito mais especificamente sobre a força normativa conferida à jurisprudência e às decisões de instâncias internacionais de direitos humanos como a Corte e Comissão Interamericanas de Direitos Humanos? No que tange, em primeiro lugar, à jurisprudência dos mecanismos internacionais de direitos humanos, em geral a Corte Constitucional tem reafirmado a posição de que se trata de “uma doutrina particularmente importante e relevante quando se vão interpretar os direitos constitucionais” (Uprimny, 2008, p. 93). Isso porque se os juízes estão obrigados a interpretar os direitos constitucionais à luz dos tratados, então é óbvio que a interpretação que os próprios órgãos internacionais de controle desses tratados fazem a respeito desses textos legais deve assumir um lugar de destaque, como elemento hermenêutico, na atividade dos operadores judiciais. Nesse sentido, na sentença C-010 de 2000 que teve como Magistrado Ponente o juiz Alejandro Martínez, a Corte manifesta esse entendimento, afirmando que

“A Corte coincide com o interveniente em que nesta matéria é particularmente relevante a doutrina elaborada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que é o órgão judicial autorizado para interpretar autorizadamente a Convenção Interamericana. De fato, como indicou em várias oportunidades esta Corte Constitucional, na medida em que a Carta assinala no artigo 93 que os direitos e deveres constitucionais devem ser interpretados “em conformidade com os tratados internacionais sobre direitos humanos ratificados pela Colômbia”, é inegável que a jurisprudência das instâncias internacionais encarregadas de interpretar esses tratados constitui um critério hermenêutico relevante para estabelecer o sentido das normas constitucionais sobre direitos fundamentais” (Corte Constitucional, Sentença C-010/00)²⁴⁴.

Uprimny (2008) destaca, assim, que a jurisprudência desses órgãos adquire uma certa força jurídica vinculante no ordenamento jurídico interno, já que deve ser considerado pelos operadores judiciais – tal qual tem feito a Corte Constitucional em várias de suas sentenças – como um guia e um critério durante a apreciação do significado dos direitos constitucionais, mas com uma obrigatoriedade e força vinculante que não é total (Uprimny, 2008, p. 94). Enquanto isso, no que se refere mais propriamente à força jurídica de decisões específicas e concretas desses mecanismos internacionais de direitos humanos em casos particulares, a postura da Corte é a de que essas decisões são vinculantes no âmbito doméstico e que o mecanismo de ação de tutela é a via adequada para obter seu cumprimento por parte das autoridades do Estado (ibidem, pp. 98-9).

²⁴⁴ Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-010-00.htm>. Acesso: 28 de abril de 2015.

Nesse sentido, na sentença T-367 de 2010, a Corte Constitucional deixa claro que “as medidas de reparação ordenadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no desenvolvimento de sua competência judicial, obrigam o Estado colombiano não só ao cumprimento oportuno, mas também pleno, sem que seja admissível uma potestade discricional para escolher quais cumpre e quais não” (Corte Constitucional, Sentença T-367/10)²⁴⁵. Ademais, ela explicita ainda nessa mesma sentença seu entendimento de que as medidas cautelares emitidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos se incorporam de maneira automática ao ordenamento jurídico interno e que a ação de tutela é a ferramenta apropriada para forçar o Estado a cumpri-las.

Em 2003, em uma de suas primeiras sentenças sobre o tema das medidas cautelares, a Corte Constitucional já havia manifestado essa posição ao afirmar que

“Se as medidas cautelares estão consagradas como uma das competências da Comissão Interamericana das quais pode fazer uso para a efetiva proteção dos Direitos Humanos consagrados na Convenção, e são desenvolvimento da Convenção Americana de Direitos Humanos, ao fazer esta última parte do bloco de Constitucionalidade sim têm caráter vinculante no ordenamento interno” (Corte Constitucional, Sentença T-786/03)²⁴⁶.

Essa obrigatoriedade de cumprimento de decisões concretas, como no caso das medidas cautelares da Comissão Interamericana e das sentenças da Corte, seria fruto, por um lado, da primazia dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico colombiano, e, por outro, da necessidade de respeito ao princípio de cumprimento de boa fé das obrigações internacionais contraídas pela Colômbia, já que, de acordo com a máxima *pacta sunt servanda*, se o país ratificou esses tratados e aceitou a competência jurisdicional dos seus órgãos de controle, então deve cumprir as decisões e recomendações desses mecanismos (Uprimny, 2008, p. 99). Além disso, a obrigatoriedade também é reforçada pela referência novamente ao inciso segundo do artigo 93 da Constituição, segundo o qual os direitos fundamentais devem ser interpretados em conformidade com os tratados de direitos humanos. Nesse caso, o descumprimento implicaria uma violação do artigo constitucional, pois se as decisões internacionais forem desconsideradas “se estaria ignorando a decisão do respectivo organismo de controle, a qual concreta, no caso específico, o alcance do respectivo tratado”

²⁴⁵ Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-367-10.htm>. Acesso: 28 de abril de 2015.

²⁴⁶ Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-786-03.htm>. Acesso: 28 de abril de 2015.

(ibidem, p. 99) e a leitura que esse texto legal oferece sobre o conteúdo e limites dos direitos fundamentais²⁴⁷.

Com relação às recomendações da Comissão Interamericana, a Corte Constitucional reconhece que “o tema do valor jurídico das recomendações tem sido objeto, nos últimos anos, de um intenso debate doutrinal” e que, por fim, “não existem posições unânimes na matéria” (Corte Constitucional, Sentença 558/03)²⁴⁸. Por um lado, estariam os autores que argumentam que as recomendações não possuem efeitos jurídicos vinculantes, tese defendida inclusive pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em sentença de 1993, no caso Caballero Delgado e Santana contra a Colômbia. Por outro lado, haveria ainda os que defendem que a falta de obrigatoriedade das recomendações deveria ser matizada ou ao menos examinada em cada caso (ibidem).

A esse respeito, em 1999, a Corte já havia acolhido a tese da CIDH sobre o caráter vinculante das recomendações emitidas por esse órgão, quando então afirmou que

“(...) os órgãos de controle também emitem recomendações e por vezes são vinculantes. É o caso, por exemplo, das que profere a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: “A Comissão é competente, nos termos das atribuições que lhe conferem os artigos 41 e 42 da Convenção, para qualificar qualquer norma do direito interno de um Estado-parte como violadora das obrigações que este assumiu ao ratificá-la ou aderir a ela”; (...) Como consequência desta qualificação, poderá a Comissão recomendar ao Estado a derrogação ou reforma da norma violadora...”. Por último, “Todos os órgãos dos Estados-parte têm a obrigação de cumprir de boa fé as recomendações emitidas pela Comissão, não podendo esta estabelecer o modo de executá-las no nível interno (...) sendo portanto o Estado (...) o que deve determinar a forma de cumprir com as mesmas” (Corte Constitucional, Sentença T-568/99)²⁴⁹.

Em 2003, a Corte analisou novamente o assunto, frisando que

²⁴⁷ Uprimny (2008) lembra ainda que até mesmo instrumentos de “soft law” têm sido utilizados pela Corte Constitucional, como no caso dos princípios de Joinet sobre impunidade de perpetradores de violações de direitos humanos, que foram invocados na Sentença C-228 de 2002 e são originários do informe final do Relator Especial da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias da ONU Louis Joinet. Além disso, a Corte aceitou também que os “Princípios Reitores relativos ao deslocamento de pessoas no interior de seu próprio país” elaborados pelo Representante do Secretário-Geral da ONU, Francis M. Deng, fazem parte do bloco de constitucionalidade. Desse modo, o autor argumenta que “os documentos de *soft law* em matéria de direitos humanos não fazem parte mecanicamente do “Bloco de Constitucionalidade”, mas não só podem ser utilizados doutrinariamente para interpretar o sentido das disposições constitucionais, mas também, com cautela, é possível concluir que alguns deles, na medida em que possam ser considerados interpretações autorizadas de tratados de direitos humanos ratificados pela Colômbia (C.P. Art. 93), ou expressões consuetudinárias de Direito Internacional Humanitário (C.P. Art. 93), ou concretização de princípios gerais de Direito Internacional aceitos pela Colômbia (C.P. Art. 9º), podem ser entendidos como incorporados ao Bloco de Constitucionalidade” (Uprimny, 2008, p. 107).

²⁴⁸ Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-558-03.htm>. Acesso: 29 de abril de 2015.

²⁴⁹ Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/t-568-99.htm>. Acesso: 29 de abril de 2015.

“a CIDH tem competência para formular recomendações, quando estime conveniente, aos Governos dos Estados membro para que adotem medidas progressivas em favor dos direitos humanos no marco das suas leis internas, assim como disposições apropriadas para fomentar o devido respeito a esses direitos. (...) sua implementação interna, em muitas ocasiões, depende da vontade do legislador na medida em que se lhe convida a regular uma matéria ou que derogue uma determinada normatividade contrária ao tratado internacional. Também são frequentes os chamados de atenção ao Executivo (...), em especial, para que combata certas “práticas administrativas”, em termos da extinta Comissão Europeia de Direitos Humanos, nas quais tenham incorrido os encarregados da manutenção da ordem pública” (Corte Constitucional, Sentença 558/03).

No entanto, em seguida ela se pronuncia no sentido de que “a ação de tutela não é procedente para buscar o cumprimento ou a execução de uma recomendação desta natureza, dado que se violaria, de maneira grave, o princípio constitucional da separação de poderes” (ibidem). Em outras palavras, diferentemente do que ocorre no caso das medidas cautelares, a Corte Constitucional não pode ordenar que o Executivo e o Legislativo implementem uma recomendação da Comissão, cujo cumprimento depende da vontade desses poderes, apesar de que em 1999 a própria Corte havia já declarado que as recomendações eram vinculantes. Ainda assim, a despeito dessa ambiguidade, nessa mesma sentença de 2003, a Corte lembra que a lei 228 de 1996, “por meio da qual se estabelecem instrumentos para a indenização de prejuízos às vítimas de violações de direitos humanos em virtude do disposto por determinados órgãos internacionais de direitos humanos” (ibidem), seria o mecanismo apropriado para que as recomendações pudessem ser cumpridas e executadas, já que tal lei asseguraria o pagamento das indenizações econômicas às vítimas de violações de direitos humanos.

Em outra sentença, de 2005, a Corte deixa claro que as recomendações podem ser utilizadas também como fontes auxiliares para interpretar as normas interamericanas de direitos humanos, apesar de não se incorporarem de maneira automática ao ordenamento jurídico interno e de não ser possível que sejam implementadas por meio da ação de tutela. Segundo a Corte

“este órgão internacional de proteção apresenta relatórios sobre a situação dos direitos humanos em países determinados, os quais contêm observações e conclusões relevantes para a interpretação da normativa interamericana que podem ser consideradas como outras fontes auxiliares. Ademais, podem ser considerados como fonte valiosa de interpretação complementar os relatórios que elaboram os Relatores da CIDH” (Sentença T-524/05)²⁵⁰.

²⁵⁰ Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-524-05.htm>. Acesso: 28 de abril de 2015. Na sentença C-228, de 2002, sobre o alcance dos direitos das vítimas, por exemplo, a Corte Constitucional cita duas recomendações da Comissão Interamericana, nos casos 10987 (Argentina), de 1998, e 10843 (Chile), de 1997, para fundamentar sua posição de que o direito das vítimas não corresponde apenas ao direito a uma

2.2.3 Magistrados e sociedade civil

A abertura do texto constitucional às normas internacionais de direitos humanos e a interpretação da Corte Constitucional sobre os efeitos dos artigos 93, 94 e 214 a partir do conceito do bloco de constitucionalidade permitiram que os tratados de direitos humanos e a jurisprudência, bem como decisões, das instâncias internacionais de direitos humanos nessa matéria adquirissem grande força jurídica dentro do ordenamento legal colombiano. Desse modo, a jurisprudência e os pronunciamentos do sistema interamericano de direitos humanos se tornaram elementos de grande importância para a atividade judicial dos tribunais colombianos, a ponto de influenciar decisivamente o marco legal da Lei de Justiça e Paz (Lei 975/2005), seja quando a Corte Constitucional realizou importantes mudanças nessa legislação, seja durante a operação e funcionamento dos julgamentos dos paramilitares desmobilizados acusados de graves violações de direitos humanos.

Diante desse panorama, como explicar que os juízes da Corte Constitucional tenham assumido esse posicionamento? Nosso argumento é o de que embora a abertura da Constituição e o lugar destacado que ela concede aos tratados de direitos humanos tenham contribuído para esse resultado, é preciso reconhecer ainda a existência de outros fatores decisivos para que a Corte Constitucional seguisse essa tendência, tais como a composição inicial da Corte Constitucional, o acesso relativamente fácil a esse tribunal e a existência de vínculos entre vários juízes e magistrados auxiliares com a academia e com organizações da sociedade civil familiarizadas com o sistema interamericano e com as normas e instrumentos internacionais de direitos humanos²⁵¹. Em outras palavras, para além da abertura da Constituição ao Direito Internacional dos direitos humanos, a existência de um grupo inicial de juízes com perfil progressista e acadêmico – e que tinham, ademais, ligações com ONGs

reparação econômica, mas também implica que “a verdade sobre os fatos seja efetivamente conhecida e se sancione justamente aos responsáveis” (Corte Constitucional, Sentença C-228/02). Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-228-02.htm>. Acesso: 28 de abril de 2015.

²⁵¹ Vale observar ainda que mesmo no que diz respeito ao status legal concedido aos tratados de direitos humanos pela Constituição, é possível encontrar os efeitos da atuação de ONGs de direitos humanos para que essa decodificação constitucional ocorresse durante a Assembleia Constituinte de 1991. Como destacamos previamente, organizações como a CCJ, Viva la Ciudadanía e Comitê Permanente de Defesa dos Direitos Humanos realizaram um importante trabalho de incidência política durante a Constituinte, defendendo a constitucionalização dos tratados de direitos humanos que, por fim, ficou plasmada no texto constitucional. A esse respeito, Rodrigo Uprimny, então pesquisador da CCJ, também recorda que “essas normas foram propostas por ONGs de direitos humanos a distintos constituintes que as apresentaram na Assembleia (...) Havia como que esta estratégia de constitucionalizar de alguma forma ou outra os tratados de direitos humanos (...)” para que eles pudessem, de fato, ser aplicados, já que uma das alegações utilizadas até então pela Corte Suprema de Justiça para a não aplicação desses tratados tinha fundo normativo, no sentido de que a Constituição de 1886 não lhes concedia nenhum tratamento ou status especial dentro do ordenamento jurídico colombiano (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal).

de direitos humanos e eram favoráveis à aplicação dessas normas – permitiu que eles pudessem explorar e desenvolver, a partir das demandas de ações de inconstitucionalidade e tutela que lhe eram encaminhadas por ONGs e indivíduos, a potencialidade normativa do texto constitucional ao longo de toda a década de 1990, até o ponto em que a utilização das normas internacionais de direitos humanos se converteu em uma prática jurídica aceita de modo consensual pelos demais operadores judiciais e pela doutrina legal. Nesse instante, recorrer ao Direito Internacional nessa matéria deixava de ser um tema de disputas e controvérsias no campo legal e passava, assim, a constituir outro elemento cujo uso era socialmente aceito pela comunidade jurídica colombiana.

No que se refere, em primeiro lugar, à composição inicial da Corte em seus primeiros anos de atividade, Schor (2009) salienta a importância desse fator para explicar a ruptura dessa nova instituição com o discurso e as práticas tradicionalmente formalistas, legalistas e positivistas que haviam até então caracterizado as atividades de controle de constitucionalidade da Corte Suprema²⁵². De acordo com a autora, “Essa transformação não decorria simplesmente dos direitos inscritos na Constituição de 1991 ou do fato de que eles podiam ser diretamente aplicáveis pelas cortes” (Schor, 2009, p. 189), pois, além disso, “A composição da Corte Constitucional colombiana é bastante diferente daquela de sua predecessora, a Corte Suprema Colombiana” (ibidem). A esse respeito, Schor destaca que a Corte Constitucional tem um grande número de magistrados que são acadêmicos, e que “esses novos juízes tinham uma perspectiva internacional e entendiam que a abordagem dominante em todo o mundo na interpretação das constituições envolvia ponderações [*balacing*]” (ibidem).

Landau (2005) reforça o diagnóstico sobre a mudança do perfil dos juízes constitucionais colombianos, ao também apontar que a composição da Corte Constitucional (CC) nos anos 1990 era radicalmente distinta daquela que havia caracterizado o funcionamento, na década anterior, da Corte Suprema de Justiça (CSJ). Enquanto a CSJ era “um tribunal controlado por juízes de carreira” (Landau, 2005, p. 724), a primeira Corte Constitucional, selecionada em 1991, era composta por sete juízes, dos quais cinco tinham trajetória acadêmica e apenas três possuíam experiência anterior de prática judicial

²⁵² O formalismo histórico do judiciário colombiano havia sido fortalecido por uma reforma de 1957 que não só tornou os cargos dos juízes da CSJ (Corte Suprema de Justiça) vitalícios, mas também lhes concedeu o poder de controlar nomeações e promoções nos tribunais inferiores e selecionar os seus próprios substitutos. Tais mudanças geraram um quadro de enorme insulamento político do judiciário, levando à cristalização de “uma elite judicial com tendências aristocráticas que moldava o sistema legal de acordo com suas preferências ideológicas e era imune à influência de doutrinas legais alternativas” (Nunes, 2010, p. 109).

substantiva. Em 1993, com a escolha de um novo conjunto de nove juízes para a Corte, com mandato de oito anos, esse padrão ficou ainda mais fortalecido, na medida em que “essa corte ficou composta por seis acadêmicos e apenas dois juízes de carreira” (ibidem, p. 725), de modo que “a porcentagem de acadêmicos na Corte comparada à da velha CSJ tinha aumentado de aproximadamente vinte e três por cento para sessenta e seis por cento, enquanto a porcentagem de juízes de carreira tinha caído de cerca de cinquenta e cinco por cento para vinte e dois por cento” (ibidem).

Tal mudança, ainda segundo Landau (2005), poderia ser explicada, em boa medida, por duas razões. Por um lado, “políticos proeminentes, incluindo o então presidente Cesar Gaviria Trujillo, entendiam que acadêmicos do Direito, com sua tendência de questionar certos aspectos da jurisprudência latino-americana tradicional, estariam mais de acordo com uma agenda política neo-constitucional progressista” (ibidem). Ademais, por outro lado, a escolha de juízes com um perfil mais acadêmico respondia ainda à necessidade mais pragmática de encontrar operadores judiciais que tivessem *expertise* e conhecimentos acumulados sobre Direito Constitucional. Dado que no sistema judicial anterior a CSJ monopolizava a revisão constitucional, “o judiciário de carreira abaixo da CSJ (...) era um mau lugar para encontrar juízes que fossem competentes” (ibidem), e a academia tornava-se, então, um cenário mais apropriado para a provisão de quadros para o novo tribunal constitucional²⁵³.

De modo similar, Nunes (2010) salienta que “[o presidente] Gaviria, que ativamente promoveu a criação dessa corte, (...) nomeou juízes que nunca haviam pertencido aos tradicionais círculos legais da Colômbia e que não compartilhavam a perspectiva institucional que dominava a CSJ” (Nunes, 2010, p. 43), de tal modo que eles faziam antes parte de uma “nova comunidade constitucional que ativamente apoiava a noção de que o direito deveria ser

²⁵³ É importante destacar que as regras de nomeação dos juízes da Corte Constitucional foram também alteradas substancialmente na comparação com as normas e práticas que regiam anteriormente a indicação de magistrados para a Corte Suprema. No passado, a CSJ “nomeava os seus próprios novos membros e requeria respeito pela paridade política entre os dois partidos políticos tradicionais, conservador e liberal”, o que afetava seriamente tanto a sua representatividade quanto seu potencial de *accountability*, já que “apenas advogados afiliados a um dos dois partidos tradicionais poderiam ser nomeados como juízes” (Cepeda, 2005, p. 540). Como resultado, recorda Schor (2009), não era de se admirar que a CSJ “tivesse poucos incentivos para desempenhar um papel construtivo na política democrática” (Schor, 2009, p. 187). Por outro lado, a Corte Constitucional está sujeita a um processo inteiramente diferente de composição de seus membros, pois quatro diferentes atores institucionais envolvem-se no processo de seleção dos juízes. Landau lembra que “Os magistrados têm mandatos não renováveis de oito anos, com três diferentes instituições – o Presidente, o Conselho de Estado (que é a alta corte administrativa), e a Suprema Corte – enviando três listas de três nomes para o Senado. O Senado então escolhe um nome de cada uma dessas listas para servir na Corte Constitucional” (Landau, 2005, pp. 339-40). Esse processo ajuda a proteger a independência da Corte, sobretudo da influência da presidência, e, ao mesmo tempo, torna “a Corte Constitucional amplamente representativa das forças políticas da nação” (Schor, 2009, p. 187).

usado para promover a transformação social e agiram como empreendedores judiciais que promoveram mudanças em um ambiente institucional que de outra forma seria estático” (ibidem). A presidência apoiou a criação da CC e usou sua influência para vencer a resistências de grupos pró-status quo – como a CSJ²⁵⁴ – e influenciar a Assembleia Constituinte a criar esse novo tribunal como instância judicial máxima do país porque “um sistema eficiente de proteção de direitos se encaixava com o projeto neoliberal de reformas econômicas e estruturais do presidente César Gaviria” (ibidem, p. 12)²⁵⁵. Necessitava-se, em outras palavras, de uma nova corte moderna que não mais se aferrasse à defesa dos aspectos procedimentais do velho texto constitucional a ser abandonado²⁵⁶ e passasse a garantir a provisão das condições jurídico-legais que permitiriam a consolidação da nova economia de mercado impulsada pelo executivo, assegurando assim a criação de ordem e estabilidade para os mercados²⁵⁷.

Segundo Nunes (2010, p. 106),

“O sistema legal colombiano, de modo geral, e a Suprema Corte, em particular, não se encaixavam com o projeto governamental de Gaviria. Por um lado, o judiciário colombiano era inacessível e não podia fornecer o grau de proteção defendido pelos ideólogos do mercado. Por outro lado, a preponderância dentro dele de uma cultura legal positivista enraizada na tradição de direito civil da Europa continental criava duas ameaças específicas para o objetivo de transformar o judiciário colombiano em um sistema que promoveria estabilidade e previsibilidade. Em primeiro lugar, doutrinas de direito civil rejeitavam o poder vinculante de precedentes devido à crença de que apenas o próprio texto legal pode guiar decisões judiciais. Entretanto, códigos e estatutos estão sempre abertos à interpretação e sem precedentes vinculantes diferentes juízes poderiam tomar decisões diferentes ao lidar com questões similares. Em segundo lugar, acreditava-se que a dependência do positivismo do aspecto formal dos textos constitucionais impedia os juízes de levar em consideração fatores contextuais mais amplos quando eles tomavam suas

²⁵⁴ A SCJ fez um *lobby* intenso contra a criação de um novo tribunal constitucional (cf. Nunes, 2010).

²⁵⁵ Em linha com as orientações do Banco Mundial e do FMI, a equipe de jovens tecnocratas formados nos Estados Unidos que compunha o governo Gaviria argumentava que o sucesso da internacionalização da economia colombiana dependia da adaptação das instituições políticas e judiciais do país aos ditames das regras de operação das economias de mercado, o que exigia um plano de modernização do Estado que passava obrigatoriamente pela criação da Corte Constitucional em substituição à CSJ.

²⁵⁶ Vale lembrar, a esse respeito, que desde finais dos anos 1970 a CSJ havia imposto numerosas barreiras aos projetos reformistas de vários presidentes colombianos, com destaque para uma decisão de 1983 quando seus juízes declararam a inconstitucionalidade de um pacote fiscal de emergência (Nunes, 2010, pp. 60-67). Nesse sentido, os juízes da SCJ “estavam comprometidos com a execução dos aspectos procedimentais da Constituição, sem se importar com o efeito disso sobre a habilidade do governo de adaptar as políticas do país a circunstâncias cambiantes” (ibidem, p. 194).

²⁵⁷ Cumpre observar que “[u]m elemento central das reformas pró-mercado tais como difundidas pelas organizações internacionais doadoras nos anos 1980 e 1990 era a necessidade de previsibilidade na aplicação de leis e de criação de mecanismos desenhados para proteger direitos de propriedade e aplicar o devido processo legal (...). a CSJ, no entanto, estava sobrecarregada com obrigações e responsabilidades que tinham pouco ou nada que ver com a interpretação constitucional, e seus membros não viam como seu papel judicial envolver-se em um papel ativo de promoção de direitos. Por conta disso, o governo Gaviria promoveu a criação de uma corte que enfrentaria somente questões constitucionais, incluindo questões de direitos, e deliberadamente empoderou juízes que ele acreditava que protegeriam ativamente direitos” (Nunes, 2010, pp. 33-34).

decisões. Os presidentes colombianos haviam sentido o impacto dessas características legal-ideológicas nos anos 1970 e 1980, quando a Suprema Corte tomou decisões que contradiziam a sua própria jurisprudência e vetou várias medidas econômicas baseando-se em argumentos formalistas”.

Assim, nesse contexto, havia uma sinergia aparente entre os defensores do neoconstitucionalismo²⁵⁸ e os reformistas neoliberais, ambos interessados na substituição da CSJ, ainda que por motivos diferentes²⁵⁹. Nesse sentido, os *ideational carriers* neoconstitucionalistas “foram bem sucedidos em superar o viés pró-status quo na Colômbia porque convenceram o presidente de que tais reformas se encaixavam com seu projeto neoliberal de governo” (ibidem, p. 89), o que levou à construção de uma aliança estratégica decisiva para a fundação da CC, muito embora, pouco tempo depois, já investidos de poder, os juízes dotados desse perfil contrariassem as expectativas do Executivo, agindo como “subversivos institucionais” ao promover um ativismo pró-direitos que contrariava o projeto neoliberal ao buscar a consecução das aspirações do Estado social democrático da nova Constituição²⁶⁰. De acordo com Nunes (2010, p. 13),

“Em 1991, novos constitucionalistas e neoliberais tinham suficientes pontos de convergência em seus projetos para concordar no apoio à criação de uma nova corte. Todavia, assim que essas reformas foram completadas, os novos constitucionalistas tiraram vantagem da sua nova posição institucional para perseguir objetivos que se chocavam com aqueles dos neoliberais de dentro do governo Gaviria. Especificamente, dada a sua posição de poder, os novos constitucionalistas perseguiram uma jurisprudência de direitos sociais”²⁶¹.

²⁵⁸ Em oposição à tradição positivista impregnada na CSJ que entendia a função judicial como uma atividade mecânica “que não deveria se basear em normas valorativas de moralidade ao tomar decisões” (Nunes, 2010, p. 11), os neoconstitucionalistas defensores da nova Corte Constitucional “compartilham a visão de mundo de que as constituições são estruturas normativas cujas provisões são explícita ou implicitamente baseadas em normas abstratas de moralidade que são a fonte mais profunda da autoridade da constituição”, apoiando assim a posição de que “juízes podem e devem utilizar normas vagas de moralidade como direitos bem como princípios não escritos de justiça e equidade ao decidir sobre a validade de uma lei ou política em particular” (ibidem, p. 41).

²⁵⁹ Enquanto os neoliberais defendiam um conceito de Estado de Direito restrito que enfatizava “a função estabilizadora de normas de conduta gerais e universalmente aplicáveis” (Nunes, 2010, p. 45), propugnando a criação de um tribunal mais eficiente e preocupado em assegurar o cumprimento das novas reformas econômicas, os neoconstitucionalistas miravam a justiciabilidade de direitos e a transformação social por meio da mobilização legal das normas constitucionais.

²⁶⁰ Nunes (2010) se refere a esses atores como subversivos institucionais porque eles esconderam suas reais intenções e motivações do Executivo até chegarem finalmente à Corte Constitucional, quando então demonstraram o quanto suas preferências eram diferentes das dos neoliberais com os quais haviam se aliado estrategicamente para criar a CC e vencer as resistências de atores pró-status quo contrários à instalação desse tribunal. Nesse sentido, os juízes “começaram a se engajar na proteção e promoção de garantias positivas da Constituição que eram contrárias à lógica de mercado” (Nunes, 2010, pp. 160-161).

²⁶¹ Ainda sobre esse tópico, em outro trecho, Nunes esclarece que “Na Colômbia do início da década de 1990, os defensores de concepções abrangentes de reforma do Estado de Direito foram capazes de se engajar em um acordo tácito com o Executivo pró-mercado a fim de promover a criação de uma corte constitucional possuidora de fortes mecanismos de proteção de direitos. Eles também se inseriram exitosamente dentro da nova estrutura judicial, onde os juízes e seus magistrados auxiliares representavam a sua comunidade judicial. Dessas posições eles foram capazes de perseguir os seus projetos constitucionais e de agir a partir das suas próprias ideias a

Nesse mesmo sentido, comentando as aspirações ideacionais desses magistrados não pertencentes ao *establishment* jurídico tradicional que teriam presença importante na nova Corte Constitucional graças às nomeações do presidente Gaviria, afetando assim, portanto, o perfil pró-direitos do tribunal e sua decisão de incorporar o direito internacional dos direitos humanos, Gómez (2011) argumenta, por sua vez, que alguns dos primeiros juízes da Corte, além de serem professores de renomadas universidades de Direito colombianas e de terem realizado estudos de pós-graduação na Europa e nos Estados Unidos, tinham trabalhado ainda em ONGs de direitos humanos e haviam participado das mobilizações sociais que exigiam a formação de uma Assembleia Nacional Constituinte no país. Desse modo, em razão desse perfil, e também do fato de que muitos deles pertenciam a uma geração “que tinha sofrido o impacto da arbitrariedade do Estado e concebia o Direito como um meio para alcançar a mudança social” (Gómez, 2011, p. 110), é que se explicaria o porquê de esse grupo de juízes ter adotado em casos de ações de inconstitucionalidade e de tutela uma postura de reafirmação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, de modo mais geral. Assim, segundo o autor, “Alguns juízes, tais como Ciro Angarita, Carlos Gaviria e Eduardo Cifuentes, bem como os assessores que trabalhavam com eles, influenciaram a Corte a introduzir decisões progressistas que romperam com o formalismo legal tradicional que tinha prevalecido na cultura legal colombiana” (Gómez, 2011, p. 110)²⁶².

A respeito do perfil desses juízes, não pertencentes aos círculos legais tradicionais e responsáveis pelo ativismo inicial da Corte em questões de promoção e proteção de direitos, Nunes comenta, de modo similar, que

“A principal característica dos acadêmicos nomeados por Gaviria era seu compromisso com os direitos humanos e com um papel judicial pró-ativo na sua defesa, um compromisso fortemente influenciado pela sua educação jurídica. Angarita havia se formado na Escola de Direito de Yale em 1969 (Herrán 1998: 65). Naquele período, Yale ativamente promovia “ensino e pesquisa diretamente relevantes para melhorar o mundo” (Smith 2004: 151) e tinha o filósofo jurídico Ronald Dworkin, um ativo defensor da posição de que os juízes deveriam basear suas decisões em valores, como um dos seus professores. Indiscutivelmente, essas experiências também influenciaram Cifuentes, dado o seu status como um dos ex-alunos de Angarita na Universidade de Los Andes. A filosofia legal do juiz Martínez, por outro lado, foi moldada por seu período de estudante no Instituto Latino-americano de Planejamento Econômico e Social, associado com a CEPAL no Chile. De acordo com ele, durante sua passagem por essa instituição das Nações Unidas, ele “encontrou pela primeira vez o grande universo dos direitos humanos,

despeito das preferências iniciais do pivô [presidente Gaviria]. Esses projetos constitucionais incluíam um forte elemento de direitos sociais e a promoção do caráter programático da constituição” (Nunes, 2010, p. 46).

²⁶² Além desses juízes, Alejandro Martínez também possuía perfil similar e pode ser encaixado nesse grupo de magistrados progressistas e caracterizados por sua trajetória acadêmica com papel determinante para moldar a jurisprudência da Corte Constitucional frente ao tema dos direitos humanos.

que não era nem parte da educação legal da Colômbia nem aplicado pelos tribunais, já que a Corte Suprema de Justiça não os considerava parte do direito doméstico (Martínez 2001)” (Nunes, 2010, p. 111).

Em consonância com essas leituras, Rodrigo Uprimny, advogado e pesquisador da CCJ entre 1989 e 1993 e, posteriormente, magistrado auxiliar da Corte Constitucional entre 1994 e 2005, também aponta a importância não só da abertura normativa da Constituição e da facilidade de acesso à justiça constitucional, mas também das “aproximações entre certos acadêmicos, certos integrantes da Corte Constitucional e certas ONGs de direitos humanos” (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal) para explicar a nova postura desse tribunal, sobretudo no que se refere à questão da incorporação das normas internacionais de direitos humanos. Ele recorda que na primeira formação da Corte Constitucional, que contava com sete magistrados e tinha um caráter transitório, operando apenas entre 1991 e 1993, ingressaram três juízes importantes para a definição da posição desse tribunal (Alejandro Martínez Caballero, Ciro Angarita Barón e Eduardo Cifuentes Muñoz), os quais eram juristas conhecidos, mas que tinham a característica comum de vir de fora do poder judicial tradicional.

Segundo Uprimny, Alejandro Martínez vinha de setores de esquerda e “sempre foi um apaixonado pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos” (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal), enquanto Ciro Angarita e Eduardo Cifuentes eram professores de Direito da Universidade dos Andes²⁶³. Eles possuíam boas relações com várias ONGs de direitos humanos, por distintas vias, o que permitiu que houvesse com algumas delas uma dinâmica de contato que “não era uma inter-relação superconstante, [mas] simplesmente era como que um ambiente de abertura ao que as ONGs afirmavam e como elas podiam participar nos processos” (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal). Além disso, esses três juízes nomearam para seus respectivos gabinetes magistrados auxiliares “que eram todos professores universitários e que tinham vínculos acadêmicos, e alguns pessoais, com algumas ONGs de

²⁶³ Alejandro Martínez havia sido representante no Congresso e membro da Comissão Preparatória da Assembleia Constituinte, e ao se tornar juiz pertencia à Aliança Democrática M-19 (AD-M19), agrupação política de esquerda surgida após a desmobilização do grupo guerrilheiro Movimento 19 de Abril (M-19) em finais da década de 1980. A ADM-19 gozava de importante apoio popular no início dos anos 1990 e conquistou uma das maiores bancadas durante a Assembleia Constituinte de 1991. Segundo Nunes (2010, p. 110), a sua escolha para a Corte Constitucional era uma recompensa do presidente Gaviria ao M-19, uma vez que esse partido havia cooperado inúmeras vezes com o governo durante as votações da Assembleia Constituinte. Já Eduardo Cifuentes, advogado pertencente ao círculo de Manuel José Cepeda, assessor, por sua vez, do Ministro de Governo de Gaviria, Humberto de la Calle, havia realizado cursos de especialização na Universidade de Columbia e na Espanha, havia participado do processo constituinte como um de seus militantes. Após deixar a Corte Constitucional, ele seria Defensor del Pueblo (2000-2003), membro do Comitê de Coordenação da Rede de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Continente Americano, Diretor da Divisão de Direitos Humanos da UNESCO (2003-2005) e presidente do Conselho Andino de Defensores del Pueblo. Ciro Angarita, por seu turno, tinha sido professor de Direito de Gaviria e havia se formado em Yale sob influência do trabalho de Ronald Dworkin (Nunes, 2010, p. 111).

direitos humanos que promoviam a aplicação do Direito Internacional de Direitos Humanos”, o que ajudava ainda mais a fortalecer esses vínculos (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal).

Apesar, no entanto, de suas semelhanças, i.e., de serem juízes com um perfil mais acadêmico e progressista, de fora do Judiciário e com boas relações com organizações da sociedade civil, havia um certo desacordo entre eles acerca da ênfase a ser dada à utilização das normas internacionais de direitos humanos. Assim, por um lado, “Eduardo Cifuentes foi muito progressista, mas ele era um pouco relutante em utilizar argumentos do Direito Internacional, porque lhe parecia que havia que ressaltar a novidade da Constituição” (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal). No seu entendimento, usar o Direito Internacional significava dizer que não era tão importante, afinal de contas, aprovar uma Constituição nova, já que as normas internacionais estavam à disposição dos operadores judiciais, independentemente do texto constitucional. Desse modo, ele defendia ser necessário ressaltar a importância e força política da Assembleia Constituinte, bem como o fato de que ela havia redatado uma Carta de direitos.

Por outro lado, Alejandro Martínez manifestava uma posição contrária, segundo a qual os juízes deveriam utilizar sim muitos argumentos do Direito Internacional diante da nova possibilidade aberta pela Constituição de 1991, a qual oferecia condições para o seu uso, enquanto Ciro Angarita tinha uma postura mais intermediária, de utilizar tanto argumentos constitucionais quanto do Direito Internacional. A despeito, contudo, dessas diferenças, Uprimny afirma que Cifuentes “não era inimigo de usar o Direito Internacional”, e que, apesar de não impulsionar a sua utilização, não se opunha a ela (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal). Assim, a presença desses três juízes *outsiders* nessa composição inicial e temporária da Corte Constitucional permitiu que, com base no novo texto constitucional, eles pudessem gerar a ideia de que era legítimo usar argumentos de direito internacional dos direitos humanos durante a prática jurisdicional desse tribunal, concepção até então inédita na tradição de controle constitucional colombiano. Segundo Uprimny, nesse período “não se utilizou muita jurisprudência nem *soft law*, mas sim sobretudo tratados. Invocavam-se tratados, o protocolo de direito humanitário, o pacto de direitos civis e políticos” (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal), e, desse modo, essa Corte começou a adquirir cada vez mais prestígio, à medida que, dentre outros fatores, esses três juízes e seus magistrados auxiliares tratavam de inovar na aplicação do Direito Constitucional²⁶⁴.

²⁶⁴ Uprimny salienta que os atores políticos não-tradicionais que haviam sido tão importantes para impulsionar tanto a luta por uma nova Constituição quanto a redação do seu texto durante a Assembleia Constituinte, como a Aliança Democrática M-19 e o Movimento de Salvação Nacional, não conseguiram preservar-se na cena política

Em 1993, houve então a primeira mudança de composição da Corte Constitucional, quando o número de juízes se ampliou de sete para nove e seus mandatos passaram a ser de oito anos. Nesse processo, Alejandro Martínez e Eduardo Cifuentes foram reeleitos²⁶⁵, e ingressaram na Corte outros juízes progressistas, como Carlos Gaviria, “que também vinham como que da academia, por fora do poder judicial colombiano e vinculados a ONGs de direitos humanos” (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal)²⁶⁶. Além dos juízes ingressantes, foram incorporados novos magistrados auxiliares, dentre os quais o próprio Rodrigo Uprimny, “que também vínhamos, tínhamos alguns vínculos com ONGs [de direitos humanos]”, reforçando assim as ligações da Corte e de parte importante dos seus magistrados com essas organizações da sociedade civil (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal). A esse respeito, Uprimny afirma que não se tratava de vínculos orgânicos, mas salienta que havia sim uma importante abertura àquilo que as ONGs de direitos humanos defendessem.

Um claro exemplo dessas relações ficava patente na figura do juiz Carlos Gaviria, que viria a presidir a Corte Constitucional em 1996, e cujas decisões em vários temas chave de direitos humanos e proteção de minorias se tornariam famosas. Ele havia sido vice-reitor da Universidade de Antioquia, tinha realizado estudos de pós-graduação na universidade de Harvard e havia ocupado ainda o cargo de vice-presidente do Comitê pela Defesa dos Direitos Humanos de Antioquia, organização que sob a presidência do médico Héctor Abad Gómez havia sido responsável por encaminhar o primeiro caso colombiano à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, relativo ao desaparecimento forçado de Luis Fernando Lalinde. Ameaçado pela onda de violência de grupos paramilitares na cidade de Medellín, que havia resultado no assassinato de vários militantes de esquerda e defensores de direitos humanos, dentre os quais seu amigo Héctor Abad Gómez, morto em 1987, Gaviria viu-se forçado a abandonar a Colômbia no final da década de 1980, buscando exílio na Argentina, país do qual regressaria apenas anos mais tarde.

Na Corte Constitucional, seu envolvimento pessoal com a defesa dos direitos humanos e sua trajetória como vítima da violência paramilitar encontrariam eco nas posições de outros

do país por muito tempo. Como resultado, os partidos Liberal e Conservador, que eram justamente as forças contra as quais se fez a Constituição, voltaram novamente a controlar o Congresso e as outras instâncias de poder, tal qual ocorria no passado. Nesse contexto, a Corte Constitucional se tornou o único ator pró-Constituição, e seu compromisso com os direitos e garantias do Estado Social de Direito da Carta de 1991 lhe traria grande prestígio e aceitação social nos anos seguintes, sobretudo diante do que era percebido como a inatividade dos outros dois poderes (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal).

²⁶⁵ Ciro Angarita perdeu sua eleição no Senado para Hernando Herrera, o qual havia sido integrante da Assembleia Constituinte e possuía vínculos com o partido Liberal.

²⁶⁶ Diferentemente de Cifuentes e Martínez, Carlos Gaviria foi indicado pelo Conselho de Estado para a Corte Constitucional.

juízes progressistas como Alejandro Martínez e Eduardo Cifuentes, os quais haviam participado do processo constituinte no país e que, além de possuir boas relações com ONGs de direitos humanos, manifestavam uma clara preocupação com essa temática e eram também conscientes da importância da dimensão internacional dos direitos humanos. Isso fortaleceu ainda mais a ideia que já vinha sendo gestada na Corte entre 1991 e 1993 de que era necessário recorrer tanto aos argumentos constitucionais como aos argumentos do Direito Internacional para conferir mais peso ao que se afirmava nas decisões desse tribunal. Nesse sentido, a normatividade internacional de direitos humanos era cada vez mais entendida por esses juízes como uma ferramenta chave para incrementar e fortalecer seus recursos e argumentos jurídico-legais, a qual contribuiria decisivamente para empoderar a Corte Constitucional e aumentar o seu perfil e *status* político dentro do jogo político doméstico colombiano.

