

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IARA ROCHA GUIMARÃES

**ATIVISMO NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: A
MOBILIZAÇÃO PERUANA COMO OUTLIER NOS CASOS DE JUSTIÇA DE
TRANSIÇÃO**

UBERLÂNDIA
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IARA ROCHA GUIMARÃES

Ativismo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a mobilização peruana como outlier nos casos de justiça de transição

Dissertação apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Linha de Pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais

Orientadora: Profª. Dra. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

G963a
2019 Guimarães, Iara Rocha, 1994-
 Ativismo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos [recurso eletrônico] : a mobilização peruana como outlier nos casos de justiça de transição / Iara Rocha Guimarães. - 2019.

 Orientadora: Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini.
 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.
 Modo de acesso: Internet.
 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.640>
 Inclui bibliografia.
 Inclui ilustrações.

 1. Relações Internacionais. 2. Direitos humanos - Peru. 3. Direitos humanos - Peru - Sociedades, etc.. 4. Peru - Política e governo. I. Ramanzini, Isabela Gerbelli Garbin, 1984- (Orient.) II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Gerlaine Araújo Silva - CRB-6/1408

IARA ROCHA GUIMARÃES

Ativismo no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a mobilização peruana como outlier nos casos de justiça transicional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Linha de Pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais

Banca Examinadora:

Orientadora: Profa. Dra. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini
Universidade Federal de Uberlândia

Membro: Profa. Dra. Cristine Koehler Zanella
Universidade Federal do ABC

Membro: Profa. Dra. Marrielle Maia Alves Ferreira
Universidade Federal de Uberlândia

Membro Prof. Dr. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues
suplente: Universidade Federal do ABC

Membro Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Junior
suplente: Universidade Federal de Uberlândia

AGRADECIMENTOS

A pesquisa acadêmica é um trabalho árduo, solitário e, às vezes, incompreendida no processo e admirada no resultado. Esta dissertação é fruto de alguns anos de estudo e muita dedicação, e embora seja de minha inteira autoria e responsabilidade, sua concretização não se efetivaria sem o imensurável apoio de muitas pessoas, a quem manifesto minha gratidão.

Aos meus avós pelo exemplo de força e determinação, mas principalmente por terem formado as famílias que tanto tenho orgulho de fazer parte. Meus pais, irmãos e toda minha família por compreenderem e respeitarem minha dedicação aos estudos.

À minha orientadora, Profa. Dra. Isabela Garbin, a quem muito admiro. Seu apoio e considerações foram muito importantes em minha trajetória.

À professora Dra. Marrielle Maia, quem despertou em mim o interesse pela pesquisa científica. Agradeço pelos ensinamentos que me tranquilizavam e abriam novos horizontes de investigação a cada encontro.

À amiga e parceira de sempre Thaís Delarisse, com quem comecei as pesquisas sobre o SIDH, agradeço pelas leituras atentas e opiniões sinceras, mas principalmente pelo companheirismo e incentivo nos momentos mais desafiadores.

Aos amigos pelas palavras de conforto, pela torcida e por entenderem minhas ausências, que não foram poucas, durante a consecução desta pesquisa.

Aos professores Dr. Áureo de Toledo Gomes e Dra. Marrielle Maia pelas produtivas considerações quando do exame de qualificação;

Ao Prof. Dr. Bruno Boti Bernardi, cujos comentários foram de grande valia na elaboração desta dissertação.

Ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) pela concessão de apoio financeiro durante parte do curso de mestrado.

Ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da UFU, à secretaria do PPGRI e em especial aos professores pelas contribuições e conselhos.

RESUMO

A partir do comparativo realizado apenas entre os países sul-americanos, nota-se que o Peru é o Estado com maior número de casos de violações de direitos humanos processados pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) na região. Isso se explica, em grande medida, devido ao interesse e à particular organização da sociedade peruana para denunciar os crimes cometidos ao longo do conflito armado interno e do governo Fujimori com vistas a alcançar mudanças políticas relativas aos direitos à verdade e à justiça denegadas entre 1980 a 2000. Para tanto, essa pesquisa será norteadas pelos seguintes questionamentos: por que e como as vítimas e familiares se mobilizaram para denunciar ao SIDH os casos de violação de direitos humanos ocorridos entre os anos de 1980 até 2000 no Peru? Há um padrão nos argumentos utilizados e nos objetivos pretendidos pelos indivíduos nas petições? Para respondê-los, a análise será concentrada na mobilização realizada pelos particulares nos casos peruanos levados ao SIDH e será feita por meio de pesquisa teórico-empírica. O *process-tracing* será utilizado como aporte metodológico para analisar as razões que fizeram com que os particulares fossem melhores sucedidos em acionar e ter seus casos analisados pelo SIDH em comparação às ONGs domésticas e internacionais que, de acordo com a literatura, deveriam ser as mais exitosas em decorrência de sua expertise.

Palavras-Chaves: SIDH; Peru; Mobilização civil; Justiça de transição.

