Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina
ISBN: 978-85-7205-159-0

Justiça de Transição no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: estabelecendo parâmetros para o Cone Sul

Luísa Weichert
Graduanda da Faculdade de Direito da USP
E-mail: luisa.weichert@gmail.com

Surrailly Fernandes Youssef
Graduada pela Faculdade de Direito da USP
Gestora de Projetos do Instituto Pro Bono.
E-mail: surrailly@gmail.com

Resumo: Este artigo trata da forma como o SIDH influencia a adoção políticas de transição no Cone Sul a partir da análise dos processos transicionais da Argentina, Brasil e Uruguai. De modo didático, foram identificados os principais parâmetros desenvolvidos pela jurisprudência da SIDH para um processo justiça transição compatível com a CADH. Posteriormente, a partir da leitura documentos, legislação doméstica e políticas públicas foram analisados de que forma decisões do SIDH contribuíram para a escolha de determinadas soluções legais de reparação, memória, verdade e justiça.

Palavras-chave: Cone Sul; parâmetros; Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Abstract: This article approaches how the Inter-american Human Rights System influences the transition's policies on countries of the Southern Cone, by the analysis of transitional processes in Argentina, Brazil and Uruguay. The main parameters developed by the System's jurisprudence in order to consider a transitional justice process compatible with the American Convention were identified at first. Then, it was analysed, by the study of documents, domestic legislation and public policies how did the Inter-american System's decisions contribute to determined choices for legal solutions of reparation, memory, truth and justice.

Key words: Southern Cone; parameters; Inter-American Human Rights System

Introdução

A justiça de transição pode ser definida como uma concepção de justiça associada a períodos de mudanças políticas, caracterizados por soluções legais destinadas a construir respostas aos crimes cometidos por regimes autoritários do passado (TEITEL, 2003, p. 69). Nesse sentido, a justiça de transição compreende um conjunto de medidas históricas, reparatórias, administrativas e de responsabilização criminal.

ISBN: 978-85-7205-159-0

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) é um dos principais atores na construção de mecanismos de justiça de transição na América Latina (ABRAMOVICH, 2009). A própria história do SIDH confunde-se com a centralização de sua atuação no tema de justiça de transição e das violações massivas de direitos humanos ocorridas no continente, como os desaparecimentos forçados, massacres e execuções extrajudiciais, cometidas por governos autoritários (SHONSTEINER; BÉLTRAN Y PUGA; LOVERA, 2011). Na atualidade, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH ou Corte IDH) monitoram os processos políticos internos destinados a reparar as violações ocorridas no passado, a exemplo das decisões da Corte determinando a incompatibilidade das leis de anistia com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), como *Gomes Lund e outros vs. Brasil* (2010) e *Gelman vs. Uruguay* (2011) e da CIDH no caso *de Lapacó Carmen Aguiar vs Argentina* (2000).

Em face de sua atuação durante esse período, o SIDH construiu uma forte legitimidade frente às organizações de direitos humanos e movimentos sociais, tornando-se uma importante ferramenta na promoção dos direitos humanos nas Américas.

Essa pesquisa tem enfoque na maneira como as decisões do SIDH vêm sendo implementadas pela Argentina, Brasil e Uruguai, países integrantes do Cone Sul[1], em matéria de justiça de transição. Com percursos políticos diferentes, as políticas transicionais desses países foram objeto de escrutínio do SIDH. Como esses países responderam as recomendações realizadas pelo SIDH? De que forma essas decisões serviram de pressão política para impulsionar a incorporação de demandas de justiça de vítimas e seus familiares?

A partir da leitura de documentos do SIDH, legislações internas dos países e entrevistas com pesquisadores do tema, o artigo está dividido em dois tópicos: a) Sistema Interamericano de Direitos Humanos e justiça de transição e b) parâmetros de justiça de transição do SIDH e sua influência na formulação de políticas na Argentina, Brasil e Uruguai.

[1] Em face da extensão desse artigo, as autoras optaram por selecionar para análise da presente pesquisa apenas Argentina, Brasil e Uruguai dentre os países do Cone Sul, tendo em vista que ofereceram três modelos distintos de processo transicional e relação com o SIDH, permitindo um aprofundamento nos parâmetros.

ISBN: 978-85-7205-159-0

Sistema Interamericano de Direitos Humanos e Justiça de Transição

O SIDH integra o sistema regional americano de proteção aos direitos humanos. Composto pela CIDH e a Corte IDH, iniciou sua atuação estabelecendo parâmetros mínimos para um processo transicional comprometido com garantias de não-repetição, entre eles, a incompatibilidade de leis de anistia com o dever de investigar e punir e o respeito do direito à verdade e à memória, contemplados nos artigos 1.1, 8 e 25 da CADH.

