

LEIS DE ANISTIA*

Santiago Canton**

“O fim do eufemismo”. Assim o jornalista Horacio Verbitsky intitula o artigo do jornal *Página 12*, da Argentina, sobre a decisão do juiz federal argentino Gabriel Cavallo, que declarou a invalidade, inconstitucionalidade e nulidade das leis da “obediência devida” e “ponto final” que permitiram que os crimes de lesa-humanidade cometidos pela ditadura argentina continuassem impunes¹.

Lamentavelmente, esse mesmo eufemismo foi conhecido em muitos países da região, que utilizaram expressões suaves e decorosas² para que as mais brutais violações aos direitos humanos que ocorreram em nossa região fossem encobertas sob o manto da defesa da inconstitucionalidade democrática e da proteção da cultura ocidental, enquanto se assassinava, torturava, desaparecia e violentava a dezenas de milhares de habitantes.

As rupturas constitucionais e os enfrentamentos internos que tiveram lugar na América Latina durante as décadas de 1970, 1980 e 1990 deixaram profundas feridas que ainda não terminaram de cicatrizar. O impacto das ditaduras e os conflitos internos repercutiram negativamente em vários âmbitos: político, social, econômico, jurídico,

* Artigo publicado originalmente em Canton, Santiago A. “Amnesty Laws”. Victims Unsilenced. The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America. D. R. © 2007 Due Process of Law Foundation. Traduzido e publicado com permissão.

** As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade exclusiva do autor e não representam necessariamente as opiniões da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, nem da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

1 Horacio Verbitsky, “El fin del eufemismo”, *Página 12*, Buenos Aires, 6 de março de 2001.

2 Definição de *eufemismo* no *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Real Academia Española, 22. ed., 2001.

etc. Com o retorno da democracia, começou-se a buscar mecanismos para resolver os problemas herdados; principalmente para fazer justiça pelas violações do passado e construir uma democracia sustentada por pilares mais fortes do que os que sustentavam as democracias do passado. Em cada país a resposta foi distinta, porém, em todos os casos o desafio que as democracias que estavam surgindo encontraram foi a dificuldade de fazer justiça pelas graves violações aos direitos humanos, frente a setores que mantinham alguma forma de poder e se opunham a estes processos. As respostas jurídicas a estes desafios se desenvolveram, em sua maioria, nos últimos vinte anos. As experiências de retorno à democracia na América Latina proporcionaram os primeiros insumos à jurisprudência universal.

Em todos os casos de estudo, como Argentina, Uruguai, El Salvador e Peru³, os Estados atuaram de maneira diferente frente à busca de justiça pelas violações de direitos humanos. Entretanto, em todos os casos foram dadas leis que limitaram a possibilidade de investigar, julgar, condenar e reparar o dano causado às vítimas. Uma vez que as organizações de direitos humanos e vítimas ou familiares de vítimas buscaram justiça em seus próprios países e não conseguiram, procuraram a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH ou a Comissão) como última alternativa para encontrar uma resposta.

Paralelamente, tanto nacional como internacionalmente, teve início um debate de natureza política e legal sobre as leis de anistia. Por um lado, um setor sustentava que as leis de anistia eram necessárias para alcançar a pacificação e reconciliação nacional, e que não aprová-las era um risco para a continuidade do sistema democrático ou não se alcançaria uma paz duradoura. Por outro lado, havia os que sustentavam que a justiça é um pilar fundamental da democracia e que esta não estaria em terreno firme se não se resolvesse com justiça as graves violações de direitos humanos. Apesar da doutrina e da jurisprudência internacional terem

3 O Chile não consta neste trabalho, já que, no momento de sua preparação, a Corte Interamericana de Direitos Humanos está decidindo sobre a lei de autoanistia neste país, que pode modificar substancialmente a política do governo do Chile com relação as leis de anistia. Entretanto, vale mencionar que em todos os casos decididos pela CIDH sobre o Chile, assim como nos casos sobre Argentina, Uruguai, El Salvador e Peru, observou-se que as leis de anistia violam a Convenção Americana. Nesses casos perante a Comissão, o governo do Chile sustentou principalmente a necessidade de que a Comissão considere o contexto histórico e a impossibilidade de revogar a lei de autoanistia imposta pelo governo *de facto* de Pinochet.

avançado bastante na resolução deste dilema, no debate nacional, em vários países, continuam as mesmas veemências das décadas passadas.

O presente artigo tem como objetivo analisar a resposta da Comissão às denúncias que argumentavam que as leis de anistia⁴ violavam a Convenção Americana de Direitos Humanos e quais foram as respostas dos Estados à manifestação da Comissão.

As circunstâncias políticas em que se deram as “leis de Anistia” nestes quatro casos têm similitudes e diferenças. Na Argentina e no Uruguai, ocorreram durante os primeiros anos do primeiro governo democrático logo depois da ditadura. No caso do Uruguai, a democracia foi alcançada depois de um processo de negociação com o poder cívico-militar que havia rompido a ordem institucional. Depois de Julio María Sanguinetti ter assumido o governo democrático e de haver iniciado ações legais para determinar responsabilidades por violações a direitos humanos, desenrolou-se uma forte pressão militar dias antes do comparecimento de oficiais militares perante a justiça. O Parlamento Uruguaio, então, a pedido do presidente, aprovou em 22 de dezembro de 1985, a Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado.

No caso da Argentina, o poder cívico-militar encontrava-se seriamente desprestigiado devido, principalmente, ao fracasso do processo de “reorganização nacional” e à derrota militar no enfrentamento pelas Ilhas Malvinas. Apesar das tentativas dos militares de evitar os julgamentos pelas violações aos direitos humanos mediante a sanção de uma lei de autoanistia, tal lei foi revogada, por ter sido considerada inconstitucional, assim que Raúl Alfonsín⁵ assumiu o governo e imediatamente começou a processar os membros das juntas militares que ocuparam o poder entre 1976 e 1983. Ao mesmo tempo, foi criada a *Comisión Nacional de Desaparición de Personas* (CONADEP) que, depois de um trabalho exaustivo, publicou o Informe *Nunca más*. Ainda assim, pouco tempo depois, cedendo à pressão das forças armadas, o Congresso

4 Utiliza-se o termo *anistia* para a melhor compreensão dos tipos de leis a que fazemos referência. Porém, a partir de um ponto de vista estrito, algumas das leis mencionadas neste capítulo são difíceis de enquadrar na tipologia de leis de anistia. Para propósitos deste artigo, entendemos por lei de anistia aquelas que impedem a investigação, o julgamento e a sanção dos responsáveis pelas violações de direitos humanos.

5 A lei de autoanistia foi sancionada em 27 de setembro de 1983, um mês antes das eleições que levariam ao poder Raúl Alfonsín. Essa Lei de Pacificação Nacional nº 22.924 foi revogada em 22 de dezembro de 1983 pela Lei nº 23.040.

aprovou as leis de anistia, conhecidas como Leis da Obediência Devida e do Ponto Final.

No caso do Peru, o governo Fujimori, de duvidosa ou nenhuma legitimidade democrática, tanto de origem como de exercício, aprovou as Leis de Anistia 26.479 e 26.492 em 14 de junho de 1995, que tinham como objetivo anistiar o pessoal militar, policial ou civil envolvido nas violações de direitos humanos cometidas desde 1980 até a data da promulgação da lei. O escândalo dos vídeos de Vladimiro Montesinos, a pressão da comunidade internacional e a mobilização da sociedade civil peruana aceleraram o fim do regime de Fujimori. Neste sentido, o desprestígio do setor cívico-militar do regime de Fujimori-Montesinos é similar ao dos militares argentinos. Ao contrário, no caso uruguaio, a ditadura contou com maior poder de negociação, o que lhe permitiu reservar alguns privilégios para o futuro.