ABSTRACT

Based on the comparison made only between the South American countries, it is noted that Peru is the State with the highest number of cases of human rights violations processed by the Inter-American System on Human Rights (IASHR) in the region. This is largely due to the interest and particular organization of Peruvian society to denounce the crimes committed during the internal armed conflict and the Fujimori government as a way to achieving political changes regarding the rights to truth and justice denied between 1980 to 2000. This research will be guided by the following questions: why and how did the victims and their families mobilize to report to the IASHR cases of human rights violations that occurred between 1980 and 2000 in Peru? Is there a pattern in the arguments used and in the goals sought by individuals in petitions? To answer them, the analysis will be concentrated on the mobilization carried out by individuals in Peruvian cases brought to the IASHR and will be done through theoretical-empirical research. Process-tracing will be used as a methodological contribution to analyzing the reasons that have made individuals more successful in triggering and having their cases analyzed by the IASHR compared to domestic and international NGOs that, according to the literature, should be the most successful as a result of their expertise.

Key Words: IASHR; Peru; Civil mobilization; Transitional Justice.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 A DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS NA ESFERA INTERNACIONAL: O PAPEL DA MOBILIZAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	18
1.1 OS ATORES NÃO-ESTATAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A AGENDA DE DIREITOS HUMANOS.....	19
1.2 OS DIREITOS HUMANOS SOB O ENFOQUE DA MOBILIZAÇÃO	24
2 O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NAS AMÉRICAS	37
2.1 O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: ÓRGÃOS E FUNCIONAMENTO	39
2.1.1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos	39
2.1.2 Corte Interamericana de Direitos Humanos	43
2.2 A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO SUL-AMERICANA NA PAUTA DO SIDH	46
3 A MOBILIZAÇÃO PERUANA DE DIREITOS HUMANOS: A ATUAÇÃO DOS INDIVÍDUOS NO SIDH.....	70
3.1 ANTECEDENTES CONJUNTURAIS DA MOBILIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO PERU...	71
3.1.1 O regime militar (1968-1980)	72
3.1.2 Os governos democráticos de Fernando Belaúnde e Alan García.....	75
3.1.3 Os anos finais do conflito armado interno e o governo Fujimori.....	79
3.2 A MOBILIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS NO PERU.....	83
3.2.1 A formação da rede doméstica de ativismo no Peru	84
3.2.2 O ativismo no SIDH e os esforços dos peruanos para a proteção dos direitos humanos	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS	109

APÊNDICES	121
APÊNDICE 1 - ROTEIRO DA BASE DE DADOS.....	121
ANEXOS	123
ANEXO 1 – TABELA DOS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS RATIFICADOS PELO PERU.....	123

INTRODUÇÃO

O conflito armado interno¹ que emerge em 1980 marca o início de um extenso e obscuro período na história peruana, que termina apenas em 2000 com o encerramento do governo Fujimori. Os levantamentos realizados pela Comissão Nacional da Verdade do Peru (CVR) constataram que a violência política perpetrada tanto pelos agentes estatais quanto pelos grupos insurgentes foi responsável por cerca de 70.000 mortos e 15.000 desaparecidos, gerando também ao longo dessas duas décadas mais de 600.000 vítimas indiretas (PERÚ, 2003).

A debilidade dos governos, eleitos sob a plataforma de contenção dos ataques subversivos, somada à crise político-institucional que vigorava no país favoreceram em 1990, a eleição de Alberto Fujimori que permaneceu no cargo até 2000. Se, por um lado, o legado deixado por seu governo foi o encerramento do conflito armado interno em 1992; por outro, este feito se deu às custas do aumento exponencial das violações de direitos humanos perpetradas ao longo de sua presidência. Detenções arbitrárias, desaparecimentos forçados, execuções extrajudiciais, tratamentos desumanos e degradantes e a ausência do devido processo legal são alguns dos atos criminosos praticados contra a população peruana naquele período.

Os anos passaram, mas as atrocidades cometidas no regime fujimorista não foram esquecidas, tampouco deixadas impunes. Após um ano de audiências, realizadas em 161 sessões e com a participação de mais de 80 testemunhas, em 7 de abril de 2009 Alberto Fujimori foi condenado pelo Tribunal Criminal Especial da Suprema Corte do Peru a 25 anos de prisão em razão dos crimes de lesa-humanidade cometidos durante seu governo.

A responsabilização penal do ex-presidente peruano repercutiu nas arenas doméstica e internacional, com uma incomparável importância histórica, política e social. Alberto Fujimori foi o primeiro chefe de Estado a ser extraditado de seu país de origem, julgado e condenado pelos crimes que cometeu durante seus mandatos presidenciais no Peru (BURT, 2010). Ao demonstrar a capacidade das instâncias locais de impedir a impunidade de autoridades máximas violadoras de direitos humanos, o caso Fujimori serve de exemplo para os demais países da região, que passaram por situações semelhantes de terrorismo de Estado,

¹ Após anos de ditadura militar (1968-1980), a sociedade peruana retomava a democracia e a população ansiava pelo retorno da liberdade. Não obstante, o país foi tomado por um intenso conflito armado interno, em que se enfrentaram Estado e grupos civis insurgentes – o Sendero Luminoso e o Movimento Revolucionário Túpac Amaru – de 1980 até o início da década de 1990 (BURT, 2011).

para que julguem os perpetradores dos crimes executados e avancem na promoção da justiça de transição.