Ao final das ditaduras no Cone Sul, os regimes instituíram leis de autoanistia incondicionadas, sob um pretexto de redemocratização pacífica e gradual. Tais leis sinalizaram, de forma clara, que os anos de autoritarismo e graves violações de direitos humanos deveriam cair no esquecimento, impossibilitando que vítimas, familiares e a sociedade civil tivessem acesso à verdade e à qualquer política de memória. É especialmente esse instituto que a construção jurisprudencial do sistema buscou combater.

Passados anos após as redemocratizações, os Estados se mostraram resistentes a rever suas anistias como demandava a sociedade civil e diversos casos foram peticionados no sistema. A CIDH e a CtIDH passaram a reiterar em diversas decisões a incompatibilidade desse instrumento e a responsabilidade dos Estados com as perpetuação das violações decorrentes das anistias, ainda que o fato inicial de cada caso tenha ocorrido em período de incompetência temporal da Corte (CIDH, 2014).

É no sentido de compreender as semelhanças e diferenças nos processos dos países do Cone Sul e a forma de influência do SIDH em cada caso, que analisaremos os parâmetros estabelecidos pela jurisprudência e como foram implementados em seus respectivos Estados.

Parâmetros de Justiça de Transição Desenvolvidos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Desde seu primeiro caso (CtIDH, 1988), a Corte construiu jurisprudência sobre o dever dos Estados de investigar e punir graves violações de direitos humanos, derivado do artigo 1.1 da CADH. A obrigação consiste no dever do Estado de prevenir violações, investigar devidamente e impor as sanções necessárias que ofereçam a devida reparação às vítimas e criem condições para não-repetição. Esta diz respeito não apenas a casos em que a violação foi feita diretamente por agentes estatais, mas também para violações de terceiros que demandam ação do Estado para prevenir, investigar e punir (CARVALHO RAMOS, 2001).

ISBN: 978-85-7205-159-0

Em *Velásquez Rodríguez vs Honduras* (CtIDH, 1988), foi expandida a interpretação da obrigação geral de respeitar direitos (artigo 1.1 da CADH), a fim de incluir a obrigação de investigar e punir graves violações. Em *Barrios Altos vs Peru*, entendeu-se que leis de auto-anistia violam os artigos 8 e 25 em relação aos artigos 1.1 e 2 da CADH, por impedirem o pleno acesso à justiça por parte das vítimas e seus familiares. Ressalta-se que por ser uma Corte de direitos humanos, a obrigação de investigar e punir não se trata de uma obrigação de resultado, mas sim uma obrigação de meio (CtIDH, 2006b). Posteriormente, em *Gomes Lund e outros vs Brasil* (CtIDH,2010) e *La Contreras vs El Salvador* (CtIDH, 2011b), consolidou-se que qualquer forma de anistia para graves violações é incompatível com a Convenção, por violar o direito à justiça e à verdade e, ainda, violar o artigo 13 da CADH, correspondente ao direito à liberdade de expressão. Por fim, no caso *Gelman vs Uruguai* (CtIDH,2011), foi estabelecida a indisponibilidade do dever de investigar e punir, esclarecendo que a utilização de um instrumento formalmente democrático para referendar uma ação autoritária não atende aos ideais de democracia e de respeito aos direitos humanos.

Dois anos após a primeira sentença da Corte nesta matéria (caso *Velasquez Rodríguez*), destoante da grande maioria dos Estados, a República da Argentina se mostrou disposta a entrar em uma solução amistosa no caso *Carmen Aguiar de Lapacó vs Argentina*, quando este ainda estava na Comissão, reescrevendo sua política transicional e de busca por memória, verdade e justiça. Atualmente, a Argentina se coloca no cenário internacional como referência latino-americana no cumprimento da obrigação de investigar e punir e na promoção de memória e verdade (SIKKINK, 2008).

No caso *Baldeon Garcia vs Peru* (CtIDH, 2006), a Corte reconheceu que não há um modelo ideal de processo transicional, mas que devem ser observados parâmetros mínimos em processos que envolvem graves violações de direitos humanos, os quais consistem em: obrigação de investigar; obrigação de tipificar como medida de prevenção e não-repetição; e obrigação de cooperar internacionalmente em relação aos crimes mais graves. Dessa forma, resta também consolidada a incompatibilidade de leis de anistia, visto que essas impedem a investigação, além de oferecer obstáculos (em diferentes níveis) ao acesso à verdade e à uma política de memória para as vítimas e para a sociedade.

No mesmo sentido, a obrigação de respeitar e garantir o direito à verdade é central na jurisprudência do SIDH e reconhecido como um dos pilares dos mecanismos de justiça de transição

ISBN: 978-85-7205-159-0

(CIDH, 2014, par. 48). Esse direito não foi explicitamente reconhecido nos instrumentos normativos[2] do SIDH. Contudo, a construção da obrigação dos Estados de respeitar o direito à verdade tem suas origens nos casos de graves violações de direitos humanos de períodos autoritários, em especial na busca por verdade e informações sobre as vítimas de desaparecimento forçado. Com uma dimensão individual e coletiva, o direito à verdade corresponde ao direito das vítimas, familiares e toda sociedade conhecer os fatos e as violações que ocorreram no passado (CtIDH, 2011, par. 192).