Por último, a situação de El Salvador é diferente do resto. O fim da guerra civil de várias décadas de duração ocorreu depois de um acordo no qual a comunidade internacional e, especialmente, a ONU tiveram um papel fundamental para alcançar a paz⁶. Como parte dos acordos de paz, criou-se uma Comissão da Verdade, cujo objetivo foi investigar as graves violências cometidas e recomendar disposições de ordem legal, política e administrativa. Porém, somente cinco dias depois da publicação do Informe *De la locura a la esperanza*, foi aprovada a lei de anistia número 486, denominada “Lei de Anistia para a Consolidação da Paz”. A aliança que defendeu e conseguiu a aprovação das leis de anistia contra as recomendações da Comissão da Verdade ainda se mantém no poder e não foram modificadas suas posições com relação a elas.

Os casos da Argentina e do Peru são os que melhor demonstram os efeitos positivos que podem ter o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Em ambos os casos, a CIDH, os Estados e a sociedade civil se entrecruzaram em um diálogo que permitiu às vítimas e familiares encontrar um espaço onde fossem escutados. Aos Estados foi permitido apoiar-se em órgãos de proteção aos direitos humanos

6 Em 16 de janeiro de 1992 foi firmado o Acordo de Paz de El Salvador, também conhecido como Acordo de Chapultepec. Para chegar a este acordo em 1992, foram firmados outros quatro acordos anteriormente, em Caracas, São José, México e Nova Iorque. Sobre isto, ver o artigo de Benjamín Cuéllar Martínez, “Los dos rostros de la sociedad salvadoreña”, em *Verdad, justicia y reparación*, 2005, Instituto Interamericano de Derechos Humanos e o Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2005, 145 p.

para colocar em prática decisões que fortaleceram o Estado de Direito, porém, em muitos casos, por circunstâncias de política interna, seriam difíceis de implementar. A Comissão, por sua vez, fez uma contribuição de grande importância para jurisprudência americana e universal, não somente porque recuperou para o ser humano a dignidade que lhes foi negada pelos Estados repressores, como também porque suas decisões se dirigiram diretamente a terminar com uma das principais ameaças que ainda enfraquecem as democracias na região: a impunidade.

Num outro extremo encontra-se El Salvador, onde o Sistema Interamericano não conseguiu modificar a política dos governos democráticos distintos que se sucederam desde o enfrentamento armado. No meio está o caso do Uruguai, onde o Sistema Interamericano ainda não conseguiu ter o efeito que teve no Peru ou na Argentina, apesar de no último ano terem sido realizados alguns avanços significativos, que lentamente estão modificando as políticas de direitos humanos sustentadas durante as últimas décadas.

Resolver as conseqüências das violências massivas e sistemáticas aos direitos humanos cometidas na região foi, possivelmente, o maior desafio político, econômico e jurídico das últimas décadas. Os órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos não ficaram alheios a este desafio. Faz décadas que a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos têm feito importantes contribuições que permitem, longe do calor dos debates internos, esclarecer um tema que tem estado fundamentado mais em argumentos políticos que jurídicos.

1. Doutrina e jurisprudência da CIDH

A Comissão Interamericana referiu-se a respeito da incompatibilidade das leis de anistia tanto em seus informes sobre casos individuais, como em seus Informes Anuais e por países. A primeira oportunidade em que a Comissão se pronunciou sobre as leis de anistia foi no Informe Anual de 1985-1986. Nessa época já haviam começado em alguns países da região as transições para a democracia e começavam a surgir, também, as dificuldades para investigar as graves violações de direitos humanos.

No Informe 1985-1986, parecia que a Comissão tratava de manter um difícil equilíbrio entre exigir dos Estados a obrigação de investigar e sancionar os responsáveis e, ao mesmo tempo, cuidar para que “não se

arriscasse nem a urgente necessidade de reconciliação nacional, nem a consolidação do regime democrático”⁷.

Depois do Informe Anual, a CIDH teve a oportunidade de desenvolver sua jurisprudência com relação às leis de anistia nos informes sobre petições individuais. Os primeiros três informes da Comissão em que se menciona que as leis de anistia violavam a Convenção Americana foram aprovados durante o período de sessões de setembro e outubro de 1992. O primeiro é o caso de “Las Hojas” de El Salvador⁸, onde a Comissão, em uma análise jurídica muito limitada, conclui que as leis de anistia violam a Convenção. Nos outros informes, relacionados com o caso do Uruguai⁹ e Argentina¹⁰, a CIDH faz uma análise mais elaborada e conclui que as leis de anistia, ao privar as vítimas de seu direito de obter uma investigação judicial em sede criminal que permita individualizar e sancionar os responsáveis, são incompatíveis com as garantias judiciais estabelecidas no artigo 8º da Convenção Americana e no direito à proteção judicial consagrado no artigo 25. Estas decisões de um organismo internacional com funções jurisdicionais são, possivelmente, as primeiras que internacionalmente resolvem que as leis de anistia violam o direito internacional dos direitos humanos. Nos outros doze casos em que a CIDH analisou a compatibilidade das leis de anistia com a Convenção Americana, a Comissão baseou-se no mesmo raciocínio¹¹.

Além de se referir às anistias nos informes anuais e de casos, a Comissão teve a oportunidade de analisar este tema em informes

7 CIDH, Informe anual 1985-1986, OEA/Ser.L/V/II.68, doc. 8 rev. 1.

8 CIDH, Informe 26/92, Caso 10.287, Massacre de Las Hojas, El Salvador, 24 de setembro de 1992.

9 CIDH, Informe 29/92, Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373 e 10.375, Uruguai, 2 de outubro de 1992.

10 CIDH, Informe 28/92, Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 e 10.311, Argentina, 2 de outubro de 1992.

11 Os casos aprovados pela Comissão em que se estabelece a incompatibilidade das leis de anistia com a Convenção Americana são: Informe 26/92, Massacre Las Hojas (El Salvador); Informe 28/92 (Argentina); Informe 29/92 (Uruguai); Informe 34/96 (Chile); Informe 36/96, Héctor Marcial Garay Hermosilla e outros (Chile); Informe 25/98, Mauricio Eduardo Jonquera Encina e outros (Chile); Informe 1/99, Lucio Parada Cea e outros (El Salvador); Informe 133/99, Carmelo Soria Espinoza (Chile); Informe 136/99 Ignacio Ellacuría e outros (El Salvador); Informe 37/99, Monseñor Óscar Arnulfo Romero e Galdamez (El Salvador); Informe 61/01, Samuel Alfonso Catalán Lincolee (Chile); Informe 28/00, Barrios Altos (Peru); Informe 30/05, Luis Alfredo Almonacid (Chile).

especiais sobre países¹². Nestes casos, a CIDH baseou-se, principalmente, na jurisprudência iniciada em 1992 nos informes sobre petições da Argentina e do Uruguai.

A simplicidade com que a Comissão decide estes casos contrapõe-se com a dificuldade da discussão em vários países da região. Internamente, as discussões sobre as leis de anistia estiveram guiadas por argumentos principalmente políticos. O eixo central era que a necessidade de obter a pacificação nacional e a busca por justiça poderia obstaculizar o retorno ou a continuidade da democracia. Era muito difícil alcançar uma discussão que se centrasse na busca de justiça e que estivesse focada no direito das vítimas. A Comissão era muito consciente do debate. As visitas *in loco*, as comunicações com Estados e peticionários, e os debates nos órgãos políticos da OEA, faziam referência aos problemas que os governos e a sociedade enfrentavam para fazer justiça pelas violações do passado. Entretanto, nos casos individuais, longe do calor da política interna e apegando-se à letra da Convenção Americana de Direitos Humanos, a Comissão não duvidou em considerar que as leis de anistia violavam a Convenção Americana.