Com fim da era Fujimori, a sociedade peruana passou por outro processo transicional, presidido por Valentín Paniagua, que foi bastante pressionado pela população para estabelecer mecanismos que garantissem a investigação dos casos, a responsabilização dos culpados e justiça às vítimas. Embora o governo interino tenha propiciado uma janela de oportunidade para a mobilização dos direitos humanos através da retomada das instituições democráticas, é importante ressaltar que, na arena doméstica, vítimas das atrocidades cometidas e seus familiares, ativistas e ONGs de direitos humanos se mobilizaram ao longo de todo o governo de Fujimori para enfrentar as violações de direitos humanos e, mais do que isso, devido à impossibilidade de avançar na busca pela verdade e justiça nas instâncias domésticas, apelaram para organismos internacionais, especialmente o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH)², do qual o Peru é parte³.

Assim, no plano internacional, os órgãos do SIDH pressionaram o Estado peruano para cumprir com suas obrigações diante das normativas internacionais e assumir as responsabilidades pelos crimes cometidos durante o conflito armado interno e o governo de Fujimori. Nesse sentido, a Corte IDH ao julgar o caso Barrios Altos, em 2001, não só condenou o Estado em instância internacional como também abriu espaço para que o mesmo fosse realizado nos tribunais domésticos (CASSEL, 2007).

Na sentença do caso Barrios Altos a Corte IDH ordena a anulação das leis de anistia peruanas, um acontecimento inédito no tribunal, que já havia se pronunciado outras vezes de forma contrária às leis de anistia promulgadas em outros Estados, mas nunca solicitado sua anulação. No Peru, este feito abriu um precedente para que os tribunais domésticos retomassem os julgamentos e condenassem os perpetradores de acordo com a legislação local. Tendo isso em vista, no julgamento de Alberto Fujimori o caso Barrios Altos foi lembrado quando os juízes condenaram o ex-presidente pela criação do Grupo Colina – um destacamento paramilitar responsável por sistemáticas violações de direitos humanos durante seu governo – que agiu no caso em questão e em outros, como o La Cantuta.

² O Sistema Interamericano de Direitos Humanos é formado por dois órgãos de monitoramento: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), os quais serão abordados de forma detalhada no capítulo 2.

³ O Estado peruano é membro da OEA, parte da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH), de 1948, e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), de 1969, que apresenta o marco jurídico para o funcionamento da CIDH. O Estado ratificou a CADH em 1978 e aceitou a jurisdição da Corte IDH em 1981.

Não obstante, mesmo que os organismos jurídicos domésticos tenham protagonizado o julgamento final, uma confluência de fatores internos e externos propiciou os resultados adquiridos neste processo. Além das pressões feitas pelo SIDH e pela sociedade peruana que clamava por justiça, o Estado peruano necessitava demonstrar à comunidade internacional que inaugurava um novo período em sua história, e assim recuperar seu reconhecimento – desgastado pelo legado deixado por Fujimori.

Considerando que o julgamento foi permeado por razões políticas e por um ambiente que exigia, em certa medida, este feito; o mesmo pode ser dito do indulto conferido a Fujimori em 25 dezembro de 2017 pelo então presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK)⁴. Independente das razões que motivaram a ação de PPK, o caso divide opiniões e em fevereiro de 2018, quando foram realizadas pesquisas para medir a opinião pública, 54% das pessoas se manifestaram a favor do indulto enquanto 44% foram contra (IPSOS, 2018). Embora nem sempre as pesquisas de opinião traduzam a real percepção popular, uma avaliação sobre o quadro contemporâneo do Peru, considerando os números divulgados, demonstra que a justiça de transição ainda é um processo inconcluso e que carece de ações concertadas entre a sociedade civil e os organismos internacionais para ser internalizado e concluído.

Devido aos acontecimentos recentes, as vítimas dos crimes perpetrados durante o governo de Fujimori, familiares e ONGs de direitos humanos solicitaram a intervenção da Corte IDH em relação ao indulto. O tribunal, a seu turno, para reforçar o ordenamento de que os responsáveis pelos crimes cometidos devem ser punidos, divulgou que emitiu resoluções de cumprimento de sentença para os casos Barrios Altos e La Cantuta – pelos quais o ex-presidente foi condenado a 25 de detenção (SÁNCHEZ, 2018).

Embora reconhecendo o trabalho desempenhado pelas ONGs para acionar e promover justiça através do SIDH, nesta dissertação a análise enfoca a mobilização de direitos humanos praticada pelos particulares peruanos – entendidos aqui como as vítimas, seus familiares e advogados sem vínculos à escritórios e clínicas – para promover suas demandas no SIDH e alcançar justiça no que se refere aos casos de justiça de transição referentes ao período de 1980 a 2000.