No mais, para a Corte, o direito à verdade só será verdadeiramente efetivo a partir do estabelecimento de processos penais capazes de investigar e eventualmente punir os responsáveis por violações de direitos humanos (CtIDH, 2011). Neste sentido, apesar de considerar Comissões da Verdade importante mecanismo de justiça transicional, a Corte IDH entendeu que a criação de uma Comissão da Verdade é insuficiente para que o Estado cumpra com sua obrigação de garantir o direito à verdade (CtIDH, 2010, par. 297).

No que tange às políticas de reparação, a Corte desenvolveu uma jurisprudência ao longo dos anos de que a reparação de violações de direitos humanos deve resultar sempre que possível da restituição integral das vítimas (CtIDH, 2006). Mais do que isso, para Corte as reparações não podem apresentar apenas ter caráter puramente monetário (GARCIA RAMIREZ, 2005), mas possibilitar reais garantias de não repetição. As reparações por graves violações de direitos humanos devem estar associadas a políticas de respeito ao direito à verdade e à memória. Esse componente é evidenciado pela determinação da obrigação em criar mecanismos de sistematização e informação sobre as violações de direitos humanos ocorridas no período ditatorial (CtIDH, 2011).

Em relação aos Estados que são o foco dessa pesquisa, o Sistema se manifestou primeiramente com um caso argentino na Comissão (CIDH, 2000), seguido pelo caso brasileiro e então o uruguaio, ambos perante a Corte (CtIDH, 2010 e 2011). É importante notar que há uma grande disparidade entre o momento do caso argentino (Carmen Aguiar de Lapacó vs Argentina) e os outros dois casos citados (Gomes Lund e outros vs Brasil e Gelman vs Uruguai), de modo que, enquanto no primeiro, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos ainda estava iniciando o desenvolvimento de sua jurisprudência no assunto, nos demais já aplicava entendimento consolidado em dezenas de outras decisões.

[2] Interpretação sistemáticas dos artigos 8 e 25 da CADH em relação ao 1.1 e em caso específicos o artigo 13, quando informações de graves violações de direitos humanos não são facilmente disponibilizadas para a sociedade (CtIDH, 2010)

ISBN: 978-85-7205-159-0

Argentina

Quando da decisão da Comissão no caso argentino, o país já havia instituído uma comissão da verdade pioneira[3], a CONADEP (Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas) em 1983 (ano da redemocratização), cujo resultado foi entregue em 1984 na forma do relatório "Nunca Más"; bem como julgado e condenado parte dos máximos responsáveis pelas graves violações durante a ditadura militar em 1985; contudo, estavam em vigor as leis do "Ponto Final" (1986) e da "Obediência Devida" (1987), editadas sob grande pressão (incluindo tentativas de golpe) ao governo Alfonsín (o qual iniciara o processo de investigação e punição). Essas leis impediam novos julgamentos, especialmente de oficiais que executavam ordens de seus comandantes. Ao mesmo tempo, a Comissão já havia feito uma visita em 1979, fundamental para dar legitimidade às denúncias de violações realizadas pelas organizações[4] de direitos humanos na Argentina, que culminou no relatório de 1980 (CIDH, 1980) e estabelecera a incompatibilidade de ambas leis com a CADH, no relatório 28 de 1992 (CIDH, 1992).

Nesse contexto de maior abertura para o processo transicional, diferentemente de seus países vizinhos, o Estado argentino celebrou um acordo quando o caso Lapacó ainda estava na Comissão, se comprometendo a garantir o acesso à verdade e fortalecer o Ministério Público e as Cortes internas para que pudessem averiguar as violações (CIDH, 2000). O caso teve impacto imediato com a criação de uma nova tática por parte das vítimas e familiares, que passaram a utilizar uma nova forma de alcançar as vias judiciais, por demandas ao direito à verdade, criando os casos que ficaram conhecidos como "julgamentos da verdade" (SIKKINK, 2008 e KLETZEL, 2016), de forma que as leis de anistia implementadas não eram capazes de conter totalmente a atividade judicial nesse tópico, mas ofereciam inúmeros entraves ao processo, além de impedir a condenação dos responsáveis.

Em 2003, o Congresso, com apoio do governo de Néstor Kirchner, aprovou lei que declarava as leis do Ponto Final e da Obediência Devida como nulas. Finalmente, em 2005, a Suprema Corte Argentina declarou a inconstitucionalidade das leis de anistia, fazendo menção à decisão da Corte IDH no caso Barrios Altos vs Peru, incluindo a Argentina no pequeno rol de países que adotaram sentenças contra outros países em seu âmbito interno (BINDER, 2011). Também estabeleceu que desaparecimento forçado

[3] Segundo Sikkink (2008), quando da criação da CONADEP, o conceito de Comissão da Verdade ainda não era concebido como atualmente.