Nesse cenário, Uprimny afirma que os outros magistrados não se opunham à utilização das normas internacionais de direitos humanos e que “inclusive [entre] os mais conservadores não havia inimigos a usar o Direito Internacional” (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal). Assim, como essa formação da Corte Constitucional foi mais extensa e durou oito anos, de 1993 até 2001, o resultado foi o de que se gerou nesse período um processo de inércia institucional e jurisprudencial, no qual a referência à normatividade internacional de direitos humanos não só conquistava crescentemente uma maior legitimidade, mas também se tornava uma prática cada vez mais rotinizada e aceita pelos demais juízes da Corte e operadores judiciais colombianos, de maneira geral, processo que seria cristalizado pelo fato de que, desde sua criação, a CC havia definido a obrigatoriedade de cumprimento dos seus próprios precedentes, o que fez com que novos juízes ingressantes à Corte se vinculassem posteriormente a essa jurisprudência.

No que tange à consolidação institucional das práticas inauguradas por essa primeira geração de juízes progressistas, ao analisar os padrões decisórios do tribunal frente ao julgamento de tutelas, Nunes (2010) demonstra a continuidade da postura dessa primeira formação completa da CC durante o período posterior da segunda Corte Constitucional, de 2001 a 2008. Embora o tema não seja concernente ao direito internacional dos direitos humanos, suas conclusões podem ser extrapoladas para esse campo por confirmarem a consolidação da inclinação pró-direitos da corte. Para o autor, mesmo depois do término da primeira Corte Constitucional, o tribunal

“usou sua autoridade para reafirmar a jurisprudência da instituição em numerosas questões levantadas pelas tutelas. Essa continuidade sugere que os resultados legais das primeiras Cortes [Constitucionais] da transição [1991-1993 e 1993-2000] construíram com sucesso regimes jurisprudenciais (...) que exerceram uma poderosa influência sobre os juízes posteriores (...) Os nomeados por Gaviria, em outras palavras, agiram como empreendedores judiciais cujas ideias se tornaram institucionalizada num formato corporativo que guiou encarnações subsequentes da instituição” (Nunes, 2010, pp. 159-160).

Dentro desse processo de aceitação do uso do Direito Internacional dos direitos humanos, a abertura do texto constitucional e sua referência expressa às normas internacionais nessa matéria exerceram, de fato, um efeito importante para vencer as eventuais resistências de juízes e outros atores judiciais que poderiam se opor ao ativismo de magistrados como Gaviria, Martínez e Cifuentes. Diante de artigos constitucionais tão explícitos como os de número 93, 94, 214 e 58, havia uma base e um espaço normativos que permitiam e impulsionavam a atividade de juízes mais progressistas e afins ao Direito Internacional, sem que isso gerasse muita polêmica entre outros operadores do sistema judicial. Com uma sustentação legal bastante clara e embasada no texto da Constituição, a utilização das normas internacionais de direitos humanos não gerou muitas controvérsias, como ocorreria em outros âmbitos de atuação da Corte Constitucional, já que a comunidade jurídica muito rapidamente aceitou que “se a Constituição tem uma abertura ao Direito Internacional, o que a Corte está fazendo é normal” (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal).

Como consequência, longe de ser vista como “uma inovação louca” (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal), sem sustento legal, a referência à normatividade internacional adquiriu consenso e passou a se irradiar da Corte Constitucional em direção a outros tribunais, permeando progressivamente, ainda que com atrasos, a atuação de outras cortes colombianas. A Corte Suprema de Justiça, por exemplo, começou a cada vez mais usar argumentos do Direito Penal Internacional, dando especial atenção para a figura legal do crime de lesa-humanidade. Além disso, ao revisar as sentenças proferidas pelas Salas de Justiça e Paz dos Tribunais Superiores de Distrito Judicial, a Corte Suprema utiliza extensamente as sentenças e jurisprudência da Corte Interamericana (Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011), enquanto o Conselho de Estado, máxima instância da jurisdição contenciosa administrativa, passou a repensar, desde 2008, toda a ação de reparação das vítimas à luz da jurisprudência da Corte Interamericana nesse tema (Sepúlveda Martínez, 2012). Isso não implica que diante da atividade dessas Cortes colombianas não haja controvérsias e certas polêmicas, mas elas se dirigem sempre ao uso que se faz dos argumentos do Direito

Internacional em casos específicos, e não como uma crítica à ideia de incorporá-los, negando seu papel ou possibilidade de utilização.

Nesse sentido, existem discussões sobre pontos precisos, como quando se argumenta que a Corte Constitucional, a Corte Suprema ou outro tribunal não entenderam bem o alcance do direito internacional em um determinado assunto, fazendo um uso inadequado ou arriscado, mas sem que isso signifique um ataque à sua utilização *in abstracto*, já que nesses casos a polêmica surge porque se considera o uso como errado ou mal feito, e não porque se entenda como errado ou ilegítimo usar argumentos do Direito Internacional. Em outras palavras, as controvérsias não são sobre a validade da aplicação dessas regras, mas sim sobre a qualidade da sua utilização. A esse respeito, Uprimny comenta de maneira ilustrativa que

“Então isso já se tornou uma prática aceita e que (...) não tem gerado grande controvérsia. A controvérsia é em casos concretos, isto é: não, aqui se equivocou, isto é excessivo, e controvérsia por exemplo sobre quais os tratados [de direitos humanos] que têm hierarquia constitucional, se são todos, alguns, ou em que medida a Corte Constitucional está vinculada à Corte Interamericana, quanta independência [ela] tem. Coisas desse tipo têm gerado sim polêmica, mas (...) que se use o argumento e se diga: não, não, não me traga esse argumento ilegítimo porque é do Direito Internacional e eu sou Corte Constitucional, isso agora seria impensável na Colômbia” (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal).

Dessa forma, até mesmo juízes nomeados mais recentemente, com uma formação mais conservadora e tradicional, precisam se adequar à toda a produção jurisprudencial já acumulada pela Corte Constitucional sobre esse tópico em seus dez primeiros anos de funcionamento, e não são capazes, assim, de alterar ou se opor, de maneira substantiva, a esse consenso sobre a utilização das normas internacionais. Veja-se, por exemplo, um caso como o do juiz Alvaro Tafur Galvis, membro da Corte entre 1999 e 2007 e especialista em Direito Administrativo que vinha do partido Conservador e de uma universidade muito tradicional, qual seja a Universidade del Rosario. Apesar de ser um jurista tradicional, Uprimny afirma que, ao ingressar na Corte, ele “rapidamente vê que isso tem sentido, e ele se molda e se adapta, e o vemos em suas decisões citando não só tratados de direitos humanos, mas também conceitos da Corte Interamericana, conceitos do Comitê de Direitos Humanos etc.” (Rodrigo Uprimny, entrevista pessoal).

Mudanças de atitude dessa natureza ocorrem porque a Corte Constitucional conseguiu estabelecer em pouco mais de dez anos de atividades, e em consonância com os esforços de juízes como Martínez, Angarita, Cifuentes e Gaviria, “uma identidade muito definida que é a de uma instituição mais ou menos progressista e na qual usar argumentos de Direito

Internacional é moeda de todos os dias” (entrevista pessoal, Rodrigo Uprimny). Como resultado, essa identidade institucional e as decisões tomadas pela Corte, sobretudo nesse seu período inicial e formativo, constroem e limitam o comportamento de juízes como Tafur Galvis, deixando relativamente poucos espaços disponíveis para decisões e práticas que visem romper com este emaranhado institucional já consolidado, cuja tendência é antes a de se reproduzir inercialmente. Assim, frente a essa identidade da Corte Constitucional e diante ainda do consenso existente sobre a utilização das normas internacionais que se espalha por toda a comunidade jurídica, prevalece o entendimento favorável à aplicabilidade dos tratados e demais regras de direitos humanos, de modo que a origem e trajetória pessoal não só dos magistrados constitucionais, mas também dos juízes de outros tribunais, torna-se relativamente irrelevante na determinação de sua postura diante desse tema.

Por fim, quanto à facilidade de acesso à Corte Constitucional, este é outro fator que contribui para explicar o posicionamento favorável desse tribunal à normatividade internacional de direitos humanos. O acesso constante de indivíduos e ONGs de direitos humanos à Corte por meio da ativação de ações de inconstitucionalidade e de tutela embasadas em normas internacionais promoveu dois resultados principais. Por um lado, um efeito de difusão e de legitimação ainda maior dessas regras internacionais, ao mesmo tempo em que, por outro lado, abriu uma janela de oportunidade para que tais atores tivessem uma espécie de poder de agenda sobre a pauta dos temas abordados pelo tribunal, dinâmica essa que empoderaria não só esses atores sociais, mas também a própria Corte, uma vez que, ao se pronunciar sobre esses temas, ela ampliaria também o próprio rol de instrumentos jurídico-legais à sua disposição.

As ONGs de direitos humanos atuam, em geral, como tradutoras das normas internacionais ao introduzir e adaptar a linguagem dos direitos humanos para as especificidades do âmbito local, dando materialidade a conceitos e noções jurídicas abstratas. No contexto colombiano, em particular, elas conseguiram ainda fazer com que a maioria dos processos judiciais analisados pela Corte tratasse justamente das suas demandas, o que forçou o tribunal a se pronunciar em repetidas vezes sobre as articulações propostas pelas ONGs entre as obrigações domésticas e internacionais do Estado em termos de direitos aplicáveis. Tamanho volume de ações judiciais não apenas expôs a Corte a inúmeros e diferentes mecanismos internacionais de direitos humanos, funcionando, assim, portanto, como um canal efetivo de difusão dessas normas que permite ao tribunal a agregação de informações, mas fez ainda com que a Corte produzisse uma vasta jurisprudência sobre os mais variados

temas, como direitos das vítimas, deslocados internos (*desplazados*) e limites a anistias e reduções de penas durante processos de desmobilização de atores armados.

Como resultado, a Corte teve diversas oportunidades para aprofundar e aclarar uma série de conceitos e de linhas jurisprudenciais, com o que ela foi ganhando também cada vez mais *expertise*, confiança e capacidade institucional sobre como mobilizar os argumentos legais internacionais. Desse modo, com o passar do tempo, os litígios apresentados pelas ONGs popularizaram as normas internacionais e contribuíram para que os juízes se familiarizassem cada vez mais com o Direito Internacional, explorando em cada caso as diversas modalidades possíveis de sua aplicação, muitas das quais eram propostas pelas próprias equipes de advogados especializados das ONGs. Isso deu origem a uma dinâmica que levou o tribunal inclusive a expandir o seu uso dos mecanismos internacionais para além dos tratados. Assim, além de aplicar, na qualidade de critério relevante para a interpretação constitucional, a jurisprudência da Corte Interamericana e de outros tribunais, como a Corte Europeia de Direitos Humanos, a Corte passou também a utilizar até mesmo instrumentos de *soft law*, como os princípios de Joinet.

Nesse sentido, como bem salienta Uprimny (2007), “A facilidade de acesso à justiça constitucional favoreceu o protagonismo da Corte, pois é relativamente fácil para os cidadãos converter uma reclamação em uma discussão jurídica, que deve ser constitucionalmente decidida, e em um tempo bastante curto, pela justiça constitucional” (Uprimny, 2007, p. 63). Desse modo, ao processar esses casos, a Corte pôde então aumentar a sua influência política, na medida em que a densa jurisprudência acumulada se converte em um mecanismo de controle das políticas dos outros dois poderes.

Dessa forma, em suma, se a normatividade internacional era um recurso jurídico-legal adicional para os juízes, como já argumentado, o fácil acesso das ONGs à Corte era a correia de transmissão que levava esses instrumentos até a apreciação dos juízes, o que permitia então que eles pudessem analisar e interpretar esses mecanismos externos, utilizando as informações e *inputs* de políticas oferecidos por esses atores sociais para tomar suas decisões. Como o Judiciário é um poder reativo, ele precisa ser instado a se pronunciar em casos específicos por terceiros, e, nesse caso, ele pôde se beneficiar dessa sua ativação constante por parte desses atores para tornar mais claro, em cada um dos processos judiciais, o alcance legal que os tratados e demais instrumentos internacionais de direitos humanos poderiam ter enquanto ferramentas jurídico-políticas. Dessa maneira, ao “ditar” a agenda da Corte Constitucional, as ONGs de direitos humanos fizeram com que o tribunal tivesse que se

manifestar em repetidas ocasiões, as quais seriam utilizadas então pelos juízes como um canal de “empoderamento”. Isso porque eles passaram a se valer dessa estrutura normativa internacional como uma ferramenta adicional que lhes auxiliava a disciplinar o comportamento do Executivo e do Legislativo e que também podia ser mobilizada durante eventuais disputas e confrontos do Judiciário com esses dois poderes, de modo a fortalecer, assim, o próprio peso e estatura política desse poder dentro da política colombiana. Como consequência, “a Corte tem ido muito além de apontar meramente os princípios constitucionais relevantes; ela tem emitido guias detalhados de como os outros poderes devem implementar o direito” (Landau, 2010, p. 361)²⁶⁷.

2.3 A Lei de Justiça e Paz (lei 975/2005): discussões sobre o marco normativo da justiça de transição e a influência do sistema interamericano de direitos humanos

2.3.1 As negociações para a desmobilização dos grupos paramilitares

Ao longo das últimas décadas, a Colômbia tem enfrentado uma situação de conflito armado e de extrema violência que envolve disputas entre guerrilhas, grupos paramilitares, organizações de tráfico de drogas e as forças de segurança do Estado. Quando do início, em 2003, das negociações entre o governo Uribe e os paramilitares, o contexto político colombiano era marcado pela presença de três grupos armados principais, quais sejam as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia-Exército do Povo (FARC-EP), o Exército de Liberação Nacional (ELN) e as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), uma coalizão de grupos paramilitares de direita formada em 1997 que se dissolveria em meados dos anos 2000, como resultado justamente do processo de desmobilização entabulado com o Estado.

Os grupos guerrilheiros surgiram na década de 1960, influenciados pelas ideias sociais revolucionárias então em voga e em resposta à repressão militar, à violência política e à falta de opções políticas para a esquerda que caracterizavam o regime da Frente Nacional, por meio do qual os partidos Conservador e Liberal alternavam-se no poder. Nesse sentido, como bem lembram Guembe e Olea (2006), desde sua formação “os grupos guerrilheiros colombianos têm alegado fidelidade a ideologias de esquerda e justificado seu uso da força como uma

²⁶⁷ Vale observar, como bem lembra Landau (2010), que nesse processo a Defensoria do Povo e a Procuradoria também têm feito demandas importantes à Corte, oferecendo, tal como as ONGs, informações e contribuições relevantes para que esse tribunal emita suas decisões. Segundo o autor, “a Corte tem se posicionado no topo de uma coalizão de instituições aliadas governamentais e não governamentais a fim de acumular e sistematizar vastas quantidades de informação e emitir ordens mais específicas” (Landau, 2010, p. 361).

resposta à impossibilidade de vencer cargos públicos em um sistema político-partidário corrupto e fechado” (Guembe; Olea, 2006, p. 122). Já os primeiros grupos paramilitares emergiram nos anos 1980, inicialmente como grupos de auto-defesa que, sob os auspícios das forças armadas, buscavam defender as vidas e o patrimônio de proprietários de terra, fazendeiros e comerciantes diante das investidas das guerrilhas marxistas (Díaz, 2009, p. 472).

Esses grupos ilegais eram capazes de lutar contra as guerrilhas sem qualquer uma das restrições impostas pelas regras do Estado de Direito e, por conta disso, segmentos das forças armadas viram nesses agrupamentos paramilitares a chance de obter uma vantagem no enfrentamento com as guerrilhas. Em 1989, o marco legal que havia impulsionado o surgimento desses grupos foi declarado inconstitucional pela Suprema Corte de Justiça²⁶⁸, mas a despeito disso mantiveram-se muitos dos laços de convivência e cooperação entre segmentos das forças de segurança e os grupos paramilitares. A esse respeito, Díaz (2008; 2009) recorda que os paramilitares não confrontavam o Estado e suas forças armadas. Pelo contrário, em muitos casos as frentes paramilitares conduziam operações conjuntas com batalhões do exército ou contavam com a cooperação de forças militares, de Inteligência ou da polícia (Díaz, 2009, p. 473), o que inclusive já levou a Corte Interamericana a condenar o Estado colombiano em mais de uma oportunidade como responsável pelas violações de direitos humanos cometidas pelos grupos paramilitares²⁶⁹.

Assim, no início da década de 1990, na ausência de maiores esforços do Estado para combater a atuação desses grupos e desarticular suas redes políticas e econômicas, os paramilitares tinham já se transformado em poderosos exércitos privados que controlavam grandes regiões do país, cometiam graves violações de direitos humanos contra a população civil e se beneficiavam da expansão do tráfico de drogas²⁷⁰. Dentre os abusos de direitos humanos cometidos, podem ser destacados uma série de massacres, desaparecimentos

²⁶⁸ Vários decretos executivos permitiam que os civis portassem armas e que as forças militares auxiliassem comitês comunais a comprar armamento e a desenvolver estratégias de defesa. A esse respeito, ver Caso *19 Comerciantes vs. Colombia*, Sentença de 5 de julho de 2004, Corte Interamericana de Derechos Humanos, parágrafo 84.

²⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso 19 Comerciantes vs. Colômbia (sentença de 5 de julho de 2004), Caso do Massacre de Mapiripán vs. Colômbia (sentença de 15 de setembro de 2005), Caso do Massacre de Pueblo Bello vs. Colômbia (sentença de 31 de janeiro de 2006), Caso dos Massacres de Ituango vs. Colômbia (sentença de 1 de julho de 2006), Caso do Massacre de La Rochela (11 de maio de 2007), Caso de Manuel Cepeda Vargas (sentença de 26 de maio de 2010).

²⁷⁰ Tanto os grupos paramilitares quanto as guerrilhas preencheram o vácuo deixado pela desintegração dos grandes cartéis colombianos de tráfico de drogas (Guembe; Olea, 2006, p. 123; Díaz, 2009, pp. 472-3). Em maio de 2008, 15 comandantes paramilitares foram extraditados para os Estados Unidos acusados de envolvimento com o comércio de entorpecentes, em mais uma evidência das ligações desses grupos com o lucrativo mercado dos narcóticos.

forçados, assassinatos de sindicalistas, líderes comunitários e políticos de esquerda, participação em deslocamentos forçados e casos de violência sexual e de recrutamento coercitivo. De acordo com as ONGs colombianas de direitos humanos, nos últimos vinte anos os grupos paramilitares assassinaram mais de 30 mil civis e foram responsáveis ainda pelo deslocamento forçado de aproximadamente um milhão de pessoas (Díaz, 2009, pp. 473-4)²⁷¹.

Em 2002, em meio à expansão e crescimento dos grupos paramilitares, e depois de várias tentativas fracassadas de negociação com as FARC realizadas pelos governos de Belisario Betancur (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998) e Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe foi eleito presidente com uma forte plataforma militar que prometia garantir a segurança e recuperar o controle territorial das partes do país dominadas pelos grupos armados. Por meio de sua política de “Seguridad Democrática”, Uribe procurava fortalecer as forças armadas e promover uma maior colaboração com a população civil que envolvia, dentre outras ações, o oferecimento de recompensas a informantes e a criação de unidades de soldados camponeses. Além disso, ainda fazia parte dessa política a oferta de benefícios legais e socioeconômicos a combatentes desertores dos grupos armados ilegais que concordassem em entregar suas armas e se reintegrar à vida civil (cf. Gómez, 2011, pp. 69-73)²⁷².

Nesse sentido, em dezembro de 2002, as AUC anunciaram um cessar-fogo unilateral como uma demonstração de sua disposição de entabular negociações de paz com o recém-eleito governo. Segundo Díaz (2009), a decisão das lideranças dos grupos paramilitares de iniciar o processo de desmobilização ocorria em razão das favoráveis condições políticas e legais oferecidas pelo governo e também porque tais grupos esperavam que Uribe assegurasse o controle dos territórios “libertados” da ameaça das guerrilhas pelos paramilitares, já que o presidente se opunha ao estabelecimento de zonas desmilitarizadas e apresentava as guerrilhas como uma ameaça terrorista (Díaz, 2009, p. 475).

As negociações formais entre o governo e os paramilitares começaram em janeiro de 2003 e, em julho do mesmo ano, as AUC e o governo Uribe assinaram o Acordo de Santa Fe de Ralito, por meio do qual a liderança dos paramilitares concordou em desmobilizar suas tropas até dezembro de 2005. Outros grupos paramilitares dissidentes se juntariam ao

²⁷¹ Para uma análise do fenômeno do paramilitarismo na Colômbia, ver Buitrago (2011) e Adams (2011).

²⁷² Em 23 de dezembro de 2002, Uribe aprovou a Lei 782 de 2002 que modificava a Lei 418 de 1997, a qual regulava, até então, os mecanismos para negociações de paz e processos de desmobilização. As mudanças realizadas pela nova lei removeram a exigência de que as organizações armadas ilegais tivessem um caráter político para que o governo pudesse negociar com elas. Isso abriu a possibilidade para as negociações e o processo de desmobilização envolvendo os paramilitares.

processo de desmobilização e, no total, 31.671 paramilitares se desmobilizaram até 2006²⁷³. Tanto o governo quanto os líderes paramilitares afirmavam que o objetivo geral do acordo era alcançar a paz nacional, o que exigiria novos entendimentos restaurativos de justiça. Em outras palavras, ao lidar com o histórico de violações de direitos humanos e com a transição de um estado de guerra para um de paz, esses atores buscavam privilegiar políticas de reconciliação, perdão e esquecimento dentro de um marco legal que impusesse sanções alternativas para os responsáveis por graves violações (Gómez, 2011).

No entanto, essas propostas geraram reações de ONGs domésticas e internacionais de direitos humanos, bem como de muitos outros grupos como as organizações camponesas, indígenas, de afro-colombianos e de vítimas do conflito armado. Tais grupos passariam a enfrentar o governo e a denunciar o alcance e termos dessa solução negociada pretensamente orientada para o término de um dos capítulos do conflito armado, ressaltando a necessidade de aplicar os padrões internacionais de direitos humanos relacionados às garantias de não repetição e aos direitos à verdade, justiça e reparações. A utilização das normas internacionais e da jurisprudência do sistema interamericano, bem como as estratégias de litígio frente aos tribunais domésticos e à Comissão e Corte Interamericanas alteraram, nesse sentido, a agenda e os termos da discussão encaminhada até então pelo governo para sustentar o seu processo de desmobilização dos paramilitares (Simmons, 2009, pp. 127-9), tensionando o enquadramento (*framing*) de que era preciso renunciar à busca de verdade, justiça e reparações em troca da transição para uma paz negociada. As ONGs domésticas e internacionais introduziram novos constrangimentos éticos, morais e legais que se chocavam com o discurso e a doutrina da razão de Estado do governo, salientando a preeminência e obrigatoriedade de princípios não negociáveis diante dos quais nem todas as opções de políticas seriam legítimas.

2.3.2 Tramitação da lei e mudança pela Corte Constitucional

No começo do governo Uribe estendeu-se por meio da lei 782, de 2002, regulamentada pelo decreto executivo 128, de 2003, o marco legal utilizado em processos de paz anteriores (leis 418 de 1997 e 548 de 1999) para que ele pudesse abarcar a negociação com os paramilitares (Guembe; Olea, 2006, p. 125; Díaz, 2009, p. 483). De acordo com Uprimny (2011), até então o Estado só podia negociar com organizações armadas ilegais que

²⁷³ Dados da Oficina del Alto Comisionado para la Paz e da Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA) citados no II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, Bogotá, agosto de 2010, p. 35. Disponível em: <http://www.cnrr.org.co/new/publicaciones/DDR.pdf>. Último acesso: 29.dez.2011.

possuíssem um caráter político, elemento que embora fosse visível nas guerrilhas não era claro nos paramilitares, “por não se tratarem de grupos que combatessem o Estado, mas sim que pretendiam ajudá-lo em sua luta contra insurgente” (Uprimny, 2011, p. 94, n.7). Assim, o objetivo da lei 782/2002 foi justamente o de eliminar “o requisito segundo o qual o governo devia reconhecer “caráter político” nessas organizações para poder chegar com elas a um acordo de desmobilização” (ibidem, p. 94). Entretanto, apesar de favorecer uma grande parcela dos paramilitares e, sobretudo, aqueles localizados nos estratos hierárquicos intermediários e inferiores das AUC, essa disposição não se aplicava para os ex-combatentes envolvidos em graves violações de direitos humanos ou do direito internacional humanitário, os quais não estavam sujeitos às anistias e benefícios econômicos previstos na lei. Desse modo, persistia então o problema sobre o que fazer com os paramilitares responsáveis por crimes de lesa humanidade ou de guerra que não podiam ser indultados em razão da natureza e atrocidade dos seus crimes²⁷⁴.

Assim, em outubro de 2003, o governo apresentou um projeto intitulado “Lei de Alternatividade Penal” que, segundo a equipe governamental, solucionaria o problema relativo à proibição de conceder anistias e perdões para os paramilitares envolvidos em casos de graves abusos e atrocidades. Invocando o paradigma da justiça restaurativa como o mais apropriado para lidar com o processo de justiça de transição, o governo defendia a aplicação de sanções alternativas no lugar da utilização do Direito Penal comum, já que o suposto vínculo das condenações e penas tradicionais com a noção de vingança transformá-las-iam em obstáculos para obter a pacificação do país. Argumentava-se, nesse sentido, que, ao superar as noções de punição e castigo características da justiça retributiva, esse novo marco normativo se orientava antes pela busca da paz, da coexistência e da reconciliação, objetivos que para o governo Uribe eram os mais importantes no caso da Colômbia²⁷⁵.

Em outras palavras, o governo alegava que, por se tratar de um processo de paz, a desmobilização dos paramilitares exigia medidas excepcionais, como a suspensão da justiça criminal comum e a não aplicação de penas de prisão. De acordo com Díaz (2008; 2009) e

²⁷⁴ Em julho de 2007, a Corte Suprema de Justiça declarava que o paramilitarismo não podia ser considerado um delito político, de modo que a lei 782 não pôde mais ser utilizada para outorgar indultos aos ex-combatentes que não tivessem cometido crimes atrozes. Isso fez que cerca de 29 mil desmobilizados ficassem em um limbo jurídico, situação que só viria a ser completamente sanada já no governo Santos, com a aprovação da lei 1424, de dezembro de 2010. A esse respeito, ver: Corte Constitucional deja em firme ley de desmovilizados, *Semana*, 13 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.semana.com/nacion/articulo/corte-constitucional-deja-firme-ley-desmovilizados/247832-3>. Acesso: 28 de abril de 2015

²⁷⁵ O governo estabelecia, por conseguinte, um enquadramento interpretativo (*frame*) segundo o qual haveria um *trade-off* entre justiça e paz. Nesse sentido, de acordo com a lógica governamental, a consecução da paz exigiria inevitavelmente o sacrifício das demandas de justiça.

Guembe e Olea (2006), o governo tentava, contudo, enquadrar sua proposta de desmobilização dentro do discurso e da linguagem da justiça de transição para evitar a ilegitimidade e as controvérsias levantadas pelas políticas tradicionais de concessão de anistias, antecipando já possíveis críticas não só de organizações da sociedade civil, mas também da Corte Constitucional e de instituições internacionais como a Corte Interamericana, o Comitê de Direitos Humanos da ONU e o próprio Tribunal Penal Internacional que, na ausência de disposição das autoridades domésticas em investigar os abusos cometidos durante o conflito, poderia invocar sua autoridade para se manifestar sobre o caso colombiano (Guembe; Olea, 2006, p. 121; Díaz, 2009, pp. 484-5)²⁷⁶.

Na exposição de motivos a respeito do projeto, o governo afirmava que

“A proposta legislativa se orienta na direção de uma concepção restaurativa que supera a identificação de castigo com vingança, própria de um discurso no qual o principal é reagir contra o delinquente com uma dor similar à que ele produziu na vítima e, apenas em segundo lugar, buscar a não repetição (prevenção) e a reparação das vítimas. É importante ter em conta que ao fazer justiça o direito aponta para a reparação e não para a vingança. Ante a evidência de que a pena privativa da liberdade como única resposta ao delito fracassou em muitas ocasiões no seu objetivo de conseguir a ressocialização dos delinquentes, o direito penal contemporâneo avançou no tema das sanções alternativas”²⁷⁷.

O projeto privilegiava, portanto, a oferta de incentivos para a desmobilização e mencionava apenas vagamente os direitos das vítimas dos abusos de direitos humanos. Ele estipulava que os paramilitares receberiam formalmente a pena ordinária prevista no Código Penal, de aproximadamente quarenta anos, por seus crimes, mas propunha que os juízes fossem obrigados a outorgar uma suspensão condicionada das penas dos paramilitares desmobilizados quando eles tivessem assumido os seguintes compromissos: não cometer outros delitos; executar atos que contribuíssem para a reparação das vítimas, superação do conflito e consecução da paz; não sair do país sem prévia autorização judicial; informar mudanças de residência; e comparecer perante a autoridade judicial que vigiasse o cumprimento da sentença quando assim requerido²⁷⁸.

Ainda de acordo com essa proposta, se essas exigências e condições fossem cumpridas durante um período probatório de 1 a 5 anos, o condenado beneficiado com a suspensão

²⁷⁶ Segundo Díaz (2009), “Embora nessa fase a frase justiça de transição não fosse utilizada explicitamente, a lei fazia sim algumas referências aos direitos à verdade e reparações para as vítimas” (Díaz, 2009, p. 486).

²⁷⁷ “Exposición de Motivos al proyecto de ley estatutaria número 85 de 2003-Senado”, *Gaceta del Congreso*, número 436 de 27 de agosto de 2003. Disponível em: <http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals>. Último acesso: 08 de maio de 2013.

²⁷⁸ República de Colombia, “Proyecto de Ley Estatutaria No. 85 de 2003”, 436 *Gaceta del Congreso* (27 de agosto de 2003), Artigo 2.

condicionada da pena poderia então ficar em liberdade plena. A condenação formal emitida pelo sistema judicial comum envolvendo a privação da liberdade que já havia sido suspensa era então formalmente extinta, e no lugar das punições da justiça criminal seriam concedidas penas alternativas para os ex-combatentes, as quais incluíam a restrição geográfica da liberdade, a expulsão do território nacional para os estrangeiros, e as proibições de: exercer funções públicas; concorrer a cargos de eleição popular; possuir e/ou portar armas; residir em certas regiões ou dirigir-se a elas; e aproximar-se ou comunicar-se com as vítimas²⁷⁹. Além disso, o projeto de lei concedia ao juiz discricionariedade para impor algumas obrigações reparatórias, levando em consideração a situação das vítimas, as características pessoais do condenado, sua contribuição efetiva à superação do conflito armado ou à consecução da paz, e a gravidade dos crimes pelos quais havia sido condenado (Díaz, 2009). Nesse sentido, sem excluir a possibilidade de indenizações econômicas, a proposta elencava os possíveis seguintes mecanismos: atos de reparação às vítimas; realização de trabalho social em favor das vítimas; colaboração com instituições dedicadas às vítimas; doação de bens ao Estado ou às instituições de trabalho social pró-vítimas; manifestação pública de arrependimento; colaboração para o esclarecimento dos fatos relativos ao conflito; e entrega de informações que contribuíssem para a desarticulação de grupos armados ilegais.

Dessa forma, o projeto significava na prática “uma espécie de indulto a todos os atores armados que aceitassem desmobilizar-se” (Uprimny, 2011, p. 93), sem que houvesse qualquer dispositivo sobre sentenças de prisão, mecanismos permanentes e precisos de reparação às vítimas e obrigação dos paramilitares de confessar todos os seus atos e ajudar na elucidação dos fatos (Díaz, 2009, pp. 486-7). Apesar da menção ao tema das reparações, o projeto não especificava com clareza em que consistiam os possíveis mecanismos reparatórios, não criava um programa de reparações administrativas do Estado e nem tornava a cooperação nessa matéria obrigatória, já que ela dependia, para sua aplicação, da decisão dos juízes. Além disso, a concessão das penas alternativas não estava condicionada nem à realização efetiva das reparações, quando assim exigido, nem à entrega, pelos paramilitares, de todas as informações concernentes às violações de direitos humanos, o que comprometia duramente os direitos à verdade e reparações das vítimas. Em suma, “Bastava que o paramilitar se portasse bem depois da desmobilização para que obtivesse a liberdade, ainda que tivesse cometido crimes de guerra ou de lesa humanidade” (Uprimny, 2011, p. 95). Como resultado, o

²⁷⁹ Ibid., artigo 11.

componente de justiça de transição da desmobilização dos paramilitares ficava reduzido a uma forma muito débil de justiça restaurativa (cf. Uprimny; Saffon, 2006).

O projeto logo causou uma forte reação negativa, tanto de alguns parlamentares que salientavam a necessidade de que fossem aplicados os padrões e normas internacionais de direitos humanos quanto das ONGs colombianas e internacionais. Grupos locais de direitos humanos ativaram suas redes de aliados na Europa e nos Estados Unidos para pressionar as instituições intergovernamentais e os países que financiavam projetos de cooperação na Colômbia (*países donantes*), a fim de que eles utilizassem sua influência contra o projeto. Organizações como a CCJ, CAJAR, ASFADDES, MOVICE (Movimento de Vítimas de Crimes do Estado), Fundação Manuel Cepeda, HRW, AI, WOLA, International Crisis Group e ICTJ (Centro Internacional para a Justiça de Transição), dentre muitas outras, opuseram-se ao texto do projeto, argumentando que ele não protegia os direitos das vítimas e oferecia, ao mesmo tempo, impunidade para os paramilitares. Nesse sentido, tais ONGs contaram ainda com uma crítica semelhante feita pelo representante do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos (ACNUDH) na Colômbia, para quem o projeto não garantia os direitos à verdade, justiça e reparação, peças fundamentais e basilares de qualquer processo de justiça de transição (cf. Gómez, 2011, p. 151).

Já o governo e os paramilitares insistiam na necessidade da reconciliação e da coexistência pacífica, argumentando que era necessário conciliar o objetivo da justiça com o da paz. Como consequência, eles se opunham a qualquer aplicação da justiça penal às graves violações cometidas pelos paramilitares²⁸⁰. Assim, em meio às discussões parlamentares sobre o projeto, iniciou-se no começo de 2004 um ciclo de audiências no Comitê de Paz do Congresso para discutir o fenômeno dos grupos paramilitares, das quais participariam diversos representantes de ONGs e até mesmo o representante do ACNUDH (ibidem, pp. 153-4). Em uma das audiências José Manuel Vivanco, diretor da divisão das Américas da Human Rights Watch, lembrou os congressistas de que, de acordo com as normas internacionais de direitos humanos, acordos de paz que desconsideram os direitos das vítimas são inadmissíveis. Ademais, na mesma oportunidade, ele mencionou ainda o caso de Barrios Altos da Corte Interamericana de Direitos Humanos que também havia determinado a proibição de conceder anistias para casos de graves violações de direitos humanos (ibidem).

²⁸⁰ Alguns líderes paramilitares como Salvatore Mancuso enfatizavam que não passariam nem um dia sequer na prisão. A esse respeito, ver “Vinieron, hablaron y se fueron”, *Semana.com*, 29 de julho de 2005. Disponível em: <http://m.semana.com/noticias/articulo/vinieron-hablaron-fueron/67191-3>. Último acesso: 8 de maio de 2013.

As organizações da sociedade civil doméstica e internacional utilizavam, dessa forma, os tratados, normas e também a jurisprudência de tribunais internacionais não só como pontos de referência para formular suas demandas de direitos e imbuir suas queixas de legitimidade, mas também como modelos que deveriam orientar qualquer nova proposta de legislação doméstica, introduzindo constrangimentos legais e morais às negociações (Simmons, 2009, pp. 146-7). O desrespeito aos padrões consagrados no Direito Internacional com relação aos direitos à verdade, justiça, reparações e garantias de não-repetição era utilizado por esses grupos, por conseguinte, como um recurso político-legal que permitia demonstrar as manipulações e distorções do conceito de justiça de transição por parte do governo colombiano. Como bem lembra Uprimny, os críticos do projeto não só argumentavam que se tratava de uma legislação eticamente injusta, mas que também era inviável juridicamente (Uprimny, 2011, p. 96). A *expertise* jurídica dos grupos colombianos de direitos humanos, suas conexões bem estabelecidas dentro da rede transnacional de ativismo, sua familiaridade com o uso da estratégia de *leverage politics* (Keck; Sikkink, 1998) e sua experiência acumulada de mobilização do Direito permitiam que tais organizações demonstrassem que havia uma clara violação dos direitos das vítimas, os quais haviam sido reconhecidos de maneira indubitável não só pela Corte Constitucional, mas também pela Corte Interamericana.

Em razão da pressão combinada das ONGs domésticas e da rede transnacional de direitos humanos, alguns congressistas passaram a introduzir modificações ao projeto para que ele considerasse os direitos das vítimas e, em junho de 2004, o governo decidiu, então, retirar a sua proposta da consideração do Legislativo. Foi apenas em março de 2005 que o governo Uribe apresentaria um novo projeto que incorporava alguns elementos vinculados à linguagem dos direitos à verdade, justiça e reparações, e que depois de aprovado ficaria conhecido como a Lei de Justiça e Paz (lei 975/2005).

De acordo com a nova proposta de lei, investigações, processos criminais e julgamentos contra os paramilitares desmobilizados não seriam interrompidos, e as formas alternativas de punição que excluía as sentenças à prisão no primeiro projeto foram removidas do texto da nova versão e substituídas por sentenças de prisão reduzidas a um período de cinco a oito anos, das quais deveria ser excluído o tempo gasto durante as negociações em Santa Fe de Ralito (Díaz, 2009 p. 488). Porém, a lei não só não estabelecia nenhum mecanismo especial de reconstrução da verdade como também não condicionava o benefício da sentença de prisão reduzida nem à revelação completa dos fatos dos crimes, nem à contribuição dos ex-paramilitares para com a reparação das vítimas. A confissão de todos os

crimes cometidos não era obrigatória e a lei exortava apenas tais indivíduos a entregar bens adquiridos ilegalmente e eximia o Estado, além disso, do dever de oferecer compensações econômicas individuais às vítimas (ibidem, p. 489; Gómez, 2011, pp. 168-9).

O novo projeto representava uma mudança importante da postura do governo, que passava “do rechaço absoluto do castigo penal e do silêncio sobre os direitos das vítimas para o reconhecimento da importância de obter um equilíbrio entre as necessidades de paz e as exigências de justiça” (Uprimny, 2011, p. 96). No entanto, apesar disso, ele também foi duramente criticado por organizações de vítimas, grupos de direitos humanos e alguns parlamentares, os quais consideravam como ainda pouco exigentes os requisitos e condições impostos aos ex-combatentes para que suas penas fossem reduzidas. Nesse contexto, várias ONGs realizaram ações de incidência política e de *lobby* com políticos a fim de alterar os termos da discussão política sobre o tema, enquanto que um grupo de congressistas do Partido Liberal e do Polo Democrático propuseram um projeto de lei alternativo²⁸¹.

Tanto antes da apresentação do projeto da lei de Justiça e Paz, quando se discutia a lei de Alternatividade Penal, quanto nesse segundo momento, já durante a tramitação da Lei 975/2005, as associações de vítimas e ONGs de direitos humanos e de promoção da paz não possuíam uma estratégia de ação comum e coordenada entre si para se opor à política defendida pelo governo Uribe, mas empregaram um conjunto de várias táticas diferentes de pressão. Assim, por exemplo, enquanto certas organizações como a Fundação Social, Dejusticia e o ICTJ valiam-se do direito internacional dos direitos humanos, direito comparado e direito constitucional para lançar luz sobre o debate político e fornecer elementos para o desenho de políticas públicas de “justiça, verdade e reparações” (Gómez, 2011, pp. 140-1), outras organizações como o CAJAR, Viva la Ciudadanía e o MOVICE estabeleceram relações com alguns parlamentares como Rafael Pardo, Gustavo Petro, Gina

²⁸¹ Em 2005 havia nove projetos de lei diferentes no Congresso sobre o tema da desmobilização dos paramilitares, mas no final das discussões legislativas as proposições se haviam reduzido a duas. Por um lado, encontravam-se as propostas do governo, do senador Armando Benedetti e do Ministério do Interior e de Justiça, integradas em um único texto pelo senador Mario Uribe, e, por outro, o projeto de um grupo de parlamentares mais alinhados aos reclamos dos grupos de vítimas e ONGs de direitos humanos, unidos em torno do projeto dos congressistas Rafael Pardo e Gina Parody. Segundo Gómez (2011), “o projeto Pardo-Parody era o resultado de uma coalizão entre diferentes setores políticos, tais como o partido liberal, ex-membros da coalizão de governo e membros do partido de esquerda. Em termos gerais, ele tentava criar mecanismos mais fortes de *accountability* e de reconhecimento dos direitos das vítimas. Em primeiro lugar, ele exigia a confissão completa dos paramilitares desmobilizados e impunha sanções contra aqueles que omitissem total ou parcialmente informações nas confissões de seus crimes. A respeito da justiça retributiva, os membros do Congresso que lideravam o projeto (...) estabeleceram uma punição alternativa de prisão de 5 a 8 anos. Finalmente, sobre a reparação, o projeto criava um fundo de reparação que agregaria não só as propriedades dos paramilitares desmobilizados, mas também fundos do governo” (Gómez, 2011, pp. 162-3). Para uma análise detalhada da tramitação e discussões envolvendo todos os projetos de lei, consultar Fundación Social (2006).

Parody, Luis Velasco, Wilson Borda e Piedad Cordoba, a fim de apresentar um projeto de lei mais exigente do ponto de vista dos direitos à verdade, justiça e reparações (Fundación Social, 2006).

As organizações e movimentos de vítimas como ASFADDES, Reiniciar, Fundação Manuel Cepeda Vargas e MOVICE, por sua vez, mobilizavam-se politicamente para aumentar a visibilidade dos afetados pelos paramilitares, salientando que o foco não poderia estar nos perpetradores e na redução de suas penas, mas sim que deveria ser deslocado para a questão dos direitos das vítimas. Já a Fundación Social (FS), assim como o Viva la Ciudadanía, destacava-se ainda, ademais, pela organização de fóruns acadêmicos com especialistas nacionais e internacionais para discutir o assunto, e convidava vários congressistas a participar deles, em um claro esforço para desenvolver uma estratégia de *information politics* que fosse capaz de “seduzir” os parlamentares (Carolina Suárez, Fundación Social, entrevista pessoal). Além disso, a FS desenvolvia também, ao mesmo tempo, assim como a CCJ, um trabalho de acompanhamento de todas as sessões e debates no Congresso relativos aos projetos de lei sobre a desmobilização dos paramilitares, com o objetivo de “manter as redes de direitos humanos informadas sobre a evolução dos debates e manter registros que ajudariam qualquer ação constitucional contra a lei do Congresso (Gómez, 2011, pp. 156-7).