Observando então o perfil do Peru como transgressor das normativas do SIDH e o papel desempenhado pelos atores domésticos e internacionais para proteger os direitos

⁴ Pedro Pablo Kuczynski presidiu o Peru entre 28 de julho de 2016 e 23 de março de 2018, quando renunciou ao cargo após denúncias de envolvimento com corrupção. Em relação ao indulto concedido à Fujimori, noticiou-se que o perdão presidencial foi resultado de manobra política em que a concessão ocorreria em troca da permanência de Kuczynski no cargo, após ameaças de impeachment devido à sua participação em casos de corrupção (FOWKS; CUÉ, 2017).

humanos no país, essa pesquisa é orientada pelas seguintes questões norteadoras: por que e como as vítimas e familiares se mobilizaram para denunciar ao SIDH os casos de violação de direitos humanos ocorridos entre os anos de 1980 até 2000 no Peru? Há um padrão nos argumentos utilizados e nos objetivos pretendidos pelos indivíduos nas petições?

A literatura sobre mobilização de direitos humanos enfatiza o papel crucial que organizações não-governamentais domésticas e/ou internacionais, clínicas de direitos humanos, magistrados e movimentos sociais desempenham, estabelecendo como padrão de sucesso a atuação desses atores para o envio e processo das petições no SIDH (CAVALLARO; BREWER, 2008). Para tanto, o uso do litígio estratégico torna-se indispensável, fazendo com que os casos com maior projeção social sejam escolhidos em detrimento de outros, visando maior impacto e, conseqüentemente, mudanças políticas na arena doméstica. Diferente desses agentes, os particulares ao denunciarem as violações de direitos humanos às instâncias internacionais não atuam de forma estratégica.

Nesse sentido, essa pesquisa parte da hipótese de que os particulares, movidos pelo interesse de alcançar a justiça pelos crimes cometidos, acionam o SIDH e logram êxito em sua empreitada, ou seja, enviam e acompanham as petições até finalizar o processo e alcançar seus objetivos. Essa dinâmica decorre tanto da falta de capacidade das ONGs para processar todas as demandas – que cresciam diante das atrocidades cometidas ao longo do conflito armado interno e do governo de Fujimori – quanto à estratégia de litígio por elas empregada.

Sendo assim, mesmo não recebendo a necessária atenção pelas ONGs e diante dos entraves domésticos que os impedem de alcançar seus objetivos, os particulares encaminham – majoritariamente sem atuação em rede – petições ao SIDH. Eles o fazem a partir dos conhecimentos e informações adquiridos através do trabalho desempenhado pela rede doméstica de direitos humanos e por reconhecer o SIDH como uma instância capaz de solucionar suas demandas.

Apesar da pluralidade de indivíduos que atuam como peticionários no SIDH, tem-se como hipótese de que nos casos peruanos há um padrão de atuação dos particulares que buscam, majoritariamente, a solução do caso individual, embora o resultado possa extrapolar seus interesses e dispor também medidas para promover mudanças políticas e impedir a repetição dos atos.

Desenho de pesquisa

Com o intuito de explicar as estratégias de mobilização de direitos humanos empregadas nos casos peruanos relativos à justiça de transição, será realizada uma análise qualitativa por meio de dinâmica empírica em estudo de caso. A utilização desta abordagem se mostra mais pertinente uma vez que permite ampliar os detalhes sobre o processo de mobilização de direitos humanos em um caso específico, cuja análise pretende compreender as causas que levaram a mobilização peruana assumir uma característica particular, se comparada ao esperado pela literatura em relação ao casos enviados e processados pelo SIDH, na temática sobre justiça de transição.

As informações levantadas sobre a mobilização peruana na CIDH evidenciam que os mecanismos utilizados para acionar o SIDH têm sido bem-sucedidos, tendo em vista o número expressivo de casos já processados, principalmente quando comparado aos outros países da região⁵. Do mesmo modo, os dados empíricos demonstram que a mobilização doméstica contribuiu para a derrubada do regime Fujimori e para a implementação da justiça de transição no país. Entretanto, considerando que o escopo desta pesquisa é compreender como os denunciantes – majoritariamente civis – foram capazes de acionar o SIDH, dada as condicionantes domésticas desfavoráveis, e o porquê de o processo de litigância no Peru diferenciar-se daquele estipulado na literatura, faz-se necessária a reconstrução do processo.

A análise parte do nível empírico para o teórico, em que serão indicados mecanismos causais⁶ para justificar o resultado alcançado. Sendo assim, o *process-tracing* será empregado como aporte metodológico para estudar esse caso, uma vez que permite a elaboração de mecanismos causais que conectam variáveis independentes e resultados. A pesquisa em questão centra-se na análise de um caso, a partir do qual se pretende reunir explicações suficientes sobre um resultado empírico, sendo assim chamado de *explaining outcome process-tracing* (BEACH, PEDERSEN, 2013, p.11-12).

⁵ De acordo com banco de dados do NUPEDH-IERIUFU, entre 1971 e 2015 a CIDH analisou 1209 casos contra os Estados sulamericanos e a Corte IDH, 139. Os números estão assim distribuídos: Argentina (172 na CIDH e 16 na Corte IDH), Bolívia (40 na CIDH e 6 na Corte IDH), Brasil (117 na CIDH e 6 na Corte IDH), Chile (104 na CIDH e 8 na Corte IDH), Colômbia (155 na CIDH e 15 na Corte IDH), Equador (141 na CIDH e 17 na Corte IDH), Paraguai (58 na CIDH e 7 na Corte IDH), Peru (317 na Corte IDH e 37 na Corte IDH); Suriname (19 na CIDH e 6 na Corte IDH), Uruguai (18 na CIDH e 2 na Corte IDH) e Venezuela (68 na CIDH e 19 na Corte IDH).