Apesar de as decisões da Comissão Interamericana em 1992 terem sido as primeiras desta natureza, foram realizadas num contexto de desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos, no qual já existia apoio ao que havia sido afirmado pela CIDH. Hoje em dia, graças a novos avanços, como os Estatutos dos Tribunais para Ruanda e a Ex-Iugoslávia e a Corte Penal Internacional, existe mais clareza com relação aos tipos de crimes que não podem ser anistiados.

Em princípio, são proibidas as anistias gerais para os casos de graves crimes contra o direito internacional. Dentro desta categoria encontram-se as graves violações à Convenção de Genebra de 1949, ao Protocolo Adicional I e outras violações do direito internacional humanitário, como o genocídio e os crimes contra a humanidade. Do mesmo modo, nos últimos anos avançou-se na definição dos crimes contra a humanidade.

12 Entre outros, os Informes sobre El Salvador de 1994, Peru de 2000 e Colômbia de 1999. No Informe sobre a Colômbia, a Comissão expressou: “Neste sentido, a CIDH estabeleceu de maneira consistente que, apesar de a adoção de normas destinadas a anistiar os responsáveis pelo delito de se utilizar de armas contra o Estado possa ser uma ferramenta útil no marco dos esforços para alcançar a paz, tanto as leis de anistia quanto as medidas legislativas similares que impedem ou dão por terminada a investigação e julgamento de crimes do direito internacional, impedem o acesso à justiça e tornam ineficaz a obrigação dos Estados-parte de respeitar os direitos e liberdades reconhecidas na Convenção e de garantir seu livre e pleno exercício”.

Os estatutos dos Tribunais de Ruanda e da Ex-Iugoslávia, assim como da Corte Penal Internacional, incluem assassinatos, extermínio, escravidão, deportação, privação de liberdade, tortura e violações, quando são sistemáticas, generalizadas e dirigidas contra a população civil¹³.

A decisão da CIDH e as novas abordagens do direito internacional não implicam na impossibilidade de utilizar anistias como um mecanismo para alcançar a paz em situações de conflitos ou para resolver conflitos que afetam o normal funcionamento da democracia. Assim, é certo que as anistias continuam sendo um importante instrumento de negociação política que os Estados reservam para buscar soluções para conflitos que afetam o Estado de Direito. Entretanto, para que sejam válidas, devem respeitar rigorosos padrões internacionais. Do contrário, as leis de anistia poderiam ser declaradas inválidas por tribunais nacionais e internacionais. Este importante desenvolvimento do direito internacional tem como objetivo principal recuperar a dignidade humana e resgatar, desta maneira, um ingrediente essencial para o fortalecimento do Estado de Direito: a luta contra a impunidade.

2. Análise por país

2.1. El Salvador

El Salvador é o país onde se registra o menor cumprimento das recomendações da CIDH. Apesar de a Comissão ter realizado visitas, aprovado informes de casos e de a sociedade civil nacional e internacional ter apresentado denúncias perante a CIDH, tem sido difícil sustentar com o governo um diálogo orientado a cumprir as recomendações relacionadas com as leis de anistia.

Para entender a política de El Salvador com relação à CIDH e às leis de anistia, é necessário fazer uma breve referência histórica. Antes da assinatura, em 16 de janeiro de 1992, do histórico Acordo de Paz de El Salvador, em 27 de abril de 1991 foi firmado no México um acordo entre o governo de El Salvador e a Frente *Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN) que criou a Comissão da Verdade. Esta tinha como

13 Para uma análise atualizada sobre as violações que não podem ser anistiadas, ver *Negotiating Justice?, Human Rights and Peace Agreements*, Cap. IV: Dealing with the Past, International Council on Human Rights Policy, 2006.

objetivo “investigar os graves fatos de violência ocorridos desde 1980, cuja marca sobre a sociedade reclama, com maior urgência, o conhecimento público da verdade”¹⁴.

Com relação à necessidade de se fazer justiça aos casos de violações de direitos humanos, a Comissão da Verdade concluiu: “a sanção aos responsáveis dos crimes descritos é um imperativo para a moral pública”. Ainda assim, a Comissão, consciente da séria dificuldade da justiça salvadorenha em cumprir sua função de investigar e sancionar os culpados, continua dizendo: “não existe uma administração da justiça que reúna os requisitos mínimos de objetividade e de imparcialidade cuja incumbência seja confiável”. Finalmente, a Comissão expressa que espera que num futuro, com outra administração de justiça, seja possível que se “aplique eficaz e oportuna justiça”¹⁵.

A resposta das autoridades a este informe, que claramente expressa a necessidade de investigar e de sancionar os responsáveis das graves violações de direitos humanos, não se fez esperar. Cinco dias depois de a Comissão da Verdade tornar público o informe intitulado *De la locura a la esperanza*, a Assembléia Legislativa aprovou a Lei de Anistia para a Consolidação da Paz (Decreto 486), garantindo a impunidade pelas graves violações aos direitos humanos. O secretário geral da ONU, Kofi Annan, resume o significado de tal lei da seguinte maneira: “A celeridade com que esta lei foi aprovada pela Assembléia Legislativa manifestou a falta de vontade política de investigar e chegar à verdade mediante medidas judiciais e de castigar os culpados”¹⁶.

Neste contexto, deve-se analisar a influência do Sistema Interamericano em El Salvador. A vontade política manifestada ao aprovar a lei de anistia somente cinco dias depois de a Comissão integrada por pessoas de grande prestígio internacional¹⁷ recomendar a sanção contra os responsáveis pelas graves violações de direitos humanos manteve-se sem mudanças. Os governos que se sucederam no poder insistem na

14 Cuéllar, *op. cit.*, p. 158.

15 *Ibidem*.

16 Informe do Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, durante a 51ª Assembléia Geral, doc. A/51/149, 1º de julho de 1997.

17 Os três membros que coordenaram a Comissão de Verdade foram Belisario Betancur, Thomas Buergenthal e Reinaldo Figueredo Planchart.

impossibilidade de revogar as leis de anistia, por representarem a “pedra angular” dos acordos de paz¹⁸.

Como já se explicou, antes da aprovação do Decreto 486, a Comissão já havia decidido um caso com relação a uma lei de anistia anterior, aprovada durante o governo do presidente Napoleón Duarte. Nesse primeiro informe (26/92), a CIDH responsabiliza o Estado salvadorenho pelo massacre em Las Hojas, em fevereiro de 1983, onde aproximadamente 74 pessoas foram assassinadas pelas forças de segurança. Após serem iniciados os processos judiciais internos, e quando existia a possibilidade de prender um coronel responsável pelo massacre para que fosse imputado, a Assembléia Legislativa aprovou uma lei de anistia em outubro de 1987. A Corte Suprema salvadorenha deu, então, por encerrado o caso, garantindo, desta maneira, a impunidade para os autores materiais e intelectuais do massacre de Las Hojas. Durante o processo perante a Comissão, o governo de El Salvador em nenhum momento respondeu às solicitações de informação.