Nesse sentido, Carolina Suárez, membro da Fundación Social, recorda que “Era um terreno bem difícil de pisar porque havia, pois, duas apostas, digamos, dois projetos. Um garantista, outro menos garantista, e nós tínhamos que convencer os congressistas que estavam sem convencer de que era melhor ir pelo respeito dos padrões internacionais” (entrevista pessoal). Ainda segundo ela, a Fundación Social realizou vários cafés da manhã com parlamentares, priorizando o contato e trabalho sobretudo com aqueles que se opunham mais fortemente ao projeto do bloco de congressistas encabeçado por Gina Parody e Rafael Pardo. Como resultado, houve reuniões, por exemplo, com Mario Uribe e com Rocío Arias²⁸², figuras-chave de grande importância que estavam contra o projeto mais alinhado às exigências e padrões internacionais, mas a FS mantinha também, ao mesmo tempo, contatos com Parody e Pardo, trabalhando ainda de maneira muito próxima com o ICTJ, numa relação que permitiu trazer ao país especialistas internacionais de justiça de transição para falar com

²⁸² Tanto Mario Uribe quanto Rocío Arias seriam condenados pela Corte Suprema de Justiça no escândalo conhecido como parapolítica, o qual revelou, a partir de 2006, a existência de várias ligações de cumplicidade e corrupção de políticos e membros do poder Legislativo com os grupos paramilitares. De acordo com Bejarano et al. (2010), “81 membros do Congresso foram investigados pelas autoridades judiciais por possíveis vínculos com grupos armados ilegais, isto é, cerca de 30% dos membros do Legislativo” (Bejarano et al., 2010, p. 127).

os legisladores a respeito da necessidade e obrigatoriedade de respeitar os direitos à verdade, justiça e reparações. Além desse trabalho de *lobby* e incidência política, eram produzidos relatórios e informes detalhados de seguimento sobre todo o processo de discussões políticas referentes aos projetos. Tais documentos eram encaminhados para várias outras ONGs de direitos humanos e associações de vítimas, mas eram procurados até mesmo por ministérios do governo como o Ministério do Interior e de Justiça, já que essas publicações possuíam os dados de votações de cada um dos parlamentares da coalizão governista sobre os vários temas então em análise (Carolina Suárez, entrevista pessoal).

Ao final, o projeto do governo foi aprovado em junho de 2005, a despeito das críticas de vários atores internacionais e das ONGs de direitos humanos. Assim que a Lei de Justiça e Paz foi promulgada, em junho de 2005, ONGs e movimentos de direitos humanos como o CAJAR, MOVICE (Movimento Nacional de Vítimas de Crimes de Estado), Viva la Ciudadania, Dejusticia e a CCJ apresentaram ações públicas de inconstitucionalidade perante a Corte Constitucional, a qual, por sua vez, agrupou todas essas demandas e selecionou a ação apresentada pela CCJ como a principal²⁸³. Como bem recorda Gómez, “Essas organizações compreenderam que as ações de mobilização política tinham limitações e que o Congresso Nacional não era o caminho mais promissor para promover uma perspectiva progressista de proteção dos direitos das vítimas” (Gómez, 2011, p. 164), de modo que para tentar anular a nova legislação tais organizações recorreram à ativação do sistema judicial, onde as chances de obter resultados favoráveis eram maiores em razão da facilidade de acesso ao Judiciário e da postura da Corte Constitucional frente às normas internacionais de direitos humanos, integradas ao bloco de constitucionalidade. Todavia, apesar da rigorosa documentação que a CCJ e outras organizações haviam acumulado durante a tramitação da lei, a ação de inconstitucionalidade era difícil não só porque “as falhas constitucionais da lei não eram explícitas ou óbvias” (ibidem, p. 165), mas também em razão do fato de que “[a]lguns dos conteúdos da “Lei de Justiça e Paz”, como o incentivo para os paramilitares desmobilizados e

²⁸³ No total, 105 cidadãos apresentaram ações de inconstitucionalidade frente à Corte Constitucional, atuando em nome próprio ou em representação de organizações. Gómez (2011) afirma que dentre todas essas demandas, “os advogados da CCJ tinham dedicado mais tempo para elaborar cuidadosamente os argumentos e enfrentar os desafios que envolviam essa ação” (Gómez, 2011, p. 165), o que talvez explique a decisão da Corte de adotar sua petição como a principal. Ainda segundo o autor, “Para os advogados da CCJ que redigiram a ação constitucional, o objetivo era derrubar a regulação ou, pelo menos, fazer a Corte limitar os privilégios e incentivos dos paramilitares desmobilizados e ampliar o escopo dos direitos das vítimas” (ibidem). Para uma lista das organizações que enviaram petições à Corte Constitucional, ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Pronunciamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la aplicación y el alcance de la Ley de Justicia y Paz en la República de Colombia. OEA/Ser/L/V/II.125.Doc.15, 1 de agosto de 2006, nota 9. Disponível em: http://www.cidh.org/countryrep/Colombia2006sp/pronunciamiento.8.1.06esp.htm#_ftnref9. Último acesso: 14 de maio de 2013.

os breves prazos para os procedimentos judiciais, podiam ser considerados uma manifestação do exercício ordinário de competência regulatória do Congresso” (ibidem, pp. 165-6).

Nesse sentido, o autor lembra que, para proteger os direitos das vítimas à verdade, justiça e reparações, a estratégia de litígio adotada foi a de não restringir o debate apenas à contradição entre as normas constitucionais e a Lei de Justiça e Paz. O objetivo era também o de mostrar como a Constituição exigia a inclusão e o respeito dos padrões internacionais de direitos humanos (Gómez, 2011, p. 166). Para tanto, tais ONGs se utilizaram em sua argumentação dos tratados ratificados pelo país, da jurisprudência da Corte Interamericana e de fontes do direito internacional comparado sobre outras experiências de justiça de transição.

Além dos argumentos jurídicos das ONGs que propuseram as ações, várias organizações e ONGs internacionais como o International Center for Transitional Justice (ICTJ), a Comissão Internacional de Juristas, o CEJIL em parceria com a Clínica de Direitos Humanos Allard K. Lowenstein da Yale Law School, o Bar Human Rights Committee (BHRC) e a Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) participaram do caso na qualidade de *amicus curiae*, apresentando documentos à Corte que também criticavam a Lei de Justiça e Paz tendo por base a normatividade internacional de direitos humanos²⁸⁴. Mais uma vez os tratados de direitos humanos e a jurisprudência internacional sobre o tema tornavam-se um ponto focal em torno do qual os grupos de direitos humanos coordenavam seus esforços de mobilização e suas estratégias de resistência legal (*rightful resistance*) dentro dos marcos jurídicos assinalados pelos compromissos internacionais do Estado (Simmons, 2009, pp. 146-8).

Todos esses esforços apoiavam-se em uma trajetória já consolidada pelas ONGs colombianas de ativação tanto das cortes domésticas quanto dos mecanismos internacionais de direitos humanos, tática que havia permitido acumular não só um conjunto de decisões favoráveis de instâncias como a Comissão e Corte Interamericanas, mas também uma valiosa experiência sobre como mobilizar os argumentos do Direito Internacional de acordo com as especificidades do contexto político do país. Se durante a década de 1990 os grupos de direitos humanos colombianos se haviam destacado por iniciativas internacionais como a pressão pela instalação do escritório da ACNUDH e a criação da ODHACO e da CCEEU, no plano doméstico, ONGs como o CCJ, CAJAR, IMP (Iniciativa de Mulheres pela Paz) e a CJL (Corporação Jurídica Liberdade), dentre outras, complementavam esses esforços de pressão transnacional com o litígio estratégico de casos e com a apresentação de ações públicas de

²⁸⁴ Cf. República de Colômbia, Corte Constitucional, Sentença C-370/2006. Disponível em: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-370-06.htm>. Acesso: 29 de abril de 2015.

inconstitucionalidade perante a Corte Constitucional, valendo-se, para isso, tanto dos instrumentos legais domésticos quanto dos internacionais para se opor a leis, políticas e práticas do Estado atentatórias ao direito internacional de direitos humanos e à Constituição (ibidem, pp. 125-8).

Além disso, tais ONGs também continuaram a recorrer ao sistema interamericano nos casos em que se verificava a insuficiência dos mecanismos jurisdicionais internos. Nesse sentido, ONGs como a CCJ e a CAJAR tiveram, junto de organizações internacionais como o CEJIL, um papel central no encaminhamento de vários casos ao sistema, a partir dos quais a Corte condenou o Estado colombiano em várias oportunidades, responsabilizando-o pelo apoio concedido a grupos paramilitares e pela falta de esforços para proteger a população civil afetada. Desse modo, quando a Lei de Justiça e Paz foi aprovada, estavam já à disposição dessas organizações não só a jurisprudência do sistema interamericano sobre a invalidade de leis de anistia e os princípios do Direito Penal Internacional sobre crimes de lesa-humanidade, mas também um conjunto de sentenças e decisões que se reportavam especificamente ao caso da Colômbia, as quais fortaleceriam ainda mais as demandas dos grupos de direitos humanos. Como bem recorda Gómez (2011), “a rede de direitos humanos tinha acumulado um capital político de alianças e fidelidades transnacionais, assim como um capital moral e legal baseado no conhecimento do direito dos direitos humanos e no suporte aos direitos das vítimas” (Gómez, 2011, p. 133).

Todos esses casos refletiam, em suma, como as normas internacionais somadas, por um lado, à existência de ONGs colombianas familiarizadas com a linguagem do Direito Internacional e, por outro, a regras de acesso relativamente fácil aos tribunais domésticos e, em especial, à Corte Constitucional, ofereciam um espaço e recursos para que as organizações da sociedade civil litigassem contra o Estado não só no sistema interamericano, mas também no próprio plano local, com o que buscavam aumentar o custo do não cumprimento pelo Estado das suas obrigações legais internacionais com a emissão de sentenças de tribunais nacionais (Simmons, 2009, pp. 129-35). A estratégia de “alavancagem” internacional (*leverage politics*) (Keck; Sikkink, 1998, p. 16) somava-se, assim, à ativação do Judiciário doméstico para defender os direitos à verdade, justiça e reparação no processo de negociações do governo com as AUC.

Todavia, ainda que o foco das ONGs estivesse posto na apresentação de litígios perante a Corte Constitucional, o primeiro teste sobre a validade e os limites da Lei de Justiça e Paz foi proferido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que analisava o caso do

massacre de Mapiripán contra o Estado colombiano, enviado à CIDH em 1999 pelo CAJAR e CEJIL. Em setembro de 2003, o caso desse massacre que envolveu o sequestro, tortura e assassinato de pelo menos 49 civis por agentes do Estado e paramilitares das AUC em 1997 havia sido submetido à apreciação da Corte, e, em 22 de agosto de 2005, dois meses após a sanção da Lei de Justiça e Paz, representantes das vítimas do massacre pediram que a Corte considerasse se a lei interferia na busca de verdade, justiça e reparações. Sobre tal base solicitaram que a Corte examinasse “o marco normativo da desmobilização dos paramilitares em sua totalidade, ordenando a adequação da legislação interna e do programa de desmobilização aos padrões internacionais relacionados com os direitos das vítimas” (Caso *Mapiripán vs. Colômbia*, Sentença de 15 de setembro de 2005, Corte Interamericana de Derechos Humanos, parágrafo 301)²⁸⁵.

A Corte concluiu, em 15 de setembro de 2005, que a Lei de Justiça e Paz não oferecia incentivos suficientes para a realização de confissões exaustivas e que os responsáveis pelos crimes poderiam ocultar a verdade. Ademais, a Corte declarou ainda que o Estado deveria remover todos os obstáculos jurídicos que impedissem o exame completo das violações, a instauração de processos contra os responsáveis e a concessão de reparações às vítimas. O Estado argumentou, em resposta, que a Lei de Justiça e Paz, posterior ao massacre, não tinha aplicabilidade possível nas circunstâncias daquele caso particular, o que tornava improcedente a análise da Corte visto que seria impossível determinar e identificar as supostas violações que a aplicação da lei teria provocado sobre os direitos das vítimas (cf. Laplante; Theidon, 2006, 97-9).

Em maio de 2006, menos de um ano depois da sentença da Corte Interamericana no caso Mapiripán, a Corte Constitucional da Colômbia se pronunciou finalmente sobre a matéria. Ela então examinou a questão da redução das sentenças de prisão dos paramilitares desmobilizados, considerando, de maneira ponderada, o interesse constitucional pela paz em relação aos direitos das vítimas. A esse respeito, Gómez (2011) afirma que

²⁸⁵ Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_esp.pdf. Acesso: 29 de abril de 2015. Vale observar, contudo, que este não era o primeiro caso contra a Colômbia na Corte Interamericana que envolvia a cumplicidade das forças de segurança do Estado com grupos paramilitares. No caso dos 19 comerciantes, por exemplo, a Corte já havia condenado a Colômbia um ano antes, em 2004, ao concluir que “Na época em que ocorreram os fatos deste caso, o Magdalena Medio era uma região na qual havia uma intensa atividade de luta do Exército e “auto-defesas” contra os guerrilheiros, na qual os altos comandos militares da zona não só apoiaram o referido “grupo de auto-defesa” para que se defendesse da guerrilha, mas também o apoiaram para que adotasse uma atitude ofensiva”. Cf. Caso *19 Comerciantes vs. Colômbia*, Sentença de 5 de julho de 2004, parágrafo 84.d. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_109_esp.pdf. Acesso: 29 de abril de 2015.

“Para a Corte, o problema constitucional era a tensão entre dois valores protegidos pela Constituição: por um lado, a busca pela coexistência pacífica, e, por outro, os direitos à verdade, justiça e reparação. Para a Corte, nenhum desses valores era absoluto e exclusivo. A fim de garantir a coexistência da busca pela paz com a proteção dos direitos das vítimas, foi necessário equilibrá-los” (Gómez, 2011, p. 167).

A Corte concluiu, a esse respeito, que era legítima a introdução de medidas que reduzissem as penas para facilitar o processo de desmobilização e que, portanto, isso não comprometia de maneira desproporcionada o princípio constitucional de justiça como acusavam as ONGs, para quem se havia organizado uma política de impunidade (Díaz, 2009, p. 489). Entretanto, a Corte declarou que a lei não promovia de maneira efetiva a descoberta da verdade, já que a concessão de benefícios de redução de pena se dava sem que fosse necessário que os paramilitares revelassem toda a verdade acerca dos fatos relacionados aos crimes, num claro desrespeito ao direito das vítimas. Como bem lembra Díaz (2009), seguindo sua própria jurisprudência constitucional bem como aquela consolidada pela Corte Interamericana, a Corte Constitucional afirmou que o direito à verdade formava parte da Carta de Direitos incorporada à Constituição, com o que exigiu a confissão completa e real de todos os crimes pelos paramilitares para que eles pudessem disfrutar da redução de sentenças (ibidem, pp. 489-90).

Além disso, a Corte decidiu ainda que para se beneficiar da Lei de Justiça e Paz era necessário que os paramilitares contribuíssem com a reparação financeira das vítimas usando seus bens pessoais, incluindo até mesmo propriedades que tivessem adquirido legalmente. Desse modo, a Corte anulava as disposições da lei que exigiam apenas a devolução de propriedades adquiridas ilegalmente e somente quando isso fosse possível. A esse respeito, Díaz (2009) comenta que a Corte se baseou no direito doméstico e internacional para afirmar, por um lado, que o Estado não está autorizado a eximir os responsáveis por graves violações da responsabilidade civil e, por outro, que as compensações econômicas são uma exigência do direito das vítimas à reparação e uma condição chave para promover a luta contra a impunidade (ibidem).

Assim, com essas alterações ao texto da lei de Justiça e Paz aprovada pelo Congresso, a Corte Constitucional reafirmava sua visão e doutrina sobre o caráter vinculante dos padrões internacionais de proteção aos direitos humanos e aos direitos das vítimas. Em uma das várias alusões à importância do Direito Internacional dos direitos humanos na sentença C-370 de 2006, o tribunal deixa clara a obrigação que tanto os legisladores quanto os juízes têm de respeitar as normas internacionais nessa matéria, ao afirmar que

“quando o legislador materializa qualquer política pública encaminhada à solução do conflito armado interno, tem a obrigação de respeitar os postulados constitucionais e os convênios e tratados internacionais ratificados pela Colômbia que reconhecem direitos humanos e que fazem parte do Direito Internacional Humanitário ou do Direito Internacional Penal. Os funcionários judiciais, por sua vez, devem ter como critério interpretativo relevante a doutrina elaborada pelos organismos internacionais de controle dos tratados, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Trata-se de uma visão integral dos direitos humanos que permitirá cumprir com os padrões internacionais em matéria de direitos humanos, direito internacional humanitário e direito penal internacional, dos quais também fazem parte os princípios gerais do direito internacional e o costume internacional. O desafio, então, tanto para o legislador quanto para os juízes é estabelecer (...) mecanismos jurídicos que permitam a consecução de uma paz real e duradoura, sem desconhecer os postulados constitucionais edificados no respeito pela dignidade humanos e nas obrigações internacionais da Colômbia em matéria de direitos humanos e de direito internacional humanitário”²⁸⁶.

Mais uma vez, como fica claro, o marco internacional de direitos humanos incidia e influenciava a política colombiana por meio da ação do Judiciário, fixando exigências e padrões mínimos que deveriam ser seguidos e respeitados durante os processos de paz e de desmobilização de atores armados envolvidos em graves violações de direitos humanos. Critérios de verdade, punição penal e reparações antes desconsiderados passavam a impactar decisivamente a agenda política, estipulando novas responsabilidades para o Estado e delimitando o conjunto de políticas legalmente aceitáveis.

Nesse sentido, os pronunciamentos da Comissão e Corte Interamericanas que ofereciam esses padrões mínimos só puderam ser explorados e utilizados pela Corte Constitucional como um recurso jurídico-legal adicional capaz de modificar a política preferida pelo Executivo e Legislativo em razão de três fatores. Por um lado, esse resultado devia-se à existência de ONGs muito bem preparadas para manejar os meandros dos processos legais e jurídicos, tanto no âmbito interno quanto internacional, ao que se combinava ainda, por outro lado, a facilidade de acesso à Corte Constitucional e a postura favorável desse tribunal com relação à aplicação de normas internacionais de direitos humanos, decorrente tanto da abertura da Constituição a esse tema quanto da doutrina sobre o bloco de constitucionalidade. A união desses três elementos e a dinâmica resultante dessa relação e interação entre juízes e sociedade civil foi o que finalmente permitiu, em outras palavras, que a normatividade do sistema interamericano e de outras fontes do Direito

²⁸⁶ República da Colômbia, Corte Constitucional, Sentença C-370/2006. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2006/C-370-06.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2013.

Internacional pudesse “empoderar” tanto a Corte Constitucional quanto as ONGs de direitos humanos.

A consolidação, no Direito Internacional, dos direitos das vítimas e da norma segundo a qual anistias ou indultos de graves violações são inadmissíveis, unida, por um lado, à capacidade dos grupos colombianos de direitos humanos de traduzir esses padrões para o contexto colombiano e, por outro, à abertura da Corte Constitucional à normatividade internacional de direitos humanos permitiu que fosse forjada “uma espécie de aliança tácita entre certos setores do poder judicial colombiano e essa rede de ativismo contra a impunidade” (Uprimny, 2011, p. 121). Como resultado, as mudanças realizadas no conteúdo da lei de Justiça e Paz pela Corte Constitucional, ainda que aquém do que muitas ONGs desejavam, foram determinantes para limitar o rol possível de medidas a serem implementadas durante a desmobilização dos paramilitares. Nesse sentido, em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos, o Executivo se viu obrigado a introduzir doses maiores de verdade, justiça e reparações em um processo de negociação que inicialmente se orientava mais na direção do perdão e esquecimento, de tal modo que exigências e padrões mínimos para a condução de processos de paz que antes não se colocavam delimitavam agora o conjunto aceitável de políticas.

2.4 Comentários Finais

A jurisprudência do sistema interamericano foi importante e exerceu influência sobre o tema da desmobilização dos paramilitares não só durante a discussão da lei, ao ser mobilizada pelas ONGs e demais atores críticos aos projetos de lei da alternatividade penal e justiça e paz, mas também quando da decisão da Corte Constitucional na sentença C-370/2006 e ainda, por fim, no decorrer do processo de aplicação e implementação da própria lei. Esse arcabouço normativo deu aos grupos de direitos humanos a possibilidade de reclamar e exigir que a desmobilização dos paramilitares não fosse simplesmente um processo de indulto, fortalecendo assim suas demandas e reivindicações, enquanto que forneceu aos juízes um rol mais amplo de princípios e ferramentas legais para frear a política preferida pelo Executivo e por sua bancada majoritária no Congresso, empoderando, por conseguinte, tais atores judiciais.

Desse modo, ao analisar o papel da política doméstica como uma instância de mediação de normas e pressões internacionais, é possível concluir que a dinâmica e o caráter

da interação entre juízes e ONGs locais de direitos humanos foi o fator que afetou e moldou o potencial de impacto do sistema interamericano de direitos humanos no caso da Colômbia. A influência do sistema interamericano não começa, portanto, com a publicação de uma sentença pela Corte ou de recomendação pela Comissão, mas muito antes disso, pois depende, por um lado, da existência de ONGs que colem e guardem evidências, mantenham relações com as vítimas e dediquem tempo e recursos para a formação de equipes legais e para atividades de litígio estratégico e mobilização do Direito Internacional. Além disso, por outro lado, requer-se ainda de um Judiciário que, apoiado em uma base legal expressa e/ou em algum tipo de interpretação, entenda a utilização do Direito Internacional não só como um exercício jurídico legítimo, mas também como um instrumento indispensável para a realização de direitos e para a própria consecução dos seus trabalhos.

Assim, a postura da Corte Constitucional, ainda que apoiada em uma base legal expressa, é resultado também não apenas do contexto institucional puro e da existência de regras, mas de um processo de socialização que foi construído ao longo do tempo a partir das crenças, escolhas e ideias de seus membros, com destaque para o papel exercido por um grupo inicial de seus magistrados com orientação acadêmica e progressista, tendo como pano de fundo um Judiciário extremamente poroso à agenda e reclamos de atores sociais como ONGs e associações de vítimas. Isso tudo aponta não só para a importância da agência dos juízes e da relação entre sistema judicial e sociedade civil, como ainda revela que tais comportamentos dos atores judiciais não têm nada de inevitável, já que não são uma emanção da mera presença, na Constituição, de dispositivos legais concedendo *status* privilegiado para tratados de direitos humanos.

Do mesmo modo, a postura das ONGs de explorar as possibilidades legais de ativação do sistema interamericano e das próprias Cortes colombianas também se deve à escolha motivada desses atores, que foram capazes não só de superar desconfianças iniciais sobre o potencial de mobilização do Direito, mas que também conseguiram investir tempo e recursos, humanos e econômicos, na produção de conhecimento e estratégias referentes à utilização de mecanismos internacionais de direitos humanos, litígio estratégico de casos e outras áreas como incidência política, técnicas de investigação, representação legal de vítimas e táticas de pressão política²⁸⁷. Se até finais dos anos 1980 era comum que muitas organizações

²⁸⁷ A Colômbia é marcada pela existência de uma vasta gama de organizações de direitos humanos. Para além das ONGs com um perfil mais jurídico, especializadas na apresentação de litígios, como CCJ, CAJAR, IMP e CJP, há ainda grupos mais voltados à incidência política, como a Fundação Social e Viva la Ciudadanía; à investigação social, como CINEP; e à representação legal de vítimas, mobilização e pressão socio-política, como o CPDH e CSPP. Ademais desses grupos, existem ainda inúmeras associações de vítimas, que tratam vários

defendessem a não utilização do sistema interamericano, seja pela falta até então de críticas da CIDH ao governo ou ainda porque argumentavam que o sistema não era crível, e que o direito internacional era, na verdade, o direito burguês internacional, essa inibição e desconfiança foram superadas ao longo dos anos 1990.

A emissão cada vez maior de recomendações e sentenças pela Comissão e Corte Interamericanas e o efeito demonstrativo de esforços como os da CCJ deixaram claro que a utilização de argumentos legais e normas internacionais era um recurso valioso para confrontar o Estado. Formular as demandas em torno do enquadramento conceitual das normas internacionais ampliava a estrutura de oportunidades políticas à disposição dos ativistas, já que dava acesso a recursos, legitimidade e atenção perante as audiências externas. Além disso, aumentava a eficácia das estratégias de mobilização da vergonha e oferecia recursos jurídico-legais para a ativação do Judiciário local, bem como pontos focais e plataformas mais limitados para a definição de novos objetivos e realização de campanhas. Esse processo de aprendizagem sobre o uso dos mecanismos internacionais de direitos humanos, e do sistema interamericano, em particular, que ocorria no âmbito dos grupos de direitos humanos combinou-se com as importantes mudanças institucionais decorrentes da Assembleia Constituinte que levaram à criação da Corte Constitucional e à abertura da Constituição ao direito internacional dos direitos humanos, produzindo uma interação entre juízes e sociedade civil cujos resultados não foram antecipados pelos políticos de então.

Nesse sentido, frente ao ativismo dos grupos de direitos humanos da sociedade civil, a porosidade do judiciário e o seu histórico de jurisprudência permitem que a influência do sistema interamericano seja mais forte na Colômbia do que, por exemplo, no caso do Peru, onde o impacto ocorreu em razão de uma conjuntura crítica e de um grupo específico de juízes que ganharam proeminência após a queda de Fujimori. Assim, as mudanças no sistema judicial são mais permanentes no caso colombiano, já que tiveram repercussão mais duradoura na Colômbia as decisões tomadas pelo grupo inicial de juízes da Corte Constitucional de fora do establishment jurídico tradicional que viam no direito internacional uma ferramenta para fortalecer e impulsionar sua orientação neoconstitucionalista e a identidade pró-direitos da Corte que eles buscavam construir naquele momento frente às resistências do Executivo, Legislativo e outros atores judiciais mais tradicionais como a Corte Suprema de Justiça. Em outras palavras, esses juízes que tiveram grande influência ao

temas como as desapareções forçadas (ASFADDES), deslocamentos internos (CODHES) e assassinatos dos membros da União Patriótica (Fundação Manuel Cepeda Vargas, Reiniciar). Essas divisões, contudo, vale ressaltar, não são estanques, e muitos desses grupos dedicam-se a mais de um desses campos simultaneamente.

imprimir uma determinada linha decisória para a CC enxergaram e instrumentalizaram o sistema interamericano de direitos humanos como uma arma adicional para subverter o formalismo que havia caracterizado historicamente o judiciário colombiano e afirmar uma nova e decidida agenda de direitos sem precedentes na história do país, transformando a Corte Constitucional não só numa das cortes mais progressistas do mundo do ponto de vista da proteção dos direitos humanos (Sikkink et al., 2011), mas também numa das mais representativas da tendência de ativismo judicial e judicialização da política (Cepeda, 2005).

Capítulo 3 – O caso mexicano

Após a Revolução social de 1910, consolidou-se no México um sistema político autoritário, inclusivo e civil marcado pela existência de um regime corporativista e de partido hegemônico controlado pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI)²⁸⁸, ainda hoje a maior e mais importante agrupação política mexicana. Contrariando as promessas iniciais de democracia e justiça social trazidas pela Revolução, o regime *priísta* não só restringiu os espaços de liberdade associativa das organizações sociais e anulou o desenvolvimento autônomo de grupos da sociedade civil, mas também mostrou-se um violador sistemático dos direitos humanos ao longo do século XX.

Entre os anos 1960 e 1980, em especial, episódios como a *guerra sucia*²⁸⁹ e a repressão ao movimento estudantil nos anos de 1968 (massacre de Tlatelolco) e 1971 (massacre de Corpus Christi) evidenciavam a política oficial do Estado de perseguição de seus oponentes e o desrespeito do regime para com as normas internacionais de direitos humanos, apesar da defesa formal do tema nos textos constitucionais e na política externa do país. Durante os governos dos presidentes Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría (1970-1976) e José López Portillo (1976-1982), massacres, execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias e o uso sistemático de tortura eram práticas oficiais do Estado mexicano.

Nesse período, apenas no município de Atoyac de Álvarez, no mesmo Estado de Guerrero onde desapareceram os 43 estudantes de Ayotzinapa em 2014, houve, segundo

²⁸⁸ Um sistema de partido hegemônico é definido aqui como “o exercício virtual de um monopólio político por parte de um partido que, no entanto, coexiste no cenário político com partidos de oposição legalmente registrados” (Crespo, 1998, p. 21). Nesse sistema, o partido hegemônico possui uma vinculação orgânica com o Estado, o que supõe que o aparato estatal lhe concede vultosos e decisivos recursos para a sua preservação no poder. Sob tal arranjo político-institucional, o PRI ocupou a Presidência da República de maneira ininterrupta por mais de sete décadas, até o ano 2000, quando o candidato presidencial Vicente Fox, do Partido Ação Nacional (PAN), venceu o candidato *priísta* Francisco Labastida.

²⁸⁹ Por “guerra suja” se conhecem as medidas de repressão militar e política empreendidas pelo PRI desde finais dos anos sessenta até inícios dos anos oitenta, as quais buscavam a dissolução dos movimentos de oposição política e armada contrários ao Estado mexicano. O termo é questionado pelas vítimas das violações de direitos humanos por sugerir uma falsa equivalência de forças entre a guerrilha e o Exército e por justificar as arbitrariedades cometidas pelo Estado, mas goza de ampla difusão na historiografia, e por isso aqui nos referimos a ele, conscientes dessas críticas e de suas limitações. Sobre o alcance da guerra suja, não há dados precisos sobre o seu custo humano, mas alguns trabalhos estimam a morte de 1.500 guerrilheiros e de um número não quantificado de policiais, soldados e paramilitares (Aguayo, 1994, p. 458). A “Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos en México” (AFADEM), organização que representa o movimento de sobreviventes e familiares das vítimas da repressão do Estado nesse período, estima, por sua vez, em 1.200 o número de desaparecidos durante a guerra suja (Informação proporcionada pela Fundación Diego Lucero AC, citado em Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” AC, *Delitos de pasado, responsabilidad del Estado*, México, DF, 2005, p. 5).

estimativas da AFADEM (Associação de Familiares de Detidos, Desaparecidos e Vítimas de Violações de Direitos Humanos Regional do México), mais de 470 casos de desaparecimentos forçados que vitimaram não só homens adultos, mas também idosos, mulheres e crianças. Em 1974, o líder social Rosendo Radilla Pacheco foi detido pelo Exército mexicano em Atoyac e nunca mais visto, unindo-se assim às centenas de outros casos de desaparecimentos forçados cometidos nessa localidade. A despeito da grave crise de direitos humanos pela qual o país atravessava, exemplificada por esse e muitos outros casos, não existiam ainda grupos domésticos mexicanos de direitos humanos que pudessem documentar os abusos e denunciar o Estado, e o México só viria a atrair a atenção da rede transnacional de direitos humanos no final da década de 1980.

Por muito tempo os familiares das vítimas foram alvo de estigmas e perseguições, além de não disporem de qualquer possibilidade real de buscar verdade, justiça ou reparações no Poder Judiciário, dada sua total e absoluta subserviência à estrutura piramidal de poder autoritário do PRI cujo ápice se encontrava na presidência da República, a qual controlava ainda o Legislativo e todos os demais espaços associativos e de poder do país. Como resultado, será apenas nos anos 1990, em meio ao lento processo de transição democrática, que se observou a proliferação e inserção das ONGs mexicanas de direitos humanos dentro das redes transnacionais de ativismo, quando então tais grupos adquiriram a *expertise* jurídico-legal para a ativação dos mecanismos internacionais de direitos humanos e a estruturação de casos de litígio estratégico. Foi também ao final dessa década, no contexto da alternância política e chegada de Vicente Fox à presidência, o tema da justiça de transição finalmente foi integrado à agenda das ONGs, o que significou a superação do fosso que havia existido historicamente entre esses grupos e as associações de familiares das vítimas de desaparecimentos forçados da guerra suja e do terrorismo de Estado.

Dessa forma, estavam dadas as condições para que o caso paradigmático de Rosendo Radilla Pacheco fosse levado ao sistema interamericano, culminando em 2009 em uma decisão da Corte Interamericana que condenou o Estado mexicano. Em 2011, ao se pronunciar sobre o tema, a Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN) alterou o modelo de controle de constitucionalidade do país e restringiu a aplicação da jurisdição militar para os militares acusados de abusos de direitos humanos durante a análise do expediente Vários 912/2010. Embora, na prática, as preocupações de justiça de transição tenham se diluído em favor da discussão sobre o alcance do foro castrense, em razão de problemas tanto da sentença da CoIDH quanto da atuação da SCJN, alterações de enorme significado jurídico e político

ocorreram no país graças aos esforços conjuntos da Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos e AFADEM, responsáveis pelo caso no âmbito do sistema interamericano. Nas próximas seções, será explicado de que forma esses atores, mas também um grupo de ministros progressistas no interior da SCJN, entenderam e instrumentalizaram o sistema interamericano como um mecanismo e ferramenta para o seu próprio empoderamento, contribuindo, portanto, decisivamente para a influência desse regime internacional no plano doméstico.

3.1 As ONGs mexicanas de direitos humanos

3.1.1 O desenvolvimento tardio da sociedade civil e o silêncio sobre os direitos humanos

Apesar de sua natureza profundamente repressiva, demonstrada claramente em inúmeros episódios de graves violações nos anos 1960, 1970 e 1980, os governos civis formalmente eleitos do México gozavam de uma prestigiada imagem internacional, em razão, dentre outros fatores, de sua oposição às ditaduras latino-americanas, do seu apoio aos movimentos revolucionários centro-americanos e da sua política de concessão de asilo a exilados e perseguidos políticos de todo o continente. Além de sinalizar e projetar uma positiva reputação, essa política externa progressista de defesa das normas de direitos humanos e de princípios democráticos nos principais fóruns internacionais servia ainda a outros dois propósitos, quais sejam recuperar a abalada legitimidade interna do regime depois da repressão ao movimento estudantil, em 1968, e permanecer à margem do escrutínio e das críticas internacionais. Em outras palavras, a postura externa do Estado mexicano buscava não só apaziguar parte da esquerda mexicana, mas também cooptar os movimentos progressistas internacionais, os quais mantiveram silêncio durante muito tempo sobre o caso mexicano (Aguayo, 1994, p. 475; Aguayo; Parra, 1997)²⁹⁰.

Desse modo, por vários anos foi bem sucedida essa estratégia do regime priísta de defesa seletiva dos direitos humanos que visava à blindagem externa às críticas, segundo a

²⁹⁰ Outro elemento central da política externa mexicana era a defesa intransigente dos princípios de soberania interna, não-intervenção e autodeterminação. Apesar da promoção internacional dos direitos humanos, os governos do PRI restringiam e controlavam os monitoramentos internacionais ao México, mostrando uma atitude defensiva e receosa do país com relação à interação com o mundo externo (Salas, 2002, pp. 165-166), o que ficaria ainda mais patente a partir de finais dos anos 1980, quando críticas internacionais começaram a se avolumar contra a situação dos direitos humanos no México.

qual se reconhecia a validade da norma internacional desde que ela não se aplicasse ao México (Covarrubias, 2008, p. 313), e, como resultado, a situação de pouca atenção e visibilidade do caso mexicano no plano internacional perduraria pelo menos até meados da década de 1980. Por um lado, no que dizia respeito ao sistema interamericano de direitos humanos, a repressão do Estado mexicano contra o movimento estudantil em 1968 e as violações cometidas na campanha contra-insurgente frente aos movimentos guerrilheiros não foram abordadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, já que havia, nessa fase da Guerra Fria, um aparente “acordo de cavalheiros” que impedia a realização de relatórios críticos e controversos sobre o México em razão da sua importância geoestratégia na região e, sobretudo, para a política externa norte-americana (Dykman, 2008, p. 160-161; 217).

Segundo Dykman (2008), as evidências disponíveis sobre a atuação da CIDH nesse período apontam para “um acordo informal de não condenar os países grandes e importantes” (Dykman, 2008, p. 217) da América Latina, quais sejam México e Brasil. No caso mexicano, em particular, para além de sua importância política, o país era ainda, junto da Venezuela, um dos maiores apoiadores dos trabalhos da Comissão Interamericana durante a prevalência dos regimes militares na América do Sul, e na década de 1970 o México foi o paladino da CIDH em seus esforços para aplicar as normas de direitos humanos contra os governos que as violavam no hemisfério (Farer, 2007). O país era um dos mais ardentes defensores dos trabalhos da Comissão, opondo-se aos governos que atacavam os seus informes críticos (Farer, 2007, p. 226), o que contribuía adicionalmente para dissipar eventuais críticas do sistema interamericano sobre o país.

Por outro lado, o México tampouco figurava como foco de atenção na agenda da rede latino-americana de direitos humanos que havia surgido a partir da década de 1970 como uma resposta ao aumento das graves violações de direitos humanos na região (Sikkink, 2006). Embora comuns e graves, os abusos cometidos pelo aparato estatal não eram tão extensos quanto os verificados em países como o Chile e a Argentina, que viviam períodos de ditaduras militares, e na América Central, devastada por conflitos armados internos, e as violações persistiam no país sem gerar graus significativos de pressão ou preocupação internacional²⁹¹.

Nesse sentido, foi somente depois da onda de democratizações que se alastrou pela maioria dos países latino-americanos na década de 1980 e do arrefecimento da violência política na região centro-americana que a rede transnacional de direitos humanos pôde

²⁹¹ A formalidade democrática, ainda que calcada em um histórico de violência e fraudes eleitorais, somada à subordinação das forças armadas ao controle civil faziam que o México fosse visto como uma quase-democracia quando comparado ao contexto das ditaduras do Cone Sul e à situação dos conflitos armados centro-americanos.

finalmente dirigir a sua atenção para as violações cometidas em países com governos formalmente eleitos, como era o caso do México. Até então, como bem lembram Keck e Sikkink (1998), “Mantendo o México fora da agenda da rede estavam a existência de um governo civil eleito, a postura progressista do México sobre direitos humanos internacionais (...) e a ausência de organizações mexicanas de direitos humanos” (Keck; Sikkink, 1998, p. 111).

Até meados dos anos 1980, a linguagem dos direitos humanos era ainda em grande medida desconhecida e dispunha, ademais, de pouca legitimidade doméstica no México, pois era definida, em geral, como um instrumento de penetração e intervenção norte-americana, um conjunto de ideias *yankee* exóticas à realidade mexicana (Cleary, 1997, p. 37). Assim, se, por um lado, o país atraía pouco a atenção internacional da rede transnacional, as organizações sociais mexicanas, inclusive as de direitos humanos, também falavam pouco no exterior sobre o que se passava no México, pois isso afrontava a tradição nacionalista (Aguayo; Parra, 1997, p. 25) e os clássicos princípios de não-intervenção e soberania interna da política externa mexicana. Um componente central do nacionalismo revolucionário mexicano era a ideia de que um bom mexicano não poderia mencionar os problemas nacionais no exterior, “um sentimento que era comodamente manejado pelo governo que lançava acusações de anti-mexicanos a todos aqueles que se atrevessem a criticar o regime em fóruns internacionais” (Aguayo, 1998, p.2). Em um país com um longo histórico de agressões externas, no qual a esfera internacional era sempre retratada como uma fonte de ameaças à sobrevivência do Estado e da nação, o mexicano que se achesse a defender os direitos humanos era desqualificado como traidor da pátria e instrumento das potências, sobretudo dos Estados Unidos, que tentavam intervir nos assuntos políticos internos (idem, 1994, p. 474)²⁹².

No entanto, o principal fator que inibia a emergência e desenvolvimento não só de ONGs de direitos humanos, mas de outros grupos sociais, era o programa antiliberal do PRI de inclusão política e social que transformava o Estado no grande eixo de integração social (Olvera, 2004). Nesse sentido, o regime priísta dispunha de uma estrutura corporativista vertical, autoritária e coercitiva que lhe permitia controlar importantes setores da sociedade e

²⁹² Segundo Mariclaire Acosta, ativista histórica de direitos humanos, “México (...) estava sob a ideologia do nacionalismo revolucionário. Então qualquer tentativa de se aproximar da OEA era verdadeiramente visto como uma traição à pátria. Ainda que o México destinasse muitos recursos para ter uma missão ante a OEA, e desde logo tivesse um especialista na Corte Interamericana, um juiz que foi Fix-Zamudio, e tudo isso, mas, digamos, as regras do jogo eram: o mundo de fora é tão perigoso e põe tão em perigo à pátria que nós, o governo, se encarrega”. Ainda a esse respeito, Maza comenta que “o discurso do governo e de muitas organizações de esquerda que não eram de direitos humanos era: é que tudo o que vem de fora, e quando se critica o governo do México, é pró-yankee (...) pensava-se que estava manipulado principalmente pelos Estados Unidos” (entrevista pessoal).

restringir o espaço político disponível para a ação coletiva autônoma²⁹³. Essas redes e instituições de massas do PRI possuíam penetração capilar e funcionavam como “um “sistema nervoso” que lhe permitia captar as inquietudes e demandas” sociais (Crespo, 1999, p. 44), tornando possível assim incorporar amplos setores organizados da população ao processo político de maneira disciplinada e limitada, como braços organizacionais da sua estrutura partidária (Lavallo, 2000, p. 12). Além disso, o regime possuía ainda a prática de cooptar os grupos e movimentos que ele mesmo havia perseguido ou reprimido no passado, o que contribuía ainda mais para sua continuidade no poder.

Por conseguinte, o Estado dominava a esfera pública e absorvia, assim, as iniciativas da sociedade, buscando monopolizar todas as arenas de ação coletiva. Quando essa estrutura falhava e formas de organização mais autônomas despontavam no cenário político-social, o regime então as cooptava, controlava ou reprimia. Havia, portanto, um modelo de fusão corporativista entre o Estado e a sociedade que produzia a anulação da sociedade civil (Olvera, 2003a), de tal modo que a ação coletiva não só ocorria dentro do Estado, mas também se pautava pela sua orientação disciplinadora e lhe dirigia suas demandas por meio de canais tutelados previamente estabelecidos pelo regime²⁹⁴.