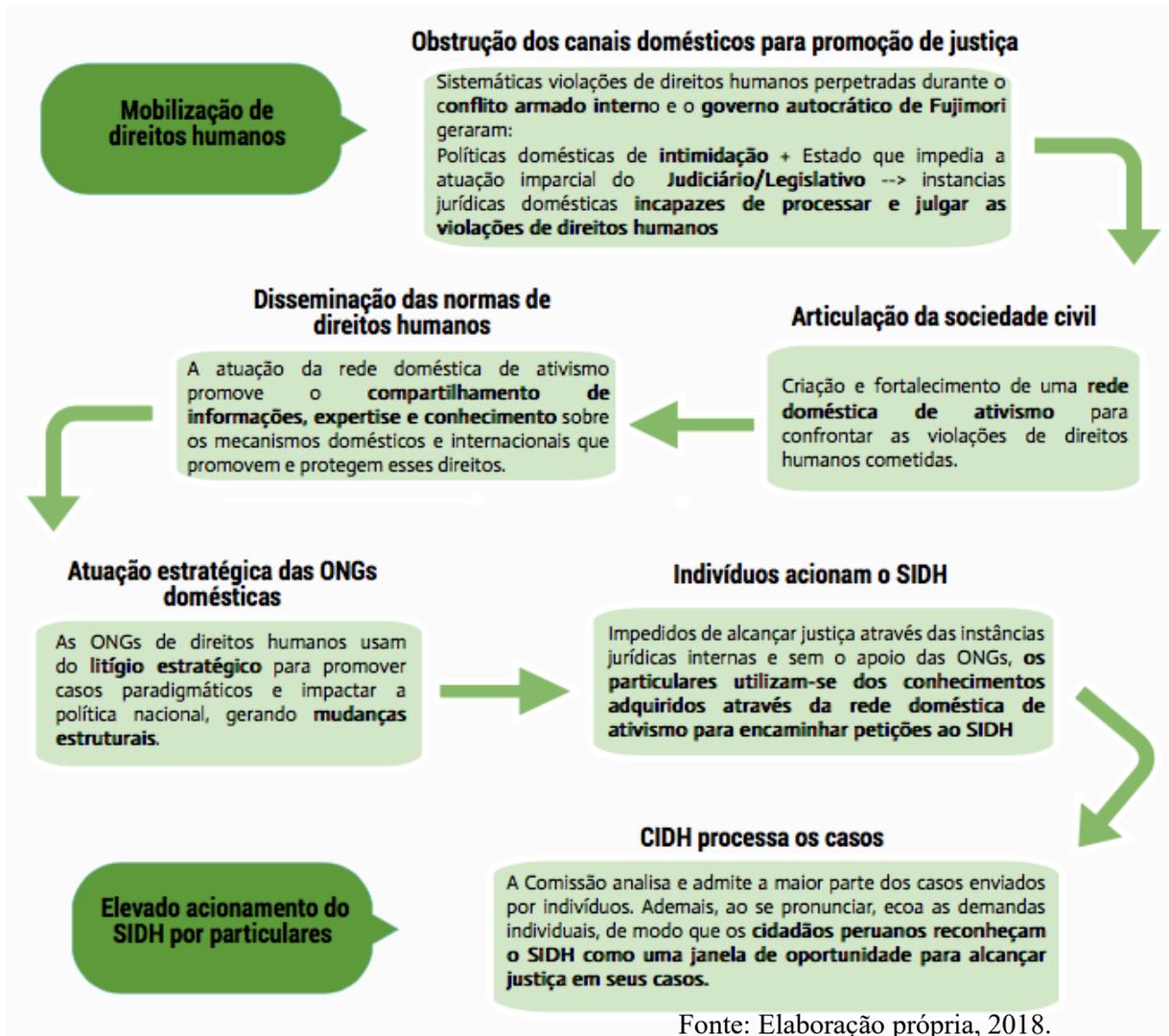
⁶ Entende-se como mecanismo causal “o conjunto de hipóteses que podem explicar alguns fenômenos sociais” (HEDSTRÖM; SWEDBERG, 1998, p.32 apud CHECKEL, 2009, p.115) e através dele a pesquisa ultrapassa a explicação exclusiva dos eventos empíricos e adquire condições para elucidar as razões que levam o perfil de mobilização no Peru diferenciar-se dos outros casos sul-americanos em relação à justiça de transição.

Com o intuito de abrir a “caixa preta” com os nexos causais que justificam a tática de mobilização peruana, a literatura sobre mobilização internacional, ativismo e litigância estratégica será utilizada em conjunto com os dados empíricos como ferramentas analíticas que auxiliam na formulação de inferências sobre a divergência entre o padrão de comportamento dos denunciante peruanos e a conduta estipulada pelos estudos sobre a mobilização de direitos humanos.