[4] O CELS, organização referência na luta por memória, verdade e justiça, foi criada nesse contexto de receber a visita da CIDH. Agradecemos a entrevista com Gabriela Kletzel, realizada em 29.09.2016, que nos possibilitou incluir essas reflexões no presente artigo.

ISBN: 978-85-7205-159-0

de pessoas configura crime contra a humanidade e, por isso, não se aplicam quaisquer limitações acerca das investigações. Essa decisão permitiu a reabertura de centenas de processos arquivados após a edição das duas leis (SIKKINK, 2008). Desde então, até 31 de dezembro de 2015, 662 pessoas foram condenadas por delitos lesa humanidade, 60 absolvidas e 199 desconsideradas por falta de provas suficientes (CELS, 2016).

Sem ignorar que os regimes autoritários foram maiores do que o implementado no Estado argentino, atingindo o resto da América Latina, desde 2013 vem sendo realizado o julgamento pelo Plano Condor, que investiga a coordenação repressiva dos regimes ditatoriais na região. Tal iniciativa significa um precedente histórico, por acreditar ser o Plano Condor um sistema criminal e, principalmente, por oferecer garantias de verdade e justiça para vítimas de países que ainda não atingiram um processo transicional ao nível argentino (CELS, 2016).

Como estabelecido pela doutrina de justiça transicional e também pela jurisprudência do SIDH, além da obrigação de investigar e punir, também são necessárias medidas de reparação e de recuperação da memória. Na Argentina, foi criada a Comissão Nacional pelo Direito à Identidade e o Banco Nacional de Dados Genéticos, a fim de trabalhar com a demanda das centenas de crianças sequestradas pelos agentes estatais; foram exumados e identificados aproximadamente 200 restos mortais de pessoas assassinadas e enterradas sem identificação; foram pagas reparações econômicas às vítimas; foram criados espaços de memória no lugar de centros clandestinos identificados; e foram desenvolvidas práticas institucionais de participação social no controle de ascensos militares por diversos organismos como o próprio CELS. Com o processo iniciado em 2003, tais demandas foram transformadas em políticas de Estado. (CELS, 2016).

Segundo Gabriela Kletzel[5], a coordenação dos movimentos por direitos humanos na Argentina, como as Avós da Praça de Maio, o CELS, entre outros, sempre conseguiu estabelecer objetivos comuns muito claros, ainda que haja diferenças entre os grupos de ativistas. Durante toda a luta por memória, verdade e justiça, foram conjugadas o ativismo social nas ruas com estratégias jurídicas e políticas, sem nunca perder de vista que o ocorrido era inadmissível, liderando uma movimentação social sem precedentes no Cone Sul. Para a pesquisadora, esse é um dos fatores essenciais para a concretização do processo transicional argentino de modo tão distinto e a frente dos demais. Além disso, com a eleição do governo Kirchner, foram criadas as condições políticas para que o Legislativo e Executivo (sem deixar de

[5] Em entrevista realizada em 29.09.2016.

ISBN: 978-85-7205-159-0

considerar as movimentações no Judiciário) tratassem da questão conjuntamente e a transformassem em política de Estado.

Segundo relatório do CELS (2016), é possível dizer que foi um processo que se consolidou até alcançar níveis amplos de acordo social, uma dinâmica institucional referência para a região e para todo o mundo. O caso argentino é, por uma conjunção de estratégias políticas e jurídicas[6], pioneiro na América Latina em matéria de justiça transicional e, ao mesmo tempo em que é exemplo de adequação aos parâmetros do sistema, seu processo também alimentou a criação desses parâmetros, em um processo "de mão dupla".

Brasil

A demanda por anistia dos presos políticos foi amplamente reivindicada durante a luta pela redemocratização no Brasil, com destaque para militância de mulheres. Contudo, quando aprovada a anistia ampla, irrestrita e geral, em 1979, esta também abrangia os atos de tortura e desaparecimento de pessoas. Neste contexto, a anistia total é o principal obstáculo à persecução penal de agentes estatais da ditadura, incluindo a omissão do judiciário de interpretar de forma coerente e adequada da lei de anistia, a luz das obrigações constitucionais e do direito internacional dos direitos humanos. Em face desses obstáculos, em 1995, foi apresentada petição a Comissão Interamericana de Direitos Humanos a respeito do desaparecimento forçado de militantes e camponeses na Guerrilha do Araguaia.