Como resultado, até os anos 1980, as organizações sindicais, camponesas e sociais mexicanas foram controladas, em grande medida, pelos sucessivos governos priístas por meio de sua estrutura corporativista. O sistema autoritário mexicano tinha grande capacidade de absorver, neutralizar e, se necessário, destruir movimentos e organizações independentes (Aguayo; Parra, 1997, p. 32). Os ativistas sociais que haviam emergido nos anos sessenta, no âmbito do movimento estudantil, e que não tinham ingressado nas guerrilhas, deixaram de atuar no âmbito nacional e se tornaram ativos em movimentos sociais de caráter mais local, em bairros, fábricas e comunidades rurais (Waslin, 2002, p. 41).

Foi apenas no final dos anos 1980 que as organizações sociais mexicanas alcançaram uma maior autonomia com relação ao aparato estatal, momento em que as ONGs mexicanas passaram também a gozar de maior visibilidade e começaram a influenciar a definição da

²⁹³ Desde os anos 1930, o PRI, então denominado Partido da Revolução Mexicana (PRM), havia se convertido em um partido corporativista de massas com estruturas que congregavam e disciplinavam os mais importantes setores de ocupação profissional do país. Os camponeses agrupavam-se na Confederação Nacional Camponesa (CNC); os trabalhadores urbanos, na Confederação de Trabalhadores do México (CTM); e o setor popular restante, com especial atenção para as classes médias, na Confederação Nacional de Organizações Populares (CNOP).

²⁹⁴ De acordo com Álvarez Icaza (2010), “O sistema de instituições e práticas políticas da década dos cinquenta, e até finais do século XX, inscrevia-se num regime autoritário que reduzia as possibilidades de participar politicamente mais além dos canais controlados corporativamente. Devido a isso, a disponibilidade de espaços públicos autênticos nos quais pudessem convergir a cidadania e as autoridades públicas na discussão dos problemas coletivos era sumamente limitada” (Álvarez Icaza, 2010, p. 118).

agenda pública, lançando luz para o grave quadro de violações de direitos humanos no país que até então havia merecido pouca atenção não apenas internacional, mas também doméstica. Elas representavam um novo tipo de movimento social que, em meio à crise cada vez mais aguda de legitimidade do regime e beneficiando-se do contínuo processo de liberalização política, expunha a natureza autoritária do priísmo, defendia valores democráticos e transcendia objetivos locais e econômicos (Aguayo; Parra, 1997)²⁹⁵.

Esse processo de emergência e proliferação tardia das ONGs mexicanas de direitos humanos ocorria, assim, em um momento histórico no qual a atuação e as práticas da rede transnacional já estavam bastante consolidadas, e as mudanças que finalmente permitiram o aparecimento e disseminação desses grupos estavam intrinsecamente relacionadas, por sua vez, tanto com os efeitos da crise econômica da década de 1980 quanto com o lento e gradual processo de abertura e transição democrática do sistema político mexicano, cuja demora ajuda a explicar, aliás, a resiliência dos mecanismos de controle social do regime e o surgimento tardio de organizações sociais autônomas²⁹⁶. Nesse sentido, em outras palavras, esse conjunto de alterações político-institucionais e a reconfiguração do quadro econômico, com o término da fase de crescimento sustentado desde a década de 1950, foram fatores-chave tanto para a expansão das oportunidades políticas quanto para o desmonte gradual da estrutura corporativista, processos que finalmente gerariam novos incentivos e ampliariam os espaços para o surgimento de grupos sociais mais independentes do aparato estatal, como as ONGs de direitos humanos.

²⁹⁵ Antes disso, na década de 1970, durante o governo Echeverría (1970-1976), surgiu uma série de movimentos sociais de caráter classista com demandas por direitos sociais e econômicos. Esses movimentos associativos de classe expressavam uma reclamação pela ruptura, na prática, da moralidade e da base de legitimidade do regime, i.e., o não cumprimento de sua promessa de justiça social substantiva. Ainda que exigissem maiores direitos de liberdade associativa, esses movimentos sociais de caráter popular continuavam a vocalizar demandas materiais, em termos de direitos econômicos e sociais, formuladas dentro do horizonte simbólico do regime – não havia um questionamento de fundo sobre a sua legitimidade, pois apenas se apontavam as limitações e falhas no cumprimento do seu programa histórico. Gradualmente, em meio aos efeitos da crise econômica dos anos 1980, esses movimentos sociais perderam capacidade de mobilização e acumularam sucessivas derrotas no âmbito do movimento sindical independente e do movimento campesino.

²⁹⁶ A lentidão da transição democrática do México, a qual contribuiu decisivamente para a emergência tardia de ONGs de direitos humanos, pode ser explicada, ao menos parcialmente, pela dinâmica própria de democratização de sistemas de partido hegemônico como o mexicano, que difere da dinâmica de transição de outros tipos de regimes (B. Magaloni, 2005). Nesse tipo de regime, a oposição tem de derrotar o partido associado com o passado autoritário nas urnas e o partido hegemônico, por seu turno, precisa ainda abandonar o controle de que dispõe sob o processo eleitoral para que a transição de fato se consolide (ibidem, pp. 121-123). No México, esses dois processos – de crescimento eleitoral da oposição e de abandono do controle autoritário sob as instituições eleitorais pelo PRI – estavam em gestação desde o início da década de 1980, mas foi só no final do decênio, sobretudo depois das eleições de 1988, que eles se aceleraram, até culminarem, no governo Zedillo, nas reformas eleitorais definitivas de 1996 e na perda da maioria de cadeiras do PRI na Câmara dos Deputados, em 1997. Se computados os primeiros intentos do PRI de liberalização política em 1977, passaram-se vinte anos até que o regime assumisse finalmente uma configuração democrática, o que ajuda a compreender a resistência das estruturas corporativistas desse sistema de partido hegemônico.

Assim, por um lado, o processo de liberalização política iniciado com as reformas eleitorais de 1977²⁹⁷, e que posteriormente se converteria em um processo de democratização mais autêntico e profundo, sobretudo depois de 1988²⁹⁸, foi uma mudança contextual favorável do ambiente político-institucional necessária para a emergência das ONGs mexicanas de direitos humanos, na medida em que as oportunidades políticas em expansão não só ampliaram e criaram novos espaços políticos para a ação coletiva, mas também forneceram mais incentivos e oportunidades para a organização e mobilização desses grupos sociais.

As sucessivas reformas das instituições e procedimentos eleitorais, implantadas num contexto de crescente insatisfação com o PRI que via sua hegemonia eleitoral desvanecer a cada processo eleitoral, permitiram o crescimento da oposição, gerando uma abertura do sistema político-institucionalizado, mas o aumento do pluralismo não se restringiu apenas ao sistema político formal e aos partidos. Os espaços e canais de participação institucionalizada se ampliaram, mas também se incrementaram, alimentadas pelo descontentamento nacional crescente, aquelas formas autônomas de iniciativa social – avessas aos mecanismos de controle corporativistas do PRI que se desgastavam – que, favorecidas pelo enfraquecimento e vulnerabilidade crescentes do regime, souberam ocupar os novos espaços políticos gerados pelo processo de democratização. Os ganhos potenciais da organização social aumentaram, tornando o surgimento da ação coletiva mais provável, e líderes sociais usaram tais estruturas de oportunidades políticas favoráveis para encorajar a mobilização²⁹⁹.

Além disso, os graves efeitos da crise econômica da década de 1980 alimentavam ainda mais o crescente descontentamento eleitoral com o PRI, contribuindo assim para o

²⁹⁷ A reforma de 1977 legalizou o Partido Comunista e outros partidos de esquerda, aumentou a porcentagem de deputados eleitos por meio do princípio de representação proporcional, deu acesso aos partidos de oposição aos meios eletrônicos de comunicação e promoveu a anistia de muitos membros das guerrilhas.

²⁹⁸ As eleições de 1988 marcam o início do processo de transição democrática porque pela primeira vez as oposições contavam com suficiente poder negociador nas instituições, sobretudo na Câmara dos Deputados (onde o PRI havia perdido a maioria qualificada) para influenciar efetivamente o redesenho da normatividade política do país. Depois de uma mudança das preferências do eleitorado, resultante da crise econômica iniciada em 1982 que desgastou as bases de apoio do PRI, a oposição conseguiu que o equilíbrio institucional produzido pela eleição de 1988 potencializasse seu poder de negociação. A partir de então os partidos políticos de oposição conseguiram pactuar com o regime diversas reformas que tornaram as eleições cada vez mais limpas e competitivas, até que em 2000 o PRI perdeu a Presidência da República, último indicativo de que o sistema autoritário de partido hegemônico havia se convertido, por fim, numa democracia.

²⁹⁹ Nesse sentido, como bem salienta Olvera (2003b), “Foram os processos políticos abertos pelo longo ciclo da liberalização política (1973-1988) os que definiram o contexto no qual se produziu a emergência da sociedade civil contemporânea no México” (Olvera, 2003b, p.353). Ainda a esse respeito, Cleary argumenta que “o ambiente político dentro do México abriu novas oportunidades (...) [e] as organizações de direitos humanos ocuparam esse novo espaço político” (Cleary, 1997, p. 36). De modo similar, Fox e Hernández argumentam que no início dos anos 1990 o Estado mexicano havia aberto um espaço político muito maior do que nos vinte ou trinta anos anteriores (Fox; Hernández, 1992, p. 167), o que favoreceu a proliferação de ONGs de direitos humanos e o exercício de suas atividades.

fortalecimento da oposição e o avanço da transição democrática. Ademais, também se deteriorava a capacidade do regime de usar os mecanismos de coerção, controle e cooptação da sua estrutura corporativista, o que provocava um importante afrouxamento dos controles autoritários em um momento caracterizado pela aparição e fortalecimento de forças independentes do regime autoritário (Aguayo, 1994, p. 480). Como consequência, novos espaços associativos eram abertos à medida que se enfraquecia a capacidade do Estado de disciplinar e tutelar os grupos sociais, e uma variedade numerosa de atores pôde dedicar-se à criação de organizações mais autônomas que rompiam o velho paradigma de dependência e associação orgânica com o aparato estatal.

Além disso, por fim, os processos de modernização socioeconômica e urbanização levados a cabo pelo PRI entre 1940 e 1980 haviam produzido um conjunto de grupos latentes não enquadrados no sistema de representação corporativista que estavam já disponíveis para a mobilização no espaço político-social mexicano quando dessas mudanças que marcavam a crise do regime priísta (Olvera, 2003a). Nesse sentido, cumpre destacar, em particular, a existência de uma relativamente ampla e diversa classe média urbana e educada que seria o principal substrato das nascentes ONGs de direitos humanos³⁰⁰.

No entanto, além desse conjunto de mudanças estruturais favoráveis que ofereciam um ambiente mais propício, foi necessário também o envolvimento de líderes sociais (intelectuais, sacerdotes e ativistas sócio-políticos, sobretudo de esquerda) que atuassem como empreendedores institucionais e utilizassem suas habilidades de liderança, recursos financeiros e prestígio pessoal para investir na formação dessas novas organizações.

3.1.2 Antecedentes do movimento de direitos humanos

Assim como no caso peruano, uma parcela importante das ONGs mexicanas de direitos humanos foi influenciada ou promovida diretamente por ordens religiosas específicas da Igreja Católica, como os jesuítas e dominicanos³⁰¹, embora não pela hierarquia

³⁰⁰ Os indivíduos que se tornam ativos e se mobilizam em ONGs domésticas de direitos humanos pertencem em sua maioria às classes médias urbanas e possuem um nível de educação bastante superior ao da população média (Risse; Sikkink, 1999; Aguayo; Parra, 1997), o que demonstra a importância da modernização socioeconômica.

³⁰¹ Segundo Cleary (1997), “Os líderes mundiais dos dominicanos e jesuítas estabeleceram como suas grandes prioridades a justiça social e a colaboração com os fiéis. Dominicanos, jesuítas e ativos fiéis mexicanos buscavam formas para executar as novas direções. Eles formaram [então] grupos de justiça e paz que se focariam cada vez mais nos direitos humanos” (Cleary, 1997, p. 30). No México, dominicanos e jesuítas foram responsáveis pela criação, respectivamente, de duas das principais ONGs de direitos humanos: o Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” e o Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Centro Prodh).

tradicionalmente conservadora da Igreja mexicana. A esse respeito, Waslin (2002) salienta que inúmeras ONGs “possuem raízes na teologia da libertação, trabalho pastoral ou comunidades eclesiais de base”, e muitos dos seus ativistas receberam formação católica específica, “passando algum tempo de estudo em um monastério ou se preparando para o sacerdócio” (Waslin, 2002, p. 135)³⁰². Embora a teologia da libertação nunca tenha sido tão importante no México como no restante da América Latina, o envolvimento da esquerda social e de vários sacerdotes mexicanos na campanha de solidariedade com os refugiados centro-americanos levou ao contato com a obra dos teólogos da libertação que teorizavam sobre os direitos humanos, a qual foi amplamente lida entre os clérigos mexicanos envolvidos com o problema do conflito armado na América Central (Cleary, 1997).

A confluência desses grupos cristãos vinculados à Igreja Católica com professores universitários, acadêmicos, intelectuais e ativistas políticos de esquerda desiludidos com os partidos políticos formou o substrato para a criação das primeiras ONGs mexicanas de direitos humanos (Aguayo, 1998, p. 169). Segundo Aguayo (2009), os integrantes desses organismos civis eram originários da classe média, e uma boa parte deles tinha se formado em movimentos cristãos; sua educação era superior à média e estavam dispostos a se relacionar com organizações similares do exterior, de quem receberiam financiamento para desenvolver projetos específicos. Ademais, essas organizações se distinguiam por sua ênfase na democracia horizontal, na tolerância e pluralidade, e diferentemente dos partidos ou guerrilhas não lhes interessava ascender ao poder por meio de votos ou de balas. Seu objetivo era antes o de influir no poder e fortalecer a sociedade (Aguayo, 2009, p. 299). Assim, no transcorrer desse processo, instituições como as universidades e a Igreja providenciavam as estruturas de mobilização nas quais os descontentes políticos com a situação dos direitos humanos no país eram articulados (Cleary, 1997, p. 26).

Ainda no final da década de 1960 emergiriam os primeiros grupos de denúncia de violações no país, os quais seriam os precursores das ONGs mais profissionalizadas de finais dos anos 1980. Nesse sentido, uma organização pioneira nas tarefas de defesa e difusão dos direitos humanos no México foi o Centro Nacional de Comunicação Social (CENCOS),

³⁰² A esse respeito, o frei Concha Malo, destacada figura do movimiento de derechos humanos, también salienta que no México “encontramos una fuerte presencia cristã em muitos dos organismos civis de derechos humanos, já sejam vinculados diretamente com alguma diocese, como parte de congregações ou ordens religiosas ou pertencentes a comunidades eclesiais de base e paróquias”. Cfr. Fray Miguel Concha Malo, “La lucha por los derechos humanos en el desarrollo social de México”. Disponível em: <http://iteso.mx/~gerardpv/dh0/foro/mconcha.html>. Acesso: 29.jun.2014.

fundado e dirigido por José Álvarez Icaza, mais conhecido como Pepe, oriundo do movimento de leigos católicos.

Em dezembro de 1963, durante a segunda sessão do Concílio Vaticano II, a Igreja havia estabelecido a necessidade de criar, em todos os países, centros nacionais de comunicação social a fim de orientar, estimular e organizar o trabalho e a formação da consciência dos seus fiéis numa era então marcada pela difusão e massificação dos meios de comunicação (Escobar, 2004, p. 165). Como resposta, em junho de 1964, o episcopado mexicano criou o CENCOS, mas a nova organização não nascia de uma iniciativa dos bispos, e sim dos esforços de José Álvarez Icaza, um engenheiro e empresário católico advindo do Movimento Familiar Cristão, que, junto de sua esposa, Luz Longoria Gama, criaria o centro como porta-voz do episcopado a partir de seus próprios recursos financeiros e, em especial, da herança deixada por uma tia (Escobar, 2004, p. 165).

Pouco tempo depois, o casal foi convidado a participar da quarta sessão do Concílio Vaticano II, em 1965, na qualidade de auditor laico por disposição do Papa Paulo VI (Escobar, 2004, pp. 168; 170), e a partir de 1967 Álvarez Icaza se tornaria membro do Conselho de Laicos em Roma, um órgão da cúria romana que deveria permitir que os laicos aconselhassem as autoridades eclesiásticas (ibidem, pp. 190-191). Segundo Escobar, em julho de 1968, novos membros foram indicados pelo Papa para esse conselho, dentre os quais se destacava Branca de Mello Franco Alves, do Brasil, “mulher [que] exerceu uma forte influência em Álvarez Icaza, já que significou uma janela para a repressão política que nesse momento enfrentou o Brasil e o resto da América Latina com as ditaduras militares” (ibidem, p. 212).

Mãe do jornalista e deputado exilado brasileiro Márcio Moreira Alves, e também líder da Ação Católica, Branca de Mello seguia a situação dos presos políticos brasileiros e o avanço da repressão da ditadura militar brasileira, expondo as violações de direitos humanos perante o conselho, que se converteria a partir de então em uma fonte de informações sobre a repressão no continente. Isso causou uma forte impressão em Álvarez Icaza, o que ampliaria sua sensibilidade e capacidade de compreensão sobre a escalada autoritária que ocorria na região, levando-o ao respaldar o movimento estudantil que irromperia em outubro de 1968 no México (Aguayo, 2009, p. 294)³⁰³.

³⁰³ Nomeada para o Pontifício Conselho dos Leigos do Vaticano, Branca de Mello se valeu do seu prestígio e dessa posição para denunciar as violações aos direitos humanos do regime militar brasileiro. A esse respeito, ver Serbin, 2001, pp. 172-173.

Desse modo, “o conhecimento da repressão latino-americana em finais da década dos sessenta significou uma transformação política para Álvarez Icaza” (Escobar, 2004, p. 214), o que levou a uma importante mudança das atividades do CENCOS que se transformaria, em 1968, no “primeiro centro de denúncia de violações aos direitos humanos no México” (ibidem, p. 257)³⁰⁴. Segundo Aguayo (2009), a organização era “a melhor expressão da não-violência e o laboratório no qual se ensaiavam os métodos que têm caracterizado o movimento mexicano de direitos humanos” (Aguayo, 2009, p. 294).

No entanto, ainda que o movimento de 1968 tivesse exercido esse efeito sobre Álvarez Icaza, que passou a apoiar os estudantes e a condenar o governo mexicano, a Igreja permaneceu em grande medida apenas como uma expectadora da repressão do Estado, o que levou o CENCOS a um rompimento com a hierarquia católica, que retirou o reconhecimento de organismo do episcopado que antes atribuía a essa organização. Como resultado, o CENCOS se tornou mais livre para documentar e difundir os abusos de direitos humanos cometidos nacional e internacionalmente, ajudando assim a criar e difundir a “consciência sobre a magnitude do problema no México e no mundo” (Aguayo, 2009, p. 295).

Para tanto, Álvarez Icaza “pôs recursos pessoais à disposição da causa, criou uma rede de doadores e fez o possível para obter apoio internacional” (ibidem), antecipando-se, nesse sentido, ao que passaria na década de 1980, quando finalmente as ONGs mexicanas se integrariam à rede transnacional de direitos humanos. Além disso, o CENCOS se notabilizaria ainda pela publicação de uma revista mensal, *América Latina: Direitos Humanos*, voltada à denúncia das violações cometidas no continente que rapidamente se “converteu em referência obrigatória de consulta entre os escassos organismos internacionais interessados na situação do México” (Aguayo, 2009, p. 295).

Desse modo, o “CENCOS terminou sendo um dos principais canais por onde também fluíam as experiências de outros países” (ibidem). Relatos de abusos cometidos em distintos países eram difundidas pelo CENCOS, que se ocupava de realizar campanhas nacionais e internacionais de denúncia³⁰⁵, e uma figura-chave do movimento latino-americano de direitos

³⁰⁴ O relato de Icaza deixa clara a dimensão do profundo impacto político que a repressão de 1968 gerou para toda uma geração de católicos progressistas que vivenciaram esse evento. Segundo ele, “foi um divisor de águas para muitos de nós. A partir daí levamos as coisas de modo diferente. Antes (...) jogávamos com o slogan de que só faltava tempo para alcançar o desenvolvimento. E não só faltava tempo, mas também faltavam muitas coisas e o movimento estudantil de 68 foi quem descobriu tudo isso”. Entrevista citada em Escobar, 2004, p. 225.

³⁰⁵ Segundo Álvarez Icaza, “CENCOS se dedicou a defender pessoas torturadas e a denunciar. Nós recebemos uma boliviana que ficou meio paralítica das torturas e que nos veio agradecer, uma campanha que fizemos ante a Santa Sé para que pedisse a sua libertação. Denunciamos torturas praticamente de todos os países, lamentavelmente: de Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia. Era uma época em que havia torturas diariamente. E inclusive foi uma época na qual CENCOS começou a publicar os livros e os folhetos sobre direitos humanos. As

humanos, Roberto Cuéllar, que fugia do conflito armado em El Salvador, chegou até mesmo a se refugiar na organização, na qual Pepe não só se interessava em “articular uma defesa nacional dos direitos humanos com o direito internacional” (Roberto Cuéllar, citado em Escobar, 2004, p. 262) de maneira pioneira, mas também levava a cabo uma “importante conduta de apropriação de uma linguagem de direitos humanos” (Roberto Cuéllar, citado em Escobar, 2004, p. 263). De acordo com Cuéllar,

“O que eu sabia fazer era determinar as violações de direitos humanos, qualificar as violações de direitos humanos, e tratar de – e isso ao Pepe lhe interessou – articular uma defesa nacional dos direitos humanos com o direito internacional. Nos dedicávamos a isso, a questão de aplicar o direito internacional às normas internas. Já havia pactos, já havia convenções etc., e ao Pepe lhe interessou muito. [Ademais] me deu um espaço para que falássemos da situação dos direitos humanos da América Central. Aí me escolheram como consultor do Conselho Mundial de Igrejas, trabalhando com Pepe; e essa classificação de problemas de direitos humanos a levamos depois ao trabalho no Centro Vitoria; e foi parte do trabalho que desenvolveu depois Mariclaire Acosta, na Primeira Comissão Não Governamental de Direitos Humanos” (Roberto Cuéllar, citado em Escobar, 2004, p. 262)³⁰⁶.

Assim, portanto, o CENCOS foi um primeiro polo de promoção, defesa e denúncia em temas de direitos humanos no México, responsável pelas primeiras tentativas de apropriação dessa linguagem para afrontar o Estado mexicano quando esse discurso era ainda desconhecido, carecia de legitimidade e sofria ataques contínuos do governo e da retórica nacionalista-revolucionária. Suas atividades e práticas expuseram as experiências autoritárias e de repressão de outros Estados latino-americanos, propiciaram contatos e experiências de aprendizagem com ativistas de outros países da região e, por fim, geraram ainda os primeiros intentos de articular as demandas e reclamos locais dentro do enquadramento e das categorias legais do direito internacional, servindo assim de exemplo e modelo para a estruturação do futuro movimento de direitos humanos no país.

Outro grupo pioneiro desse mesmo período que seria central para a posterior formação das ONGs mexicanas foi a seção mexicana da Anistia Internacional (AI), formada a partir de 1968 e presidida inicialmente por Héctor Cuadra Moreno. Bolsista do Instituto de Direito Comparado da UNAM (Universidade Nacional Autônoma do México), onde então trabalhava, Héctor Cuadra realizava seu doutorado em Direito Internacional na Universidade

peessoas que dirigiam estas comissões no CENCOS tinha que ser mudada frequentemente porque era muito doloroso constatar a brutalidade da tortura dos militares. Isso foi o que tivemos que fazer e o difundimos por todos os meios que pudemos”. Entrevista citada em Escobar, 2004, p. 215.

³⁰⁶ O Centro Vitoria, ligado aos dominicanos, foi uma das primeiras ONGs de direitos humanos do México, e Mariclaire Acosta, renomada ativista mexicana, destacou-se por seu trabalho de *advocacy* internacional na Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos. Nas próximas seções analisamos a trajetória dessas duas organizações.

de Paris no início da década de 1960, quando então um importante e prestigiado advogado mexicano pediu ao Diretor do Instituto, Doutor Roberto Molina Pasquel, que lhe indicasse um jovem “que manejassem linguagem jurídica de línguas estrangeiras e que estivesse disposto a ir viver na Europa” para trabalhar na Comissão Internacional de Juristas (Héctor Cuadra, entrevista pessoal).

Segundo Héctor Cuadra,

“Então encantado aceitei (...) Se chamava Manuel Escobedo, Doutor Manuel Escobedo é o que lhe pediu ao Doutor Molina Pasquel um jovem do instituto que se interessasse em trabalhar em Genebra (...) Porque Manuel Escobedo era membro da *International Commission of Jurists*, era o membro mexicano dessa agrupação e queria colocar alguém de sua nacionalidade no secretariado internacional da Comissão. Então cheguei como recomendação do membro mexicano ao secretariado da Comissão quando ainda estava nesse momento terminando meu doutorado em Paris (...) Assim é que, ao término de minha estadia como estudante da Universidade de Paris, concorri em Genebra para o posto e ganhei. E fui nomeado (...) Isso foi mil novecentos, deve ser 63, 64 (...) e me mudei para Suíça, onde trabalhei durante quatro anos na Comissão Internacional de Juristas como letrado de América Latina no staff da Comissão para os assuntos da legislação latino-americana, o direito latino-americano etc.” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal).

A CIJ (Comissão Internacional de Juristas) tinha como propósito velar pela defesa e respeito do princípio de legalidade e dos preceitos do Estado de Direito nos mais diversos países, com especial atenção para aqueles nos quais se cometiam violações sistemáticas dos direitos humanos, e era então presidida por Sean McBride que, ademais, era ainda paralelamente presidente do conselho executivo da Anistia Internacional, por cujo trabalho receberia o Prêmio Nobel da Paz em 1974. Esse contato exerceria um impacto profundo sobre a formação e trajetória de Héctor Cuadra ao colocá-lo dentro dos circuitos ainda incipientes da rede transnacional de direitos humanos que apenas se gestava, afetando decisivamente o seu trabalho posterior na estruturação da seção mexicana da AI, uma vez que

“A colaboração com Sean McBride nas reuniões internacionais em seu caráter de presidente, familiarizaram-no com os procedimentos que permitiam receber a informação das violações de direitos humanos dos indivíduos em múltiplos países e com a forma de promover reação internacional às mesmas, por meio de grupos que hoje chamaríamos ativistas, os quais impulsionavam e realizavam a denúncia e exerciam pressão ante as autoridades responsáveis”³⁰⁷.

Por outro lado, ao ser responsável pelos trabalhos de acompanhamento, análise e observação do princípio de legalidade e da questão do Estado de Direito na América Latina,

³⁰⁷ “Héctor Cuadra Moreno, Semblanza”. Texto disponível em: http://www.artepepan.com.mx/homenaje_hectorcuadra/semblanza.html. Acesso: 30 de abril de 2015.

rapidamente Cuadra se envolveu com a denúncia dos governos militares que se multiplicavam pela região, alastrando uma onda de repressão e graves violações aos direitos humanos. Esse trabalho funcionava, assim, como outra instância de aprendizagem e familiarização tanto com os mecanismos de denúncia quanto com os de documentação e produção de relatórios e informes, além de propiciar um enquadramento jurídico e legal calcado nas normas internacionais a partir do qual essas atividades eram desenvolvidas. A esse respeito, ele lembra que “recebíamos frequentes visitas de personalidades da América do Sul e Central que iam documentar suas querelas contra os abusos dos governos militares” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal). Ademais, embora fosse oficialmente *Latin American legal officer*, “pois acabei fazendo Espanha e Portugal também” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal), o que lhe permitiu realizar visitas às ditaduras de Franco e Salazar, durante as quais tinha reuniões com membros das oposições democráticas³⁰⁸.

Além disso, a CIJ já dispunha de status consultivo ante o Conselho Econômico e Social da ONU e oferecia um canal adicional por meio do qual Cuadra pôde se habituar ao padrão de atuação de organizações da sociedade civil no plano internacional. Ainda em Genebra, junto com Sean McBride, ele participou da criação da seção suíça da Anistia Internacional, e pouco tempo depois, em 1967, tomou a decisão de retornar ao México para continuar sua vida acadêmica e de professor universitário. No entanto, como resultado da experiência de criação da seção suíça e das funções que havia exercido antes, “Sean me encomendou que eu fizesse o impossível para organizar no México uma seção mexicana da Anistia Internacional no momento justamente que, pelo conflito de 68, se havia expressado a necessidade de denunciar, pois, enfim, traços autoritários” do regime priísta, e “encontramos o [ambiente] propício no ano 67, 68, de que umas mulheres europeias, sensibilizadas por suas próprias biografias políticas, se aproximaram comigo” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal).

Alicia Zama, mãe de um jovem preso político vinculado ao movimento estudantil, Brigida Alexander, judia alemã refugiada no México e Annunziata Rossi, professora de filosofia e literata italiana, formaram então “o grupo, núcleo original” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal). Annunziata e Brigida já se haviam aproximado antes de Alicia Zama que

³⁰⁸ Nesse sentido, “Como funcionário letrado para América Latina, Espanha e Portugal da Comissão Internacional de Juristas, elaborava informes (artigos que bimestralmente eram publicados em um boletim de ampla difusão e inglês, francês e espanhol) nos quais se expunham os ultrajes, abusos e violações à lei, por exemplo: no Haiti, sob as ditaduras dos Duvalier; Nicarágua, sob a ditadura dos Somoza; Paraguai, sob a ditadura de Stroessner; República Dominicana, sob a ditadura de Leónidas Trujillo; Cuba, sob Batista e mais tarde Castro, e sobre Honduras, Argentina, Uruguai, Venezuela, Brasil, Peru, todos com ditaduras militares”. “Héctor Cuadra Moreno, Semblanza”. Texto disponível em: http://www.artepepan.com.mx/homenaje_hectorcuadra/semblanza.html. Acesso: 30 de abril de 2015.

então procurou Cuadra devido à situação de seu filho. Cuadra naquele momento estava envolvido em uma campanha de enviar estudantes mexicanos presos para Nova Iorque e Canadá, onde eram recebidos por pessoas ligadas às seções locais da AI, e a senhora Zama então o contatou

“porque havia escrito para Londres e em Londres lhe disseram: você já não necessita se vincular com Londres porque já está se organizando um grupo de pessoas para formar uma seção no México. E nem lenta nem preguiçosa, me localizou na universidade (...) [e] decidimos que vamos a fazer o grupo e como estávamos com a inquietude de que tínhamos estudantes e colegas na prisão, detidos pelas manifestações de 68, pois me mobilizei e utilizei meus contatos internacionais” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal).

Assim, esse grupo inicial se especializou na difusão da linguagem dos direitos humanos e na promoção de campanhas em prol de presos políticos e outros setores sociais reprimidos pelo aparato estatal, denunciado os abusos das autoridades com vistas à libertação de todos aqueles que haviam sido vítimas da falta de liberdades democráticas e do autoritarismo priísta. Porém, ainda que em posse desse tipo de dados e denúncias de violações, por determinação do secretariado internacional, as seções nacionais não podiam defender casos e pessoas dos seus próprios países, de tal modo que

“Então a informação dos mexicanos você passava a outra seção e te passavam a informação de terceiros países para que você os defendesse, para garantir uma certa objetividade, digamos, e para não pôr em risco a integridade física dos membros da Anistia, pois obviamente a polícia, se você defendia um mexicaninho, pois te perseguiam” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal).

Com o passar do tempo se formou um segundo grupo na seção mexicana da AI e “se foi fazendo um grupo como uma bola de neve” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal), movimento que marcaria uma mudança geracional no comando da organização e daria início à formação de novos quadros importantes do movimento de direitos humanos. A esse respeito, Cuadra afirma ter notado que a seção já se estruturava por si só quando percebeu que “havia gente inteligente que havia pescado a mensagem e a atividade da Anistia (...) vi, por exemplo, que Mariclaire Acosta e outras pessoas importantes, Ortiz Monasterio, etc, estavam trabalhando nisso, [e] me pus um pouco de lado” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal).

Mariclaire Acosta, uma jovem socióloga recém-egressa do mestrado que se dedicava a atividades acadêmicas no Colégio do México e na UNAM, ingressou na seção mexicana em 1974 depois de ler nos jornais uma matéria sobre um evento público organizado pela AI que havia chamado sua atenção – “creio que era uma semana contra a tortura, uma coisa assim”

(Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). Segundo ela, “Desde um primeiro momento soube que essa causa, a dos prisioneiros de consciência, era a minha e não duvidei em entregar-me à organização de corpo e alma” (Acosta, 2006, p. 69).

Ela recorda haver encontrado um grupo conformado por pessoas mais velhas, estrangeiros e gente vinculada à Igreja e ao trabalho pastoral, como Sergio Mendez Arceo, um bispo progressista de esquerda, e “basicamente se reuniam na casa de Alicia Zama para comer bolachas e tomar café, e nunca podiam fazer nada porque davam voltas e voltas em círculo” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). Segundo Mariclaire, a seção, que já não contava mais com a presença de Héctor Cuadra, havia entrado em um círculo vicioso porque, ademais de não poder fazer críticas internas à situação dos direitos humanos no México, as Secretarias de Relações Exteriores e de Gobernación não aprovavam o seu registro civil, necessário para o desempenho de suas atividades, “porque era um assunto de segurança nacional” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal)³⁰⁹. Por fim, em tal ambiente político, alguns membros importantes tinham muito medo de lançar iniciativas, e “normalmente não podíamos fazer praticamente nada” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

Nesse contexto, Mariclaire relata que “começamos os jovens a tratar de mover aquilo e era cada vez mais difícil, e cada vez estávamos mais bloqueados” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal), até que em 1975, Nigel Rodley, então assessor jurídico da AI, foi ao México realizar uma missão de pesquisa e pediu uma reunião pessoal com Mariclaire. Isso porque uma das funcionárias do escritório da AI em Londres, uma chilena que havia estudado na Inglaterra com Mariclaire e era sua amiga, já havia comentado a Rodley várias vezes sobre o seu trabalho. Sobre esse episódio, Mariclaire afirma que

“me lembro que falei muito com ele em seu hotel e ele me disse: a seção mexicana é um desastre (...) Não disse assim, mas mais ou menos disse: como gostaria que houvesse gente como você no comando (...) [e] a coisa é que se começou a criar um canal paralelo entre o secretariado internacional e nós” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

Desse modo, desde Londres começaram a chegar missões e materiais especiais para o grupo de jovens a fim de que eles dinamizassem as atividades da seção, e “o primeiríssimo que fizemos foi que nos mandaram toda a informação sobre uma campanha para a abolição da tortura” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). Em pouco tempo somaram-se outros jovens

³⁰⁹ Segundo Acosta, “O governo a temia e se obstinava em negar-lhe o mais elementar registro como associação civil. Um trâmite que em qualquer outro caso teria sido quase automático se converteu em obstáculo intransponível para ter personalidade jurídica” (Acosta, 2006, p. 69).

ao grupo, dentre os quais alguns que também haviam conhecido o trabalho da AI em viagens à Inglaterra, e o tema foi ganhando cada vez mais presença e visibilidade nos meios de comunicação justamente no momento em que chegavam ao país milhares de exilados e perseguidos políticos do Cone Sul, de tal forma que se abordavam, assim, casos como o das ditaduras no Uruguai, na Argentina e Chile, “eu na frente, com Fernando Ortiz Monasterio e Cesar Arias” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). Nesse contexto,

“A chegada massiva do exílio argentino e uruguaio ao México por conta dos golpes militares em ambos países contribuiu enormemente para dissipar as dúvidas na opinião pública sobre a legitimidade da organização. Não se tratava de um organismo oculto da CIA, não, Anistia Internacional era real e autenticamente uma organização dedicada a defender os que lutavam pelas melhores causas da América Latina” (Acosta, 2006, p. 69).

Ainda em 1975, ano internacional da mulher, organizou-se uma Conferência Internacional da ONU na Cidade do México, mas Alicia Zama, ainda à frente da seção, “nunca conseguiu que [a Secretaria de] Relações Exteriores nos permitisse ir à Conferência” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal), o que levou a AI a se decepcionar com a falta de habilidade política da sua seção local. Como resultado, o secretariado internacional pediu que Mariclaire trabalhasse com uma integrante do comitê executivo internacional enviada especialmente para a conferência, e embora não fosse possível participar da reunião oficial elas decidiram montar um evento na conferência paralela ao encontro diplomático (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

O sucesso da iniciativa foi expressivo e fez com que Mariclaire ganhasse ainda mais confiança do secretariado internacional, de tal modo que, depois disso, “as senhoras disseram: bom, que Mariclaire seja a presidente” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). De acordo com Mariclaire,

“Organizamos todo um evento que finalmente foi mais importante que isso que ocorria dentro [da conferência oficial], porque eu tinha muitos contatos com exilados. Então tinha contatos com muita gente pela universidade. Com argentinos, com chilenos, com gente da República Dominicana. Então fizemos uma sessão de testemunhos onde as mulheres vinham e falavam, davam seus testemunhos da tortura e de tudo, e se fez uma coisa maravilhosa. Então a partir deste momento em Londres disseram: Mariclaire Acosta” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

A seção mexicana da AI constituía-se, assim, num importante centro de aprendizagem e formação de várias figuras-chave do movimento de direitos humanos do México, proporcionando o desenvolvimento de uma série de contatos e vínculos com outros ativistas

latino-americanos e com a nascente rede transnacional, laços esses que alimentavam os nascentes grupos de direitos humanos mexicanos com um novo e específico repertório discursivo e de práticas e procedimentos. Tratava-se de um palco no qual as estratégias e técnicas de pressão internacional, de criação de campanhas e de documentação de denúncias aprendidas por meio dessas ligações eram testadas de maneira pioneira, concedendo legitimidade e visibilidade aos reclamos dos ativistas mexicanos, ao mesmo tempo em que a força simbólica e institucional da AI lhes oferecia uma fonte de proteção perante o Estado durante a realização de suas atividades.

A esse respeito, Mariclaire comenta que

“[A] Anistia Internacional – por mais que sua Seção Mexicana fosse pequena e quase ridícula em sua debilidade – era uma instituição de relevância internacional. Sua força não estava no número de pessoas que compunham seu capítulo mexicano – que não passavam de cinquenta – mas em sua capacidade de mobilização da opinião pública internacional” (Acosta, 2006, p. 72).

Além das campanhas e atividades públicas em defesa dos direitos humanos dos perseguidos políticos e exilados da América do Sul, a seção mexicana começou a se envolver também com a temática dos desaparecidos políticos mexicanos desse período, e a “Anistia Internacional fazia uma contagem pontual dos casos de repressão política nesse México da guerra suja dos anos setenta” (ibidem, pp. 71-72). A esse respeito, Mariclaire lembra que “eu comecei a me envolver através de Berta Fernández [espanhola e filha de refugiados] com Rosario Ibarra de Piedra [líder do movimento de familiares de desaparecidos políticos] e o tema dos desaparecidos. E então começamos a mandar informação a Londres sobre isso” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). No entanto, nesse período a Argentina enfrentava o auge repressivo de sua ditadura militar e o caso mexicano não era uma prioridade para o secretariado internacional da AI apesar dos esforços da seção mexicana que enviava informações sobre os desaparecidos e sobre as ameaças e a campanha de desprestígio arquitetadas pelo governo contra os ativistas de direitos humanos e o movimento de familiares das vítimas.

A despeito dessa dificuldade para atrair a atenção internacional e do secretariado da AI para o tema, Mariclaire começou a tecer alianças com outras seções locais da AI a fim de que algumas delas convidasse Rosario Ibarra para uma das assembleias gerais da organização. Segundo Mariclaire, depois de ter ido a várias reuniões da AI, ela tinha entendido que “havia que fazer alianças com as seções nacionais, não com o secretariado” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). Embora fossem seus amigos e a apoiassem, no secretariado “eram

burocratas (...) se queríamos fazer algo, mudar a organização, tínhamos que fazer através de outras sessões” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). Desse modo,

“começamos a construir alianças com a seção alemã, com a seção holandesa, com a seção dos Estados Unidos, e então eu consegui que a seção alemã convidasse Rosario Ibarra à assembleia geral da Anistia (...) Então eu a levei com as diferentes seções e disse: esta senhora é a mãe de um desaparecido no México, de tantos desaparecidos (...) e ninguém os está levando a sério. Então, boom, e no dia seguinte entrou e deu um discurso no fechamento da assembleia” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

Tal movimento de familiares de presos e desaparecidos políticos havia se estruturado inicialmente nos marcos de uma organização formal em 1975, com a criação do Comitê de Familiares de Presos e ex-Presos Políticos (CFPPP). Várias dessas pessoas se haviam conhecido em quartéis militares, prisões e ministérios públicos durante a busca de seus parentes, e “compartilhando as mesmas esperanças, aspirações e caminhos labirínticos da burocracia” (Sánchez, 2012, p. 179) decidiram criar esse primeiro organismo para pressionar o Estado, cuja política oficial não reconhecia a existência de presos políticos, afirmando que se tratavam apenas de pessoas com afiliações políticas que estariam na prisão por terem cometido delitos comuns e não crimes políticos (Sánchez, 2012, p. 180; Julio Mata, entrevista pessoal)³¹⁰. O objetivo dessa primeira agrupação se focava então mais na defesa dos presos políticos e no acompanhamento daqueles que já haviam conseguido sua liberdade, dedicando-se assim tanto à busca de advogados dispostos a iniciar a defesa legal dos casos quanto a atividades de denúncia em meios de comunicação alternativos a respeito da situação das prisões e dos abusos nela cometidos (Sánchez, 2012, p. 179)³¹¹.

Com o passar do tempo, este primeiro grupo de familiares procurou melhorar sua estrutura organizativa à medida que aumentava a lista de presos políticos e desaparecidos e, como resultado, “pedem aos familiares que se organizem por regiões, dando lugar à criação de diferentes comitês em Guerrero, Nuevo León, Jalisco, Tamaulipas, San Luis Potosí e Distrito Federal” (ibidem, p. 181). Essa difusão de comitês regionais permitiu um aumento e melhor organização do trabalho, mas também abriu espaço para a propagação de “distintos métodos de ação, alianças e propostas” (ibidem, p. 182) entre os grupos locais.