Ao examinar as relações sociais e seu impacto nas relações internacionais, a pesquisa torna-se permeada por atitudes, valores e significados que transcendem noções probabilísticas e que torna inviável a abordagem em um único plano analítico, seja ele doméstico ou internacional (RISSE, 1995; SIKKINK, 2005). Os constrangimentos derivados das relações no nível macroestrutural como as influências exercidas pelo SIDH na política doméstica peruana, bem como o papel das normas internacionais na formação da cultura pró-direitos humanos serão colocados como pano de fundo da análise, preservando o dinamismo inerente a essas relações.

Do mesmo modo, a observação do nível microestrutural – em que as ações e interações entre os indivíduos impactam nos resultados alcançados no nível macroestrutural – é imprescindível para compreender as condicionantes domésticas que contribuíram para a alteração no comportamento dos denunciante peruanos. Sendo assim, a análise adotará uma perspectiva multinível para perceber as janelas de oportunidade internas e internacionais que favorecem ou impedem a atuação dos movimentos sociais em busca da promoção dos direitos humanos, fazendo com que exista uma proeminência da participação de particulares sem atuação em rede como peticionários do SIDH contra o Peru.

Abaixo, tem-se de forma detalhada os condicionantes causais elaborados a partir dos dados empíricos, os quais servirão como ponto de partida para compreender a razão da mobilização de direitos humanos para acionar o SIDH nos casos peruanos ter origem doméstica, promovida majoritariamente por particulares sem atuação em rede (e não por meio de ONGs e ativistas transnacionais, como sugere a literatura). É importante ressaltar que os condicionantes causais foram retratados de forma linear neste trabalho com o intuito de facilitar a compreensão do encadeamento dos fatos, embora na prática as relações sejam estabelecidas de forma mais complexa.



Considerando o encadeamento estipulado nos mecanismos causais, verifica-se que através da mobilização de direitos humanos, promovida pelos atores não-estatais, é que desencadeia o envio de casos ao SIDH. Entretanto, entre a causa e o resultado, existem variáveis que auxiliam na explicação desse processo. A primeira delas são os constrangimentos gerados pelo governo autocrático de Fujimori, cujas políticas de intimidação e domínio do Judiciário impediram que a população tivesse acesso aos mecanismos jurisdicionais internos.

Nesse contexto, há o fortalecimento da rede doméstica de direitos humanos, cujo intercâmbio de informações entre civis, ativistas e ONGs incita o interesse pelo SIDH. A contribuir com a movimentação da sociedade civil, a disseminação das normas internacionais de direitos humanos amplia o conhecimento da população sobre seus direitos e, inclusive, a direciona para os órgãos regionais de proteção. O SIDH, a seu turno, colabora ao processar as denúncias encaminhadas e solicitar medidas para a não repetição dos atos, o que por sua vez

faz com que a população peruana o reconheça como instância possível para alcançar a justiça diante das sistemáticas violações de direitos humanos.

A partir desses pressupostos, utilizou-se como procedimento para a coleta dos dados a pesquisa bibliográfica, documental e através de meios eletrônicos com o objetivo de compreender o processo de mobilização internacional, as condicionantes domésticas e internacionais que impactaram a mobilização dos denunciantes peruanos e as estratégias de ativismo. A revisão da literatura abrange pesquisa bibliográfica que analisa sistematicamente as estratégias e mecanismos de litigância internacional promovidos na América do Sul, disponibilizados em livros, trabalhos acadêmicos e artigos que argumentam sobre o papel do ativismo, dos movimentos sociais e das redes transnacionais de *advocacy* na repercussão dos casos de violação, fazendo com que a mobilização dos direitos humanos seja mais eficiente na promoção desses direitos.

A pesquisa empírica utiliza a base de dados desenvolvida pelo NUPEDH-IERIUFU⁷, que dispõe de informações sobre todos os casos de violação dos direitos humanos denunciados contra o Peru nos órgãos de supervisão do SIDH. Além disso, foi elaborada uma base de dados complementar, com o intuito de reunir informações específicas sobre os peticionários. As informações utilizadas para estruturar ambas as bases de dados estão disponibilizadas nos anexos desta pesquisa.

Estrutura da dissertação

Uma análise empírica sobre o caso peruano no SIDH demonstra que a maior parte das petições são enviadas por particulares, sem atuação em rede. Do total de petições vinculadas ao tema justiça de transição submetidas entre 1984 até o presente (266 ocorrências), 37,2% foram enviadas por particulares, enquanto as organizações religiosas, ONGs de direitos humanos, clínicas e escritórios de advocacia protocolaram 16,9% petições e os casos de atuação em rede (particulares e organizações peticionando em conjunto) representam 9,4% do total.