No período que antecede a decisão da Corte, foram diversas as atuações de militantes e atores judiciais para promover o acesso à justiça de vítimas. Exemplo é a sentença declaratória de responsabilidade de agentes estatais pela violação de direitos de Inês Etienne Romeu, presa em cárcere privado na Casa de Petrópolis (¨Casa da Morte¨) em face da União Federal, na 17a Vara da Justiça Federal de São Paulo, em 2002 (Processo no. 1999.61.00.027857-6). No mesmo sentido, o Ministério Público Federal instaurou diversos inquéritos civis e representações criminais por sequestro qualificado em face da autoria de desaparecimento forçado de diversas vítimas, à exemplo do Inquérito Civil Público no 06/99 Luiz Almeida Araújo. No mais, destaca-se a criação, em setembro de 2010, do Grupo de Trabalho Direito à Memória e à Verdade, no âmbito do Ministério Público Federal para ouvir as demandas das vítimas por justiça.

[6] Agradecemos a entrevista com Gabriela Kletzel, realizada em 29.09.2016, que nos possibilitou incluir essas reflexões no presente artigo.

ISBN: 978-85-7205-159-0

O julgamento pelo Supremo Tribunal Federal em 2009 da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153, de autoria da OAB, é um marco, pois ao determinar constitucional a lei de anistia, reforçou o obstáculo ao acesso dos cidadãos a mecanismos de responsabilização, de forma a livrar os governantes do dever de prestar contas de suas ações (NEVES, 2012). A decisão ainda ignora por completo sentenças anteriores da CtIDH, relacionadas a justiça de transição.

Em 2010, a sentença da Corte Interamericana no Caso Gomes Lund responsabilizou internacionalmente o Brasil pela violação do direito à verdade e à justiça das vítimas de desaparecimento forçado da Guerrilha do Araguaia. Nesta oportunidade, a Corte entendeu que são inadmissíveis as disposições de anistia, prescrição e o estabelecimento de excludentes de responsabilidade, que pretendam impedir a investigação e punição dos responsáveis por graves violações de direitos humanos.

Apesar da decisão, o Estado brasileiro não anulou a lei de anistia ou adotou políticas de responsabilização individual. Contudo, a sentença gerou mobilização de atores institucionais e da sociedade civil em torno das políticas de transição brasileira. O partido PSOL apresentou a ADPF 320 ao Supremo Tribunal Federal (STF) requerendo o cumprimento da sentença da CtIDH no caso Gomes Lund e o afastamento da lei de anistia para graves violações de direitos humanos. Essa nova composição do STF pode significar a reconsideração da decisão[7]. No mesmo sentido, um dos principais impactos da lei é a mudança de posicionamento do Ministério Público Federal em relação à promoção do direito à verdade, justiça e memória. A 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, com base na decisão da Corte IDH no caso Gomes Lund o MPF passou a oferecer denúncias aos autores de graves violações de direitos humanos do período ditatorial[8]. Exemplo disso, é a denúncia realizada em 2016 contra informante da ALN e ex-policiais militares pela ação da emboscada da Penha (MPF, 2016).

No caso brasileiro, apesar ausência de investigação e punição, desde a redemocratização o Brasil adotou diversas medidas com a finalidade de reparar e promover o direito à memória e verdade das vítimas, contribuindo para não-repetição de violações do passado (TORELLY, ABRÃO, 2010, p.26-56). Se em um primeiro momento as medidas de reparação tiveram um caráter meramente pecuniário, o 3o Programa Nacional de Direitos Humanos (2009) foi um marco na mudança de paradigma, ao apresentar três diretrizes no eixo Direito à Memória e a Verdade, para fins de fortalecimento da democracia.

[7] Agradecemos a entrevista realizada com Belisario dos Santos Júnior, realizada em 29.09.2016 que nos possibilitou incluir reflexões neste artigo

[8] Apesar da atuação pontual de alguns Procuradores Federais de São Paulo e do Rio Grande Sul, a atuação do MPF era incipiente neste tema, como é exemplo o parecer do MPF da ADPF 153 contrário a anulação da lei de anistia.

ISBN: 978-85-7205-159-0

Entre as principais políticas de reparação brasileiras, destacam-se o projeto Memórias Reveladas de 2009, da Casa Civil da Presidência da República, responsável por reunir e construir um centro de referência virtual com informações sobre o período ditatorial. A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (Lei 9140/1995) vinculada a antiga Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, instituída em 1995 para localizar os restos mortais e reconhecer oficialmente os desaparecimentos forçados e as execuções extrajudiciais ocorridas durante a ditadura. No mesmo sentido, a Lei 10559/2002 que consolidou a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça foi essencial para construção de políticas de reparações e memória, especialmente pela promoção das Caravanas da Anistia que de forma simbólica tornou público o reconhecimento da anistia e da responsabilidade estatal de vítimas da ditadura brasileira. Esse projeto buscou corrigir assimetrias das políticas de reparação e torna-las mais completas[9].