Neste caso, após uma análise mais simples que nos casos da Argentina e do Uruguai, aprovados no mesmo período de sessões, a Comissão afirma que o governo de El Salvador, ao haver aprovado a lei de anistia, “eliminou legalmente a possibilidade de uma investigação efetiva e o processo contra os responsáveis, assim como uma adequada compensação para as vítimas e seus familiares, derivada da responsabilidade civil pelo ilícito cometido”¹⁹. Com base nesta nova lei de anistia, a Comissão resolveu outros três casos; dois deles de grande valor simbólico, o Informe 136/99, Ignacio Ellacuria, e o Informe 37/99, *monseñor* Óscar Arnulfo Romero e Galdamez; o terceiro é o Informe 1/99, Lucio Parada Cea e outros. Nestes três casos o Estado limitou-se a responder fazendo referência às distintas

18 Palavras do presidente Flores em uma coletiva de imprensa em 18 de outubro de 2002, em Cuéllar, *op. cit.*, p. 170.

19 Nos informes sobre as leis de anistia na Argentina e no Uruguai, a Comissão faz uma análise mais detalhada sobre as violações dos artigos 8º e 25 da Convenção Americana. Entretanto, no caso Las Hojas, a Comissão não analisa a incompatibilidade das leis de anistia com relação a tais artigos, apesar de serem encontradas violações desses artigos também nesse caso, prefere sustentar na proibição segundo o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que proíbe que um Estado invoque unilateralmente uma lei nacional como justificativa para não cumprir com as obrigações impostas. Corte Interamericana, *Massacre Las Hojas vs. El Salvador*, caso 10.287, Informe 26/92, OEA/Ser L/V/II.83, doc. 14-83 (1993).

etapas seguidas na jurisdição interna que, em todos os casos, finalizava com a liberdade dos imputados devido a aplicação da lei de anistia.

O eixo central da argumentação do Estado foi a necessidade de contar com a lei de anistia para “pacificar” o país e fortalecer a democracia. A resposta que o Estado enviou em sua defesa pelo assassinato do *monseñor* Romero exemplifica esta posição:

Com a histórica assinatura dos Acordos de Paz em 16 de janeiro de 1992, colocou-se fim ao conflito fratricida que causou milhares de vítimas e afetou e polarizou a sociedade salvadorenha, estabelecendo-se, dessa maneira, os fundamentos de paz, para buscar, a partir dela, a desejada reconciliação nacional e o reencontro da família salvadorenha.

A conquista da paz em El Salvador foi conseguida com esforços e grandes sacrifícios. Utilizando-se de um caminho viável e eficaz para assegurá-la, melhorar a situação dos direitos humanos e construir a democracia, foram acordadas medidas necessárias com base no novo consenso nacional e na vontade política de quem subscreveu a paz, orientados a estabilizar as condições de ânimo da Nação com vistas à tão desejada reconciliação.

Em dado momento, foram reveladas sucessivas violências produzidas durante os anos sangrentos do conflito armado, e isso foi parte de um mecanismo acordado para destacar os fatos de transcendência no conflito e com o propósito de que ao conhecê-lo, não se repetissem na história de El Salvador.

Este mecanismo sem precedentes para El Salvador, com verificação das Nações Unidas, revisou uma parte da violência do conflito armado e colocou sobre o tapete a necessidade de encerrar um capítulo trágico de nossa história e, com isso, evitar abrir feridas recém fechadas ou, no pior dos casos, evitar uma cadeia de vinganças que em definitivo poderia trazer uma nova polarização na sociedade salvadorenha.

O Informe da Comissão da Verdade representou um passo tão importante como necessário no processo de paz salvadorenho. Nesse sentido, a Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos, instituição criada pelos Acordos de Paz, em uma mensagem pública em 27 de março de 1993, finalizava com um “chamado ao governo da República, aos diferentes setores políticos, às Forças Armadas e às instituições da República para que as conclusões e recomendações do Informe da Comissão da Verdade fossem processadas em uma perspectiva ética e histórica, como uma opção necessária para afirmar a paz, como um passo indispensável para a efetiva reconciliação e como um ponto de busca comum de uma sociedade democrática”, ressaltando que “as medidas que forem adotadas com relação as suas disposições devem preservar uma das mais importantes conquistas do processo de paz: a vocação e o compromisso pela conciliação, pelo consenso nacional e pela concertação de todas as forças políticas e sociais”.

Em El Salvador a verdade foi conhecida e não encoberta, e as medidas que foram tomadas posteriormente foram encaminhadas para assegurar a existência de um Estado democrático e em paz, como única forma de preservar os direitos humanos. A Lei de Anistia Geral para a Consolidação da Paz perseguia estes fins. A prova do êxito dos esforços logrados em El Salvador a favor da reconciliação nacional é notória²⁰.

Algumas ONGs de direitos humanos mantêm-se ativas, tratando de abrir caminhos que permitam investigar e julgar os responsáveis pelas violações de direitos humanos. Nessa busca, apoiaram-se, entre outras coisas, nas decisões do Sistema Interamericano. O *Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana* (IDHUCA), em uma denúncia penal apresentada perante o procurador geral em março de 2000, solicitou que se promovesse uma ação penal contra vários militares salvadorenhos, entre eles, o ministro da Defesa e o presidente da República, no momento

20 CIDH, Informe 37/00, caso 11.481, monseñor Óscar Arnulfo Romero e Galdamez, El Salvador, 13 de abril de 2000.

da ocorrência dos fatos. Na denúncia juntaram o Informe da Comissão da Verdade e o Informe da Comissão Interamericana, entre outros diversos argumentos que sustentam que o Sistema Interamericano já estabeleceu a incompatibilidade entre as leis de anistia e a Convenção Americana de Direitos Humanos²¹.

Entretanto, as conclusões do Informe da Comissão da Verdade sobre a impossibilidade de que nesta matéria se possa fazer justiça em El Salvador permanecem vigentes. A CIDH realizou outras audiências, porém a resposta do Estado é a mesma, segue sem abrir nenhuma possibilidade de cumprir as recomendações da CIDH.

2.2. Uruguai

O Uruguai é um dos países onde o Sistema Interamericano tem pouca presença tanto institucional como na sociedade civil²². A CIDH nunca realizou uma visita *in loco* ao Uruguai. É, também, o país da América Latina com menos casos em trâmite perante a Comissão. Por conseguinte, não é de se estranhar que as decisões da Comissão com relação às leis de anistia tenham tido tão pouco ou nenhum impacto no ordenamento jurídico ou político do país.

A lei de anistia —Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado— foi aprovada em 22 de dezembro de 1986 e referendada por um referendo popular em 16 de abril de 1989. Tal lei impediu de processar e condenar militares e policiais que sequestraram, torturaram, violaram, assassinaram e ocultaram cadáveres durante o governo de fato.

A Comissão, durante os anos da ditadura no Uruguai, igual ao ocorrido na Argentina e no Chile, recebeu inúmeras denúncias por violações de direitos humanos. No caso 2155, sobre a detenção, prisão e tortura do senhor Enrique Rodríguez Larreta Piera, a Comissão emitiu a Resolução 20/81, na qual resolveu que o Estado uruguaio violou os artigos 1º (Direito à segurança e integridade da pessoa humana) e 25 (Direito contra a detenção arbitrária) da Declaração Americana dos

21 Em parte de seu escrito, o IDHUCA expressou: “Com base no anterior, pode-se averiguar que as conclusões e recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos reafirmam o que já está previsto na lei: o fato de que é totalmente legal e procedente iniciar ação penal respectiva contra as pessoas denunciadas, uma vez que está determinado que não é legal aplicar normas da Lei de Anistia em prejuízo da Convenção”.

22 Conjuntamente com a República Dominicana, esse é o país com menos denúncias perante a CIDH.

Direitos e Deveres do Homem, e recomendou ao governo do Uruguai que: “Disponha de uma investigação completa e imparcial para determinar a autoria dos fatos denunciados e, de acordo com as leis uruguaias, puna os responsáveis por tais fatos”²³. Estas decisões foram tomadas durante a ditadura e não houve nenhuma resposta nem cumprimento por parte do governo uruguaio.