Nesse sentido, o levantamento sobre as petições enviadas ao SIDH contra o Peru aponta que o processo de mobilização empregado no país diverge dos padrões estipulados

⁷ Criado no âmbito do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, sob a coordenação das professoras Dra. Marrielle Maia Alves Ferreira e Dra. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini, o Núcleo de Pesquisas e Estudos em Direitos Humanos (NUPEDH) possui uma base de dados com informações sobre os 1209 casos levados ao SIDH contra os Estados sul-americanos entre 1971-2015. Para esta pesquisa, foram atualizados somente os dados referentes ao caso peruano, dispondo de informações sobre todos os casos movidos contra o Peru até 2018, tanto na CIDH como na Corte IDH.

pelos estudos sobre redes de ativismo e litigância e em razão disso, a mobilização peruana mostra-se como um *outlier* em relação à literatura. A partir dessa constatação, coloca-se o interesse em investigar o caso, com o intuito de compreender o que ocasionou seu caráter ímpar em relação ao processo de peticionamento interamericano.

Embora a capacidade de agência dos indivíduos seja considerada na literatura, nos trabalhos sobre o processo de peticionamento frente ao SIDH quase não se menciona o papel desempenhado pelas vítimas e familiares, bem como pelos advogados particulares, que não agem vinculados à escritórios jurídicos ou clínicas de direito. Assim, considerando que a literatura da área deixa uma lacuna sobre os processos de mobilização, ao permitir que prevaleçam análises sobre o papel desempenhado por atores com elevada expertise em detrimento dos demais, esta pesquisa justifica-se por apresentar-se com o propósito de iluminar a atuação dos atores marginalizados nos estudos de mobilização.

Evidente que não será desconsiderado o trabalho altamente especializado que atores, como as ONGs de direitos humanos, realizam – especialmente porque, no caso peruano, as ações da rede doméstica articulada pela Coordenadora Nacional de Direitos Humanos foram imprescindíveis para a formação da consciência local sobre a promoção e proteção dos direitos humanos. Assim, ressalta-se a importância que elas tiveram na difusão das normas internacionais de salvaguarda dos direitos humanos para motivar os indivíduos a ultrapassarem as fronteiras de seu Estado decididos a lançarem suas demandas na esfera internacional.

Outra ressalva importante diz respeito ao grau de relevância e impacto doméstico que os casos submetidos ao SIDH possuem, de acordo com o perfil e estratégias do peticionário. Neste trabalho reconhecemos o processo de litigância como algo oneroso, que demanda muitos recursos, tempo e expertise dos denunciantes, principalmente quando o caso é submetido para análise de órgãos internacionais. Sendo assim, à primeira vista parece que os particulares não dispõem de competência para agir perante o SIDH, ainda mais se considerarmos que os casos paradigmáticos contra o Peru foram submetidos – em primazia – por ONGs de direitos humanos, como sustenta a literatura. Não obstante, o argumento que aqui se faz central é que os particulares conseguem enviar, acompanhar e solucionar seus casos diante dos órgãos do SIDH. Como os indivíduos não têm a pretensão de transformar seu caso em algo emblemático, internacionalmente reconhecido e com elevado impacto doméstico, uma abordagem que se limite a esses termos, inviabilizaria a análise.

Com o intuito de embasar e corroborar com este argumento, a dissertação possui três capítulos alinhados com o objetivo de analisar a mobilização dos particulares para enviar ao SIDH os casos de violação de direitos humanos perpetrados pelo Peru entre 1980 e 2000.

Dessa forma, o capítulo 1 retoma as teorias de Relações Internacionais e os estudos de mobilização do direito com vistas a contribuir para o entendimento do processo de ativismo de direitos humanos dentro e fora dos domínios estatais. Assim, propõe uma análise teórico-conceitual em que apresentará os conceitos relevantes para a pesquisa e os debates sobre regimes, normas e instituições internacionais à luz das teorias neorrealista, neoliberal e construtivista das Relações Internacionais. Serão também descritos os principais componentes da literatura de mobilização internacional, cujas contribuições solidificaram a incorporação dos direitos humanos nas esferas doméstica e internacional. Por fim, estarão dispostos os parâmetros utilizados para a análise dos dados empíricos que embasam os capítulos seguintes.

Considerando o marco temporal da pesquisa (1980-2000), o capítulo 2 insere-se na temática da justiça de transição e pretende demonstrar como a Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos agiram para salvaguardar os direitos fundamentais em conjunturas de repressão doméstica no continente. Para tanto, o capítulo disporá de breve resumo sobre o desenvolvimento do regime regional de direitos humanos, enfatizando a criação da OEA, do SIDH e dos acordos e normativas formalizados para a proteção dos direitos humanos na região. Na sequência abordará as recomendações e sentenças proferidas pela CIDH e Corte IDH, bem como a influência das observações *in loco* e dos relatórios no comportamento dos Estados para criar mecanismos domésticos para a implementação da justiça de transição.

No capítulo 3 é apresentado o levantamento dos casos processados pelo SIDH contra o Peru, a partir do qual é feita a análise dos dados empíricos, testando a hipótese desta pesquisa. Tem-se como objetivo neste capítulo final analisar a mobilização de direitos humanos no Peru, considerando os fatores domésticos que incitaram a formação de uma rede de direitos humanos no país e argumentar sobre a importância da atuação dos particulares no expressivo número de petições processadas pelo SIDH.