De certa forma, pode se dizer que mesmo antes da decisão do caso Guerrilha do Araguaia, a existência de um caso pendente na Corte gerou mobilização social, mas também interna de agentes institucionais na construção de políticas de transição, inclusive pela pressão gerada em face de uma futura condenação[10]. O estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade, principal política de verdade e memória no Brasil, é um exemplo dessa mobilização anterior e posterior a decisão da Corte.

Contudo, para advogado dos anos de resistência Belisário dos Santos Junior, ainda são ausentes políticas de memória e verdade que efetivamente reconstruam as histórias do período ditatorial[11].

Destacamos como um dos resultados de uma política de transição desenhada pela Corte a aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11). Apesar de já existirem discussões sobre um projeto de lei para promover o acesso a informação, a promulgação da lei só foi possível após a decisão no caso Gomes Lund determinar a necessidade de reforçar o marco normativo de acesso à informação, principalmente em face das negativas de acesso aos documentos oficiais sobre os desaparecidos.

Uruguai

A ditadura civil-uruguaia (1973-1985) foi marcada pela violência sistemática de direitos humanos como a tortura e detenções arbitrárias, bem como pelo uso reduzido da técnica do desaparecimento forçado em comparação a outros países latino-americanos (PALERMO, Pablo,2011). Em 1985 uma

[9] Entrevista com Marcelo Torelly realizada em 26 de setembro de 2016.
[10] Agradecemos Marcelo Torelly pela entrevista concedida no dia 26 de setembro de 2016 que permitiu a inclusão desta reflexão neste artigo.
[11] Entrevista realizada com Belisario dos Santos Júnior, em 29.09.2016.

ISBN: 978-85-7205-159-0

transição negociada e gradual conhecida como *Pacto do Club* restabeleceu a democracia por meio da promulgação da Lei de Anistia que impediu a investigação criminal de delitos políticos, comuns, militares e conexos, cometidos durante o regime ditatorial. Contudo, foi a Ley de Caducidad de Pretensión Punitiva del Estado (Lei 15848 de 1986) que estabeleceu um regime de impunidade das violações de direitos humanos cometidas no passado, ao limitar a investigação dos fatos a uma decisão política do poder executivo.

A Lei de Caducidad, declarada constitucional pela Suprema Corte de Justiça, em 1988, e aprovada pela população por meio do referendo de 1989, estabeleceu um modelo de impunidade absoluta em relação às violações do passado (PALERMO, Pablo, 2014). Neste contexto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no Informe no. 29 de 1992, no qual reuniu oito petições relacionadas aos efeitos jurídicos da lei de Caducidad e sua aplicação pelo poder judicial, concluiu que esta era incompatível com os artigos 8 e 25 em relação ao 1.1 da CADH.

Semelhante a transição brasileira, o Uruguai demorou a lidar com as exigências normativas de um processo de justiça transicional (NEVES; QUINALHA; SCHALLENMUELLER, 2014). É apenas em 2005, no governo do Presidente Tavaré Vazquez, que uma nova interpretação do artigo 3o da Lei de Caducidad habilitou a justiça penal a atuar em casos pontuais. Destaca-se a condenação em primeira instância de ex-general Gregorio Álvarez pelo crime de desaparecimento forçado, no qual a sentença se apoiou nos casos da Corte Interamericana *Castillo Paz vs. Perú* e *Bámaca Velásquez v. Guatemala*, destacando jurisprudência consolidada em relação ao dever de investigar e punir violações de direitos humanos[12].

No mesmo sentido, a partir da incorporação de parâmetros de direitos internacional dos direitos humanos, em 2009, a Suprema Corte de Justiça, no caso Sabalsagaray, Curutchet, Blanca Stella considerou inconstitucional os artigos 1o, 3o e 4o da *Ley de Caducidad*. Nesta oportunidade, tanto o Ministério Público quanto a Suprema Corte (sentencia no. 365) utilizaram argumentos dos casos Barrios Alto, Almonacid Arellano e La Cantuta para justificar a inconstitucionalidade, destacando a incompatibilidade das leis de anistia com os objetivos e fins da CADH.

Contudo, mesmo após a mobilização social de ativistas e deputados da Frente Ampla, em plebiscito realizado em 2009, cerca de 52% da população votante foi contra a revogação da lei de anistia.

[12] A sentença está disponível em: http://www.derechos.org/nizkor/uruguay/doc/goyo7.html . Acesso em: 17 de agosto de 2016.

ISBN: 978-85-7205-159-0

Em face da decisão do plebiscito, a CIDH submeteu o caso Gelman vs. Uruguai a CtIDH, que emitiu uma decisão em 2011 responsabilizando o Estado pelo desaparecimento forçado de María Claudia Gelman e de sua filha e a ausência de investigação e responsabilização efetiva dos responsáveis. Nesta oportunidade, a Corte considerou que o fato da lei de Caducidade ter sido aprovada por um regime democrático e ratificada pelos cidadãos em duas ocasiões, não lhe concederia automaticamente, por si só, legitimidade ante o direitos internacional (CtIDH, 2011, par. 238-239).