³¹⁰ Nas palavras de Julio Mata, secretário executivo da AFADEM, “Então surge a luta primeiro dos familiares dos presos por motivos políticos, porque no México não se reconhece que existam presos por motivos políticos. Diz o Estado que são (...) políticos presos, mas não presos por motivos políticos” (Julio Mata, entrevista pessoal).

³¹¹ Apesar desse foco inicial na situação dos presos políticos, Sánchez afirma que “outros familiares continuavam a busca [dos desaparecidos], esperançosos pela remota possibilidade de localizar algum documento, uma testemunha ou algum testemunho de quem tivesse visto com vida seus familiares” (Sánchez, 2012, p.180).

Dessa maneira, em agosto de 1977, o Comitê de Presos Políticos de Nuevo León, dirigido por Rosario Ibarra de Piedra, convocou todas essas distintas agrupações para um encontro a fim de que se realizasse um trabalho mais coordenado e em conjunto. Nascia assim o Comitê Nacional Pró Defesa dos Presos, Perseguidos, Desaparecidos e Exilados Políticos, renomeado anos mais tarde como Comitê Eureka, cujo foco se estenderia de maneira mais clara para outros grupos que não só os presos políticos³¹² e por meio do qual “se ajustou o trabalho anterior do primeiro Comitê de Familiares que funcionava com seis diferentes comitês regionais e necessitava de uma nova estrutura” (ibidem, p. 182).

Esse novo Comitê adquiriria visibilidade pública nos anos seguintes por meio de uma estratégia de difusão e pressão que não só utilizava a imprensa nacional e internacional para endereçar críticas ao Estado mexicano (Peebles, 1993, p. 68), mas que também se calcava no envio de denúncias para ONGs internacionais de direitos humanos como a Anistia Internacional e a Liga Internacional pelos Direitos do Homem (Sánchez, 2012, p. 182). Além disso, várias outras ações públicas eram utilizadas para pressionar e enfrentar diretamente o Estado, como comícios, marchas, ocupações, greves de fome e conferências (Peebles, 1993, p. 68), às quais se somavam ainda atividades de investigação de casos de desaparecidos frente à falta de respostas das autoridades estatais (ibidem, p. 69).

Todavia, logo surgiram divisões e conflitos políticos no interior desse grupo que levaram a uma ruptura e cisão de parte da agrupação em decorrência de estratégias e avaliações diferenciadas de seus membros sobre como lidar com uma reforma eleitoral implementada pelo PRI nessa época, a qual procurava beneficiar os partidos de esquerda, atraindo-os para a arena eleitoral. A repressão do regime priísta autoritário em 1968 havia feito com que diversos grupos recorressem às armas, abandonando o sistema eleitoral e os desacreditados mecanismos institucionalizados de disputa política para ingressar no movimento guerrilheiro. Apesar do fracasso militar das guerrilhas e do fato de que elas nunca tenham representado uma ameaça real ao regime, havia ficado patente a necessidade de construir um novo marco institucional no qual os partidos de oposição de esquerda até então

³¹² Segundo Julio Mata, primeiro surge a luta pelos presos por motivos político e “Depois, a partir daí, de alguma maneira começam a brigar também pelos exilados por motivos políticos (...) já são presos por motivos políticos e depois os exilados por motivos políticos, e depois se integra já a situação dos desaparecidos também por motivos políticos” (Julio Mata, entrevista pessoal). A demora para a incorporação da temática do desaparecimento forçado ocorria porque a princípio “os próprios familiares, as mães, por exemplo, diziam: eu não vou pedir, não lhes vou a dar os dados do meu filho, não lhes vou dizer “meu filho é assim e assim e está desaparecido”, porque e se eu lhes digo como [ele] é e ele anda em um movimento [armado]?” (Julio Mata, entrevista pessoal). Havia assim, portanto, a crença de que os desaparecidos ainda pudessem estar vivos e integrados a algum grupo guerrilheiro, o que alimentava o temor de que as autoridades estatais pudessem se utilizar das informações contidas nas denúncias e queixas para prendê-los ou assassiná-los.

banidos da arena eleitoral pudessem ocupar um lugar, a fim de evitar o surgimento de novos movimentos radicais contrários ao priísmo.

Dessa forma, em 1977, o presidente López Portillo (1976-1982) implementou a mais ampla reforma eleitoral que havia sido promulgada até então, a qual buscava, dentre outros objetivos, incluir a esquerda na disputa eleitoral. Para tanto, o Partido Comunista e outros partidos de esquerda foram legalizados; aumentou-se a porcentagem de deputados eleitos por meio do princípio de representação proporcional; concedeu-se aos partidos de oposição o acesso aos meios eletrônicos de comunicação, e se promoveu uma anistia a muitos membros das guerrilhas, medidas que abriam importantes canais de participação à esquerda e tornavam o autoritarismo mexicano mais flexível e tolerante.

Nesse contexto, o grupo liderado por Rosario Ibarra de Piedra estava claramente vinculado ao Partido Revolucionário dos Trabalhadores (PRT), de tendência trotskista, e apostava em uma estratégia de participação na disputa eleitoral, enquanto que outra parte do movimento de familiares encabeçada por Josefina Martínez e seu esposo, Felipe Martínez Soriano, se opunha a essa via de atuação e denunciava a perversão da luta em busca dos desaparecidos em razão desse envolvimento com os partidos políticos, uma vez que isso implicaria uma cumplicidade com as instituições repressoras do Estado (Sánchez, 2012, p. 186). Segundo Julio Mata, secretário executivo da AFADEM, os integrantes do grupo de Josefina Martínez

“argumentavam que a luta pelos presos políticos [e desaparecidos] não podia ser através dos partidos políticos porque os partidos são uma instância do próprio Estado. Então já não podemos lutar com os partidos pelos desaparecidos porque os partidos são parte do Estado também” (Julio Mata, entrevista pessoal).

Assim, como consequência dessa disputa, o grupo encabeçado por Josefina e Felipe decidiu se separar do Comitê Nacional e fundar sua própria agrupação, apenas agregando o termo independente ao nome da nova organização a fim de deixar clara a sua não vinculação com os partidos políticos então existentes. Dessa forma, nascia o Comitê Nacional Independente Pró Defesa dos Presos, Perseguidos, Desaparecidos e Exilados Políticos, mais conhecido como CNI, e que na década de 1990 seria rebatizado como AFADEM (Associação de Familiares de Detidos, Desaparecidos e Vítimas de Violações de Direitos Humanos Regional do México). Segundo Sánchez, para além do rechaço aos partidos de esquerda e à participação eleitoral, “A radicalidade das ações do casal Soriano, através da dupla CNI-FNDP [Frente Nacional Democrática Popular] incluía a tomada de embaixadas para pedir a

libertação de presos políticos” (Sánchez, 2012, p. 186), o que gerava um forte estigma de que o CNI era intransigente e intolerante e que seus membros estavam associados com grupos guerrilheiros.

Porém, ainda que durante muito tempo a AFADEM tenha direcionado seus esforços para atividades de denúncia política, tal qual o comitê de Rosario Ibarra, realizando marchas, protestos, concentrações, manifestações, greves, comícios e ocupações, “depois diversificou suas tarefas em diferentes frentes, uma delas a jurídica, sob a lógica de que o desaparecimento forçado de pessoas constituía um delito de lesa humanidade” (Sánchez, 2012, p. 177). Ademais, em 1988, o CNI formalizaria sua incorporação à Federação Latino-Americana de Associações de Familiares de Detidos e Desaparecidos Políticos (FEDEFAM), outra decisão que, quando combinada à preocupação de construir denúncias e litígios jurídicos, seria essencial para viabilizar anos depois o caso Rosendo Radilla.

3.1.3 Surgimento e proliferação das ONGs de direitos humanos

Ainda que o CENCOS, a seção mexicana da AI e o movimento de familiares dos presos e desaparecidos políticos tivessem sido os primeiros grupos a difundir a linguagem de direitos humanos e a denunciar as graves violações cometidas pelo aparato estatal no México através de atos e manifestações públicos de caráter mais político, não seriam eles os protagonistas dos embates e enfrentamentos da sociedade civil com o Estado nas décadas seguintes. Esse papel seria exercido apenas anos mais tarde por um novo conjunto de ONGs profissionalizadas capazes de montar casos e litígios a partir da mobilização das normas do direito internacional dos direitos humanos, com destaque para o Centro Fray Francisco de Vitoria, o Centro Miguel Agustín Pro Juárez, mais conhecido como Centro Prodh, e a Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, uma cisão da Academia Mexicana de Direitos Humanos.

A partir do final dos anos setenta, ondas maciças de refugiados centro-americanos começaram a chegar ao México. Milhares de salvadorenhos, guatemaltecos e nicaraguenses fugindo de seus países devastados por conflitos e guerras civis chegavam ao sudoeste mexicano onde viviam em condições subumanas e sofriam abusos aos direitos humanos por parte de autoridades mexicanas e da população em geral. Apesar da famosa e prestigiada tradição de asilo da política externa mexicana, a reação inicial do governo mexicano foi a de fechar as portas aos centro-americanos pobres (Aguayo, 1991; Aguayo; Parra, 1997, p. 28).

Nesse contexto, algumas das primeiras ONGs de direitos humanos no México foram criadas a fim de defender os direitos dos refugiados, denunciar as violações por eles sofridas e apoiar os grupos de direitos humanos centro-americanos. Buscava-se, por um lado, enfrentar a falta de respostas adequadas do Estado às necessidades dos refugiados que ingressavam no país, fazendo um trabalho de *advocacy* que com o tempo influiu na flexibilização gradual da política governamental mexicana (Aguayo; Parra, 1997, p. 28).

Por outro lado, procurava-se ainda responder às necessidades dos refugiados centro-americanos, trabalhando em coordenação com organizações de direitos humanos da América Central, já mais conectadas à rede transnacional de direitos humanos. O Centro Fray Francisco de Vitoria e a Academia Mexicana de Direitos Humanos, em especial, respondiam a pressões de ativistas centro-americanos que olhavam e se dirigiam para o México em busca de auxílio para suas atividades (Cleary, 1997, p. 30). Essas ONGs mexicanas pioneiras alterariam, depois, suas prioridades e passariam a centrar suas atenções na situação mexicana de direitos humanos, aproveitando sua experiência prévia com os refugiados.

O caso do Centro Vitoria é ilustrativo da importância dos intercâmbios e da experiência com os refugiados e ativistas de direitos humanos centro-americanos. Em El Salvador e na Nicarágua, a Igreja criou organizações que se encarregavam de denunciar abusos como tortura, desaparecimentos forçados, execuções e detenções arbitrárias cometidos contra movimentos de oposição. Dezenas de ativistas de direitos humanos pertencentes a essas organizações foram mortos ou perseguidos, como os irmãos Roberto e Benjamín Cuéllar, do Comitê de Direitos Humanos Socorro Jurídico Cristiano, de El Salvador (Estévez, 2007; Waslin, 2002; Cleary, 1997). Os dois irmãos fugiram para a Cidade do México no início da década de 1980, onde, depois de um trabalho inicial com CENCOS, buscaram a ajuda da ordem dos dominicanos, uma vez que no seu trabalho de defesa dos direitos humanos em El Salvador já se haviam associado à Igreja – o arcebispo salvadorenho Oscar Romero, um jesuíta, era quem havia estabelecido o Socorro Jurídico Cristiano no país³¹³.

Impulsionados pelo trabalho dos irmãos Cuéllar e em resposta ao problema dos refugiados centro-americanos, os dominicanos do México criaram o Centro Vitoria em abril de 1984, sob a liderança do frei Dom Miguel Concha Malo. Os dominicanos deram a Roberto

³¹³ O Socorro Jurídico Cristiano surgiu inicialmente como um órgão que visava oferecer assistência legal para os mais pobres, mas frente ao conflito salvadorenho ampliou seu objetivo para a defesa e promoção de direitos humanos individuais e coletivos. Roberto Cuéllar assumiu a direção do organismo que, dentre outras atividades, elaborava um informe semanal com as violações cometidas pelo Estado e grupos armados. Segundo Cuéllar, o arcebispo Romero “sempre nos dizia: identifiquem os falecidos com dados precisos, ainda que haja só um morto o caso é contundente”. (Valencia López, Roberto. *Hablan de Monseñor Romero*. Fundación Monseñor Romero: San Salvador, 2011, p. 96).

Cuéllar um escritório no Centro Universitário Cultural, mesmo edifício onde até hoje está sediado o Centro Vitoria, na Cidade do México. Em troca, Cuéllar desempenhou um importante papel, influenciando todo o trabalho posterior do centro, na medida em que os ativistas mexicanos inexperientes aprenderam rapidamente com ele e outros centro-americanos como desenvolver o trabalho de documentar e reportar as violações de direitos humanos (Cleary, 1997, pp. 31-2), articulando a linguagem e categorias jurídicas do Direito Internacional para a formulação e construção das denúncias e casos. Segundo o frei Concha Malo, “Foram eles nossos principais professores no trabalho de defender e promover os direitos humanos no México, e os que nos orientaram na primeira organização do nosso Centro”³¹⁴.

Nas palavras do frei Concha Malo,

“A partir daí os freis da Ordem de Predicadores no México assumiram esta prioridade e estas ações, e decidiram primeiramente oferecer sua solidariedade ativa aos coletivos cristãos que defendiam e promoviam os direitos humanos na América Central (El Salvador, Honduras e Guatemala), e, depois, animados por eles, fundar o Centro de Direitos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A. C. A aprovação oficial para a fundação do Centro foi dada pelo Conselho da Província dos freis mexicanos em 1984, e posteriormente teve o reconhecimento oficial dos Mestres da Ordem (Superiores gerais)”³¹⁵.

Juntos, os dissidentes centro-americanos e os ativistas mexicanos iniciaram um diálogo e estabeleceram as fundações para que as atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos comesçassem no México. Nesse período, “A composição da equipe do CDHFV [Centro de Direitos Humanos Fray Vitoria] era muito heterogênea. Havia salvadorenhos, jovens mexicanos que trabalhavam com as CEBs, jovens freis dominicanos e alguns voluntários universitários” (Vitoria, 2009, p. 21). Em pouco tempo ficou claro para os ativistas mexicanos que eles possuíam informações detalhadas e autênticas sobre violações de direitos humanos na América Central, mas não sobre seu próprio país, e que era necessário, por conseguinte, apresentar a situação dos direitos humanos no México, desconhecida pela maioria dos mexicanos³¹⁶. Se no início, devido em grande medida à falta de experiência, o

³¹⁴ Fray Miguel Concha Malo; “Las raíces del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C.”. Revista DFensor, Número 12, Diciembre de 2008, México, D.F., p. 12.

³¹⁵ Entrevista do Dr. Miguel Concha Malo, Diretor do Centro Vitoria, 27 de abril de 2009, citado em Vitoria, 2009, p. 19.

³¹⁶ Nesse sentido, “As pessoas que colaboravam no Centro nos seus primeiros anos indicam que não se realizava trabalho de pesquisa e difusão sobre os casos de violações aos direitos humanos no México, já que não se contava com informação sistematizada, o que se devia em grande medida a que nesse período apenas estavam surgindo as organizações não governamentais de defesa e promoção dos direitos humanos” (Vitoria, 2009, p. 56).

Centro Vitoria apenas difundia informações fornecidas por grupos de direitos humanos centro-americanos para uma pequena audiência mexicana, o contato e trabalho com a questão dos refugiados deu aos ativistas mexicanos conhecimento e também experiência sobre a formação de redes com atores nacionais e internacionais, habilidades que puderam aplicar então à arena doméstica nos anos seguintes.

Inicialmente “o trabalho da organização se orientou para a difusão dos direitos humanos, já que se considerou prioritário informar e sensibilizar a população mexicana” (Vitoria, 2009, p. 20), e posteriormente começaram a se definir outras áreas como “documentação, seguida de educação e posteriormente o jurídico” (ibidem, p. 35). Até 1999, o Centro publicou a *Revista Justicia e Paz*, na qual, a partir de 1989, divulgava um informe anual sobre a situação dos direitos humanos no México, dando assim início às primeiras investigações desse tipo no país³¹⁷. Já na década de 1990, muda a composição do Centro, uma vez que o Socorro Jurídico Cristiano retorna a El Salvador e a equipe de trabalho passa a se conformar cada vez mais por laicos mexicanos, sobretudo com egressos da UNAM e de outras universidades, crescendo assim também a presença de advogados (ibidem, pp. 21-22). Como resultado, o trabalho de defesa jurídica até então focado na questão dos refugiados passa a se centrar cada vez mais em casos mexicanos, envolvendo temas como abusos à integridade física e violações contra populações indígenas (ibidem, p. 7), uma vez que os estatutos do Centro expressavam que o seu trabalho prioritário deveria se concentrar nos direitos civis e políticos de primeira geração (Peebles, 1993, p. 76)³¹⁸.

³¹⁷ O impulso para a realização do Primeiro Informe Anual sobre a situação dos Direitos Humanos no México, em 1989, havia sido dado um ano antes com a publicação do “Primer Informe sobre la Democracia: México” (1988), “coordenado pelo Dr. Pablo González Casanova e no qual participou o Centro Vitoria por meio do Frei Miguel Concha Malo” (Vitoria, 2009, p. 40). No relatório sobre a democracia de 1988 havia uma recopilación das violações aos direitos humanos individuais cometidas no país entre 1971 e 1986, a qual não só serviu de modelo para o trabalho do Centro Vitoria, mas também demonstrou um padrão de repressão sistemática, porém seletiva. Segundo Estévez, “enquanto as execuções e desaparecimentos forçados e a tortura eram práticas generalizadas na Argentina, El Salvador e Guatemala, onde a vítima podia ser qualquer pessoa da oposição, no México estas práticas eram sistemáticas mas não generalizadas, pois se aplicavam só a líderes sindicais e camponeses, estudantes e membros da oposição política” (Estévez, 2007, p. 17). Essas conclusões tiveram grande impacto e “O informe foi importante não só porque conseguir pôr em contexto a situação da repressão do México, mas também porque foi a primeira tentativa de ver a repressão do governo mexicano desde uma perspectiva de direitos humanos. Desta maneira, o informe estabeleceu as bases para a construção do discurso e da metodologia no futuro próximo: a documentação de casos de violações a direitos civis e políticos. Este fator foi decisivo na elaboração de um discurso mexicano de direitos humanos, pois desde este momento a construção de casos paradigmáticos e a estatística de violações individuais tornaram-se centrais na metodologia de direitos humanos” (ibidem).

³¹⁸ Assim, “Ainda que desde a sua criação o Centro Vitoria tenha oferecido serviços de caráter legal, eles eram realizados pelo Socorro Jurídico Cristão (SJC), cujos trabalhos podem ser considerados o antecedente da nossa área jurídica, uma vez que oferecia assessoria e acompanhamento às pessoas que fugiam do conflito centro-americano, especialmente salvadorenhos e guatemaltecos. Isso incluía, ademais, a apresentação de casos ante o escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Comissão Mexicana de Ajuda a Refugiados (COMAR) do Governo” (Vitoria, 2009, pp. 49-50).

No entanto, “esta defesa jurídica era mais de denúncia pública mediante foros, ações urgentes e nos artigos publicados na Revista Justicia y Paz (...) detectando as vítimas, sua condição social, as circunstâncias nas que se produziram as violações e as prováveis autoridades responsáveis” (Vitoria, 2009, p. 50). Posteriormente,

“O trabalho de defesa jurídica foi reorientado na segunda metade da década de 90 a fim de torná-lo o mais eficaz possível. Utilizaram-se os mecanismos internacionais de denúncia e proteção, como a Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (hoje Conselho de Direitos Humanos) e de maneira mais regular a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Entre 1997 e 1999 se ajustaram as prioridades para o litígio em matéria de direitos humanos, e se decidiu dar maior atenção, devido à frequência com que se apresentavam casos de tortura, detenção arbitrária, desaparecimentos forçados e violações ao devido processo” (ibídem, p. 51).

Assim, em outras palavras, a experiência com os grupos centro-americanos inspirou os ativistas mexicanos a direcionarem sua atenção para os problemas de direitos humanos que ocorriam dentro de suas próprias fronteiras e lhes forneceu conhecimento, habilidades e contatos internacionais que os ajudariam nas atividades de estruturação doméstica de ONGs e de formação de redes na década de 1990 (Waslin, 2002, p. 31). Por meio da experiência com a questão dos refugiados, as ONGs mexicanas aumentaram, portanto, os laços formais e informais de coordenação e contato que existiam entre si e com ONGs internacionais e agências da ONU, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ibídem, pp. 94-95). O discurso dos direitos humanos que havia sido um domínio da hábil diplomacia do regime priísta até meados dos anos oitenta entrava assim cada vez mais no México por meio do movimento de solidariedade dos ativistas mexicanos com a América Central (Estévez, 2007).

Enquanto os dominicanos criavam o Centro Vitoria em abril de 1984, um grupo de acadêmicos, políticos e ativistas laicos criariam a Academia Mexicana de Direitos Humanos (AMDH) em outubro desse mesmo ano-chave na história da emergência das ONGs mexicanas de direitos humanos (Covarrubias, 1999). A AMDH, outra ONG pioneira no trabalho com direitos humanos no plano doméstico, também esteve envolvida inicialmente com o problema dos refugiados centro-americanos. Ela passou a treinar ativistas e a promover a pesquisa e ensino sobre direitos humanos no país, além de documentar e disseminar informações sobre eles, contando com forte apoio da Fundação Ford que forneceu a maior parte de seus recursos durante seus primeiros cinco anos de existência (Sikkink, 1993, p. 430).

O surgimento da AMDH está relacionado ao enfraquecimento da seção da AI no México. No início da década de 1980, por volta do ano de 1982, a seção mexicana da AI passava por uma forte crise interna. Por um lado, segundo Mariclaire Acosta, “já tínhamos muitas disputas internas, muitas confrontações” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal), ao que se somava ainda o fato de que muitos dos jovens voluntários que compunham a seção manifestavam desgaste com o trabalho, desligando-se do grupo ou já não demonstrando o mesmo grau de compromisso com suas atividades. Nesse contexto, sua avaliação foi a de que “Anistia Internacional estava muito distante, e suas regras e procedimentos me pareciam burocráticos e complicados. Era preciso fazer algo novo, de preferência autóctone” (Acosta, 2006, p. 70).

A oportunidade para a criação de uma nova organização genuinamente mexicana dedicada ao tema dos direitos humanos surgiria quando, nesse mesmo período, em 1983, José Luis Reyna, sociólogo do Colégio do México, convidou Mariclaire para um evento no recém criado Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH) sediado na Costa Rica. Dentre as pessoas que participavam desse evento estava Rodolfo Stavenhagen, outro sociólogo do Colégio do México que, ademais de ser um reconhecido especialista em populações indígenas, havia sido professor de Mariclaire e era um dos membros mexicanos do IIDH. Esse contato inicial entre os dois, somado depois à presença de Sergio Aguayo, outro acadêmico do Colégio do México que acompanhava a questão dos refugiados centro-americanos, seria o germen para a criação e formação da Academia Mexicana de Direitos Humanos³¹⁹.

De acordo com Mariclaire, ao regressar ao México, “viemos no avião, Stavenhagen e eu. Stavenhagen me disse: você está perdendo o seu tempo na universidade. Por que não fazemos algo juntos de direitos humanos? Disse: claro! E então me convidou para almoçar e montamos a Academia Mexicana” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). De posse do projeto e da disposição para criar uma organização que fomentasse não só o ensino formal da linguagem e dos conceitos de direitos humanos, mas que também se dedicasse à sensibilização dos meios de comunicação, atividades de pesquisa e produção e difusão de material pedagógico, “foi a Fundação Ford a que nos alentou a levar a cabo a empreitada de construir uma organização mexicana de direitos humanos para tratar de mudar a situação deles desde dentro” do país (Acosta, 2006, p. 70), o que finalmente constituiu o incentivo final para sua criação.

³¹⁹ Jorge Carpizo, renomado jurista da UNAM, e Rosario Green, diplomata da Secretaria de Relações Exteriores, também se envolveram nessa fase inicial de estruturação da AMDH.

Nos seus primeiros anos de atividade, a AMDH possuía três grandes linhas de trabalho e atuação (Peebles, 1993, p. 72). Em primeiro lugar, havia uma unidade de documentação, dedicada à coleta de bibliografia, hemerografia, declarações, informes, leis e tratados relacionados com direitos humanos do México e de outros países, por meio da qual a AMDH formou uma biblioteca e realizava o acompanhamento do tratamento concedido pela imprensa nacional ao tema dos direitos humanos, com intercâmbios de informação com outras ONGs nacionais e internacionais (Peebles, 1993, pp. 72-73). Além disso, havia também uma unidade de educação, que durante vários anos ofereceu um curso interdisciplinário de direitos humanos com a UNAM para ativistas de direitos humanos, ONGs e integrantes de movimentos sociais de base a fim de que recebessem uma capacitação acadêmica para a consecução do seu trabalho concreto (ibidem, p. 73). Por fim, existia ainda um programa de pesquisa, cujo primeiro tema de investigação e análise versava sobre os refugiados centro-americanos (ibidem, p. 73). Posteriormente, foram criados dois outros programas: um de publicações, encarregado da difusão das pesquisas, boletins, livros e anais dos cursos da AMDH, e outro de administração de justiça, pelo qual as denúncias e informações sobre casos recebidas pela AMDH eram canalizadas para outros grupos de defesa dos direitos humanos (ibidem, p. 74).

A atuação da AMDH contribuiu decisivamente para aumentar a visibilidade e crescente aceitação do tema na agenda nacional, sobretudo em razão dos vínculos de vários de seus membros com a classe política. A questão da situação dos direitos humanos no país deixava de ser uma esfera de atuação quase exclusiva de familiares das vítimas e de membros voluntários de grupos de defesa dos direitos humanos, como no caso da seção mexicana da AI, para converter-se em um tema digno de investigação e reflexão acadêmica, o que lhe atribuía uma nova carga de legitimação social. O discurso dos direitos humanos saía assim do campo de atuação de agrupações frequentemente estigmatizadas por seus supostos vínculos com grupos armados ou interesses norte-americanos para ser abordado por um novo circuito de renomados especialistas das mais prestigiadas universidades mexicanas, o que impulsionaria a difusão do conceito e das práticas dos direitos humanos.

Ademais, o momento político era oportuno, já que o regime priísta “entrava em uma nova fase crítica de sua longa agonia, e a sociedade mexicana começava a se reconhecer como capaz de resolver seus assuntos sem a tutela de um Estado paternalista onipresente” (Acosta, 2006, p. 72), tal qual ficaria evidente após o terremoto que atingiu a Cidade do México em setembro de 1985, outro marco importante junto da chegada dos refugiados sul e centro-

americanos para o desenvolvimento e consolidação da AMDH e de outras ONGs mexicanas de direitos humanos. O grave tremor de terra provocou centenas de mortes e levou à destruição de inúmeros edifícios e partes da infraestrutura da cidade, expondo não só a falta de preparo do Estado e da capital do país para lidar com a situação, mas também como a corrupção dos governos priístas havia permitido que as empresas responsáveis pela construção das edificações não respeitassem as mínimas garantias de segurança dos prédios.

Como resultado, os líderes do movimento de direitos humanos utilizaram a insatisfação política gerada pela ineficiência e passividade das autoridades governamentais frente ao desastre provocado pelo terremoto para insistir no tema dos direitos humanos (Aguayo; Parra, 1997, p. 29-30; Cleary, 1997, p. 26). As respostas inadequadas do governo mexicano com relação à tragédia contrastaram com a abundância de assistência provida aos afetados por cidadãos comuns, associações de bairros e várias ONGs. O terremoto provocou um maior despertar da sociedade civil, e levou à criação de uma série de organizações preocupadas com a ajuda às vítimas do desastre. Várias redes foram criadas, como a *Coordinadora Unica de Damnificados* (CUD), em 1985, e o *Proyecto Interinstitucional para la Reconstrucción*, em 1986 (Waslin, 2002, p. 68).

A incapacidade do governo para lidar com os efeitos catastróficos do terremoto impulsionou, assim, a organização da sociedade civil, a qual recebeu ainda apoio e fundos de ONGs internacionais. Como bem argumentam Aguayo e Parra (1997), “o êxodo centro-americano e o terremoto serviram para que as ONGs mexicanas estabelecessem ou fortalecessem relações com certas ONGs e com fundações do exterior cada vez mais interessadas no México” (Aguayo; Parra, 1997, p. 29).

A esse respeito, Cleary (1997) afirma que “A partir de então, os movimentos sociais no México, tanto os nacionais quanto os mais locais, incrementaram substantivamente suas atividades. O pequeno movimento de direitos humanos avançou significativamente” (Cleary, 1997, p. 31). O crescimento, no entanto, não foi apenas quantitativo, mas também qualitativo, já que estas organizações sociais descobriram que tinham a capacidade de se organizar e de influenciar as políticas públicas (Aguayo; Parra, 1997, p. 29).

Todavia, não foi só a inabilidade do governo de resolver os problemas gerados pelo terremoto que fortaleceu o movimento de direitos humanos. Durante as escavações das ruínas do prédio da Procuradoria Geral do Distrito Federal foram descobertos corpos de vários prisioneiros com sinais de tortura, o que expôs o lado mais sombrio do regime autoritário mexicano e gerou uma onda de comoção e indignação nacional. O governo De la Madrid

(1982-1988) tentou dissipar a atenção e as críticas sobre o caso com a ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes em janeiro de 1986, mas ONGs como a AMDH se multiplicariam ao longo de todo o país nos anos seguintes. Como bem frisa Acosta, “Em poucos anos a ação civil tinha se estendido por toda a sociedade mexicana e os direitos humanos ocupavam um lugar central nessa nova configuração” (Acosta, 2006, p. 72).

Assim, a partir de meados dos anos 1980, verifica-se uma expansão do número absoluto de ativistas e grupos dedicados ao tema dos direitos humanos, assim como começa a se estruturar uma ampla e variada articulação entre grupos domésticos de direitos humanos, que no ano de 1990 se consolida na *Rede Todos os Direitos para Todos* (Rede TDT). De acordo com os dados de Welna (1997, p. 107), se até 1976 não existia nem sequer uma ONG de direitos humanos no país, em 1982 esse número salta para 15, alcançando a marca de 61 ONGs em 1988. Apenas cinco anos depois, em 1993, o número atingia já o patamar de 143, enquanto que na contagem utilizada por Aguayo e Parra (1997, p. 33) foram criadas ao longo de todo o país, apenas no período entre 1990 e 1994, 121 novas ONGs de direitos humanos.

Uma dessas novas ONGs criadas no final da década de 1980 foi o Centro Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), o qual se converteria em uma das mais importantes organizações de direitos humanos do país, com um papel destacado na montagem e litígio de casos perante o sistema interamericano de direitos humanos. Assim como o Centro Vitoria, o Centro Prodh estava vinculado à Igreja, e sua criação foi obra dos jesuítas da Companhia de Jesus, muitos dos quais haviam se envolvido tanto com as violações cometidas contra centro e sul-americanos quanto com temas de justiça social.

Embora o início formal das suas atividades tenha sido outubro de 1988, o Centro Prodh começou de fato a funcionar em novembro de 1987, como resultado de um encontro, no mês de maio desse mesmo ano, que reuniu um grupo de diversos jesuítas preocupados com o aumento da repressão e da injustiça generalizada no país. Ainda que não dispusessem de informações quantitativas e dados concretos sobre o volume das violações, vários jesuítas haviam começado a trabalhar diretamente com essa temática desde 1986 (Peebles, 1993, p. 81) e puderam então discutir suas preocupações e compartilhar experiências, análises e diagnósticos sobre a questão, já que existia uma percepção generalizada de que a situação dos direitos humanos piorava em diferentes partes do México e que era necessário estender o trabalho de justiça social da Companhia de Jesus para esse novo campo por meio da criação de um centro de direitos humanos. Desse modo, a nova organização foi estabelecida e Jesús

Maldonado García, um jesuíta, desempenharia durante vários anos o cargo de direção do Centro Prodh.

Segundo Peebles (1993), além do respaldo de um grupo de jesuítas, o Centro Prodh estava originalmente conformado por seis pessoas no seu conselho diretivo e outras quatro dedicadas ao desenvolvimento cotidiano de suas tarefas e atividades, muitas das quais eram laicas e contavam com formação acadêmica (Peebles, 1993, p. 81). Assim, nos seus primeiros anos, os objetivos centrais do Centro Prodh se centraram na defesa e promoção do discurso dos direitos humanos, ainda pouco conhecido e difundido nessa época no México, a fim de que se pudesse “colaborar na criação de uma nova cultura mediante a qual nosso povo seja capaz de promover e defender sua dignidade e sua vida”³²⁰. Nesse sentido, tais esforços de difusão e promoção se articulavam com um programa de análise de conjuntura e de pesquisa sobre a situação dos direitos humanos no país, o qual resultava na publicação de informes e relatórios anuais sobre temáticas específicas.

Além desse enfoque mais centrado em atividades de investigação, a promoção e defesa dos direitos humanos também se pautavam pela organização de cursos e oficinas de capacitação para outros grupos e comitês que solicitavam o apoio do Centro Prodh para a formação de seus quadros ou até mesmo para a criação de novas ONGs. Desse modo, já nessa fase inicial, mas também em todo o período seguinte, os membros do Centro Prodh ofereceram inúmeros fóruns, seminários e *workshops* para comitês da Igreja, grupos da sociedade civil, associações de vítimas de violações e ONGs locais do interior do país, a fim de que tais organizações fortalecessem seus recursos organizativos e pudessem replicar, dentro de seus contextos específicos, a linguagem e as práticas de direitos humanos já mais disseminadas entre as principais e mais importantes ONGs da Cidade do México, gerando assim um importante efeito de difusão e aprendizagem com abrangência nacional.

Ademais, o Centro Prodh também possuía programas específicos para manter contatos com redes nacionais e internacionais de direitos humanos e para desenvolver atividades de defesa legal a vítimas de violações e abusos (Peebles, 1993, pp. 82-83). No entanto, nos seus primeiros anos de operação, tal qual as outras ONGs mexicanas de direitos humanos nesse mesmo período, como o Centro Vitoria, o Centro Prodh prestava pouca assistência legal e canalizava os casos com certa frequência para outros advogados, centrando-se muitas vezes ainda apenas nas denúncias ante a opinião pública nacional e internacional. Nesse sentido, ao comentar o perfil tanto das ONGs vinculadas à Igreja quanto daquelas conformadas por

³²⁰ El Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, “La Situación de los Derechos Humanos en México en 1990”, México, D.F., p. 1. Citado em Peebles, 1993, p. 82.

setores de esquerda e intelectuais, Edgar Cortez, ex-sacerdote jesuíta e diretor do Centro Prodh entre 1996 e 2004, afirma que “O que tinham era basicamente gente mais ativista que fazia difusão, que dava palestras, que dava oficinas” (Egar Cortez, entrevista oficial). Será apenas em meados da década de 1990, sobretudo depois do levantamento zapatista, que o trabalho legal e de litígio será incorporado plenamente tanto pelo Centro Prodh como pelas outras ONGs mexicanas, com destaque para a Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (CMDPDH).

Antes, porém, que ocorresse esse processo de alteração das práticas, estratégias e prioridades das ONGs por um caminho pelo qual se transitava de etapas iniciais de difusão, registro de casos e denúncias até alcançar finalmente um cenário de estruturação de equipes de advogados treinados e montagem de litígios paradigmáticos, o México foi palco da turbulência do conflito eleitoral de 1988, outra conjuntura que contribuiu para o surgimento de novos grupos de direitos humanos e atraiu a atenção de grupos internacionais para a situação mexicana (Cleary, 1997, p. 34). Em 1988, eram três os principais candidatos à presidência do México: Carlos Salinas de Gortari, do PRI; Manuel Clouthier, do PAN (Partido Ação Nacional, de direita); e Cuauhtémoc Cárdenas, ex-priísta que havia abandonado o partido com Porfirio Muñoz Ledo, ex-presidente do PRI, para fundar a Frente Democrática Nacional, atualmente o PRD (Partido da Revolução Democrática, de esquerda). A disputa eleitoral pela presidência não só assinalou a entrada do sistema autoritário na era de eleições com competição cada vez mais autêntica e forte (Meyer, 2003), mas, além disso, a dissensão liderada por Cárdenas e Muñoz Ledo era também a primeira ruptura importante do PRI desde 1952, e representava o desafio mais importante ao regime autoritário mexicano desde a mobilização estudantil de 1968.

Terminada a eleição, na noite de 6 de julho de 1988, o sistema de contagem de votos montado pela Secretaria de Gobernación (Segob) sofreu uma falha “inexplicável”, e os resultados finais, que não foram reconhecidos por nenhum dos candidatos dos partidos de oposição, só foram divulgados no dia 13 de julho. O episódio se tornou célebre dentro da longa tradição de fraudes eleitorais perpetradas pelo PRI e agregou organismos civis e setores vinculados à esquerda em torno da luta por eleições limpas, de tal modo que “Democracia e respeito aos direitos humanos se converteram no binômio da mobilização popular” (Acosta, 2006, pp. 72-73). Assim, se antes o voto e o jogo democrático haviam sido minimizados ou até mesmo menosprezados como instrumentos de luta por grupos e organizações de esquerda, “ante uma fraude eleitoral tão óbvia e ofensiva, um número importante de organismos civis

concluiu que a defesa do voto teria que ser uma alavanca imprescindível para impulsionar a transformação social” (Aguayo, 2009, pp. 299-300)³²¹.

Os conflitos dentro do PRI que ficaram claros durante essas eleições, sua gradual perda de hegemonia eleitoral e sua capacidade decrescente de cooptar exitosamente os movimentos sociais dentro dos marcos do sistema corporativista diminuía a capacidade que o governo possuía até então de dificultar a formação de ONGs e outras organizações independentes, abrindo, assim, espaços nos quais grupos latentes puderam mobilizar-se (Fox; Hernández, 1992). Desse modo, no que tange à sociedade civil, esse processo de divisão no interior da elite priísta e as alegações de fraude foram essenciais para o crescimento das ONGs de direitos humanos que a partir de então também passaram a atrelar suas demandas e protestos a um discurso sobre a necessidade e importância da construção da democracia no país (Cleary, 1997, p.32). Esse processo se tornou claro com a primeira publicação sobre direitos humanos no México que gerou um impacto nacional, em 1988, e que se chamava “*Primer Informe sobre la democracia*” e não Primeiro Informe sobre os direitos humanos (ibidem).

Todas as ONGs progressistas consideravam estar trabalhando na promoção da democracia, e nos anos noventa incorporaram o tema eleitoral em sua agenda (Aguayo; Parra, 1997, p. 8). O argumento que orientou esse enquadramento (*framing*) do discurso público e da estratégia do movimento era o de que a modificação de um aspecto central da vida pública do México – as eleições – criaria as condições para que outros direitos fossem respeitados, o que implicava que a luta pelos direitos políticos também promovia o avanço de outros direitos, como os direitos humanos (ibidem, p. 9). A luta pela democracia que envolvia a defesa de eleições limpas e livres se converteu, assim, em parte integral da agenda de defesa dos direitos humanos (Concha Malo, 1994; Acosta, 1992).

Nesse sentido, como assinala Estévez (2007), o discurso das ONGs de direitos humanos que antes havia tentado equilibrar demandas de direitos civis e políticos com exigências de direitos econômicos, sociais e culturais perdeu sua integralidade e passou a favorecer a agenda dos direitos de primeira geração em detrimento das questões socioeconômicas. Em última instância, as ONGs argumentavam que a democracia e o Estado de Direitos eram objetivos estratégicos mais importantes, pois a eleição livre dos governantes levaria finalmente às mudanças socioeconômicas necessárias do país, de tal modo que deveria

³²¹ Segundo Estévez (2007), “A opção pela democracia foi uma decisão difícil uma vez que a esquerda latino-americana havia sempre suscitado das possibilidades emancipatórias desse discurso” (Estévez, 2007, p. 11).

ser priorizada “a defesa dos indivíduos e do seu voto frente à repressão estatal e na luta pela democracia” (Estévez, 2007, p.24).

Nesse contexto de priorização da luta democrática e de oposição à fraude eleitoral de 1988, “a Academia [Mexicana de Direitos Humanos] se dividiu entre os que apoiaram o regime e os que queríamos eleições democráticas. Finalmente as coisas se polarizaram tanto que a ruptura foi inevitável” (Acosta, 2006, p. 73). De acordo com o relato de Mariclaire Acosta,

“de repente Rodolfo Stavenhagen em 88, depois de toda a confusão que se montou em 88 com Cuauhtémoc Cárdenas e tudo, vai a um evento, bom, ele era muito amigo de Raúl Salinas, e leva todo o conselho diretivo para cumprimentar o presidente [Carlos] Salinas, presidente eleito Salinas, cuja legitimidade estava sendo questionada. Eu não fui, porque eu não estava no México. Mas a partir de então houve uma ruptura” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

Como resultado dessa divisão no interior da AMDH entre uma ala que se negava a reconhecer a legitimidade e legalidade da vitória de Salinas e outra que aceitava a condição *de facto* do novo governo, Mariclaire Acosta liderou “a saída pública de um grupo de ativistas convencidos de que a Academia não podia apoiar um governo nascido de uma gigantesca fraude eleitoral, que começou reprimindo a oposição desde o primeiro dia”³²² (Acosta, 2006, p. 73). Ademais, essa divergência somava-se ainda a outra disputa entre os membros da AMDH a respeito de qual deveria ser a natureza e o foco do seu trabalho, opondo aqueles que defendiam apenas a promoção de causas de direitos humanos, dentro de um marco mais acadêmico e de difusão, e os que buscavam expandir o foco da organização para a defesa legal e litígio de casos concretos de direitos humanos.