Em 1987, durante o primeiro governo democrático que sucedeu a ditadura, e quando já havia sido aprovada a Lei de Caducidade e ratificada a Convenção Americana de Direitos Humanos, o senhor Enrique Rodríguez Larreta Piera, frente ao não cumprimento das recomendações feitas em 1981, apresentou-se perante a Comissão e solicitou que se “peça ao governo do Uruguai para que se adotem as medidas necessárias para se dar cumprimento, sem perda de tempo, à resolução da Comissão de 1981”. A Comissão decidiu dar curso a esta solicitação e acumulá-la com outros sete casos, para somar um total de 17 vítimas de violações aos direitos humanos.

A Comissão aprovou o Informe em outubro de 1991 e descobriu que o Estado uruguaio havia violado os artigos 1º, 8º e 25 da Convenção Americana, ao não permitir a investigação e sanção aos responsáveis das violações de direitos humanos devido a Lei de Caducidade.

As respostas do Uruguai criticam fortemente a Comissão e embasam sua defesa principalmente na necessidade de encontrar um equilíbrio entre justiça e paz para manter o sistema democrático. Na resposta, o governo expressa, também, sua mais “profunda e enérgica divergência, uma vez que a Comissão desconhece de modo flagrante os esforços do governo e do povo do Uruguai para recuperar —como fizeram— a plena vigência do Estado de Direito na República”. Do mesmo modo, o governo acusou a Comissão de “incompreensão, desconhecimento, desgosto e insensibilidade”. Frente a estas respostas, que não deixaram dúvidas sobre a falta de vontade do governo de cumprir com as recomendações, a Comissão decidiu publicar, em outubro de 1992, o Informe 29/92.

Esta posição do governo do Uruguai manteve-se por vários anos, apesar das mudanças de governo e dos partidos políticos no poder. Na primeira audiência de seguimento perante a CIDH, em outubro de 1997, a posição do governo foi a de continuar com a política de não

23 Aprovado pela Comissão em sua 698ª sessão, em 6 de março de 1981, OEA/Ser.L/V/II.52, doc. 30.

reconhecer as recomendações da Comissão baseando-se, principalmente, na constitucionalidade da lei de anistia e na importância de haver sido referendada mediante um referendo nacional.

Em 1º de março de 2005 assumiu a presidência do Uruguai o doutor Tabaré Vázquez. Em seu discurso de posse perante a Assembléia Geral do Poder Legislativo, expressou seu “compromisso de promover uma política ativa em matéria de direitos humanos” e reconheceu que “a 20 anos da recuperação da institucionalidade democrática, ainda subsistem, em matéria de direitos humanos, zonas obscuras”. Assim mesmo, anunciou que a Lei de Caducidade não seria modificada: “Reconheçamos também que pelo bem de todos é necessário e possível esclarecê-las [as violações aos direitos humanos] no marco da legislação vigente, para que a paz instale-se definitivamente no coração dos uruguaios”. A política do novo governo foi a de avançar na busca da verdade e da justiça dentro das sérias restrições que lhe impunham a Lei da Caducidade.

A vontade de ter uma política ativa em matéria de direitos humanos abriu a porta para que os grupos de direitos humanos explorassem, novamente, a possibilidade de avançar no cumprimento das recomendações da CIDH no Informe 29/92. O *Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay* (Ielsur) solicitou uma audiência perante a CIDH, que ocorreu em 17 de outubro de 2005, e uma segunda audiência em 10 de março de 2006. Em ambas o governo modificou substancialmente sua política de rechaço às conclusões do Informe 29/92 e expressou que aceitava o convite para a audiência da CIDH “com o propósito essencial de dar ênfase na informação sobre desenvolvimentos substanciais com relação ao cumprimento das recomendações formuladas ao governo de meu país no Informe 29/92”²⁴. Igualmente foi sustentado que o novo governo buscava dar uma “mudança fundamental”, um “giro sem precedentes”, na política do Estado uruguaio com relação a este tema.

As expressões do novo governo foram acompanhadas por algumas iniciativas destinadas a esclarecer as violações aos direitos humanos cometidas durante a ditadura, como a busca dos restos humanos em destacamentos militares e a limitação do alcance da Lei de Caducidade. Mais além destas conquistas sem precedentes, tal lei continua sendo um

24 Apresentação do embaixador do Uruguai Juan Enrique Fischer na audiência pública perante a CIDH, ocorrida em Washington, D.C., em 17 de outubro de 2005.

obstáculo intransponível na busca de justiça pelas violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura.

2.3. Argentina

O mandato da CIDH para receber denúncias sobre violações de direitos humanos permitiu-lhe não somente conhecer a respeito desses casos de maneira individual, como também, com bastante precisão, conhecer a respeito das situações de violações massivas aos direitos humanos. Isto lhe facilita atuar com rapidez, alertando a comunidade internacional sobre uma situação que mereça atenção imediata e assim evitando que as violações massivas de direitos humanos continuem. Esta função, conhecida como “*alerta temprana*” é, possivelmente, a principal função da CIDH, já que permite desde cedo a participação da comunidade internacional para frear violações de direitos humanos.

Neste contexto, a análise sobre o impacto da CIDH na Argentina não pode ignorar as atuações da Comissão na década de 1970, tanto na recepção de denúncias, como em sua visita *in loco* realizada em 1979. Em poucos casos pode-se ver com tanta clareza o impacto do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. A CIDH cumpriu sua importante função na Argentina, desde o começo das violações massivas e sistemáticas até a decisão final da Corte Suprema da Argentina em 2005. Durante 30 anos, a Comissão, a Corte, os grupos de direitos humanos e o Estado se entrecruzaram em um diálogo, nem sempre amistoso, que permitiu que uma situação que afeta o próprio centro do fortalecimento do Estado de Direito, se resolvesse com base em critérios jurídicos sólidos aceitados pela comunidade internacional.

A grande quantidade de denúncias recebidas em meados dos anos 70 e o tipo de violações denunciadas foi um dos fatores que levou a CIDH a realizar uma visita *in loco* na Argentina em setembro de 1979, que teve um efeito muito importante, tanto na ditadura, que começou a perceber que a impunidade com que atuavam podia ter limites, quanto para milhares de pessoas que viram na Comissão a oportunidade de que suas denúncias fossem escutadas, uma vez que internamente todas as portas haviam se fechado. O informe da visita permitiu que a comunidade internacional tomasse conhecimento das violações massivas e sistemáticas cometidas durante a ditadura e obrigou o governo militar a responder internacionalmente pelas violações aos direitos humanos.

As denúncias, a visita *in loco* e o informe, permitiram à Comissão ter um conhecimento muito próximo a respeito da difícil situação que vivia a Argentina, assim como permitiu alcançar grande legitimidade perante a comunidade internacional, os governos argentinos posteriores a ditadura e, sobretudo, perante os milhares de argentinos. Esta legitimidade tornou possível que anos depois as vítimas dessas violações aos direitos humanos procurassem novamente a Comissão para que decidisse sobre a compatibilidade das leis de anistia com a Convenção Americana.

A partir de 1987, a Comissão começou a receber petições nas quais se denunciava que as leis de anistia²⁵ violavam a Convenção Americana. De maneira específica, mencionava-se que a sanção e a aplicação dessas leis violavam, entre outros, o direito de proteção judicial, consagrado no artigo 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos.

A resposta do governo buscou, por um lado, evitar que a Comissão encontrasse a “nova democracia” como violadora dos direitos humanos, porém, ao mesmo tempo, devido principalmente ao prestígio da CIDH na Argentina, decidiu não enfrentar a Comissão. O governo, liderado nesse momento pelo presidente Menem, argumentou que a Argentina era o país que melhor havia confrontado o “difícil problema” de encontrar soluções para as violações aos direitos humanos do passado, e que foram as instituições democráticas e “os próprios setores nacionais afetados” que encontraram as soluções fundadas na urgente necessidade de reconciliação nacional e consolidação do regime democrático. O governo fez referência a todas as atividades realizadas tanto durante sua gestão quanto no governo anterior do presidente Alfonsín e mencionou a *Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas* (CONADEP) e as diferentes leis e decretos que buscaram, mediante indenizações, benefícios e pensões, reparar as vítimas e familiares dessas graves violações.