Em resposta a decisão da CtIDH, o poder executivo emitiu um decreto revogando os atos administrativos dos governos democráticos anteriores que excluíram da investigação penal determinados agentes do Estado, com base na *Ley* de *Caducidad*. No mais, após a sentença da CtIDH, o Parlamento sancionou a Lei 18831 que permitiu não apenas a suspensão processual da prescrição durante a vigência da *Ley de Caducidad*, mas também considerou que os crimes contra humanidade cometidos durante a ditadura não estão submetidos a prescrição.

Em 2011, data da sentença da CtIDH, foram apresentadas 26 denúncias por crimes associados a violação de direitos humanos, segundo o Observatório Luz Ibarburu[13]. Até junho de 2016, o mesmo Observatório registrou 285 casos penais abertos contra responsáveis de violações de direitos humanos durante o período ditatorial, sendo que alguns respondem ao processo em prisão provisória. Destes, 47% dos processos penais são baseados na construção dogmática de um tipo penal de homicídio agravado.

Apesar da incorporação das medidas de reparação determinadas pelas Corte, a complexidade do processo de transição uruguaio é evidenciado pela mudança de paradigma da Suprema Corte de Justiça em 2013, quando considerou inconstitucional a nova lei que afastava a prescrição de violações de direitos humanos ocorridas no passado. Esta decisão representou um retrocesso em matéria de proteção de direitos humanos e um desconhecimento da Corte Interamericana como intérprete último da CADH (PALERMO, Pablo, 2014). Nesse sentido, na supervisão de sentença, a Corte IDH afirmou que o Decreto e a Lei promulgados em 2011 não tinham utilidade prática, se por decisões judiciais posteriores, os delitos foram considerados prescritos, abrindo a possibilidade para que desaparecimentos forçados e outras graves violações de direitos humanos permaneçam impunes (CtIDH, 2013).

Em relação às políticas de verdade e memória, apenas no ano de 2000 foi estabelecida a Comissão da Verdade Uruguai, a partir da mobilização de grupos de direitos humanos. Esta apresentava

[13] O Observatório Luz Ibarburo conta com um banco de dados sobre casos penas de violações de direitos humanos que pode ser acessado no site: http://www.observatorioluzibarburu.org/causas/ .Acesso em 17 de agosto de 2016.

ISBN: 978-85-7205-159-0

competências limitadas, de forma que não era autorizada a requisitar informações aos militares. Entre suas atribuições, destacam-se a análise, classificação e recopilação das informações sobre os desaparecimentos forçados ocorridos durante o regime ditatorial. Até a apresentação do seu relatório, o Informe Nunca Más[14] produzido sem apoio governamental pelo Serviço de Paz e Justiça de 1989 era o principal documento a denunciar as violações de direitos humanos no país (CELS, 2013) .

Como marco nos atos reparatórios da sentença do caso Gelman, em 2012, o Poder Executivo determinou que o Instituto Nacional de Direitos Humanos e Defensoria do Povo ocupará o edifício que durante a ditadura militar foi sede do Serviço de Inteligência, centro de detenção clandestina de cidadãos uruguaios e argentinos na execução do Plano Condor[15]. No mais, realizou atos públicos de reconhecimento da responsabilidade e realizou pagamento de danos morais e materiais as vítimas e familiares (CtIDH, 2013).

Um marco no processo de reparação e políticas de memória é a criação de uma Comissão Interministerial para supervisionar o cumprimento das recomendações da sentença do caso Gelman. Neste processo, a Secretaria de Direitos Humanos do Passado Recente, da Presidência da República tem um papel central na compilação e disponibilização de informações e dados sobre as violações de direitos humanos do período autoritário.

Conclusão

A implementação de processos transicionais depende de arranjos políticos e jurídicos internos, mobilização social, visibilidade das demandas das vítimas e do impacto das violações de direitos humanos na sociedade. Esses fatores resultam em uma complexidade na execução dos parâmetros elencados de justiça de transição construídos pelo SIDH. No caso Argentino, o grande número de famílias diretamente envolvidas e a forte mobilização social interna criaram condições políticas e o arranjo institucional necessário (conjugação de um Executivo, Judiciário e Legislativo comprometidos com o tema) para a implementação de processos judiciais penais e a construção de políticas de reconhecimento do direito à identidade, memória e verdade. Já no caso Uruguaio, transformações do arranjo institucional da Suprema Corte de Justiça resultou na mudança de entendimento em relação a *Ley de Caducidad*, determinando possível a prescrição de crimes contra humanidade. No Brasil, os obstáculos à persecução

[14] Foram contabilizados neste informe 4933 presos políticos submetidos a processos e 3700 presos sem processo judicial.
[15] Mais informações sobre o Instituto Nacional de Direitos Humanos podem ser acessadas em: http://inddhh.gub.uy/registro-historico-de-la-casa/ .