Frente a essa divisão entre causas e casos, Mariclaire e um conjunto de ativistas argumentavam que era necessário radicalizar e aprofundar o trabalho realizado até então para além da mera promoção e discussão acadêmica, assumindo “a defesa ativa e comprometida das inúmeras vítimas de abuso no país” (Acosta, 2006, p. 73). Nas suas palavras,

“Não queriam levar casos (...) Era uma disputa (...) Porque não queriam inimizades com as pessoas no poder. Porque estava muito cômodo ter uma Academia que fizesse coisinhas, mas que chegasse a certos limites, mas não toquemos as pessoas que estão no poder” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

³²² Durante o governo Salinas desatou-se uma onda de repressão, de que resultou o assassinato de dezenas de militantes do recém criado Partido da Revolução Democrática (PRD), de esquerda. A esse respeito, ver Schatz (2011, pp. 80-95), que analisa o perfil de 250 membros do PRD assassinados nesse período.

Segundo Peebles (1993), muitos dos ativistas que trabalhavam na Secretaria Técnica da AMDH, então dirigida por Mariclaire Acosta, “eram jovens progressistas que por meio do seu trabalho na Academia se converteram em especialistas sobre direitos humanos” (Peebles, 1993, p. 84). Para eles, “era muito difícil receber denúncias de violações aos direitos humanos das vítimas ou de seus familiares sem a possibilidade de responder às queixas com uma ação, como a denúncia pública, respaldada pela instituição” (ibidem).

Finalmente, a Academia “nunca quis deixar de ser Academia” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal), e, como resultado, “a assembleia da AMDH recomendou a formação de outra organização para trabalhar mais na área da defesa de casos” (Peebles, 1993, p. 85) como uma resposta à frustração de parte dos seus membros que queriam mais liberdade para responder e defender casos individuais³²³. Assim, Mariclaire Acosta e um número considerável de pessoas deixaram a AMDH, e dessa cisão se originou uma nova ONG de direitos humanos, a Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (Comissão Mexicana, CMDPDH), fundada em dezembro de 1989. De acordo com Peebles (1993), além dos ex-integrantes da AMDH, somaram-se outras pessoas de diferentes setores da sociedade ao grupo como representantes ou parte do seu conselho consultivo, as quais eram “acadêmicos, funcionários, jornalistas, artistas, religiosos etc., mas todos tomando uma posição ativista frente ao trabalho da Comissão Mexicana” (ibidem, p. 86), o que contribuía para explicar a posição incisiva, direta e pública que essa nova organização assumiu desde o início diante do trabalho de denúncia das violações de direitos humanos cometidas no país.

Outro dos membros fundadores da AMDH, Héctor Cuadra, recorda que “houve uma polêmica muito forte (...) na qual a Academia queria se salvar da problemática de analisar cruas realidades e, portanto, nós defendíamos causas e não casos” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal). Isso porque, segundo ele, “não temos espírito para andar atrás das autoridades municipais reclamando a saída da prisão e estas coisas. Somos acadêmicos. Enfim, porque já passaram os tempos de uma militância mais participativa nas coisas” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal). Como resultado, a postura oficial da direção da AMDH que impedia a realização de defesa e trabalho legal “incomodou metade da clientela que queria casos (...) digo, um setor, e que disseram que não, e então aproveitaram o descontentamento que havia

³²³ De acordo com Héctor Cuadra, a saída encontrada foi a de que os próprios membros da AMDH criassem outras ONGs para lidar com casos de direitos humanos e outros assuntos que eventualmente não se encaixassem dentro da vocação da Academia. Nas suas palavras, “Se decidiu que não era a ocasião [de defender casos] e que os casos passassem a outras ONGs. Então, Sergio Aguayo que é nosso membro criou outra, de democracia, Aliança [Cívica]. Então [os casos] tomam estas agrupações dos próprios membros” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal).

criado esta situação e Mariclaire fundou sua ONG” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal), o que, por sua vez, despertou novas rixas e rivalidades, na medida em que Mariclaire “moveu suas influências, obteve dinheiro, etc., e isso é o que incomodou os outros, de que esse dinheiro podia ser também para a Academia e ela estava desviando-o para esse trabalho de defender casos, que fez muito bem” (Héctor Cuadra, entrevista pessoal)³²⁴.

Nos seus primeiros anos de atividade, a Comissão Mexicana contava com quatro áreas de trabalho: educação, investigação, defesa jurídica e informação. A área de defesa jurídica, grande diferencial da Comissão Mexicana frente à AMDH, propiciava assistência às vítimas de violações de direitos humanos, ainda que o trabalho mais propriamente de litígio estratégico de casos, sobretudo frente a organismos internacionais, fosse despontar apenas após o surgimento do movimento zapatista. De acordo com Peebles (1993), nessa época os encarregados por essa área de trabalho entrevistavam as vítimas, em primeiro lugar, para avaliar se seus casos se tratavam de violações aos direitos humanos ou apenas delitos comuns. Ao constatar-se que se configurava um abuso, a Comissão então buscava intervir frente aos órgãos do Estado para que o caso fosse investigado e os responsáveis sancionados, além de fazer denúncias públicas na imprensa e enviar alertas de ação urgente para outras ONGs e grupos nacionais e internacionais (Peebles, 1993, p. 87).

Junto com o Centro Prodh e, em menor medida, com o Centro Vitoria, a Comissão Mexicana se notabilizaria como pioneira na criação de uma equipe de advogados treinados em casos de litígios e mobilização legal de normas internacionais, mas nesta fase inicial, tal qual ocorria com essas duas outras ONGs, as atividades de defesa jurídica e trabalho legal ainda se limitavam quase sempre à assistência e acompanhamento de vítimas em casos particulares, com uma preocupação restrita ainda apenas à necessidade de transitar da tática de denúncia e pressão política para a documentação dos casos. Nesse sentido, inicialmente a Comissão Mexicana e essas outras ONGs ainda não aplicavam uma estratégia de litígio mais abrangente desenhada para a seleção e defesa de casos de violações emblemáticas e paradigmáticas, as quais, a despeito de suas particularidades, refletissem uma classe maior de abusos similares e pudessem exercer então, a partir de sua resolução, um efeito e impacto mais sistemático frente às estruturas do Estado. O foco se centrava na necessidade de incrementar a profissionalização da equipe de ativistas e de melhorar a organização interna do grupo, investindo na aprendizagem dos procedimentos necessários para o registro, documentação e

³²⁴ Ao mesmo tempo, a AMDH conservou seu foco original “e nós, refinados acadêmicos, ficamos mais no tema dos estudos deste tipo de coisas, da coisa dos indígenas, da educação para a paz, enfim, este tipo de atividades” (entrevista pessoal, Héctor Cuadra).

tipificação dos casos que pudessem levar as atividades da Comissão para uma etapa além das denúncias, de tal modo que o litígio estratégico de casos e a mobilização internacional das normas de direitos humanos no sistema interamericano e em outros espaços intergovernamentais só seriam alcançados posteriormente.

Depois da criação e aparecimento da Comissão Mexicana em 1989, a criação pelo Estado mexicano da Comissão Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) em 1990 constituiu um último evento que afetou favoravelmente o surgimento do movimento de direitos humanos no México. Com a CNDH, houve o reconhecimento pelo Estado de que o país enfrentava de fato problemas no âmbito dos direitos humanos, uma mudança significativa da sua posição oficial que até então era a de que as violações constituíam casos isolados (Aguayo; Parra, 1997, p. 33). Apesar dos problemas de funcionamento da CNDH, que não podia admitir queixas sobre violações a direitos político-eleitorais e trabalhistas, e que esteve vinculada ao Executivo em seus anos iniciais, a sua criação fez com que os direitos humanos deixassem de ser encarados como uma ideia estranha à realidade mexicana, instrumentalizada por estrangeiros para intervir em assuntos domésticos. O tema, agora reconhecido pelo Estado, tornou-se cada vez mais presente nos discursos e discussões políticos, o que acabava por legitimar e difundir a atividade e preocupação de ONGs domésticas e internacionais com a situação dos direitos humanos no país.

3.1.4 Rede transnacional, litígio estratégico e a descoberta do sistema interamericano

No final da década de 1980, o México finalmente passaria a ocupar um lugar de destaque dentro da agenda da rede transnacional de direitos humanos. Num contexto marcado por transições e queda de regimes autoritários, a falta de democracia no país despertava cada vez mais a atenção no plano internacional, e a melhora da situação dos direitos humanos na América Latina resultante da onda de redemocratizações vivenciada na região permitiu que as ONGs internacionais direcionassem para o caso mexicano suas atividades de pressão e denúncia, o que encerrou a situação cômoda que permitia ao governo mexicano defender os direitos humanos no exterior, angariando com isso prestígio internacional sem ter de responder pelo estado das violações cometidas no país.

O México, a partir de então, em meio ao seu processo de abertura econômica e política, e em decorrência de uma série de eventos e processos, como a crise da dívida de 1982, o terremoto de 1985, o agravamento do problema do narcotráfico, e as disputas

eleitorais entre o PAN (Partido Ação Nacional) e o governo no norte do país, passou a ser questionado quanto a violações de direitos humanos e quanto à própria legitimidade do regime, formalmente eleito, mas autoritário (cf. Covarrubias, 2001). Tal processo se intensificaria ainda mais com o início das negociações com os Estados Unidos para a constituição do NAFTA (Tratado de Livre Comércio da América do Norte), e atingiria seu ápice durante o último governo priísta, de Ernesto Zedillo (1994-2000), num contexto marcado pela grave crise econômica de 1995, pelas violações aos direitos humanos cometidas no conflito de Chiapas e pelas negociações do acordo de livre comércio com a União Europeia.

Em meados dos anos 1980, duas das principais ONGs internacionais de direitos humanos, Americas Watch e Anistia Internacional, começaram a demonstrar interesse pela situação dos direitos humanos no México. A Americas Watch emitiu seu primeiro relatório sobre a situação dos refugiados guatemaltecos no México em 1984, e a Anistia Internacional lançou em 1986 um relatório sobre a violência rural no país (Sikkink, 1993, p. 431). A publicação desses dois relatórios abalou a imagem e identidade do México como país defensor dos direitos humanos. Apesar disso, foi só no governo Salinas (1988-1994), durante as negociações do NAFTA, que o México se tornou de fato uma prioridade das ONGs norte-americanas (Maza, 2008, p. 24). A atenção dedicada a partir de então ao México por parte da rede transnacional de direitos humanos se devia não só ao interesse crescente do público norte-americano pela situação mexicana, mas também às mudanças no resto da América Latina que haviam liberado recursos financeiros e humanos da rede transnacional de direitos humanos que podiam então ser dedicados ao México (Aguayo, 1994, p. 483; Sikkink, 2006).

O início dos anos 1990 assistia, assim, ao começo de um processo que se estenderia por toda a década, e que seria marcado pela internacionalização do tema da democracia e dos direitos humanos no México. O maior interesse do público norte-americano e, depois, europeu, pela situação mexicana e a atuação da rede transnacional junto das ONGs domésticas eram, assim, fatores decisivos dessa mudança que rompia o tradicional silêncio dos atores internacionais sobre a política doméstica mexicana e as violações contra os direitos humanos cometidas no país.

Como resultado, as ONGs mexicanas e internacionais de direitos humanos passaram a projetar a imagem do México como a de um país insensível às graves violações que ocorriam em seu território, o que contribuiu para que ele se convertesse “no vilão dos direitos humanos e no alvo principal, na América Latina, junto de Cuba, das críticas internacionais sobre a

matéria” (Ojeda, 2005, p. 117)³²⁵. Nesse sentido, após a queda do muro de Berlim, o tema dos direitos humanos havia se convertido num dos assuntos centrais da política internacional do pós-Guerra Fria, e o desajuste do México com relação a esta nova agenda transformou o regime priísta, em pouco tempo, numa espécie de relíquia, num animal político que, como o ornitorrinco, causava muita estranheza.

Desse modo, enquanto que os outros países latino-americanos adentraram a década de 1990 já como regimes democráticos, o PRI ainda mantinha o controle sobre as instituições eleitorais, o que continuava a alimentar alegações de fraudes e de manipulação e uso casuístico das regras dessas disputas em favor de seus candidatos. Além disso, as nomeações dos ministros da Suprema Corte eram atribuição exclusiva do presidente até 1994 e o PRI possuía até 1997 a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados e no Senado, situação que anulava qualquer separação efetiva dos poderes. Tal hegemonia se via refletida também no plano dos governos estaduais, controlados plenamente pelo partido do Estado até 1989, e graves abusos de direitos humanos continuaram também a ser cometidos de forma impune no país ao longo da década de 1990, como bem comprovam os assassinatos de militantes do PRD e os massacres de Acteal, em Chiapas, e Aguas Blancas e El Charco, ambos no Estado de Guerrero, nos quais grupos paramilitares e elementos policiais e do Exército se envolveram no assassinato de dezenas de civis.

Nesse contexto, o México vivia um momento crítico, no qual alterava seu modelo de inserção econômica internacional, e dependia de uma boa imagem internacional para o sucesso dessa estratégia, o que deixava o país mais vulnerável e sensível aos custos de reputação e de imagem gerados pelas críticas da rede transnacional de direitos humanos. O governo Salinas estava apenas começando a recuperar o país das severas crises econômicas dos anos 1980, e tentava ao mesmo tempo consolidar o novo modelo econômico posto em marcha no governo De la Madrid (1982-1988) que encontrava fortes resistências até mesmo dentro da elite governante, como ficou claro com a cisão da Corrente Democrática do PRI em 1987. Isso tudo ocorria num contexto de grandes questionamentos domésticos relacionados à crise de legitimidade do regime derivada do processo eleitoral de 1988, e num momento em que o governo nutria grandes expectativas sobre o início das negociações comerciais com os Estados Unidos, fatores que, combinados, aumentavam o grau de vulnerabilidade do regime a pressões, como as que eram desatadas pelos relatórios de ONGs internacionais que denunciavam as violações de direitos humanos cometidas ou toleradas pelo Estado mexicano.

³²⁵ Em 1997, a Assembléia Geral da OEA publicou um informe que afirmava que o México, depois da Colômbia, era o país com o maior número de recomendações da CIDH (Treviño Rangel, 2004, p. 527).

Em suma, as crises política e econômica no âmbito doméstico e a abertura do país ao exterior no plano comercial iniciada a partir de meados da década de 1980 tornaram o regime mexicano mais vulnerável às pressões externas, pondo fim ao isolamento do Estado do escrutínio internacional, e a necessidade que o México tinha de salvaguardar seu prestígio nesse contexto permitiu a abertura de uma série de oportunidades para a pressão da rede transnacional de direitos humanos³²⁶. No plano doméstico, a expansão do ritmo de surgimento e proliferação de ONGs domésticas mexicanas de direitos humanos foi outro processo que contribuiu para posicionar o México em um lugar de destaque dentro da agenda da rede transnacional, ao permitir a construção de laços de contato e de trocas de informações entre esses grupos internos e as ONGs internacionais, as quais puderam então ter acesso privilegiado aos dados e contexto social das violações cometidas no país.

Por outro lado, no plano externo, as mudanças políticas no continente haviam liberado recursos financeiros e humanos da rede transnacional, e as ONGs mexicanas puderam se valer dessa assistência técnico-financeira vital. Os grupos mexicanos de direitos humanos tinham dificuldades para obter financiamento da iniciativa privada doméstica, devido tanto à incompatibilidade de pontos de vista quanto à escassa tradição filantrópica do país, e não conseguiam desenvolver uma base ampla de pequenos doadores, o que as fazia recorrer aos recursos de instituições governamentais e, principalmente, internacionais (Aguayo; Parra, 1997, pp. 18-9). Segundo Aguayo e Parra (1997), “em um país autoritário como o México estes fundos do exterior tiveram um papel extraordinariamente importante porque acabaram como o controle monopolista que o governo tinha sobre o fluxo de recursos para o gasto social” (Aguayo; Parra, 1997, p. 20).

Porém, esse período seria marcado não só pelo aumento do número de ONGs e pela sua disseminação em diversas regiões do país, mas também por uma importante alteração do perfil e das estratégias de algumas ONGs, localizadas principalmente na Cidade do México, tais como o Centro Vitoria e, principalmente, o Centro Prodh e a Comissão Mexicana. Cada vez mais elas passariam a priorizar o trabalho no âmbito legal e a documentação de casos à medida que aumentavam os seus vínculos e relações com a rede transnacional, seguindo, para tanto, novas normas e práticas institucionais mais alinhadas tanto com os procedimentos de

³²⁶ A criação da Comissão Nacional de Direitos Humanos; o apoio do México à formação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH); a aceitação da presença de observadores internacionais na eleição presidencial de 1994; o convite feito a relatores de direitos humanos da ONU e OEA para que visitassem o México; o não rechaço à inclusão de uma cláusula democrática no acordo de livre comércio com a União Europeia, e a aceitação da jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 1998, são algumas das iniciativas que foram tomadas pelo governo mexicano em reação às críticas e pressões da rede transnacional de direitos humanos. A esse respeito, ver Bernardi, 2011.

organismos intergovernamentais quanto com o tipo de demandas e linguagem de direitos humanos vocalizados pelas ONGs internacionais.

As atividades de denúncia, pesquisa, atenção às vítimas e de educação e difusão dos direitos humanos não seriam abandonadas, mas a adesão aos padrões legais internacionais adicionaria a dimensão do registro de casos e do litígio estratégico como parte central da atuação desses grupos. Como resultado, isso impactaria o tipo de exigências e o rol de direitos que passariam a ser priorizados por essas organizações, com destaque para a agenda dos direitos civis e políticos, tradicionalmente privilegiada no âmbito da rede transnacional, mas cuja adoção passava também, ademais, pela própria estratégia e *framing* do movimento mexicano de direitos humanos, para quem a luta pela democracia e pelo Estado de Direito levaria eventualmente à consecução dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Nesse sentido, dadas as responsabilidades e falta de respostas do Estado frente à grave situação dos direitos humanos no país, as ONGs mexicanas decidiram recorrer à pressão internacional e, posteriormente, à utilização dos mecanismos internacionais de direitos humanos para denunciar os abusos e buscar a alteração de práticas e políticas estatais, mas, para tanto, mudanças organizacionais e de foco tiveram que ser levadas a cabo por essas agrupações. Assim, a fim de utilizar a janela de oportunidade aberta pela atenção da rede transnacional para ampliar a estrutura de oportunidades políticas do movimento, as ONGs mexicanas tiveram de alterar o sentido e formato de suas reivindicações, o que implicava investir num crescente processo de profissionalização e especialização dos seus quadros e dos seus grupos, com a contratação de funcionários treinados, remunerados e de tempo integral, com destaque especial para a criação de equipes de advogados.

Para atrair a atenção de audiências e financiadores internacionais, era preciso que as denúncias e casos seguissem os protocolos e ritos de coleta de informações e evidências exigidos pelas ONGs internacionais e, posteriormente, pelos organismos intergovernamentais da ONU e OEA, a fim de assegurar a objetividade, veracidade e credibilidade dos fatos relatados, deixando claro o tipo de violação cometida e sua tipificação legal correspondente, além de identificar e atribuir responsabilidades às instituições e indivíduos implicados nos abusos. A análise e seleção dos casos mais emblemáticos e paradigmáticos, i.e., daqueles cuja resolução tinha maior potencial de exercer um efeito estrutural e sistêmico frente a um conjunto maior de abusos similares, também exigia *expertise* legal e a atuação de advogados, conduzindo assim as práticas e procedimentos dessas agrupações na direção de atividades de litígio estratégico e mobilização legal de normas internacionais, com o que as ONGs

mexicanas adequavam-se ao padrão de atuação, discurso e categorias de tipificação já bastante consolidados da rede transnacional³²⁷.

Em outras palavras, a internacionalização das estratégias de pressão e litígio das ONGs mexicanas oferecia não só novos recursos jurídico-legais para que esses grupos se opusessem ao Estado e pudessem então obter finalidades específicas e resultados práticos tangíveis, mas também fornecia narrativas e enquadramentos interpretativos específicos que aumentavam a legitimidade das suas reivindicações, atraíam recursos, visibilidade e aliados adicionais, e permitiam articular novas extensões e aplicações práticas de reivindicações de direitos antes não concebidas apenas nos marcos nacionais, facilitando assim a superação de problemas de ação coletiva das ONGs ao mesmo tempo em que se incrementavam também as chances de sucesso da mobilização coletiva desses grupos. Porém, a mobilização legal das normas internacionais também moldava a agenda, o processo de definição de problemas, a escolha das explicações causais para apontar as raízes das violações, o processo seguinte de atribuição de responsabilidades pelos abusos e o tipo de exigências das ONGs mexicanas, constringendo o repertório discursivo e de práticas desses atores, os quais passariam então a privilegiar certas pautas em detrimento de outras.

No entanto, como bem frisa Waslin (2002), o aumento da atenção internacional com relação ao caso mexicano incentivou ainda a articulação das ONGs domésticas em redes. Os grupos de direitos humanos perceberam a necessidade de se organizarem em rede para lidar de maneira mais efetiva e mais eficiente com os atores internacionais que passavam a se interessar pela situação do país, sobretudo no que dizia respeito ao tema dos direitos humanos e democracia, e “uma rede poderia oferecer um ponto comum de contato para as ONGs domésticas e internacionais e um canal por meio do qual a informação da região poderia fluir mais eficientemente para os atores internacionais” (Waslin, 2002, p. 97). Além disso, a organização em rede ainda permitia que pequenas ONGs de direitos humanos mantivessem contatos internacionais, o que muito provavelmente não seria possível se elas agissem de maneira independente e, por fim, a formação de uma rede doméstica incrementava também a legitimidade, o peso e a visibilidade das ONGs domésticas mexicanas e de suas demandas

³²⁷ Segundo Rocío Culebro, ex-integrante da Comissão Mexicana e ex-secretária executiva da Rede TDT, os ativistas mexicanos aprenderam que, no processo de documentação, registro e apresentação dos casos, “havia que denunciar tudo, mas com fundamento, dados concretos no nível internacional”. Em suma, “havia que fazer investigação, havia que fazer entrevistas, havia também que saber o que significava um caso de violação aos direitos humanos, como os tipificava, [como] os enquadrava, com base em quais artigos da Convenção Americana” (Rocío Culebro, entrevista pessoal).

com relação aos grupos internacionais que passavam a acompanhar a situação do país (ibidem).

Criada em 1990 para suprir esses propósitos, a Rede de Organismos Civis de Direitos Humanos Todos os Direitos para Todos (Rede TDT) articulava não só a produção de informações e relatórios gerais sobre a situação dos direitos humanos no país, mas também coordenava os esforços de incidência política das ONGs mexicanas no âmbito de uma série de fóruns internacionais, como a CIDH, a Comissão de Direitos Humanos da ONU, o Parlamento Europeu e o Congresso e Departamento de Estado norte-americanos. Desse modo, agrupados em torno da Rede TDT, as ONGs mexicanas se notabilizariam por sua atuação transnacional, moldando suas estratégias, demandas, narrativas e estruturas organizacionais para esse novo tipo de atividades. Porém, no início da década de 1990 e nos primeiros anos posteriores à criação da rede doméstica, prevalecia ainda entre os grupos mexicanos de direitos humanos uma situação de desconhecimento, e às vezes até mesmo de desconfiança, sobre a operação dos instrumentos internacionais de direitos humanos e, particularmente, do sistema interamericano³²⁸.

Essa situação começaria a ser revertida a partir de 1992, quando o CEJIL (Center for Justice and International Law) começou a oferecer cursos de capacitação sobre o funcionamento do sistema interamericano em coordenação com a Rede TDT para algumas das maiores e mais importantes ONGs mexicanas daquele período, experiência que seria fundamental para pôr em marcha um processo de aprendizagem e de formação de quadros de ativistas e advogados com *expertise* jurídico-legal tanto para o registro quanto para a apresentação de casos. Os trâmites e procedimentos do sistema eram estudados à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como as técnicas e categorias legais de tipificação das violações, o que além de expor as possibilidades e limitações do sistema também abria um novo caminho para a mobilização do direito internacional. Ademais, em uma época ainda anterior à popularização dos computadores, o CEJIL conseguiu um financiamento da Comunidade Econômica Europeia para que cada organização tivesse um equipamento especial para trabalhar exclusivamente com os casos, o que foi decisivo para os esforços iniciais de sistematização e documentação das denúncias.

O CEJIL era uma organização recém-criada, estabelecida inicialmente como uma extensão da Americas Watch, então dirigida por Juan Méndez e integrada ainda por José

³²⁸ Segundo Michel Maza, “O principal [problema] é que havia desconhecimento. E o que se via era a OEA, e não o sistema interamericano”, da mesma forma que os ativistas apenas enxergavam a ONU como um agregado e desconheciam a existência do sistema universal de direitos humanos (Michel Maza, entrevista por Skype).

Miguel Vivanco. Mariclaire Acosta já conhecia Juan Méndez desde meados dos anos 1970, em razão do seu trabalho sobre o tema dos refugiados na Anistia Internacional, e havia conhecido Vivanco em um curso do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, em 1984, de tal modo que seu papel seria chave para intermediar os primeiros contatos das ONGs mexicanas com essa agrupação interessada na capacitação de grupos domésticos no tema de litígios³²⁹.

Assim, a partir desse vínculo facilitador de umas das figuras centrais da rede doméstica com o CEJIL, estabeleceu-se uma relação de cooperação por meio da qual os ativistas mexicanos descobriram o sistema interamericano, uma vez que os integrantes dessa ONG internacional “começaram uma série de oficinas para primeiro conhecer o sistema interamericano que ninguém conhecia” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). Havia nesse período um conhecimento quase nulo sobre as suas regras e funcionamento no México, e o CEJIL exerceu um importante papel de difusão e treinamento desses grupos domésticos³³⁰. A esse respeito, Rocío Culebro recorda que “Foram várias oficinais, vários seminários dentro da rede nacional de direitos humanos (...) e uma vez que também fomentamos essas oficinais, começamos a fazer uso dos conhecimentos” (Rocío Culebro, entrevista pessoal). José Miguel Vivanco, Ariel Dulitsky e Francisco Cox eram expositores regulares dos cursos e, de acordo com Culebro, utilizavam a experiência que já possuíam com os casos e o trabalho acumulado na América Central como exemplo para que os ativistas mexicanos aprendessem como documentar os seus próprios casos. Nas suas palavras,

“a partir da experiência que eles tinham do trabalho do que havia ocorrido na América Central, por exemplo, El Salvador, na Guatemala, de graves violações, com esses casos e pondo-os como exemplos de casos já documentados, é que íamos armando também os casos que íamos documentando (...) no México” (Rocío Culebro, entrevista pessoal)³³¹.

³²⁹ Segundo Mariclaire Acosta, “Eu era muito amiga de Juan Méndez e de Vivanco. Já nos conhecíamos (...) [Vivanco e eu] desde que participamos juntos do curso do Instituto Interamericano de Direitos Humanos (...) na Costa Rica em 84. Mas Juan Méndez eu o conhecia desde Anistia Internacional e ele trabalhava o tema dos refugiados. E então aqui o tema dos refugiados era muito importante (...) todo o exílio do Cone Sul (...) Na verdade, eu pedi a Juan que viesse fazer o primeiro informe que fez Americas Watch sobre México, estando eu ainda na Academia. Foi um informe que fez em 1989, que se chamava Mexico: A Culture of Impunity” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

³³⁰ Apenas o PAN havia acusado o governo mexicano de violar a Convenção Americana de Direitos Humanos em razão de fraudes eleitorais nos casos 9.768, 9.780 e 9.828. A primeira petição foi encaminhada em 1989 e a Comissão Interamericana publicou um informe do caso no seu relatório anual de 1989-1990. Tratava-se do primeiro caso do país admitido pelo sistema interamericano.

³³¹ De acordo com Mariclaire, “Então pois foi de começar a ver, bom, a ver que casos, que situações estás vendo, que casos crês que podes levar (...) nas oficinas. E os dava Vivanco. Dava-os Vivanco e outras pessoas, mas eu creio que viam casos, pois já a Argentina havia utilizado o sistema ou estava utilizando, Honduras. Então eu creio que era muito aprender sobre experiências de outros países. Bom, e isso tomou, pois tomou muito tempo. Tomou um par de anos até que amadurecesse” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

De modo similar, Edgar Cortez salienta que, dada a falta de respostas do Estado e do Judiciário, em particular, aos casos de violações, a arena internacional tornava-se a única rota disponível para canalizar as denúncias e queixas das ONGs de direitos humanos, que, dessa forma, esperavam criar pressões suficientes contra os governos priístas a ponto de que eles implantassem mudanças de políticas e investigassem os casos de abusos³³². No entanto, os grupos de direitos humanos não estavam preparados para ativar e utilizar esses espaços e assim, frente à inexperiência e falta de conhecimento legal das ONGs mexicanas sobre os instrumentos internacionais de direitos humanos, “se juntam os advogados ou os que faziam trabalho legal dentro das organizações às primeiras oficinas de capacitação. O que era o sistema interamericano, como funcionava, aprender o procedimento etc.” (Edgar Cortez, entrevista pessoal). Dentre as organizações presentes às oficinas, segundo Cortez, estavam a Comissão Mexicana, o Centro Prodh, o Codeutap, de Tabasco, o Cepodac, de San Luis Potosí, o Cocidac, de Chihuahua e o Frayba, de Chiapas (Edgar Cortez, entrevista pessoal).

Michel Maza, então ativista do Cepodac, recorda que no início dos anos 1990 ainda não havia casos do México ante o sistema interamericano, e então “o que eu recordo foi que chegaram a explicar o sistema, a ver as possibilidades que havia etc., e estiveram visitando diferentes organizações da rede onde havia casos documentados que cumpriam os requisitos para chegar ao sistema interamericano” (Michel Maza, entrevista por Skype). Nos cursos de capacitação oferecidos pelos advogados do CEJIL “muito era trabalho de casos. Ou seja, (...) o que era o sistema, etc., mas depois havia uma parte que era mais prática, onde cada organização levava seus casos, sentavam, se discutiam e viam quais eram as possibilidades para cada caso” (Michel Maza, entrevista por Skype).

No caso do Cepodac, em particular, uma ONG que não contava com a presença de advogados, para além da capacitação e difusão de informações mais gerais sobre o sistema interamericano, o CEJIL passou a se encarregar de todo o trabalho jurídico necessário para a apresentação dos casos. Segundo Maza,

“apresentávamos o caso, eles analisavam a informação, viam todos os requisitos de admissibilidade, se íamos cumpri-los etc., e, se sim, [se] víamos que era um caso possível e se era um caso de interesse, nós continuávamos reunindo informação para lhes ir enviando (...) trabalhávamos em conjunto a petição, a petição ante a CIDH,

³³² Segundo Edgar Cortez, “Vendo já as primeiras experiências, o que ia mostrando, pois, é que resultava muito difícil que os tribunais nacionais tivessem resultados. Então se começou a olhar um pouco o internacional e aí quem são os primeiros que vão aproximando isso é a Rede de Direitos Humanos que então começam a (...) se aproximar dessas organizações, sobretudo CEJIL, que era nesse momento uma organização que oferecia capacitação, que tinha experiência em litígio, e então vai vir nas primeiras oficinas” (Edgar Cortez, entrevista pessoal).

mas eles se encarregavam (...) de toda a parte mais jurídica (...) Então eles faziam todo o trabalho mais jurídico e nós o que fazíamos era proporcionar a informação e eles nos iam dizendo o que mais se necessitava” (Michel Maza, entrevista por Skype).

Em suma, os cursos de capacitação do CEJIL foram cruciais para ensinar as ONGs mexicanas a coletar e sistematizar informações, a documentar violações, e a preparar casos de direitos humanos e denúncias formais para os mecanismos internacionais de direitos humanos, inserindo os grupos mexicanos dentro dos marcos e padrões de atuação da rede transnacional. As normas regimentais da CIDH e da Corte e os instrumentos regionais de direitos humanos até então praticamente desconhecidos eram estudados e analisados, bem como os processos de andamento dos casos dentro do sistema, e apresentavam-se os procedimentos a serem cumpridos e as técnicas de trabalho necessárias para que seus casos tivessem um trâmite bem-sucedido.

Desse modo, os ativistas aprendiam como articular e moldar suas queixas e demandas em torno não só dessas regras, mas também da linguagem mais abrangente da comunidade internacional de direitos humanos, adotando um enfoque mais jurídico-legal para suas atividades. Como resultado, elas adquiriam novos recursos, habilidades e enquadramentos interpretativos mais amplos para posicionar e alavancar suas necessidades locais de direitos humanos dentro da agenda da rede transnacional e dos órgãos do sistema.

Ademais, os cursos também ajudavam a dissipar dúvidas e resistências frente ao sistema e à OEA. Abordava-se seu funcionamento e graus de autonomia, sobretudo porque muitos ativistas desconfiavam de que esses organismos internacionais compostos pelos próprios Estados pudessem emitir críticas contra os governos e formular critérios favoráveis à proteção dos direitos humanos, de tal forma que persistia uma visão segundo a qual as pressões contra o Estado no sentido de mudanças estruturais deveriam partir obrigatoriamente de ações desenvolvidas no âmbito doméstico, e não de exigências vinda do exterior³³³.

³³³ A respeito das dúvidas e desconfianças mais comuns, Culebro afirma que não estava claro como um sistema montado pelos Estados poderia criticar os governos da região. Nas suas palavras, “Por um lado, era: como? Mas se eles são os governos, [então] é governo. E seguramente como o governo mexicano tinha se caracterizado e tem se caracterizado por ser um sistema corrupto, pois dizíamos: estes vão comprar as pessoas que estão aí e então qual vai ser o resultado?” (Rocío Culebro, entrevista pessoal). Já sobre o potencial que as pressões externas dos mecanismos internacionais de direitos humanos poderiam exercer sobre o Estado, Michel Maza esclarece, por sua vez, que “Isso pensávamos que tinha que vir mais de dentro [do país]. Eu creio que muito tinha que ver com esta percepção no México de que os Estados Unidos são o imperialismo e a ONU pois é responsável de muitas coisas más também. Ou seja, ainda que tenha seu sistema de direitos humanos, a gente pensa na ONU, no Conselho de Segurança, etc., e como que você dizia: eu não o quero convidar para que opine sobre o México. Então não era que não pensássemos em mudanças estruturais. Sim, as pensávamos, mas não pensávamos que desde o exterior se podia conseguir pressão para isso. Senão que pensávamos: essa pressão tem que vir desde dentro somente” (Michel Maza, entrevista por Skype).

Além do CEJIL, os cursos no Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), o HURIDOCS (*Human Rights Information and Documentation Systems*) e as visitas de ativistas latino-americanos de outros países também ofereceram estruturas de suporte, apoio e capacitação para as ONGs mexicanas nesse mesmo período e nos anos subsequentes, aumentando sua exposição ao direito internacional dos direitos humanos. O HURIDOCS oferecia ferramentas e conhecimento para a documentação e sistematização de informações, ensinando métodos para a tipificação das violações em formato de bases de dados, enquanto que vários ativistas foram também até a Costa Rica para se capacitar na sede do IIDH (Rocío Culebro, entrevista pessoal). Ao mesmo tempo, vários defensores de direitos humanos latino-americanos foram ao México para oferecer cursos, palestras, seminários e outras formas de capacitação, como Carlos Chipoco, do IDL (Instituto de Defesa Legal) do Peru, Sofía Macher, da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos do Peru, Gustavo Gallón e Federico Andreu, da CCJ (Comissão Colombiana de Juristas), Rodolfo Matarollo, e integrantes do CELS (Centro de Estudos Legais e Sociais), da Argentina, e da *Vicaría de Solidaridad*, do Chile, dentre outros (Rocío Culebro, entrevista pessoal)³³⁴.

No entanto, apesar dos cursos de capacitação do CEJIL e dessas outras formas de contato com os instrumentos internacionais de direitos humanos, foi só com o levantamento zapatista, em 1994, que as ONGs mexicanas começaram, de fato, a ativar o sistema interamericano e a apresentar os primeiros casos de violações à Comissão Interamericana, movimento acompanhado por atividades de incidência política também no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU e no Parlamento Europeu, ao que se somava ainda à intensificação do trabalho de *advocacy* nos Estados Unidos, em curso já desde a negociação do NAFTA. O movimento zapatista teve, assim, um grande impacto sobre as ONGs mexicanas de direitos humanos, e 1994 se tornou um divisor de águas para a transnacionalização do trabalho desses grupos, já que tanto suas atividades de *advocacy* quanto de apresentação formal de casos e denúncias de violações ante os mecanismos regionais e universais do regime internacional de direitos humanos se incrementaram dramaticamente.

³³⁴ Além do sistema interamericano, as oficinas organizadas pelo CEJIL, HURIDOCS e outros atores também ensinavam procedimentos sobre o sistema universal de direitos humanos, e foram importantes para introduzir as ONGs mexicanas com o funcionamento da Comissão de Direitos Humanos da ONU e com os mecanismos de supervisão dos tratados de direitos humanos das Nações Unidas. A esse respeito, Culebro salienta, por exemplo, que se ensinava que “se o caso de tortura se leva no comitê contra a tortura então você não pode levá-lo no sistema interamericano” (Rocío Culebro, entrevista pessoal). Além disso, também eram analisadas as eventuais mudanças nos regimentos internos desses organismos e como isso impactava o trâmite dos casos.

Nesse ano, pela primeira vez, as ONGs mexicanas “(com a ajuda do CEJIL) requereram à Comissão Interamericana de Direitos Humanos a realização de uma audiência sobre o México, que foi por ela realizada em fevereiro de 1994” (Anaya, 2009, pp. 46-47). Nessa reunião, a Rede TDT apresentou um relatório sobre violações cometidas pelos militares em Chiapas durante os primeiros dias do conflito (Edgar Cortéz, entrevista pessoal). Além disso, ainda em 1994, as ONGs mexicanas começaram a participar das sessões da Comissão de Direitos Humanos da ONU em Genebra e, em especial, das reuniões da Comissão e da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias, “onde elas apresentavam informes escritos e orais, exerciam *lobby* sobre seus membros, trocavam informações com o ACNUDH, com os relatores especiais e com os membros dos grupos de trabalho, e produziam relatórios alternativos [“shadow” country reports] aos do governo para os diferentes mecanismos dos tratados”(Anaya, 2009, p. 47).

Todas essas ações marcaram o início de um trabalho internacional mais sistemático e consistente das ONGs mexicanas. Porém, a primeira aproximação e o contato inicial das ONGs mexicanas com a CIDH não ficaram imunes às tensões políticas desatadas pelo levantamento zapatista. Até o início de 1994, nenhum grupo de direitos humanos do México havia apresentado petições ao sistema interamericano, e as únicas denúncias de violações admitidas pela CIDH para o caso mexicano haviam sido apresentadas pelo PAN no tema das fraudes eleitorais cometidas em finais dos anos 1980 no norte do país. Como resultado, a audiência de 1994 solicitada pelas ONGs mexicanas ante a CIDH era a primeira ocasião na qual, depois dos cursos de capacitação, os ativistas realmente tinham que se relacionar com o sistema interamericano, mas uma série de divisões e de problemas de ação coletiva no interior do movimento de direitos humanos puseram em risco a elaboração do informe que seria apresentando sobre as violações cometidas em Chiapas.

De acordo com Mariclaire, após o surgimento do movimento zapatista, Vivanco a procurou para dizer-lhe que os grupos mexicanos precisavam apresentar um informe para a CIDH sobre a situação dos abusos cometidos pelo Estado na zona de conflito, e “então se ativou a rede para começar a recopilar informação sobre o que estava acontecendo em Chiapas, no terreno (...) e aí começamos a ter problemas porque, bom, porque nem todo mundo estava de acordo em que se fosse à Comissão Interamericana” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). O levantamento armado havia ocorrido na região da diocese de San Cristóbal, zona na qual o Estado possuía uma presença muito precária para além do mero exercício indiscriminado da violência, e onde a Igreja, permeada pela teologia da libertação,

gozava de grande legitimidade por prover serviços para a população local pobre e marginalizada. Nesse contexto, vários sacerdotes estavam afiliados a correntes mais radicais dessa vertente teológica, incluindo aqueles vinculados ao centro de direitos humanos da Igreja, o Frayba (Centro de Direitos Humanos Fray Bartolomé de las Casas), e, conseqüentemente, temiam retaliações do Estado e dos militares caso cooperassem com a elaboração do informe.

Nesse sentido, alguns membros do clero tinham certos graus de envolvimento com os zapatistas e “havia uma confusão muito grande entre direitos humanos, levantamento armado, revolução” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal), situação que colocou o bispo da região em uma situação muito difícil, “porque evidentemente o Estado, o governo, o acusou de ser o instigador, e [também] os sacerdotes e o diretor do centro de direitos humanos” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). Além disso, após o início do cessar-fogo, a Igreja necessitava manter uma posição de maior neutralidade para poder atuar como mediadora do conflito, e “eles não queriam confrontar o governo e o exército abertamente” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

As ONGs da Rede TDT haviam desenhado um sistema com o representante da diocese e o diretor do Frayba por meio do qual eram enviadas brigadas de ONGs nacionais e internacionais à região para recolher dados sobre as violações cometidas pelo Estado. A cada dois ou três dias chegava uma nova brigada, e toda essa informação era então entregue ao Frayba que, com apoio de outras ONGs, devia processá-la e sistematizá-la, mas, segundo Mariclaire, o problema é que “não a queriam soltar para fazer o informe (...) já tínhamos reunião marcada na Comissão Interamericana, já se havia colocado toda a audiência (...) e não tínhamos a informação” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). Frente ao impasse, Mariclaire e os diretores do Centro Prodh e do Centro Vitoria se reuniram com o bispo de San Cristóbal, mas o acordo alcançado para a liberação das informações não foi transmitido ao Frayba, que insistia em não entregar os dados, os quais só puderam ser acessados porque membros do Centro Prodh que lá estavam finalmente coletaram a informação e a enviaram para a Cidade do México.

De posse dos dados, a Comissão Mexicana e o Centro Prodh conseguiram que o informe fosse redigido por um advogado e diplomata mexicano aposentado, Alberto Székely, que havia sido consultor jurídico da SRE e embaixador ante a OEA. Segundo Mariclaire, “Nós levamos toda a informação, a processamos com ele e ele redigiu o informe. Então era um informe, de verdade, extraordinário, feito em linguagem diplomática” (Mariclaire Acosta,

entrevista pessoal). Além disso, o CEJIL exerceu um importante trabalho de incidência política na CIDH, ajudando assim a rede TDT a vencer as resistências da secretária-executiva da Comissão, uma diplomata venezuelana que se opunha à apresentação de um informe muito crítico ao Estado mexicano.