A Comissão, depois de fazer um importante reconhecimento dos esforços dos governos argentinos posteriores a ditadura, para buscar soluções para as violações do passado, aprovou o Informe 28/92, no qual apresenta violações aos artigos 1º, 8º e 25 da Convenção Americana e recomenda ao governo argentino esclarecer os fatos e individualizar os

25 Refiro-me a Lei 23.492 promulgada em 24 de dezembro de 1986 e a Lei 23.521 promulgada em 8 de junho de 1987, conhecidas como Leis da Obediência Devida e Ponto Final.

responsáveis pelas violações aos direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar²⁶.

Um dos principais desafios do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é a falta de vontade política para cumprir recomendações e decisões, tanto da Comissão quanto da Corte. Ainda assim, a capacidade de continuação da Comissão para com seus próprios informes para exigir seu cumprimento é muito limitada, principalmente por razões orçamentárias. O Informe 28/92 não foi uma exceção, o Estado argentino não cumpriu as recomendações da Comissão.

Foi necessário passar três anos para que, graças ao trabalho de peticionários individuais, em acordo com grupos de direitos humanos argentinos e internacionais, o Sistema Interamericano e o Estado argentino iniciassem um processo que não somente teria um impacto importante na Argentina, como também modificaria o procedimento de seguimento dos casos perante a Comissão Interamericana. Em 19 de junho de 1995, a Comissão recebeu petição em que solicitava a reabertura do Informe 28/92, com base em novos fatos que haviam ocorrido na Argentina²⁷. Estes se referiam às declarações públicas de oficiais das Forças Armadas que reconheciam as violações ocorridas durante a ditadura. No início, a Comissão foi relutante a reabrir o caso, mas os peticionários solicitaram em muitas oportunidades uma audiência perante a Comissão para expor os novos fatos. Finalmente, em 9 de outubro de 1996, a Comissão autorizou uma audiência de seguimento²⁸. Depois desta audiência, a Comissão continuou realizando outras, correspondentes ao Informe 28/92, promovendo um importante espaço de diálogo entre a sociedade civil e o Estado.

26 Possivelmente, considerando a similitude dos fatos denunciados, os artigos da Convenção que não foram cumpridos e o impacto político que a decisão poderia ter sobre os governos, a Comissão aprovou o Informe 28/92 conjuntamente com o Informe 29/92 contra Uruguai, e o Informe 26/92 contra El Salvador, onde também foram encontradas violações à Convenção Americana em virtude da aplicação das leis de anistia.

27 A representação inicial foi enviada pelos doutores Rodolfo María Ojea Quintana, Tomás María Ojea Quintana e Alicia Beatriz Oliveira. Posteriormente se agregariam a esta petição a doutora María Elba Martínez Humán, *Rights Watch/Américas*, o Centro para a Justiça e o Direito Internacional (Cejil), o *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS) e o *Servicio Paz y Justicia* (Serpaz).

28 Neste mesmo período de sessões, a Comissão também aprovou uma audiência de instrução sobre o caso da Colômbia. Estas duas audiências são as primeiras em que a Comissão começa a dar seguimento a seus casos por meio de audiências.

O “diálogo” entre o Estado argentino e os grupos de direitos humanos não se esgotaria aí. Em outubro de 1998, a senhora Carmen Aguiar de Lapacó e nove organizações de direitos humanos apresentaram uma petição para a Comissão, fundamentada na recusa das autoridades argentinas diante da solicitação da senhora Lapacó para que se determine o ocorrido com sua filha Alejandra Lapacó²⁹. Depois que a CIDH declarou o Informe admissível³⁰, a Comissão colocou-se à disposição das partes para dar início a uma solução amistosa.

Em fevereiro de 2000, o governo argentino firmou um Acordo de Solução Amistosa³¹ com a senhora Lapacó, no qual se comprometia a aceitar e garantir o direito à verdade, entendido como o esgotamento de todos os meios para alcançar o esclarecimento sobre o sucedido com pessoas desaparecidas. Em segundo lugar, o governo argentino se comprometia a que todos os casos de averiguação da verdade sobre o destino das pessoas desaparecidas passavam a ser de competência exclusiva de Câmaras Nacionais, no âmbito criminal e correcional de todo o país. Desta maneira, conseguia-se uma maior coerência nas decisões sobre esta mesma matéria que, até o momento, se encontrava descentrada em diferentes julgamentos. Em terceiro lugar, o governo argentino comprometia-se a destinar, dentro do Ministério Público, um grupo de promotores *ad hoc* para que trabalhassem nas causas de busca da verdade e do destino final de pessoas desaparecidas. Com este acordo, almejava-se não somente contar com maior apoio para a realização das investigações, como também que um grupo de promotores se especializasse nesta matéria e facilitasse as investigações.

Paralelamente às apresentações e audiências perante a CIDH, os grupos de direitos humanos reclamaram perante a justiça argentina a nulidade das leis de anistia. Entre os argumentos utilizados para sustentar sua posição estão as decisões da Comissão, em particular o Informe 28/92 e, a partir do ano 2001, o caso Barrios Altos da Corte Interamericana³².

29 Em 16 de março de 1977, doze homens armados entraram no domicílio da senhora Lapacó e levaram Alejandra Lapacó, Marcelo Butti Arana, Alejandro Aguiar e a senhora Lapacó para uma prisão denominada *Club Atlético*. Em 19 de março de 1977 a senhora Lapacó e seu sobrinho Alejandro Aguiar Arévalo foram liberados. A senhora Lapacó realizou diversas incursões para tentar encontrar Alejandra, sem qualquer resultado.

30 CIDH, Informe 70/99, Caso 12.059, Carmen Aguiar de Lapacó, 4 de maio de 1999.

31 CIDH, Informe 21/00, Caso 12.059, Carmen Aguiar de Lapacó, 29 de fevereiro de 2000.

32 *Infra*, p. 242.

Todos estes esforços dariam bons resultados. Em 14 de junho de 2005, na ação do *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS) sobre o desaparecimento do casal *Poblete*, a Corte Suprema de Justiça argentina resolveu que as leis de obediência devida e ponto final são “inaplicáveis a estes delitos porque não lhes contemplaram ou, no caso de serem aplicáveis, são inconstitucionais, porque se as contemplaram, violaram o direito internacional consuetudinário vigente ao tempo da promulgação [...] aquelas leis [obediência devida e ponto final] são inaplicáveis aos delitos de lesa-humanidade ou são inconstitucionais caso sejam aplicáveis aos delitos deste tipo. Em ambas as hipóteses resultam inaplicáveis”.

Para chegar a essa decisão, que teve e terá conseqüências na Argentina³³ e na região, a Corte Suprema embasou grande parte de sua sentença nos ditames da Comissão e da Corte Interamericanas. Um simples dado numérico revela a influência dos órgãos do Sistema Interamericano na decisão da Corte: das 125 folhas da parte principal da decisão, 63 fazem referência às decisões da Comissão ou da Corte.

A sentença começa com a menção ao Informe 28/92 da Comissão e informa que a partir desse momento havia sido estabelecido que as leis de anistia violavam a Convenção Americana, motivo pelo qual o Estado argentino deveria ter adotado “as medidas necessárias para esclarecer os fatos e individualizar os responsáveis”. Entretanto, continua a Corte Suprema, a recomendação da Comissão não deixava claro se para se conseguir o “esclarecimento” dos fatos eram suficientes os julgamentos da verdade ou se era necessário, ainda, privar as leis de todos os seus efeitos. Esse vazio, a critério da Corte Suprema argentina, é preenchido pela Corte Interamericana com o caso *Barrios Altos*, quando expressamente sustenta que “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 pelas graves violações aos direitos humanos”. A raiz desta decisão da Corte Suprema argentina começou a abrir vários casos contra pessoas acusadas de graves violações aos direitos humanos durante a ditadura³⁴.