ISBN: 978-85-7205-159-0

penal, permitiram [16]que movimentos de familiares associados ao executivo promovessem uma série de medidas de reparação.

Apesar do objeto dessa pesquisa ser a influência dos parâmetros do SIDH na condução interna das políticas transicionais, não se pode deixar de levar em consideração que as próprias decisões dos órgãos regionais se constroem a partir de agendas internas das vítimas e dos Estados. Na Argentina, por exemplo, muitos dos parâmetros estabelecidos pelo Sistema, já haviam sido implementados antes do caso submetido à Comissão e, desde então, o caso argentino também serve de paradigma para políticas a serem implementadas em seus Estados vizinhos. É possível dizer, portanto, que esse processo não é apenas vertical com o SIDH determinando as políticas internas, mas também interacional, com Estados e Sistema se pautando mutuamente.

Bibliografia

ABRAMOVICH, Víctor. "From massive violations to structural patterns: new approaches and classic tensions in the inter-american human rights system". In: **Sur – International Journal on Human Rights,** v.6, n.11, pp. 7-37, 2009.

BINDER, Christina. The Prohibition of Amnesties by the Inter American Court of Human Rights. In: German Law Journal, Vol. 12, no. 5, pp. 1204-1230.

CARVALHO RAMOS, André de Carvalho. "Direitos Humanos em Juízo". São Paulo: Max Limonad, 2001.

CELS. Derechos Humanos en Argentina: Informe 2013, 1ed., Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2013.

_____. Las políticas de memoria, verdad y justicia a cuarenta años del golpe. Buenos Aires: Siglo veinteuno y CELS, 2016.

CIDH.Carmen Aguar de Lapacó vs. Argentina, Caso n. 12059, Relatório n. 21, 2000.

_____. Derecho a la verdad en las Americas, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc.2, 2014.

CtIDH. Caso Velásquez Rodriguez vs Honduras,Mérito, n. 4, 1988.

_____. Caso Barrios Altos Vs. Perú**.** Mérito, Serie C, No. 75, 2001.

_____. Caso Baldeon Garcia vs. Perú. Mérito, Reparações e Custas. Série C, No. 147, 2006.

_____. Caso Nogueira de Carvalho e outro vs. Brasil. Exceções Preliminares e Mérito.Série C, No. 161, 2006b.

_____. **Julia Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs Brasil.** Exceções Preliminares, Fundo, Reparações e Custas. Série C, n. 219, 2010c.

_____. Caso Gelman vs. Uruguai, Mérito e Reparações, Série C, n. 221, 2011.

[16] Neste trecho, vítimas não são compreendidas de modo individual, mas na sua associação com organizações não governamentais de direitos humanos e movimentos sociais.

ISBN: 978-85-7205-159-0

_____. Caso Contreras e outros vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas, Série C, No. 232, 2011b.
_____. Caso Gelman vs. Uruguai, Supervisão de Sentença, Série C, n. 221, 2013.
MPF. Pela primeira vez, MPF denuncia infiltrado por homicídio na Ditadura Militar, 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/pela-primeira-vez-mpf-denuncia-infiltrado-por-homicidio-na-ditadura>. Acesso em 17 out. 2016.

NEVES, Raphael; QUINALHA, Renan; SCHALLENMUELLER, Christian. A tensão entre soberania Popular e Direitos Humanos: um estudo de caso da justiça de transição uruguaia. In: PIOVESAN, Flavia; SOARES, Inês Virginia. **Direitos Humanos Atual**, Campus Jurídico, 2014, pp. 467-493.

PALERMO, Pablo Galain. La Justicia de Transición en Uruguay. Montevideo: **Revista de Derecho**, no. 6, 2011.

_____.**El proceso de Justicia Transicional en Uruguay**. Bogotá: Verba Iuris, vol.32, 2014.
SCHONSTEINER, Judith; BERTRAN Y PULGA, Alma; LOVERA, Domingo A. "Reflections on the Human Rights Challenges of Consolidating Democracies: Recent Developments in the Inter-American System of Human Rights". In: **Human Rights Law Review**, Vol. 11, No. 2, pp. 362-389, 2011.

SIKKINK. Kathryn. "From Pariah State to Global Protagonist: Argentina and the Struggle for International Human Rights". In: **University of Miami Latin American Politics And Society Journal**, 2008.

TEITEL, Ruti G. Genealogía de la Justicia Transicional. In: **Harvard Human Rights Journal**, vol 16, 2003, pp. 59-94.

TORELLY, Marcelo D (org). **Repressão e Memória Política no Contexto Ibero Brasileiro: Estudos sobre o Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal, Brasília**: Ministério da Justiça, Comissão da Anistia, Potugual: Universidade de Coimbra, Centros de Estudos Sociais, 2010.