Ao final, a apresentação do informe foi bem-sucedida e, dado o impacto e visibilidade da audiência na CIDH, Vivanco propôs a Mariclaire que a Comissão Mexicana começasse a montar casos e a litigar no sistema interamericano com o apoio do CEJIL. Segundo ela, apesar de toda a capacitação oferecida desde 1992, “Não era suficiente [fazer os cursos]. Não era suficiente. Ninguém conhecia o direito internacional dos direitos humanos. Não existia esta noção” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). Como resultado, pouco depois da audiência, ainda no segundo semestre de 1994, Mariclaire afirma que “consegui uma bolsa para uma advogada que já trabalhava conosco, Margarita Espino, e a mandamos seis meses para se capacitar no CEJIL e isso foi chave” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

A respeito desse estágio, cujo impacto e importância ultrapassavam o mero treinamento dessa ativista em particular, uma vez que, de volta à Comissão Mexicana, e, depois, ao passar por outras ONGs, ela difundiria as práticas e procedimentos aprendidos a outros membros dos grupos de direitos humanos, Mariclaire recorda que ocorreu um verdadeiro processo não apenas de descoberta do direito internacional, mas também de surpresa com as suas potencialidades e com os possíveis efeitos da mobilização legal das normas internacionais, especialmente tendo-se em consideração a falta de crédito e suspeitas que os tribunais e o direito interno mexicanos inspiravam nos ativistas. Em uma de suas viagens a Washington nas quais reencontrou Margarita trabalhando na sede do CEJIL, Mariclaire recorda haver acontecido uma reunião delas duas com Vivanco para discutir estratégias de atuação à luz de violações documentadas em Chiapas e do caso do general Gallardo³³⁵, que lhe havia sido entregue por Emilio Krieger, destacado advogado e membro do conselho consultivo da Comissão Mexicana. Nessa ocasião, Vivanco afirmou que Margarita já lhe parecia suficientemente preparada para apresentar casos e então, de acordo com Mariclaire,

“a ideia era apresentar o caso Morelia³³⁶, ou na verdade já o havíamos apresentado. E Vivanco disse: caso Morelia não. Eu suponho que, ademais, porque já havia vários

³³⁵ O general Francisco Gallardo havia sido condenado a 28 anos de prisão em 1993 depois de propor a criação de um ombudsman de direitos humanos dentro das Forças Armadas. Ele ficaria preso até o início do governo Fox e foi considerado preso de consciência pela Anistia Internacional.

³³⁶ Em janeiro de 1994, membros do exército mexicano torturaram e executaram extrajudicialmente três indígenas tzeltales na comunidade “Ejido Morelia” em Altamirino, Chiapas.

[casos similares], ou seja, Vivanco estava pensando na jurisprudência (...) em casos paradigmáticos. E então Vivanco disse: eu quero o [caso] de Gallardo. E me lembro que estivemos discutindo, Margarita e eu, mas como? Morelia, não sei o que, não sei quanto, um desaparecimento, e Vivanco disse: não. Isso já há muitos casos de desaparecimentos, [e] temos que estabelecer jurisprudência. E então aí foi onde optamos por Gallardo. Mas sim, seguramente entrou [no sistema interamericano] primeiro o de Morelia, e aí o deixamos (...) A energia foi para Gallardo (...) E é que, por fim, conseguimos um advogado em San Cristóbal, Miguel Ángel de los Santos, que podia dar seguimento a este caso [ejido Morelia]” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

Até o final de 1994, a despeito de toda a atenção internacional desatada pelo movimento zapatista, o México era ainda praticamente um ator fora da agenda do sistema interamericano, pois, apesar da primeira audiência realizada na CIDH a respeito do país no início do ano, nenhuma ONG mexicana havia apresentado denúncias e petições sobre violações cometidas pelo Estado. Nesse sentido, a Comissão Mexicana foi o primeiro grupo de direitos humanos a montar e estruturar os dois primeiros casos – ejido Morelia e general Gallardo – que inaugurariam a relação das ONGs mexicanas com a CIDH, dadas as vantagens comparativas que possuía frente a outras organizações domésticas em razão dos estreitos vínculos de sua presidente com o CEJIL e da presença de uma de suas advogadas em um estágio na sede desse mesmo grupo.

Além da capacitação e ajuda para preparar os casos, o CEJIL também lhes ensinou a lógica do litígio estratégico que deveria guiar a seleção e priorização de casos, os quais deveriam ser escolhidos não necessariamente em razão da sua gravidade ou do número de pessoas afetadas, mas antes por suas potenciais contribuições para o estabelecimento de novos critérios jurisprudenciais e para a análise de direitos e questões não abordados previamente pelo sistema, a despeito dos efeitos não-intencionais e possivelmente negativos que esse tipo de atuação poderia causar, especialmente em relação às demandas das vítimas. Além disso, era preciso também pensar em termos da atratividade dos casos para a própria Comissão Interamericana, um órgão político que, em meio à falta de recursos e sobrecarga de trabalho, provavelmente se interessaria mais por certos temas, especialmente os inéditos e de maior impacto e visibilidade.

Isso teria efeitos constitutivos fundamentais sobre a agenda, práticas e estratégias da Comissão Mexicana no longo prazo, pois embora inicialmente esse grupo já até tivesse apresentando à CIDH a petição do caso do ejido Morelia sem a ajuda do CEJIL como co-peticionário, em 23 de novembro de 1994, essa primeira aposta foi deixada um pouco de lado a fim de priorizar o caso Gallardo, enviado à CIDH pela Comissão Mexicana e pelo CEJIL em 6 de fevereiro de 1995. Nesse sentido, Mariclaire considera que

“evidentemente Vivanco estava pensando em casos paradigmáticos e test-cases. E bom, começamos a trabalhar este caso [Gallardo] (...) Vivanco entendia muito bem que na Comissão já havia casos de desaparecimento forçado em contexto de um conflito armado, já havia, então a Comissão não ia se interessar nesse caso [Morelia]. A Comissão é um órgão político e então ele entendeu muito bem que não lhes ia interessar este caso, mas que um caso que envolvia um general lhes ia sim interessar, e teve razão, porque Claudio Grossman, que era o presidente da Comissão, imediatamente se interessou muitíssimo pelo caso e, bom, foi um caso muito visível” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal).

Ao mesmo tempo, outras ONGs começaram também a seguir o exemplo da Comissão Mexicana, investindo na montagem de casos de litígio estratégico, por meio dos quais ativavam a CIDH pela primeira vez, dando início a um padrão que se manteria nos anos seguintes a ponto de o México se converter em um dos países com o maior número de petições recebidas. Apenas em 1995, mesmo ano de apresentação do caso Gallardo, três outros casos foram apresentados pelas ONGs mexicanas: o dos irmãos Dorado Almanza, pelo Cepodac, e tanto o de Manuel Manríquez (o *mariachi*) quanto o do massacre de Aguas Blancas pelo Centro Prodh, organizações que também haviam estabelecido relações próximas com o CEJIL desde 1992. Assim, o novo contexto político aberto pelo movimento zapatista intensificou as primeiras aproximações já em curso com os instrumentos internacionais de direitos humanos, abrindo uma fase profícua de aprendizagem e contato mais estreito com o sistema interamericano.

Dentro do contexto do conflito armado, a necessidade tanto de defender inúmeras pessoas falsamente acusadas de delitos quanto de denunciar os graves casos de violações cometidas pelo Estado desatou um processo “de começar a reunir informação e, com o que havia, começar a fazer o trabalho internacional de maneira muito intensiva” (entrevista pessoal, Edgar Cortez), experiência que extrapolaria a mera documentação dos casos ocorridos em Chiapas para ser aplicada para os abusos que aconteciam em outras regiões do país, uma vez que ficavam cada vez mais claros os benefícios e vantagens que tanto as campanhas de *shaming*, por um lado, quanto a mobilização legal de normas e atividades de litígio, por outro, ofereciam para alavancar as demandas e pressões das ONGs frente ao Estado. A rede TDT a partir de então passou a participar ativamente dos fóruns internacionais de direitos humanos tanto das Nações Unidas quanto da OEA, além de explorar outros âmbitos para exercer pressão sobre o Estado, especialmente na Europa e nos Estados Unidos.

Dessa forma, é possível concluir que o levantamento zapatista a partir de 1994 expôs um movimento de direitos humanos relativamente novo e incipiente como o que existia no México a uma avalanche muito intensa de atuação transnacional em um curto espaço de

tempo, acelerando assim um processo prévio, mas ainda lento, de aprendizado e contato frente aos instrumentos internacionais do regime de direitos humanos. Nesse sentido, ainda segundo Maza,

“a partir de 94 [é] quando começamos a conhecer como os mecanismos internacionais podem sim ajudar a modificar as questões internas para benefício dos direitos humanos. Foi quando já começamos como que a pensar em estratégias de trabalho internacional (...) até que começamos a ir, por exemplo, à ONU, e vimos já do que se tratava, e começamos a participar das audiências da CIDH e vimos também que aí expunham o governo à vergonha, etc., foi quando dissemos: ah! Então isso pode servir também como parte da estratégia mais geral do que já fazemos aqui [no âmbito] interno. Porque aqui levávamos casos e fazíamos campanhas, manifestações e tudo o que temos feito como organizações de direitos humanos” (Michel Maza, entrevista por Skype).

Finalmente, a visita *in loco* da CIDH, em 1996, coroaria todos esses processos, reforçando os laços de contato e ligações entre os ativistas mexicanos e o sistema num período em que, apesar da apresentação das primeiras petições, levaria ainda algum tempo até que a CIDH as processasse e as ONGs mexicanas comesçassem a perceber os seus resultados. Assim, em outras palavras, a visita foi fundamental para que as ONGs se dessem conta tanto dos efeitos da pressão da CIDH sobre o governo quanto dos benefícios e vantagens que eram propiciados pela articulação e trabalho conjunto com esse organismo, o que era importante sobretudo nesses primeiros anos de aproximação com o sistema de casos, quando a CIDH ainda não havia emitido recomendações e não estava claro para muitos ativistas o impacto real que ela poderia exercer.

3.2 Justiça de transição e a construção do caso Rosendo Radilla

Em 1988, ingressaria formalmente na Federação Latino-americana de Associações de Familiares de Detidos Desaparecidos (FEDEFAM) o Comitê Nacional Independente Pró-Defesa dos Presos, Perseguidos, Desaparecidos e Exilados Políticos (CNI), grupo mexicano que havia resultado de uma cisão do movimento liderado por Rosario Ibarra que congregava os parentes das vítimas da repressão dos anos 1960 e 1970. A FEDEFAM havia sido estabelecida em 1981 com o propósito de agrupar as experiências das diversas associações nacionais de familiares de desaparecidos políticos a fim não só de fomentar as discussões sobre a busca de justiça, mas também para visibilizar esse abuso e pressionar pela tipificação legal desse delito nos âmbitos nacional e internacional. Em uma época na qual o México era visto como refúgio para todos os perseguidos da América Latina, Rosario Ibarra havia

rechaçado unir-se à FEDEFAM depois de que, em uma reunião na Costa Rica, uma de suas propostas de condenação ao México fora recusada por organizações de vítimas de outros países da região que se sentiam em dívida frente aos governos do PRI (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal). Desse modo, coube então a Josefina Martínez do CNI estabelecer a ligação de uma ala do movimento mexicano de familiares com essa federação de associações latino-americanas, a qual exerceria posteriormente um impacto importante sobre o tipo de estratégias adotadas por essa agrupação mexicana.

No entanto, a despeito da criação desse vínculo e do fato de que várias das associações vinculadas à FEDEFAM atuavam na esfera jurídico-legal, o CNI inicialmente não alterou o seu foco de atuação, centrado na realização de atividades de mobilização e denúncia pública, e seria apenas a partir de 1997, com a chegada de Julio Mata à secretaria executiva dessa organização, que esse grupo passaria a se dedicar à apresentação de denúncias legais, seguindo assim o exemplo de outras agrupações latino-americanas que haviam investido no desenvolvimento do trabalho jurídico. Segundo Julio Mata, até 1997, o CNI entendia que “denunciar era a denúncia política e a denúncia pública (...) faziam mobilizações, marchas, comícios, ocupações, greves, faziam de tudo, mas não leva[vam] os casos juridicamente” (Julio Mata, entrevista pessoal)³³⁷.

Julio Mata, trabalhador social que havia sido funcionário do Instituto Nacional de Investigações Florestais e do Instituto Nacional para a Educação de Adultos, chegou ao CNI em 1996, depois de sofrer perseguições e ameaças de forças de segurança do Estado que o haviam obrigado a se esconder nos seis anos anteriores. Originalmente buscando ajuda, ele pediu que o CNI, então passando por um processo de crise e isolamento, adotasse o seu caso e, como resultado desse contato, aos poucos foi se integrando ao trabalho do grupo como catalisador de uma série de importantes mudanças organizacionais e de práticas, ajudando, por exemplo, na sistematização dos dados e das listas das pessoas desaparecidas das quais o CNI possuía algum registro³³⁸. Segundo ele, “o primeiro que faço é começar a ordenar papéis, documentos, vejo que havia listas de desaparecidos de uma parte em umas folhas, outras [listas] em outra [folha], começo a fazer uma única lista, depois faço uma base de dados já no programa Access” (Julio Mata, entrevista pessoal).

³³⁷ Ainda a esse respeito, Julio Mata assinala que “eles me diziam que era denúncia, mas para mim a denúncia era a denúncia jurídica. E quando eu via o que faziam é que isso não é denúncia jurídica” (Julio Mata, entrevista pessoal).

³³⁸ Ele havia trabalhado com o desenvolvimento de comunidades em áreas rurais no Instituto Nacional de Investigações Florestais e como capacitador auxiliar no Instituto Nacional para a Educação de Adultos, órgão no qual havia se envolvido com tentativas de criação de um sindicato independente, as quais finalmente levaram à sua demissão. Ademais, era técnico em computação e fotógrafo, habilidades que passou a utilizar no CNI.

Todavia, as grandes mudanças pelas quais o CNI passaria, as quais envolviam desde a alteração do seu nome para AFADEM até o redirecionamento das suas estratégias e foco de atuação, começariam a ser observadas apenas depois do contato que Julio estabeleceu com a FEDEFAM e, em especial, com a sua então presidente, Janet Bautista, que foi a responsável por lhe explicar a importância e transcendência que o trabalho jurídico-legal e de preparação de casos possuía em comparação às estratégias de denúncia política e de mobilização e manifestação públicas, com especial atenção para o papel exercido pelas atividades de litígio junto à CIDH (Julio Mata, entrevista pessoal). Encarregado de levar a cabo a organização de um encontro regional da FEDEFAM e, depois, do seu congresso anual, ambos realizados no México, Julio Mata entrou em contato pessoalmente com Janet e demais membros da FEDEFAM em 1997, o que lhe exporia à experiência acumulada de documentação e apresentação de casos das associações de familiares da Colômbia, as quais já possuíam um longo histórico de ativação do sistema interamericano de direitos humanos (Julio Mata, entrevista pessoal).

Assim, conseqüentemente, a partir de 1997, a estratégia do CNI, então já rebatizado como AFADEM, muda radicalmente e passa a se orientar, como bem frisa Sánchez (2012), pelo esgotamento dos espaços legais e de denúncia nacionais “para depois empreender a batalha no nível internacional, seguindo o exemplo das organizações de familiares da Colômbia”, o que implicava explorar “a complexa e intrincada rota pelos caminhos da justiça mexicana, ao iniciar as denúncias ante os diferentes ministérios públicos” (Sánchez, 2012, p. 178)³³⁹. Nesse sentido, a respeito da influência da FEDEFAM, e, em especial, do exemplo das associações de familiares da Colômbia, Julio Mata afirma que

“Ao conhecer as pessoas de FEDEFAM, principalmente Janet Bautista, que nesse momento era presidente, conversando com ela, eles na Colômbia (...) já estavam muito avançados nessa parte. Então ela faz as primeiras sugestões. Eu faço uma viagem a Genebra e aí conversamos e me diz: por que vocês não apresentaram casos? Por que não levaram à Comissão [Interamericana de Direitos Humanos]? Então eu aí vejo a importância, vão me explicando qual é a importância e inclusive me convidam a fazer um curso, um curso na Colômbia, no escritório da ASFADDES [Associação de Familiares de Detidos Desaparecidos] (...) converso com eles, me ensinam a manejar o arquivo, como eles o manejavam. Estive 15 dias e aí vejo a importância da apresentação de casos, muitas coisas que no México ainda estamos muito atrasados nessa situação. E então é quando eu começo a fazer as propostas” (Julio Mata, entrevista pessoal).

³³⁹ Dessa forma, continua Sánchez (2012), “A experiência compartilhada de outras associações de familiares de âmbito continental lhes ensinou que uma primeira tarefa era esgotar os espaços nacionais, i.e., denunciar ante as diferentes instâncias, o MP municipal, estadual e federal com o propósito de demonstrar que no México não há acesso à justiça, não há investigações, nem tampouco vontade política” (Sánchez, 2012, p. 188).

Depois do contato com a FEDEFAM e da realização de um curso de capacitação com uma das associações de familiares da Colômbia, a ASFADDES, Julio Mata propôs não só que se começasse a montar denúncias e casos jurídicos a fim de esgotar os recursos internos domésticos para, posteriormente, apresentar petições à CIDH, mas também que se restringisse o escopo de atuação do grupo, priorizando o tema do desaparecimento forçado, o que implicava alterar o próprio nome do CNI, a fim de criar uma nova identidade que permitisse superar tanto a rivalidade histórica com a agrupação de Rosario Ibarra quanto o estigma que acompanhava a associação desde seu surgimento (Julio Mata, entrevista pessoal)³⁴⁰. Assim, em primeiro lugar, no que dizia respeito à importância do trabalho legal, Julio Mata afirma que “eu lhes dizia: por que não metem denúncias jurídicas realmente? Por que nada mais em comícios, marchas, isso não funciona, não fica registro mais que na imprensa, nada mais” (Julio Mata, entrevista pessoal). Segundo ele, seu argumento era o de que a denúncia de cunho mais político “é importante como denúncia para que as pessoas se inteirem, mas uma denúncia jurídica pesa mais, porque aí fica” (Julio Mata, entrevista pessoal).

Já com relação às áreas de atuação do grupo, Julio Mata assinala que no CNI “olhavam [a situação dos] presos, olhavam os desaparecidos, olhavam os exilados, olhavam os bairros populares, as manifestações onde havia gente, aí estavam, faziam muitíssimas coisas, pois eu dizia: quem muito abarca pouco aperta” (Julio Mata, entrevista pessoal). Assim, como resultado de sua proposta, decidiu-se que o grupo se focaria apenas na tarefa de visibilizar o tema dos desaparecimentos forçados associado ao fenômeno do terrorismo do Estado, conceito utilizado pelo grupo para se referir à repressão política entre as décadas de 1960 e 1980. Ademais, essa mudança foi acompanhada ainda da alteração do nome da organização, pois, segundo Julio, “vejo que se chamavam igual ao comitê de Rosario. A única diferença era nada mais que o independente [no nome]” (Julio Mata, entrevista pessoal), de tal modo que, finalmente, decidiu-se pela criação de uma associação distinta e com novo nome, chamada AFADEM, para sinalizar as mudanças de estratégias bem como a nova fase de atuação do grupo, muito embora isso tenha gerado a saída de vários membros descontentes com as alterações³⁴¹.

³⁴⁰ De acordo com Julio Mata, “eu chego em 96 à AFADEM, bom, ao CNI. Eu chego aí e fazemos uma série de propostas de trabalho, uma série de propostas organizativas e uma delas é a mudança de nome, de CNI a AFADEM. Então em 97 concluímos com o nome (...) e nesse mesmo ano determinamos visibilizar no México o desaparecimento forçado, dar por terminado, dar por esgotado os recursos internos e passar a buscar ser peticionário na Comissão Interamericana de Direitos Humanos” (Julio Mata, entrevista pessoal).

³⁴¹ Julio relata que inicialmente não compreendia todas as disputas na quais o CNI havia se envolvido ao longo dos anos por não ser membro do movimento dos familiares das vítimas, o que inclusive facilitou que ele pudesse fazer esse tipo de propostas. Segundo ele, “eu era novo, eu não tinha broncas com ninguém, eu não tinha broncas

Assim, portanto, o contato com a FEDEFAM e o exemplo das associações de vítimas da Colômbia foram cruciais para introduzir a AFADEM à linguagem e práticas da rede transnacional de direitos humanos, o que fez com que o grupo reorientasse suas práticas, escopo e métodos de atuação na direção de um trabalho mais focado na documentação dos casos e na apresentação de denúncias legais no âmbito interno com vistas ao preenchimento dos requisitos legais necessários para a ativação da Comissão Interamericana³⁴². Ainda que sem renunciar ao trabalho de denúncia política e à realização de atos e manifestações públicos, a AFADEM passou a se interessar pela ativação de novos circuitos internacionais de denúncia, o que exigia um novo enfoque mais jurídico-legal a fim de que suas demandas encontrassem reverberação seja nos mecanismos internacionais de direitos humanos, seja na agenda de ONGs e outros atores internacionais.

Se antes o grupo havia sido marcado pela radicalidade das suas ações e críticas, com uma postura de rechaço a qualquer envolvimento com o Estado, o que inclusive havia levado à construção de uma imagem de intolerância e intransigência, a nova postura da associação era a de que, apesar de todas as limitações e barreiras, era preciso utilizar e esgotar os mecanismos domésticos legais. Ainda que essa tática não gerasse nenhum tipo de resultado concreto e levasse a um desgaste dos familiares, a ativação do sistema judicial mexicano era necessária para demonstrar e comprovar a cumplicidade das autoridades do Estado com as graves violações de direitos humanos cometidas no passado. Passava-se assim, portanto, de uma posição de crítica frontal, segundo a qual essa estratégia não fazia sentido, para um engajamento crítico a fim de desnudar a falta de recursos internos e a persistência da impunidade.

Vale observar, contudo, que, inicialmente, a única expectativa dos integrantes da AFADEM era utilizar a Comissão Interamericana com uma arena de difusão internacional que ampliasse o alcance de propagação das suas denúncias e legitimasse as suas demandas.

no interior, com ninguém ou com nenhuma pessoa aí, eu não conhecia ninguém realmente” (Julio Mata, entrevista pessoal). Então, a partir de suas experiências como trabalhador social e do seu contato com FEDEFAM, “eu me dava conta que havia outras formas de fazer as coisas” (Julio Mata, entrevista pessoal), o que envolvia, por exemplo, a questão do próprio nome da associação e a sua identidade. Nesse sentido, ele lembra que nas discussões no interior do grupo ele costumava perguntar aos demais membros “por que estão brigando pelo nome? Por que não criam uma organização distinta?” (Julio Mata, entrevista pessoal). Segundo ele, “O estigma nós carregamos como CNI e por isso eu considerava importante a mudança do nome. Finalmente surtiu efeito nesse sentido. Muda-se o nome. Claro, mudamos também métodos” (Julio Mata, entrevista pessoal). Finalmente, houve várias defecções no grupo, pois “muita gente não esteve de acordo com a mudança do nome. Muita gente foi embora e não voltou” (Julio Mata, entrevista pessoal). No entanto, diz Julio, “eu dizia: pois ficamos trabalhando com os que queiram trabalhar” (Julio Mata, entrevista pessoal).

³⁴² Nesse sentido, Sánchez (2012) afirma que esses vínculos internacionais da AFADEM foram o que a levaram a esses novos caminhos na defesa pelos direitos humanos, e que a elaboração de denúncias legais os inseriu no uso dos instrumentos do Direito (Sánchez, 2012, p. 206).

Não se conhecia o funcionamento do sistema de casos e não se sabia nem da possibilidade de a CIDH emitir recomendações ao Estado, nem da existência da Corte Interamericana, cuja competência jurisdicional ainda não havia sido reconhecida pelo México. De acordo com Julio,

“algo que nos interessava sempre muito é a difusão, a difusão internacional, porque sabemos que aqui não acontecia nada no interior do México. Tínhamos que levar o conhecimento que no México havia violações aos direitos humanos ao estrangeiro, às organizações de fora. Então eu dizia: e a única maneira é ir à Comissão Interamericana. Ou seja, é mais forte (...) Não esperávamos nada mais que difusão. Nunca pensamos em chegar à Corte. Não pensávamos chegar. Não sabíamos que existia a Corte, eu acho. Sabíamos da Comissão Interamericana, mas não da Corte. Já com o processo dos casos, já nos pondo a estudar mais, já com os advogados, fomos aprendendo” (Julio Mata, entrevista pessoal).

Esse desconhecimento a respeito do funcionamento do sistema interamericano de direitos humanos refletia uma falta mais generalizada de recursos jurídico-legais e financeiros para a apresentação de petições à CIDH, o que obrigou a AFADEM a buscar a ajuda das ONGs especializadas em direitos humanos, cujos contatos, *expertise* legal e fontes internacionais de financiamento permitiam a realização desse tipo de trabalho de litígio estratégico e de acompanhamento de casos. No entanto, inicialmente o estigma que pesava sobre a AFADEM levou ao fracasso das primeiras tentativas de aproximação com as ONGs de direitos humanos, e foi apenas como resultado novamente da intermediação da FEDEFAM e de Janet Bautista, em especial, que a AFADEM conseguiu finalmente estabelecer uma relação de trabalho e de cooperação com a Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos (Comissão Mexicana) (Julio Mata, entrevista pessoal).

Segundo Julio Mata, o CNI possuía um histórico de isolamento e havia tido disputas com muitas outras organizações, de modo que “faziam suas atividades sozinhos, sempre sozinhos, sempre sozinhos. Bom, iam com sindicalistas, iam com bairros populares, mas não com outras organizações [de direitos humanos]” (Julio Mata, entrevista pessoal). De modo similar, “não nos convidavam para os eventos do Pro [Centro Prodh], do Vitoria, nem de nenhum [centro de direitos humanos], porque, ademais, chegava gente campesina, chegava gente que não sabe falar” (Julio Mata, entrevista pessoal). Nesse sentido, de acordo com ele, essa situação refletia uma situação mais generalizada de preconceito frente ao grupo, de modo que as ONGs “reproduziam, repetiam o que dizia o Estado mexicano (...) os estigmas. O Estado dizia: são guerrilheiros e eles diziam o mesmo” (Julio Mata, entrevista pessoal).

Assim, tanto as tentativas de aproximação com o Centro Prodh quanto com o Centro Vitoria fracassaram, e essas duas ONGs se negaram a apresentar os casos de desaparecimentos forçados da AFADEM perante o sistema interamericano. Nas palavras de Julio Mata,

“existia o estigma por ser familiares de desaparecidos. Os desaparecidos eram guerrilheiros e então os familiares também eram guerrilheiros (...) Então ninguém queria trabalhar conosco (...) Ninguém quis trabalhar conosco, exceto a Liga Mexicana pela Defesa dos Direitos Humanos (...) Eu, especificamente, fui conversar com o Centro Fray Francisco de Vitoria, fui conversar com o Miguel Agustín Pro Juárez (...) Eu não conversei com a Comissão [Mexicana]. Não os conhecia. Só com o Pro e só com o Vitoria. E nos diziam que não, não podiam trabalhar conosco. Por quê? O Pro nunca me disse nada. Nada mais disse: não, pois são ordens superiores (...) Com o Vitoria nos ofereceram que o único que podiam fazer conosco era dar oficinas, mas não outra coisa (Julio Mata, entrevista pessoal)”.

Contudo, mais uma vez com a ajuda da FEDEFAM e de Janet Bautista, em particular, Julio Mata pôde se aproximar de Mariclaire Acosta, então presidente da Comissão Mexicana, organização cuja existência ele desconhecia e que, portanto, não havia sido alvo de suas investidas e pedidos de apoio no México. De acordo com seu relato, após a organização dos eventos da FEDEFAM, já por volta de 1998, “me convidam para fazer uma excursão pela Europa porque eu já volto a sofrer fustigação por parte da polícia mexicana (...) E por aí a Igreja de *Pax Christi* me oferece ir a Europa para denunciar o que estava acontecendo no México. Pois eu aceito” (Julio Mata, entrevista pessoal). Já em Genebra, no período de sessões da Comissão de Direitos Humanos da ONU, Julio reencontra Janet Bautista que “se encarrega de fazer, fabricar uma viagem para ver organizações, para denunciar. Aí mesmo temos uma conversa com Mariclaire Acosta, aí na Europa, aí nos escritórios da ONU” (Julio Mata, entrevista pessoal).

Porém, a primeira reação de Mariclaire foi a de negar qualquer forma de trabalho conjunto com a AFADEM, tal qual já haviam feito o Centro Prodh e o Centro Vitoria. Segundo Julio Mata, “Mariclaire primeiro não aceita, não, não aceita, porque, ademais, ela é muito amiga de Rosario Ibarra. Me diz: não, é que, como, não poderia, não, não poderia. Então Janet continua, continua insistindo” (Julio Mata, entrevista pessoal). A esse respeito, Mariclaire lembra que “os familiares das vítimas eram, pois, obviamente todos familiares de vítimas de grupos guerrilheiros”, e reconhece que tinha receio de se aproximar da AFADEM, tradicionalmente acusada de possuir vínculos com o Procup (Partido Revolucionario Obrero

Clandestino-Unión del Pueblo), antecedente do EPR (Exército Popular Revolucionário)³⁴³. Tal temor se dava em razão das divisões que haviam ocorrido dentro do movimento armado mexicano na década de 1970, quando então “os grupos armados estavam muito brigados entre si. E não somente muito brigados entre si, mas também tiveram atentados” e inclusive “Procup chegou a fazer justiça (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal)”³⁴⁴.

Todavia, como consequência da intermediação e da insistência de Janet Bautista, que Mariclaire já havia conhecido antes na Colômbia, foi possível contornar a resistência inicial, e após uma longa conversa chegou-se a um acordo de aproximação, segundo o qual a Comissão Mexicana se dispunha a conhecer o trabalho e a perspectiva da AFADEM. Nas palavras de Julio Mata,

“estávamos assim: Janet, Mariclaire e eu. E aí conversando, aí levamos como duas horas, eu creio, duas horas ou três horas aí conversando. No primeiro momento, os primeiros 15 minutos, Mariclaire disse: não. Depois já continuamos, continuamos, continuamos, continuamos. Algo assim Janet dizia: é que eles são bons meninos, são boa gente. Isso foi para isolá-los, o Estado mexicano os isolou dessa maneira. Necessitam da ajuda de vocês, vocês que podem ajudar. Insistiu, insistiu, insistiu e eu também, eu também me comprometi com uma relação de respeito, uma relação de muitas coisas. Então finalmente Mariclaire aceita que comecemos a nos conhecer” (Julio Mata, entrevista pessoal).

A fim de construir uma relação de confiança entre a AFADEM e a Comissão Mexicana que permitisse a superação do estigma e uma maior aproximação entre os dois grupos, Julio Mata relata que se decidiu convidar a Comissão Mexicana a que participasse de um dos eventos da FEDEFAM, de quem a AFADEM era a representante no México, para que esse grupo de direitos humanos pudesse então conhecer o trabalho bem como as ligações internacionais desse grupo de familiares das vítimas. Assim,

“Dentro desse conhecimento, os convidamos ao congresso da FEDEFAM. Esse congresso o fizemos na casa papal, em Cuautitlán Izcalli. Conseguimos este local, [e] então eles foram de observadores à casa papal”. Ainda segundo ele, “Vieram as organizações de todo o mundo ao congresso. Então já viram eles que não era o que se dizia de nós” (Julio Mata, entrevista pessoal).

Logo depois desse bem-sucedido primeiro contato, a AFADEM solicitou à Comissão Mexicana a realização de uma oficina em direitos humanos em Atoyac de Álvarez, no Estado

³⁴³ Grupo guerrilheiro ativo cujas maiores focos de ação são os Estados de Guerrero e Oaxaca.

³⁴⁴ Segundo María Sirvent, ex-integrante da Comissão Mexicana e uma das advogadas responsáveis pelo caso Radilla, as disputas e conflitos entre as associações de vítimas, como a tensão entre o grupo de Rosario Ibarra, por um lado, e do casal Martínez Soriano, por outro, também contribuíam para a distância que havia entre esses grupos e as ONGs de direitos humanos (María Sirvent, entrevista pessoal).

de Guerrero, município que concentra centenas de casos de desaparecimentos forçados durante o período da guerra suja. A Comissão Mexicana aceitou oferecer o curso de capacitação e, já nessa cidade, houve uma segunda oportunidade para que os ativistas de direitos humanos conhecessem não só a realidade dos familiares das vítimas, mas também o clima de insegurança e as táticas de intimidação das forças de segurança do Estado, elementos que legitimariam as demandas da AFADEM e os aproximariam finalmente a esse grupo. De acordo com Julio Mata,

“a Comissão Mexicana foi dar uma oficina lá em Atoyac de Álvarez. Lá conheceram a nossa gente e fomos à igreja do padre Máximo lá em Atoyac, e aí também se deram conta. Fomos ao jardim da igreja e nos postes de luz subiam os [policiais] judiciais para nos estar filmando, para nos estar tomando fotografia. As pessoas da Comissão se deram conta da perseguição, da fustigação que tínhamos e logo já depois de algum tempo eu lhes pedi que levassem casos nossos” (Julio Mata, entrevista pessoal).

A esse respeito, Salvador Tinajero, ex-membro da Comissão Mexicana, reconhece que as viagens para Atoyac foram cruciais para uma primeira aproximação e reconhecimento da situação dos familiares das vítimas, e que os cursos e oficinas serviram para estabelecer uma relação de confiança (Salvador Tinajero, entrevista pessoal)³⁴⁵, enquanto que Siria Oliva, outra ex-integrante da Comissão Mexicana, relata que “quando nós vamos a Atoyac, eles já tinham como que, digamos, instalado seu plano do que iam fazer e do que nos iam pedir” (Siria Oliva, entrevista pessoal). Nesse mesmo sentido, Julio Mata deixa claro que “nós desde antes de conhecer a Comissão Mexicana já havíamos decidido ir à Comissão Interamericana (...) antes de conhecer a Comissão Mexicana já havíamos decidido isso” (Julio Mata, entrevista pessoal).

De fato, na mesma época em que começou a se relacionar com a Comissão Mexicana, a AFADEM já estava apresentando vários casos de denúncia a diferentes instâncias do Ministério Público, e havia decidido também cooperar com um programa de investigações da CNDH (Comissão Nacional de Direitos Humanos), o PREDES (Programa Especial sobre Supostos Desaparecidos), com o que punha em prática a decisão tomada em 1997 de esgotar os recursos internos domésticos a fim de poder ativar o sistema interamericano, tal qual Janet

³⁴⁵ Segundo Tinajero, “Fazíamos muitas questões de educação em direitos humanos. Tínhamos um trabalho de promoção importante. E era uma das formas como chegava [a Comissão Mexicana], como também se ganhava a confiança das pessoas” (Salvador Tinajero, entrevista pessoal). As viagens também permitiram a coleta de dados para um relatório apresentado ao grupo de trabalho de desaparecimentos forçados da ONU. Já Sylvia Aguilera, encarregada da área de educação e posteriormente diretora da Comissão Mexicana, afirma que os cursos eram oferecidos “sobretudo [para] que pudessem sistematizar a informação para ir construindo as histórias de violação aos direitos humanos” (Sylvia Aguilera, entrevista pessoal).

Bautista e a FEDEFAM lhes haviam ensinado. Assim, estava posta a necessidade de “organizar juridicamente os casos e lhes dar seguimento” (Sánchez, 2012, p. 188), e em 14 de maio de 1999 a AFADEM apresenta o primeiro pacote de denúncias legais ante o Ministério Público de Atoyac de Álvarez, dentre as quais figurava o caso de Rosendo Radilla e de outros quatro desaparecimentos forçados³⁴⁶.

Sobre essa denúncia, Julio Mata afirma que os funcionários se recusavam a receber os casos, e recorda então que

“tivemos que tomar o escritório do Ministério Público para que nos pusesse o selo. Era o único que queríamos, que pusesse o selo de recebido [nas denúncias] (...) estivemos desde as oito da manhã até as onze da noite. Tivemos que tomar o escritório, mandaram chamar o exército quando tomamos o escritório, e o exército já ia nos tirar [quando] chegaram os jornalistas. Já não nos tiraram e puseram o selo. Já nós bem felizes com nosso selo já fomos embora e pouquinho tempo depois já apresentamos outro pacote, mas aqui na PGR [Procuradoria Geral da República] da Cidade do México (...) Foi parte da estratégia (...) Porque, digamos, de acordo com o conhecimento que já tínhamos, tínhamos que dar por esgotadas as instâncias nacionais (...) Janet, eu já havia conversado com ela e já víamos isso” (Julio Mata, entrevista pessoal).

Após esse incidente, a AFADEM apresentou um segundo bloco de 11 denúncias ante a PGR (Procuradoria Geral da República) da Cidade do México referente aos casos de desaparecimentos forçados da comunidade Rincón de las Parotas, e aproveitou ainda para ratificar as primeiras denúncias do ano anterior (Sánchez, 2012, p. 189). Ademais, nessa mesma ocasião, segundo Julio Mata, “lhe pedimos à PGR que nos ratificasse em Acapulco [as denúncias], porque era muito difícil trazer as pessoas de Guerrero para cá [na Cidade do México]” (Julio Mata, entrevista pessoal). O pedido da AFADEM foi aceito e, ao se reunir em Acapulco com o Ministério Público, o grupo realizou uma manifestação e pressionou mais uma vez as autoridades judiciais para que um escritório do Ministério Público (MP) fosse instalado em Atoyac, a fim de facilitar e fomentar o trabalho de coleta de denúncias. A esse respeito, Julio relata que

³⁴⁶ Os casos referiam-se aos desaparecimentos de Antonio Onofre Campos, Bernardo Reyes Félix, Pedro de Jesús Onofre e Pablo Loja Patiño (Sánchez, 2012, p. 188). Vale observar que as denúncias foram realizadas utilizando o delito de privação ilegal de liberdade na modalidade de sequestro agravado (Sánchez, 2012, pp. 188-9), dada a inexistência naquele período da figura do desaparecimento forçado na legislação penal mexicana. Segundo Sánchez (2012), nessa época a AFADEM logrou contornar a falta de expertise e orientação legal, o que explica a apresentação dessas e de várias outras denúncias legais, e em 1999 “Ernesto Ontiveros atuava como consultor externo da AFADEM, elaborando as primeiras denúncias e, depois, Enrique González Ruiz, ex-reitor da Universidade Autônoma de Guerrero, foi assessor jurídico”, contando com a colaboração de dois outros advogados, quais sejam Pilar Noriega e José Lamberto González Ruiz (ibidem, p. 189).

“Em Acapulco, no dia da reunião, fizemos uma marcha – era o que sabíamos fazer: marchas, comícios, ocupações, tudo isso -, do Zócalo [praça central] até a oficina do MP, da PGR. Fizemos uma marcha por todo o centro de Acapulco e toda a costeira e aí apresentamos a ratificação, ou melhor, se ratificam as denúncias que já se havia apresentando [na Cidade do México] (...) e depois se apresentam mais denúncias e logo aí em Acapulco lhe pedimos que continuasse tomando denúncias e ratificações em Atoyac. E aí vai, mandam ao Ministério Público, conseguimos uma máquina, um computador no palácio municipal, e no nosso escritório aí estive como um mês, dois meses, não me lembro quanto tempo, diariamente os [integrantes] do Ministério Público tomando denúncias (...) Se acumularam mais de 300 denúncias nesse momento, bom, dessas épocas” (Julio Mata, entrevista pessoal)³⁴⁷.

Nesse mesmo período, estava em curso uma investigação da CNDH sobre vítimas de desaparecimentos forçados entre as décadas de 1960 e 1980, a qual, embora existente desde setembro de 1990, não havia produzido resultados concretos até então³⁴⁸. De acordo com Julio, houve uma discussão no interior da AFADEM sobre a conveniência ou não de cooperar com a CNDH, tendo em vista a negação reiterada do Estado de investigar e punir as violações de direitos humanos cometidas no passado, mas, ao final, prevaleceu novamente a posição de que, a despeito da impossibilidade de avanços reais, esse tipo de envolvimento era necessário para escancarar a cumplicidade das autoridades estatais com os abusos, o que já constituía por si só uma vitória em termos da pressão e atenção internacionais que a AFADEM buscava atrair (Julio Mata, entrevista pessoal)³⁴⁹.

Nesse sentido, não bastava desqualificar e denunciar as instituições do Estado, pois era preciso antes ativá-las para demonstrar sua inoperância e viés em favor dos violadores. Assim, nas suas palavras,

“em 98, 99, a CNDH faz uma investigação que nós mesmos apoiamos. Tivemos uma discussão no interior da AFADEM porque dizíamos: é uma instituição do governo, vão fazer pouco caso, não vai acontecer nada. Mas já dizíamos, outros dizíamos: é que temos que demonstrar, temos que demonstrar que não funciona. Não podemos nada mais dizer que não, que não serve, que não funciona. Temos que demonstrá-lo na prática (...) ademais, era, dizíamos que era um instrumento a mais, uma ferramenta a mais para demonstrar que havia desaparecimentos” (Julio Mata, entrevista pessoal)³⁵⁰.

³⁴⁷ Como resultado, “Os escritórios da AFADEM em Atoyac se converteram em um espaço de demanda de justiça, pois se encheram de familiares ávidos por iniciar uma denúncia legal, depois de um longa espera de vulnerabilidade e perigo” (Sánchez, 2012, p. 190)

³⁴⁸ O PREDES foi criado a partir de documentos da Direção de Direitos Humanos da Secretaria de Gobernación, que havia iniciado, em 1988, uma investigação sobre a repressão estatal e os desaparecidos políticos depois de uma promessa feita pelo presidente Salinas no dia de sua posse a Rosario Ibarra de Piedra.

³⁴⁹ Segundo María Sirvent, desde o início da década, antes, portanto, dessas novas investigações, vários familiares já haviam interposto muitíssimas queixas perante a CNDH, a qual começou a preparar um informe sobre desaparecimentos forçados. No entanto, o documento só seria finalizado e tornado público mais de dez anos depois da criação do PREDES, em 2001, “simplesmente [porque] ninguém queria abrir essa caixa de Pandora” (María Sirvent, entrevista pessoal).