33 Após esta decisão foram abertos vários casos por crimes de lesa-humanidade contra pessoas que haviam sido beneficiadas por leis de anistia.

34 Na data de fechamento deste artigo, 261 pessoas se encontram presas por delitos de lesa-humanidade.

2.4. Peru

Peru e Argentina são os casos em que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos —tanto a Comissão como a Corte— tiveram um papel fundamental, ao deixar sem efeito as leis que amparavam os responsáveis pelas violações de direitos humanos. Em particular, o caso peruano é relevante porque, pela primeira vez, um caso sobre a compatibilidade das leis de anistia com a Convenção Americana chega a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Tanto os casos da Argentina, assim como os do Peru, têm em comum a CIDH como ator de destaque nos momentos críticos de ambos os países. A visita da CIDH na Argentina em 1979 e no Peru em 1998 foram ritos que modificaram o rumo de ambos os processos. Por um lado, permitiram que a comunidade internacional escutasse, da parte do órgão principal da OEA em matéria de direitos humanos, qual era a realidade que se vivia em ambos os países e o que o regime no poder pretendia ocultar. Por outro lado, fortaleceram os organismos de direitos humanos locais, constantemente desacreditados por ambos os regimes, ao oferecer a eles um espaço importante para apresentar suas denúncias e, na sequência, legitimá-las perante a comunidade internacional. Assim, deu esperança às vítimas das violações de direitos humanos e seus familiares, que souberam que todos os esforços para que saber a verdade e se fazer justiça não foram em vão, e que na Comissão podiam encontrar um último recurso que lhes era negado em seus próprios países.

No começo dos anos 90, a Comissão começou a receber denúncias sobre execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados. Entre todas elas, os casos de *La Cantuta* e *Barrios Altos* são os mais emblemáticos para o Sistema Interamericano, não somente pela gravidade dos fatos, como também por seus efeitos, tanto no processo político interno peruano como no fortalecimento do Estado de Direito da região. O contexto em que foram aprovadas as leis de anistia 26.479 e 26.492 foi o de evitar que os responsáveis pelas graves violações ocorridas em *La Cantuta* e *Barrios Altos* fossem julgados.

A Comissão recebeu a denúncia sobre o caso *La Cantuta* em julho de 1992. Na petição, denunciava-se a tortura e a execução extrajudicial de um professor e de nove estudantes da *Universidad Enrique Guzmán y Valle*, localizada em La Cantuta, Lima. Depois de vários processos paralelos na jurisdição penal e militar peruana, carregados de numerosas irregularidades para que o processo tivesse continuidade na jurisdição

militar, em 3 de maio de 1994, o Conselho Supremo de Justiça Militar (CSJM) proferiu uma sentença na qual condenou oito integrantes do exército peruano.

Em 14 de junho de 1995, surpreendentemente, a maioria do Congresso aprovou a Lei 26.479, com a qual anistiou o pessoal militar, policial e civil envolvido nas violações de direitos humanos, cometidas desde 1980 até a data da promulgação da lei. Duas semanas depois, em 28 de junho, aprovou-se a lei de “interpretação” da lei de anistia. A lei 26.492 ampliou os fundamentos da lei de anistia e proibiu a revisão judicial. Finalmente, em 15 de julho de 1995, o CSJM concedeu a liberdade a todos os condenados pela matança ocorrida em La Cantuta.

A partir desse momento, o governo peruano, em sua defesa perante a CIDH, argumentou, entre outras coisas, que as leis de anistia ajustam-se à Constituição peruana; que não é facultado à Comissão solicitar a revogação de tais leis; que ambas as normas foram aprovadas pelo Congresso da República no exercício das funções que a Constituição política lhe conferiu; e que formam parte da política de pacificação iniciada pelo Estado peruano. O caso de Barrios Altos é um caso exemplar para visualizar o funcionamento do Sistema Interamericano em sua totalidade. Analisando o desenvolvimento do caso, vemos como a sociedade civil, os Estados, a Comissão e a Corte podem participar de um diálogo que, finalmente, culmina no benefício não somente das vítimas ou familiares que apresentaram o caso, como também no fortalecimento do Estado de Direito de toda a região.

Dias depois da lei de anistia ter sido aprovada pelo Congresso peruano, a Coordenadora Nacional de Direitos Humanos do Peru apresentou perante a Comissão Interamericana o caso Barrios Altos³⁵. A denúncia referia-se à execução de 15 pessoas por parte de um esquadrão da morte, denominado Grupo Colina, integrado por membros do exército peruano vinculado com a inteligência militar. Devido à debilidade do Estado de Direito no Peru durante o governo de Fujimori, a Comissão enviou vários casos para a Corte Interamericana que tinham relação direta com os problemas estruturais da democracia peruana, relacionados a execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, tribunais militares, liberdade de expressão, devido processo legal, justiça, etc. O caso Barrios Altos, que buscava a declaração de incompatibilidade com a Convenção,

35 Exatamente em 30 de junho de 1995.

ratifica e aprofunda a jurisprudência anterior da Comissão. Finalmente, a Corte resolveu:

(...) são inadmissíveis as disposições de anistia, as disposições de prescrição e o estabelecimento de excludentes de responsabilidade que pretendam impedir a investigação e a sanção dos responsáveis pelas graves violações aos direitos humanos, tais como tortura, execuções sumárias extralegais ou arbitrárias, e desaparecimentos forçados, todas proibidas por infringir os direitos reconhecidamente inderrogáveis pelo direito internacional dos direitos humanos³⁶.

Por conseguinte, a Corte resolveu “declarar que as leis de anistia 26.479 e 26.492 eram incompatíveis com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e carecem de efeitos jurídicos”. Assim, decidiu que o Estado deveria investigar e sancionar os responsáveis pelas violações.

Apesar de a Corte referir-se em algumas partes da sentença a leis de anistia e em outras a leis de autoanistia, fica claro que a incompatibilidade com a Convenção Americana existe em qualquer dos casos, sempre e quando se apresentem os requisitos que impedem a investigação e a sanção dos responsáveis de graves violações aos direitos humanos. Os votos concorrentes do juiz Sergio García Ramírez na sentença, sobre reparações em Castillo Páez e Barrios Altos, e a do juiz Antonio Cançado Trindade, em Barrios Altos, vão nessa direção³⁷.

O governo de Fujimori não tinha nenhuma vontade política de cumprir com as recomendações da Comissão ou com as decisões da Corte. Suas respostas nos casos individuais, suas apresentações nas audiências perante a Comissão e seus discursos perante os órgãos políticos da OEA, buscaram em todo momento limitar a capacidade do Sistema Interamericano para cumprir os mandatos de proteger os direitos humanos dos habitantes do hemisfério. Essa política alcançou sua máxima expressão com a resolução legislativa do Congresso da República em 8 de julho de 1999, ao retirar o reconhecimento da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Frente a esta decisão do

36 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Barrios Altos vs. Peru, sentença de 14 de março de 2001, Série C, núm. 75, § 41.

37 Assim também foi interpretada pela Suprema Corte de Justiça Argentina, na ação sobre o desaparecimento do casal Poblete. Ver *supra*, p. 239.

governo Fujimori, a Corte Interamericana resolveu, dois meses depois, que “a pretendida retirada, com efeitos imediatos, pelo Estado peruano, da declaração de reconhecimento da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direito Humanos, é inadmissível”³⁸.

Com o fim do governo Fujimori, iniciou-se imediatamente um diálogo frutífero com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos que, sem prejuízo do não-cumprimento com todas as recomendações e decisões dos órgãos do sistema, se manteve. Tanto o governo de Valentín Paniagua quanto o de Alejandro Toledo sustentaram em todo o momento um diálogo com a Comissão e a sociedade civil, orientado a cumprir as recomendações.

Quanto às leis de anistia e a decisão da Corte sobre o caso Barrios Altos, o governo peruano optou por cumprir mediante a sanção de uma resolução do Ministério Público da Nação, na qual se dispõe que todos os promotores que tenham intercedido nos processos em que se aplicaram as leis de anistia, solicitem aos respectivos julgadores a execução da sentença da Corte Interamericana. Finalmente, a Corte Interamericana resolveu, em 22 de setembro de 2005, que “avaliava que a obrigação de dar efeito geral à declaração de ineficácia das leis 26.479 e 26.492 havia sido cumprida por parte do Estado”³⁹.

3. Conclusão

As décadas de 1970 e 1980, e em alguns países a década de 1990, nos deixou um legado do qual é muito difícil sair. As dezenas de milhares de mortos pela repressão estatal são irrecuperáveis e insubstituíveis. Se queremos uma América Latina com um futuro de paz e de democracia, devemos resolver esta história recente. Quando iniciou-se o retorno da democracia na década de 1980, surgiram numerosas vozes que ofereciam alternativas para resolver esse trágico passado. Por motivos alheios a esse trabalho, as vozes que prevaleceram foram as que sustentavam que

38 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Ivcher Bronstein vs. Peru, competência. Sentença de 24 de setembro de 1999, Série C, núm. 54; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso do Tribunal Constitucional vs. Peru, competência. Sentença de 24 de setembro de 1999, Série C, núm. 55.

39 É discutível que a resolução do Ministério Público possa representar, como disse a Corte, o cumprimento da recomendação de declaração de ineficácia das leis de anistia. Mesmo que as leis de anistia careçam de eficácia temporariamente, não foram revogadas, e seguem vigentes, em contravenção com o artigo 2º da Convenção Americana.

a busca da justiça por graves violações aos direitos humanos colocavam em risco as transições para a democracia. Por conseguinte, o debate político centrou-se na necessidade de eleger entre democracia e justiça, assumindo que era impossível fazer justiça sem que as novas democracias desmoronassem.

Porém, as vozes das vítimas e de seus familiares não seriam silenciadas tão facilmente. As buscas incansáveis por justiça golpearam todas as portas, recorreram a todos os caminhos, e quando não os havia, construíram. A Comissão foi um desses. Desde os anos 70 até o presente, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, junto com os habitantes do continente, tem sido um ator chave ao cumprir sua função principal de proteger os direitos humanos. Por alguns momentos, essa função foi exercida mediante a denúncia das violações e pelo enfrentamento às ditaduras que, *per se*, violavam os direitos humanos. Uma vez numa democracia, a Comissão dialogou com os Estados e sociedades para encontrar soluções para o legado deixado pelas ditaduras.

As leis de anistia representaram e representam um dos principais desafios para a democracia da América Latina. Nos países analisados neste trabalho, tais leis exemplificam a negação da justiça ou, se assim se preferir, a garantia da impunidade. A Comissão, desde seus primeiros casos, tem ressaltado o valor da justiça como componente essencial do Estado de Direito. Em centenas de casos da Comissão, e desde a primeira sentença da Corte, os órgãos do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos têm encontrado nos artigos 8º e 25 da Convenção Americana um dos principais pilares do Estado de Direito. As graves violações dos direitos humanos não poderiam estar alheias a essa análise.

Em todos os casos revisados, a resposta dos Estados perante a Comissão foi principalmente política: o governo da Argentina disse que não se tratava de “soluções fundadas na urgente necessidade de reconciliação nacional e na consolidação do regime democrático”; o do Peru assinalou que “ambas as normas foram aprovadas pelo Congresso da República no exercício de suas funções que a Constituição política lhe confere, e formam parte da política de pacificação iniciada pelo Estado peruano”; El Salvador afirmou que “as medidas que tomadas posteriormente foram encaminhadas a assegurar a existência de um Estado democrático e em paz, como única forma de preservar os direitos humanos. A Lei de Anistia Geral para Consolidação da Paz perseguia esses fins”; e, por último, o

Uruguai sustentou que “a justiça é um valor, mas também o é a paz. Não é possível sacrificar a paz para fazer justiça”.

O debate sobre as opções entre paz, justiça ou reconciliação é um debate que não se esgotou e é atual na região. A Comissão Interamericana fez uma importante contribuição ao insistir na necessidade de que se faça justiça pelas graves violações de direitos humanos. A partir deste momento, a justiça não é mais uma variável que pode ser sacrificada pelo suposto benefício de se alcançar a paz ou a estabilidade democrática. No entanto, isto não significa que as anistias não possam ser utilizadas como ferramentas jurídicas e políticas para obter acordos que favoreçam a consolidação democrática e a busca da paz. As anistias continuarão sendo um valioso instrumento de negociação política, porém os líderes, no momento de negociá-las, devem levar em consideração os padrões desenvolvidos pelo direito internacional dos direitos humanos nas últimas décadas. Na construção desses padrões, o trabalho que se desenvolveu na Comissão Interamericana contribuiu significativamente para garantir que questões essenciais, como o direito à verdade e a um recurso perante a justiça, não possam ser ignoradas.

Ainda assim, ainda resta muito a fazer. Apesar de a CIDH ter contribuído muito para deixar sem efeito jurídico as leis de anistia na Argentina e no Peru, também é certo que, no caso da Argentina, essa conquista foi alcançada treze anos depois de aprovado o Informe da Comissão. No caso do Peru, não fosse pelo fim do regime Fujimori-Montesinos, é difícil supor se alguma mudança teria sido alcançada; enquanto que nos casos do Uruguai e de El Salvador ainda as decisões da CIDH ainda estão longe de ser cumpridas.

Hoje em dia, para cumprir com as decisões da Comissão e da Corte é necessário contar com a vontade política dos governos de levar a cabo suas obrigações internacionais. É de se esperar que chegue o momento em que os Estados as cumpram sem que isso dependa de vontade política. Para isso é necessário que o direito internacional e o direito interno, como partes integrantes de um direito único, tenham um diálogo mais fluído que permita que, mediante disposições de ordem interna, sejam implementadas as decisões dos organismos internacionais, sem prejuízo da vontade dos governos da vez. Enquanto se siga dependendo da vontade política, inevitavelmente os avanços serão tão efêmeros como os governos que os impulsionam.

Ainda assim, os casos analisados demonstram que a vontade política deve ser auxiliada por um impulso da sociedade civil. Em alguns casos, as organizações de direitos humanos foram fatores determinantes na busca da justiça pelas violações dos direitos humanos. Os casos do Peru e da Argentina mostram como o diálogo entre Estado, sociedade civil e CIDH permitiram deixar sem efeito as leis de anistia. Por outro lado, nos casos do Uruguai e de El Salvador, observa-se a ausência de vontade política por parte dos Estados para cumprir com suas obrigações internacionais, mas também uma menor participação da sociedade civil, ou uma combinação de ambos.

Em definitivo, desde as primeiras recepções de denúncias de violações de direitos humanos no início da década de 1970, até a recente decisão da Corte Suprema Argentina sobre a nulidade das leis de anistia, a CIDH impulsionou um processo de fortalecimento do Estado de Direito na região, ao insistir na obrigação dos Estados de fazer justiça pelas violações de direitos humanos do passado.