³⁵⁰ Desse modo, “Embora fosse um círculo legal viciado, a experiência das organizações de familiares na América Latina apontava a imperiosa necessidade de iniciar uma batalha pelo castigo dos responsáveis que

Dessa forma, em suma, no final dos anos 1990, despontavam duas novas condições favoráveis para o desenvolvimento do trabalho de litígio estratégico e mobilização de normas internacionais em casos de justiça de transição no México. Por um lado, a AFADEM já havia começado a investir na realização de suas primeiras atividades legais no âmbito doméstico, as quais envolviam a documentação de casos e apresentação de denúncias. Tratava-se de uma mudança radical da estratégia do grupo, a partir da qual se buscava dar um primeiro passo para a ativação do sistema interamericano, dada a falta de respostas e cumplicidade das autoridades estatais frente às violações cometidas no passado.

Enquanto isso, por outro lado, depois das suas primeiras aproximações e contatos com a Comissão Mexicana, “já existia uma relação de confiança entre AFADEM e a Comissão” (Mariclaire Acosta, entrevista pessoal), o que permitiu que os dirigentes dessa associação de familiares das vítimas passassem a pedir que a Comissão Mexicana apresentasse perante a CIDH os seus casos de desaparecimentos forçados que não avançavam no sistema judicial mexicano em razão, dentre outros fatores, da suposta falta de evidências, da aplicação de regimes de prescrição temporal e do envio dos casos à jurisdição militar. Dessa forma, Julio Mata afirma que “Lhes dizíamos: aí temos, aí temos centenas de casos. Eu lhes pedia que pelo menos levassem cem casos. Eu me comprometo a que documentemos, [desde] que nos deem uma oficina de documentação” (Julio Mata, entrevista pessoal)³⁵¹.

O estabelecimento desse vínculo entre a AFADEM e a Comissão Mexicana era, de fato, um marco importante, e assinalava a abertura de um novo capítulo de atuação das ONGs mexicanas, pois o tema das violações de direitos humanos cometidas no passado havia sido até então área de preocupação apenas das associações de familiares das vítimas e não dos grupos de direitos humanos³⁵². A questão havia sido afastada da agenda dessas organizações

incluía a visibilização do delito de desaparecimento forçado como um dos elementos para obter o acesso à justiça” (Sánchez, 2012, p. 189). Nesse mesmo sentido, continua Sánchez (2012), “depois de fazer uma avaliação interna, AFADEM decidiu acompanhar o trabalho de averiguação da CNDH e facilitar o trabalho de localização dos familiares. Consideraram que não só se tratava de enfrentar o Estado, mas também de esgotar as instâncias nacionais (...), e se não havia resultados, então denunciar politicamente, e empreender a denúncia antes as instâncias internacionais” (Sánchez, 2012, p. 192).

³⁵¹ Ainda a esse respeito, Julio afirma que “Nesse momento minha ideia inclusive era (...) que a Comissão Mexicana nos levasse um caso, que a LIMEDDH [Liga Mexicana pela Defesa dos Direitos Humanos] nos levasse outro caso, que o CEJIL nos levasse outros casos e quem quisesse levar casos. Para mim era indiferente desde que levassem casos. Depois ficamos aí só com a Comissão Mexicana e vimos que não era tão fácil” (Julio Mata, entrevista pessoal).

³⁵² De acordo com Edgar Cortez, destacado ativista de direitos humanos, “o tema particular de crimes do passado, sobretudo de 68, 71, e depois de toda a parte da guerra suja, na origem não estava no campo dos grupos de direitos humanos” (entrevista pessoal, Edgar Cortez). De modo similar, María Sirvent, ex-advogada do caso Radilla, afirma que “este é um movimento que realmente era liderado pelas organizações de familiares. Aí não estavam tão envolvidas as organizações de direitos humanos (...) havia tantos conflitos entre os familiares e tudo

em razão, por um lado, do estigma, divisões e disputas que imperavam entre as associações de familiares e vítimas, e, por outro, graças também à consciência e ao cálculo “de que era quase impossível que avançasse [esse tema] porque, pois, os responsáveis eram os mesmos que continuavam governando” (Edgar Cortez, entrevista pessoal). Seria apenas com o novo contexto político aberto pela alternância política e chegada de Vicente Fox (2000-2006) à presidência que os grupos de direitos humanos foram encorajados a se aproximar mais dos familiares das vítimas e a impulsionar o tema da justiça de transição, uma vez que havia expectativas em torno das promessas do novo governo, cuja plataforma eleitoral havia prometido a criação de uma Comissão da Verdade³⁵³.

No entanto, a Comissão Mexicana não pôde corresponder às expectativas da AFADEM de apresentar dezenas de casos, não só porque o status das informações disponíveis era muito débil e os casos estavam pouco documentados (entrevista pessoal, Fabián Sánchez Matus)³⁵⁴, mas também porque a organização possuía recursos limitados que impossibilitavam a apresentação de um grande número de casos similares, de tal modo que a estratégia adotada foi antes a do litígio de um único caso emblemático da repressão política do Estado em Atoyac³⁵⁵. Segundo Julio, “Eles nos diziam que não tinham recursos suficientes. Depois argumentavam que a Comissão Interamericana não podia levar muitos casos” (Julio Mata, entrevista pessoal). Em seguida, continua ele,

“Já me falam do que eram os casos paradigmáticos. Já como toda uma estratégia e tudo isso. Bom, finalmente para nós, eu dizia, bom, que seja um caso só (...) [então] nós já buscamos qual caso era o que mais nos convinha, fizemos valorações no interior da AFADEM, qual nos convinha mais, e decidimos levar o caso Radilla” (Julio Mata, entrevista pessoal).

Rosendo Radilla Pacheco, destacado líder social do município de Atoyac de Álvarez, foi detido ilegalmente por militares em 25 de agosto de 1974, tornando-se uma das muitas

que as organizações não haviam querido envolver-se (...) As organizações [apenas] começam a ver o potencial destes casos com a criação da Fiscalía [em 2002]” (María Sirvent, entrevista pessoal).

³⁵³ A esse respeito, Edgar Cortez considera que “Quando o tema entra, digamos, ao terreno [das ONGs] (...) pois sim, eu diria que com a alternância, porque um dos temas da alternância era o assunto do que fazer com os delitos do passado (...) se uma comissão da verdade, se uma *fiscalía*” (Edgar Cortez, entrevista pessoal).

³⁵⁴ Sobre esse ponto, Siria Oliva afirma que “quando [eu] via a documentação, somente o [caso] de Tita [Radilla, filha de Rosendo Radilla] tinha uma denúncia. Ninguém mais havia querido fazer nada (...) Era muito complicado poder documentar outro caso” (Siria Oliva, entrevista pessoal).

³⁵⁵ Julio Mata lembra que os membros da AFADEM insistiam na apresentação dos litígios, e diziam “queremos que levem casos, temos todo este material, mas já me disseram: não, não podemos. Podemos talvez levar um caso. E nós dizíamos: não, mais, mais, mais. Um, um, um, até que decidimos um caso, nada mais” (Julio Mata, entrevista pessoal). A esse respeito, Siria Oliva, então advogada do caso, recorda que “nós tampouco tínhamos recursos para fazer mais. Eu não podia levar dez [casos]. Um dia me lembro que Fabián [Sánchez Matus] me disse: okay, levemos cinco casos mais. Eu disse: veja, não se pode” (Siria Oliva, entrevista pessoal).

vítimas de desaparecimentos forçados cometidos pelas forças de segurança durante a guerra suja no Estado de Guerrero. Ele havia sido prefeito de Atoyac e tinha se notabilizado pelo seu envolvimento em diversas atividades políticas na região próxima à sua cidade, contribuindo sobretudo para ações voltadas à organização de cafeicultores e camponeses, e foi visto pela última vez no quartel militar de Atoyac de Álvarez. Ao perguntar sobre o motivo de sua prisão, os militares que o detiveram responderam que a razão era o fato de que ele compunha músicas (*corridos*) a favor do guerrilheiro Lucio Cabañas.

O seu caso possuía uma série de particularidades que finalmente levaram a AFADEM e a Comissão Mexicana a escolhê-lo como o caso emblemático que representaria as centenas de desaparecimentos forçados ocorridos em Atoyac e no México, de modo mais geral, durante a guerra suja. Em primeiro lugar, diferentemente da maioria das outras violações, o caso de Rosendo estava bastante bem documentado, em grande medida graças aos esforços de sua família e à liderança, em particular, de duas de suas filhas, Andrea e Tita Radilla, que ao longo dos anos haviam coletado informações e relatos sobre as circunstâncias do desaparecimento de seu pai³⁵⁶. Ademais, com a desclassificação e abertura do Arquivo Geral da Nação durante o início do governo Fox, Siria Oliva, da Comissão Mexicana, e Tita Radilla haviam encontrado vários documentos específicos do exército sobre a detenção de Rosendo, o que contribuiu enormemente para sua documentação (entrevista pessoal, Siria Oliva)³⁵⁷.

Assim, os fatos e evidências sobre a prisão de Rosendo eram contundentes. Nesse sentido, como bem frisa Julio, havia documentos e provas

“que comprovavam tudo. Ademais, (...) [havia testemunhas] quando ele foi preso, quando ele estava no quartel militar, quando o obrigavam a cantar, o escutaram cantar, o viram aí dentro do quartel. Ademais, foi prefeito, ademais compôs

³⁵⁶ Segundo Andrea Radilla (2012), “Desde o momento da detenção-desaparecimento de Rosendo Radilla Pacheco, sua família, de maneira dispersa, sem um plano desenhado ao respeito, deu-se a tarefa de localizar todo documento que tinha que ver com sua identificação, sua longa trajetória gestora em Atoyac, fotografias e fitas de áudio com seus corridos (...) Esses materiais se guardaram e se protegeram – assim dispersos –, os quais posteriormente foram a base principal do perfil biográfico Vozes Caladas (vidas truncadas). Para esse mesmo trabalho, aplicaram-se entrevistas a pessoas que o conheceram e conviveram com ele, assim como testemunhos dos que o viram no quartel militar de Atoyac, com vida” (Radilla, 2012, pp. 216-217).

³⁵⁷ No Arquivo Geral da Nação, Siria e Tita encontraram vários documentos oficiais das forças armadas que comprovavam o vínculo das autoridades estatais com o desaparecimento de Rosendo. De acordo com Siria, “havia informação direta do desaparecimento. Havia notas informativas, esses que chamam radiogramas, especificamente de que estavam seguindo Rosendo. Tinha panfletos, tinha as letras de suas músicas. Não havia fotografias, mas sim tinham credenciais (...) era óbvio o desaparecimento” (entrevista pessoal, Siria Oliva). Assim, como resultado, ainda segundo Siria, “algo que [eu] explicava era que infelizmente não todos os casos davam essa documentação. Então eu lhes pedia [aos demais familiares] que eles fossem sensíveis e que esse caso era um caso paradigmático” (Siria Oliva, entrevista pessoal).

corridos, era muito conhecido, muito, muito conhecido aí na zona. Era toda uma instituição Rosendo Radilla” (entrevista pessoal, Julio Mata)³⁵⁸.

No entanto, para além da dimensão política e simbólica da figura de Rosendo Radilla e de toda a documentação existente a seu respeito, o grande diferencial do caso era que Andrea Radilla havia apresentado uma denúncia legal sobre o desaparecimento de seu pai já no ano de 1992, diferentemente dos outros casos, cujas queixas ainda eram muito recentes³⁵⁹. Ainda que o clima de medo imperante no Estado de Guerrero tivesse feito a família esperar quase vinte anos para denunciar legalmente o caso³⁶⁰, no final dos anos 1990 já havia passado quase uma década desde a abertura do inquérito sem que nenhum resultado tivesse sido alcançado, o que abria a porta para enviá-lo à CIDH em razão da demora injustificada da investigação que demonstrava a falta de recursos internos adequados para investigar o crime e punir os responsáveis³⁶¹. Assim, em 15 de novembro de 2001, a Comissão Mexicana e a AFADEM apresentaram o caso de Rosendo Radilla à Comissão Interamericana, poucos dias antes, porém, da criação da Femosp (Fiscalía Especial para Movimientos Sociales e Políticos del Pasado), o que provocaria um importante impacto sobre o andamento da petição na CIDH³⁶².

³⁵⁸ Assim, em suma, no que dizia respeito ao caso de Rosendo Radilla, existiam evidências “de sua identificação, residência, trabalho, trajetória política, enraizamento social e familiar e de sua detenção pelo exército mexicano” (Radilla, 2012, p. 219).

³⁵⁹ Sobre essa primeira denúncia, Andrea Radilla afirma que “A cobertura aberta por um grupo de estudiosos sobre movimentos armados no México (CEMAM), apoiados pela CNDH através do doutor Jorge Carpizo McGregor, tornou possível que em 1992, a autora, filha de Rosendo, apresentasse a primeira denúncia penal ante a Procuradoria Geral de Justiça de Guerrero (...) Para esta denúncia se contou com a assistência de representantes da CNDH, que se comprometeram a dar continuidade à demanda, mas não se soube de investigação alguma, muitos menos se obtiveram resultados para obter justiça” (Radilla, 2012, pp. 230-231).

³⁶⁰ Inicialmente a família de Rosendo Radilla temeu denunciar o seu desaparecimento às autoridades devido ao ambiente de repressão que imperava no Estado naquela época. Como bem lembra Radilla (2012), “As exigências de apresentar com vida aos detidos-desaparecidos só se realizavam através de concentrações massivas nas praças públicas, não havia autoridade penal capaz de receber uma denúncia e deixar constância disso, muito menos se podia esperar seguimento aos casos para castigar os responsáveis” (Radilla, 2012, p. 230). Assim, “não havia lugar para a denúncia jurídica, [pois] a própria lei permitia a violação aos direitos humanos sobre a base do delito de dissolução social, estabelecido no Artigo 145 do código penal, aplicável a todo dissidente político” (ibidem, p. 218). Todavia, apesar disso, em 1975, os seus familiares e outros parentes de desaparecidos apresentaram um pedido escrito ao presidente Echeverría, aproveitando-se de uma visita a Guerrero que ele realizava, e, além disso, buscaram, sem sucesso, respostas com o governador e o procurador do Estado.

³⁶¹ Além das denúncias de 1992 e 1999, três outras denúncias foram apresentadas por Tita Radilla nessa mesma época. Em 20 de outubro de 2000, Tita interpôs uma nova denúncia penal ante o Ministério Público do foro federal, delegação estatal Guerrero. Esta autoridade se declarou incompetente e os autos foram remetidos para a delegação estatal Guerrero da PGR. Já em 28 de novembro de 2000, Tita apresenta outra denúncia penal ante a PGR, e em 09 de janeiro de 2001 envia outra queixa a essa mesma instância (cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanas, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Custas, 23 de noviembre de 2009, parágrafos. 182-189).

³⁶² Nesse sentido, María Sirvent, uma das advogadas do caso Radilla, afirma que “em 2001 se envia a petição à Comissão Interamericana. Eu creio que esse é o *plus* do caso Radilla. Que se enviou muito rápido a petição” (entrevista pessoal, María Sirvent). Nesse período, a Comissão Mexicana contava com financiamento das Fundações Ford e MacArthur para litigar no sistema interamericano (entrevista pessoal, Siria Oliva) e, segundo Sylvia Aguilera, ainda que a Comissão Mexicana estivesse confiante da importância e do impacto que o caso poderia ter, sobretudo em razão da visibilidade que o tema da justiça de transição havia ganhado com o novo

Depois de sete décadas de hegemonia política do PRI, a Femosp, um órgão especial do Ministério Público, era a resposta do governo do PAN de Vicente Fox à promessa eleitoral de criar uma comissão da verdade que analisaria o tema dos desaparecidos políticos e, ademais, investigaria e revelaria os padrões de violações aos direitos humanos cometidas no passado, especialmente durante o período da guerra suja contra os grupos guerrilheiros e de oposição armada, lançando luz, desse modo, às práticas sistemáticas de desaparecimentos forçados, tortura e execuções extrajudiciais planejadas e levadas a cabo pelas forças de segurança sob o comando direto dos presidentes e altos funcionários públicos dos governos do PRI³⁶³. Depois de uma disputa dentro do gabinete a respeito de como lidar com esses crimes, a qual dividia os defensores de uma Comissão da Verdade daqueles que propugnavam a instalação de uma agência especial do Ministério Público, prevaleceu finalmente a proposta da *Fiscalía*, cujo decreto presidencial de criação seria assinado em 27 de novembro de 2001, durante uma cerimônia pública da CNDH³⁶⁴.

contexto político da alternância, havia dúvidas de que uma reserva do México à Convenção Interamericana sobre Desaparecimentos Forçados de Pessoas pudesse comprometer a viabilidade da petição, uma vez que o México havia declarado que esse tratado só poderia ser aplicado para os delitos cometidos após sua ratificação, em 2002. Segundo ela, “do potencial do caso sim estávamos seguros. Porque era, como eu te digo, dos primeiros casos, sim, de desaparecimento”, mas, ao mesmo tempo, “não havia muita clareza política e estratégica se valia a pena ou não apresentar o caso de Rosendo (...) pelo tema de que México tinha a reserva, se não me engano, essa reserva de que o delito de desaparecimento forçado não era imprescritível” (entrevista pessoal, Sylvia Aguilera). Finalmente, esse temor não se confirmou, e na sentença do caso a Corte Interamericana obrigou o Estado mexicano a retirar essa reserva à convenção. Ademais do caso Radilla apresentado pela Comissão e pela AFADEM, o Centro Prodh também enviou quatro casos de justiça de transição ao sistema interamericano – família Guzmán Cruz, Alicia de los Ríos, Diego Lucero e David Jiménez. No entanto, diferentemente da Comissão, o Centro Prodh se tardou e enviou o primeiro caso, da família Cruz, apenas em 2006, e todos os outros foram encaminhados já em 2011. Até o momento os casos ainda estão sob análise da CIDH. A respeito dessa demora, Edgar Cortez considera que, com a Femosp, “havia uma expectativa de que ainda pudesse haver, digamos, algum resultado, alguma via para empurrar o caso aqui, dentro do país” (entrevista pessoal, Edgar Cortez). Ademais, já sobre o envio dos casos depois do fracasso da Femosp, “os familiares tinham dúvidas, não estavam seguros” (entrevista pessoal, Edgar Cortez). Por fim, ainda segundo ele, os próprios processos de mudança dentro do Centro Prodh e, em particular, a saída e posterior renovação da maioria da sua equipe jurídico-legal nesse período também teria contribuído para essa demora em enviar os casos (entrevista pessoal, Edgar Cortez).

³⁶³ Toda a campanha de Fox se baseou na ideia da “mudança” (*el cambio*), que se entendia não só como uma mudança do partido governante, mas como uma mudança de regime, a passagem do autoritarismo à democracia, que romperia e se afastaria da tradição política não-democrática do país de mais de sete décadas. Nesse sentido, o tema da justiça de transição e a promessa de criar uma comissão da verdade que desnudaria os abusos cometidos no passado se inseriam dentro desse marco mais geral, o qual atraiu o voto e apoios importantes de setores políticos da esquerda.

³⁶⁴ Nos primeiros nove meses de governo, entre dezembro de 2000 e agosto de 2001, desenvolveu-se um debate entre essas duas posições que opunha, por um lado, Adolfo Aguilar Zinser (Comissionado de Ordem e Respeito) e Jorge Castañeda (Secretário de Relaciones Exteriores), os maiores defensores da instalação de uma Comissão da Verdade, e, por outro lado, Santiago Creel (Secretário de Gobernación) e Diego Fernández de Cevallos (senador do PAN e ex-candidato presidencial desse mesmo partido nas eleições de 1994), que se opunham ao projeto, argumentando que uma Comissão da Verdade causaria efeitos desastrosos para a emergente democracia mexicana ao fomentar o revanchismo, o ressentimento vingativo e uma “caça às bruxas” indiscriminada contra os violadores de direitos humanos do passado (Aguayo, 2003, p. 459-60; Aguayo; Treviño, 2007, pp. 717-9; Acosta; Ennelin, 2006, p. 100). Assim, Santiago Creel insistia na criação de uma *Fiscalía* especializada porque

Nessa ocasião, a CNDH apresentou uma lista de 275 casos plenamente documentados de desaparecimentos forçados de um universo de 532 queixas analisadas durante as investigações do PREDES, e emitiu a recomendação 26/2001, na qual se sugeria que o presidente instrísse o Procurador Geral da República a designar um Fiscal Especial para a investigação e punição desses crimes. Presente no evento, Vicente Fox aproveitou a oportunidade para responder que o governo atenderia à recomendação, e assim se criou a Femosp (Fiscalía Especial para Movimientos Sociales e Políticos del Pasado), órgão que seria responsável, dentre outros casos, pela investigação do desaparecimento forçado de Rosendo Radilla.

Como resultado do surgimento dessa nova instância doméstica de justiça, a Comissão Mexicana e a AFADEM tiveram de se engajar com a Femosp, ainda que ambos os grupos não acreditassem na possibilidade de que essa instituição obtivesse qualquer resultado efetivo³⁶⁵. Assim, foi preciso cooperar com as suas investigações e participar de suas atividades e diligências, uma vez que era necessário esgotar esse último recurso interno para que o caso Radilla pudesse ser admitido pela CIDH. Dessa forma, nos anos seguintes, o caso de Rosendo Radilla seria investigado pela Femosp, e as graves falhas na condução do processo acabariam por fortalecer os argumentos dos litigantes ao evidenciar ainda mais a política de impunidade do Estado mexicano³⁶⁶. Segundo Julio,

“nós teríamos posto de lado a Femosp, sim, mas a própria Comissão Interamericana nos aconselhou [a esgotar o recurso]. Veja, eu conhecia Florentín Meléndez [comissário da CIDH]. Então ele nos dizia: não, esgotem, esgotem, e

ela funcionaria dentro do marco das instituições já existentes, oferecendo o melhor caminho para manter a governabilidade do país e fazer com que os projetos requeridos pelo governo Fox que dependiam da colaboração do PRI, como a reforma fiscal, fossem aprovados.

³⁶⁵ Segundo Sylvia Aguilera, então diretora da Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, “as primeiras interlocuções com o fiscal, vendo qual era seu marco de ação, era uma casca de ovo (...) não havia nem um sinal de que devíamos ter um pouco mais de confiança” (entrevista pessoal). Por sua vez, do lado dos familiares, Julio Mata frisa que “A Femosp, dizíamos ao princípio, que não acreditávamos nunca, nunca acreditamos” (Sylvia Aguilera, entrevista pessoal).

³⁶⁶ A esse respeito, Siria Oliva, advogada então responsável pelo caso, afirma que “sim tínhamos que trabalhar com a Fiscalía. Então, bom, eu era a advogada responsável do caso e disse: trabalhamos com a Fiscalía, porque, ademais, se precisamos documentar a ineficiência não podemos fazer isso sem trabalhar com eles” (Siria Oliva, entrevista pessoal). No que diz respeito aos familiares, de acordo com Julio Mata, mais uma vez o argumento prevalecente na AFADEM era o de que “não acreditamos nas instituições mexicanas, mas temos que demonstrar que não funcionam” (Julio Mata, entrevista pessoal). Especificamente nesse caso a estratégia foi bem-sucedida, pois a falta de resultados da Femosp fortaleceu a argumentação contra o Estado na Corte Interamericana. Nesse sentido, “Tudo o que faziam era algo assim como nos dar mais elementos [para a queixa] (...) Por exemplo, nunca quiseram usar o termo desaparecimento forçado. Se usava privação ilegal da liberdade. Não se convocou, nunca se convocou aos militares (...) Se fez uma escavação já por recomendação da Comissão Interamericana, e o lugar onde se escavou não foi um lugar (...) onde alguém por parte do Estado dissesse que aí os haviam enterrado, mas sim foi em base de testemunhos dos familiares (...) Tudo isso nos ajudou a que fosse mais fácil o caso na Corte Interamericana (...) A falta de instrumentos, a falta de mecanismos, a falta de tudo, tudo, tudo” (Julio Mata, entrevista pessoal).

esperem até que termine, esperem até as conclusões da fiscalía (...) este processo já está apresentado. Sim entra, sim tem já todo o necessário, mas esperem, melhor, para que não lhes digam que não o terminaram” (entrevista pessoal, Julio Mata)³⁶⁷.

De modo similar, María Sirvent, uma das advogadas responsáveis pelo caso, relata que “A petição evidentemente não avançava nada porque a Comissão Interamericana dizia: vejamos, um momento. Há uma instância no nível nacional recém-criada. Vamos dar-lhe oportunidade” (María Sirvent, entrevista pessoal). De fato, o caso só foi admitido pela CIDH quase quatro anos depois de sua apresentação, em 12 de outubro de 2005, quando, depois de cerca de três e anos e meio de atividades, a Femosp p já havia demonstrado sinais suficientes de deficiências estruturais e de graves problemas na construção dos argumentos e estratégias legais dos casos que estava investigando e que havia apresentado diante dos tribunais³⁶⁸. Por volta dessa mesma época, em 16 de agosto de 2005, um juiz do Estado de Guerrero emitiu, a pedido da Femosp p, uma ordem de prisão contra o general Francisco Quirós Hermosillo, acusado pelo desaparecimento forçado de Rosendo³⁶⁹. No entanto, nessa ordem de prisão o juiz se declarou incompetente para iniciar um processo penal contra o general em razão da existência do foro militar e, por conta disso, remeteu o caso à jurisdição castrense. Em resposta, Tita Radilla Martínez, filha de Rosendo, decidiu apelar da decisão para que o caso não fosse submetido à competência militar, mas em outubro de 2005 um juiz decidiu, por fim, que a justiça militar era a esfera competente para analisar o processo.

Finalmente, em 29 de novembro de 2006, um juiz militar determinou a extinção da ação penal pelo desaparecimento de Rosendo Radilla em consequência da morte do general Quirós Hermosillo, e poucos dias depois a própria Femosp p foi extinta com o final do governo Fox, o que deixava patente a força e a persistência da impunidade. Resoluções dessa natureza, somadas à falta de avanços na investigação do desaparecimento e à não

³⁶⁷ Ainda segundo Julio Mata, “Florentín Meléndez havia estado como responsável do escritório do Alto Comissário para os Direitos Humanos em El Salvador. E através de FEDEFAM eu já o havia conhecido. Pois ele estava lá [na CIDH] e conversávamos” (Julio Mata, entrevista pessoal).

³⁶⁸ De acordo com María Sirvent, “A Comissão Interamericana já aí diz: okay, cinco anos da Fiscalía e não aconteceu nada. Porque já ao admitir pois estão aceitando que se esgotaram os recursos internos, que era o mais importante neste caso. Era que faltava o tema da Fiscalía, não tanto provar as violações (...) porque o que dizia o governo é: os recursos internos não foram esgotados” (María Sirvent, entrevista pessoal).

³⁶⁹ Segundo María Sirvent, a ordem de prisão pedida pela Femosp p em agosto de 2005 era uma resposta direta à solicitação que a Comissão Mexicana havia feito para que se realizasse uma audiência sobre a admissibilidade na CIDH, a qual foi levada a cabo em outubro desse mesmo ano. Na sua avaliação, sempre que pressionado por um avanço do caso no sistema, o Estado mexicano reagia com a aceleração do inquérito no âmbito doméstico para tentar barrar o andamento da petição. De acordo com María, “pedimos uma audiência sobre admissibilidade na Comissão Interamericana e nos deram esta audiência (...) Como um mês antes desta audiência, a Fiscalía acusou o primeiro responsável do caso Radilla (...) Eu tenho uma tabela onde eu dizia: sempre que acontece algo importante na Comissão Interamericana, algo acontecia [no nível interno] (...) Levar o caso ante o sistema interamericano fez que o expediente na Femosp p avançasse, se documentasse e crescesse. É um fato que funcionou para isso” (entrevista pessoal, María Sirvent).

implementação de suas recomendações, levaram a CIDH a emitir, em primeiro lugar, um informe de mérito sobre o caso Radilla em 27 de julho de 2007, e, em seguida, a submeter o caso, em março de 2008, à Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual condenaria o Estado mexicano em novembro de 2009 pelo desaparecimento forçado de Rosendo Radilla, salientando os poucos resultados obtidos pela Femosp e a utilização inapropriada da jurisdição militar para analisar casos de violações de direitos humanos supostamente cometidas por militares³⁷⁰.

Entretanto, antes que a sentença fosse emitida, houve sérias dúvidas entre os advogados da Comissão Mexicana a respeito do potencial de êxito do caso na Corte Interamericana em razão de duas decisões anteriores desse tribunal em casos de desaparecimentos forçados que, segundo as ONGs de direitos humanos, haviam utilizado critérios regressivos, os quais chegavam até mesmo a contrariar a jurisprudência prévia da Corte, pondo potencialmente em risco a chance de que a tipificação do caso como um desaparecimento forçado fosse aceita. Assim, alguns advogados e ativistas de prestígio, mexicanos e estrangeiros, foram consultados pelos membros da Comissão Mexicana, os quais receberam deles então a recomendação de que a demanda do caso Rosendo Radilla perante a Corte se focasse apenas na questão da falta de acesso à justiça e que fosse retirada da denúncia o elemento do desaparecimento forçado. Nesse sentido, María Sirvent recorda que

“muita gente não apostava que a Corte ia se pronunciar sobre o desaparecimento forçado por questão de competência. Houve gente (...) que me disse: só leve o caso por devido processo (...) [e] Mario [Solórzano] e eu dissemos: vamos por tudo” (entrevista pessoal, María Sirvent)³⁷¹.

Os dois casos que suscitavam todas essas dúvidas e temores eram os de Heliodoro Portugal, contra o Panamá, e das irmãs Serrano Cruz, contra El Salvador. No primeiro caso, o qual envolvia uma acusação de execução extrajudicial e desaparecimento forçado, os restos mortais de Heliodoro, desaparecido desde 1970, haviam sido encontrados em 2000, e havia

³⁷⁰ A Femosp não produziu resultados efetivos e foi oficialmente extinta em novembro de 2006, ao término do governo Fox. De acordo com uma investigação jornalística, dos 570 casos em que realizou averiguações e investigações, mais de 90% ficaram sem conclusão e nenhum resultou em sentenças condenatórias (cf. “La Femosp dejó pendientes de resolver 90% de casos investigados”, *La Jornada*, 11 de julho de 2007). Para um balanço da sua atuação e deficiências, ver Treviño-Rangel, 2012. Quanto à discussão sobre os indícios de existência de um pacto pela impunidade entre PAN e PRI que teria impossibilitado o êxito da Fiscalía, conferir Castañeda e Aguilar (2006) e Durazo (2006). Tanto Castañeda quanto Durazo foram membros do gabinete Fox e relatam supostas evidências desse acordo, bem como as disputas e argumentos em torno desse tema.

³⁷¹ Ainda segundo ela, a despeito de sentenças emblemáticas como Barrios Altos e Almonacid Arellano, “havia acontecido o caso de Heliodoro Portugal contra o Panamá. A jurisprudência da Corte não estava tão clara” (entrevista pessoal, María Sirvent).

provas de que ele havia sido executado pelo menos vinte anos antes. Por se tratar de um crime instantâneo cometido antes da aceitação da jurisdição da Corte, o tribunal resolveu então não se pronunciar sobre a execução extrajudicial e a violação do direito à vida, focando-se apenas na violação do direito à liberdade pessoal e no desaparecimento forçado entre 1996, data de aceitação da jurisdição da Corte pelo Panamá, e o ano 2000, quando os restos mortais foram encontrados³⁷². No caso Radilla, o temor era o de que se dissesse que, depois de mais de trinta anos, Rosendo Radilla já estaria morto há muito tempo e não simplesmente desaparecido, o que impossibilitaria ou restringiria a aplicação da jurisdição da Corte, aceita apenas em 1998, uma vez que a execução extrajudicial seria de natureza imediata e não contínua, como o desaparecimento forçado³⁷³.

Já no caso das irmãs Serrano Cruz contra El Salvador, o Estado em questão havia se valido de uma cláusula restritiva inserida no instrumento pelo qual aceitou a jurisdição da Corte Interamericana em 1995 para se esquivar da sua responsabilidade internacional frente ao delito de desaparecimento forçado, tática que finalmente foi aceita pela Corte. No momento de adesão à competência contenciosa da Corte, a reserva feita por El Salvador havia deixado claro que apenas poderiam ser analisados delitos cuja data de início fosse posterior à aceitação da jurisdição do tribunal. Assim, embora o desaparecimento forçado fosse um crime contínuo, ele havia ocorrido, nesse caso, em 1982, o que impossibilitava qualquer pronunciamento da Corte³⁷⁴. A esse respeito, o México também poderia tentar argumentar que

³⁷² Na sentença do caso Heliodoro Portugal, a Corte Interamericana afirma que “Ao contar com elementos para presumir que seu falecimento ocorreu com anterioridade à data do reconhecimento da competência do Tribunal, a Corte considera que não está facultada para se pronunciar acerca da suposta execução extrajudicial do senhor Heliodoro Portugal como uma violação independente do seu direito à vida, ainda mais se tratando de uma violação de caráter instantâneo. Portanto, o Tribunal declara admissível a exceção preliminar apresentada pelo Estado com relação a este ponto. Apesar do anterior, a Corte considera pertinente ressaltar que tal conclusão não implica que o senhor Portugal não tenha sido executado extrajudicialmente por agentes estatais, mas unicamente que este Tribunal não tem competência para se pronunciar sobre tal suposto”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Heliodoro Portugal vs, Panamá, Sentencia, parágrafo 32.

³⁷³ O CEJIL, responsável pelo litígio, temia que a Corte Interamericana interpretasse o caso nesse sentido, repetindo a aplicação do critério de presunção de morte que havia sido, na sua avaliação, um erro durante o julgamento do caso Heliodoro Portugal (entrevista pessoal, Mario Solórzano). O Estado mexicano alegou, de fato, a presunção segundo a qual “uma pessoa desaparecida se tem como morta quando tenha transcorrido um tempo considerável sem que se tenha notícias de seu paradeiro ou da localização dos seus restos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentença Rosendo Radilla, parágrafo 44, 2009). Nesse sentido, “a morte e alegada tortura do senhor Rosendo Radilla Pacheco teriam ocorrido com anterioridade à data de ratificação da competência contenciosa da Corte em 16 de dezembro de 1998, já que desde a data de sua detenção em 25 de agosto de 1974 teriam transcorrido mais de 24 anos sem conhecer notícias do seu paradeiro” (ibidem, parágrafo 44).

³⁷⁴ Segundo a CoIDH, “Devido a que a limitação temporal feita pelo Estado é compatível com o artigo 62 da Convenção (supra par. 73), a Corte admite a exceção preliminar *ratione temporis* interposta por El Salvador para que o Tribunal não se pronuncie sobre aqueles fatos ou atos cujo princípio de execução é anterior a 6 de junho de 1995 e que se prolongam com posterioridade a tal data de reconhecimento da competência. Portanto, a Corte não se pronunciará sobre o suposto desaparecimento forçada de Ernestina e Erlinda Serrano Cruz, e, como consequência, sobre nenhuma das alegações que sustentam violações relacionadas com tal desaparecimento.

o tribunal não poderia analisar delitos cuja data de início antecedia o depósito do instrumento de ratificação da sua competência contenciosa³⁷⁵.

Desse modo, esses precedentes preocupavam a equipe legal, pois lhes parecia que a composição de membros da Corte Interamericana era mais conservadora do que no passado, o que poderia levar ao fracasso do litígio, ainda mais em se tratando do México, país que, além de contar com projeção e importância, era ainda um importante apoiador e contribuinte financeiro do sistema interamericano. De fato, o Estado mexicano tentou se utilizar desses dois precedentes, mas a Corte Interamericana frustrou essas tentativas, pois, por um lado, os restos mortais de Rosendo não haviam sido encontrados, como no caso Heliodoro Portugal, o que impedia utilizar a presunção de morte, enquanto que, por outro lado, o México tampouco havia feito qualquer reserva no momento de sua adesão à Corte como ocorrera com El Salvador.

Portanto, ao final, as preocupações dos advogados da Comissão Mexicana não se confirmaram e o Estado foi condenado. No entanto, apesar disso, a sentença demonstrava algumas importantes limitações que causaram a decepção tanto dos ativistas de direitos humanos quanto dos familiares de Rosendo e das outras vítimas. Isso porque a Corte tomou uma decisão mais em favor do tema do acesso à justiça e da questão do foro militar, em detrimento da temática da justiça de transição, já que, apesar de reconhecer que o desaparecimento não havia sido um delito isolado, não o reconheceu como um crime de lesa humanidade inserido dentro de uma política mais sistemática e generalizada de violações aos direitos humanos e repressão contra a população civil (entrevista pessoal, Humberto Guerrero). Além disso, como bem salienta María Sirvent,

“Nós pusemos na demanda um sem fim de questões em matéria de reparação do dano, questão de reconstrução da memória histórica, de verdade, de justiça, de reparação. Trabalhamos reuniões e reuniões com os familiares para que nos dissessem o que era reparador para eles, o que era reparador para a família, o que era reparador para a comunidade. E a Corte não retoma praticamente nada, ou melhor, nada, nos seus petítórios” (entrevista pessoal, María Sirvent)³⁷⁶.

Corte Interamericana, Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Sentença de 23 de novembro de 2004, Exceções Preliminares. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_118_esp.pdf. Acesso: 30 de abril de 2015.

³⁷⁵ Como antecipado pela Comissão Mexicana, o Estado alegou que no momento em que ocorreram os fatos “não existia obrigação internacional alguma sobre a qual a Corte tenha competência para se pronunciar”. Consequentemente, “se o início de um ato estatal não tem relevância jurídica, ao não existir obrigação no momento em que se efetua, tampouco pode ter a continuação do mesmo. Assim, ainda que perante um desaparecimento, a Corte Interamericana não tem competência para analisar atos juridicamente irrelevantes, independentemente de que estes continuem [em vigor]”. Sentença Rosendo Radilla, op.cit., parágrafo 15.

³⁷⁶ Ao mesmo tempo, María Sirvent afirma que, emitida a sentença, também faltou de parte da Comissão Mexicana uma ênfase maior no sentido de defender as questões de justiça de transição que haviam ficado

Nesse mesmo sentido, Julio Mata afirma que se priorizou a questão da jurisdição militar sem atender a principal exigência dos familiares, qual seja encontrar os restos mortais de Rosendo Radilla e de todos os outros desaparecidos de Atoyac, o que gera, como resultado, frustração e desgaste das vítimas. Segundo ele, “deram eles mais importância à questão do foro militar. Para nós era importante, mas não era tão importante”, uma vez que “buscar a Radilla é buscar a todos os desaparecidos. Então nesse sentido para nós é muito mais importante a busca, nem sequer a questão econômica” (Julio Mata, entrevista pessoal)³⁷⁷. Desse modo, continua ele, seu balanço é o de que “Não tivemos o que necessitamos ainda. Ou seja, que neste caso apresentem Radilla, dizemos nós esteja como esteja, mas que o entreguem a nós e [também] todos os desaparecidos de Atoyac, pelo menos” (Julio Mata, entrevista pessoal)³⁷⁸.

Entretanto, ainda que, ao final, os componentes de justiça de transição do caso tenham se desvanecido em favor do tema da jurisdição militar, a sentença da Corte Interamericana foi um catalisador para uma série de importantes mudanças jurídicas implementadas pela Suprema Corte de Justiça da Nação a partir do expediente Vários 912/2010 que, dentre outros pontos, afirmou a obrigatoriedade de cumprimento das sentenças da Corte Interamericana, restringiu o foro militar e deu início ao controle difuso de convencionalidade da legislação doméstica. Frente a esse quadro, a avaliação de María Sirvent é a de que

“juridicamente sim se obtiveram muitas coisas (...) Creio que foi algo super importante para o Direito no México, mas não para as famílias, não para as pessoas em Atoyac. Às pessoas em Atoyac, o assunto Vários, e o controle difuso, e o controle de convencionalidade, e a Suprema Corte que disse que as sentenças são obrigatórias, não creio que lhes diga nada. Creio que a eles lhes diria mais que se

ausentes da sentença. Para ela, “não se tinha que ficar dizendo “é que a justiça militar”. Não, já se havia conseguido que [a Corte] se pronunciasse sobre a reforma do artigo 57 [do código de justiça militar], que bom. Mas sim havia que dizer: vejamos, este caso não é um caso de justiça militar. É um caso de justiça de transição (...) temos que falar hoje de reconstrução de memória histórica, de verdade, de justiça, outros temas que não saíram, (...) [mas] nesse momento o que te dava aparador era dizer: justiça militar” (María Sirvent, entrevista pessoal).

³⁷⁷ Julio Mata avalia que à direção da Comissão Mexicana interessava muito o tema do foro militar e que a AFADEM não exerceu pressão suficiente para que não se perdesse de vista a questão da busca dos desaparecidos. Segundo ele, “Eu creio que foi antes nossa própria incapacidade como agrupação de familiares de poder marcar inclusive para a Comissão que não era por aí, não era por aí. Eu desde o princípio estava um pouco inconformado de que nada mais se visse a questão do foro militar (...) Então é uma situação de nossa parte de incapacidade, porque não o assumimos, como que já lhe deixamos à Comissão Mexicana que tomasse nesses momentos as decisões, como que foi um momento de cansaço, de esgotamento da Associação (...) ainda que não estivesse muito de acordo, tampouco dizíamos pois não estamos de acordo (...) E a Comissão Mexicana, pois eles aonde tenham orçamento, pois é ao que lhe vão meter, não? Se tinham orçamento para os militares, contra os militares, contra o foro de guerra, por aí o metiam” (Julio Mata, entrevista pessoal).

³⁷⁸ Nesse sentido, Julio frisa ainda que “ficamos unicamente com o tema das escavações. Ou seja, a busca no sentido das escavações. Não foi a busca nos arquivos, a busca de insistir nos militares, que os convoquem, na busca de outras formas, mas apenas busca nas escavações. E as escavações não nos deram nada, absolutamente, porque não são têm sido feitas da forma adequada” (entrevista pessoal, Julio Mata).

fizesse um pequeno museu em Atoyac. Creio que a eles lhes diria mais que se reconhecesse este capítulo da história nos livros-texto de história, os gratuitos da SEP [Secretaria de Educação Pública]. Creio que isso lhes daria mais sentido. Poder dizer: ah [vejam], sim existiu, não inventamos. Então creio que aí sim o sistema neste caso para mim não funcionou em tudo. É uma sentença muito importante. Creio que sim tem um impacto muito importante, mas não no tema de justiça de transição” (María Sirvent, entrevista pessoal).