Por fim, são realizadas as considerações finais desta dissertação em que são retomados os principais conceitos e argumentos que embasaram esta pesquisa, através dos quais é feito um balanço sobre as contribuições deste estudo para iluminar pontos pouco explorados na literatura – no caso a capacidade de agência das vítimas, familiares e advogados para a promoção e proteção dos direitos humanos, em especial diante de organismos internacionais de direitos humanos.

1 A DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS NA ESFERA INTERNACIONAL: O PAPEL DA MOBILIZAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os direitos humanos, entendidos como o conjunto de direitos inalienáveis e universais que garantem as condições mínimas para o estabelecimento de uma vida digna em qualquer parte do globo, estão consagrados em normativas internacionais que estipulam práticas que devem ser cumpridas para garantir proteção da pessoa humana (DONNELLY, 2013). A notoriedade dos crimes de lesa-humanidade perpetrados durante a Segunda Guerra Mundial apontou para a necessidade de se proteger a vida e a dignidade humanas, mesmo em situações de conflito.

Sendo assim, a comunidade internacional agiu não só para buscar a normatização dos direitos humanos, mas também pela repreensão dos crimes cometidos. Nesse contexto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que embasa as atividades das Nações Unidas (ONU), inspirou a internalização da proteção dos direitos humanos pela população mundial, fazendo com que a salvaguarda desses direitos fosse expressa nos tratados e acordos internacionais subsequentes, bem como nas constituições domésticas.

Em relação à punição dos perpetradores de violações aos direitos humanos, em 1945 foi instituído o Tribunal de Nuremberg para responsabilizá-los e a partir dele, outros tribunais internacionais *ad hoc* e permanentes surgiram com a mesma finalidade, dentre eles o Tribunal Penal Internacional. Em paralelo, foram criados os sistemas regionais com a missão de promover e proteger os direitos humanos nos continentes Americano, Europeu e Africano. As organizações internacionais tornam-se, portanto, importantes contribuintes para garantir a aquiescência estatal no regime internacional dos direitos humanos, no qual se espera que os Estados⁸ cumpram com sua responsabilidade de salvaguardar esses direitos, adequando as jurisdições domésticas às normativas internacionais sobre o tema e efetivamente garantindo os direitos humanos no plano doméstico.

A emergência e consolidação das organizações intergovernamentais e dos atores não-estatais na formulação da agenda internacional deram fôlego à comunidade internacional para expandir a elaboração de tratados e acordos. Embora não haja consenso na literatura sobre as

⁸ Os Estados são consensualmente reconhecidos como estruturas circunscritas em um território definido, no qual exerce o monopólio da força; e compostas por instituições políticas, econômicas e jurídicas. De todo modo, nas análises de Relações Internacionais não há uma concordância sobre as posturas e incumbências que essas entidades possuem, uma vez que são cambiáveis de acordo com as posições teóricas e com o tempo. Neste trabalho, atribui-se ao Estado, além das características descritas, a noção de agente estruturador com competência para criar regras, valores e discursos mediante necessidades históricas e conjunturais em um território determinado (BOURDIEU, 2007).

razões que levam os Estados a cumprir ou não com as tratativas internacionais (SIMMONS, 2009; HILLEBRECHT, 2012), os trabalhos desenvolvidos sobre o papel da sociedade civil⁹ nesses processos apontam para a importância da articulação, do engajamento e das pressões domésticas para moldar o comportamento estatal, tornando-o mais suscetível à efetivação das normas internacionais de direitos humanos.

Partindo desses pressupostos e considerando o objetivo desta dissertação de analisar a mobilização dos particulares peruanos para encaminhar ao SIDH denúncias relativas à justiça de transição, este capítulo propõe uma análise teórico-conceitual em que serão apresentadas as bases teóricas que contribuem para esta pesquisa, conferindo especial atenção aos debates sobre regimes, normas e instituições internacionais à luz das teorias neorrealista, neoliberal e construtivista das Relações Internacionais. Além disso, serão descritos os principais componentes da literatura de mobilização internacional, como redes transnacionais, *advocacy*, efeito *boomerang* e espiral e litigância estratégica que, em conjunto, contribuem para a explicar a incorporação das normas de direitos humanos pelos Estados.

Sendo assim, o capítulo dispõe de três seções. A primeira apresenta um panorama evolutivo das Relações Internacionais, apresentando o debate acerca das instituições internacionais, a emergência dos atores não-estatais e o espaço ocupado pelos direitos humanos na Política Internacional. A segunda seção sistematiza a bibliografia sobre mobilização internacional, enfatizando os principais componentes derivados desses estudos. A terceira seção reúne esforços para relacionar teoria e empiria, estabelecendo as conexões entre a literatura exposta nas seções anteriores e os processos diante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

1.1 Os atores não-estatais nas Relações Internacionais e a agenda de direitos humanos

Embora tenham raízes muito antigas, as relações internacionais apenas se formalizaram como campo de estudo em 1919, quando começaram a surgir teorias com o intuito de explicar e garantir, em primazia, o ordenamento do sistema internacional em um ambiente marcado pela anarquia¹⁰ (HERZ, 1997). Já escrevia Robert Cox (1981) que as

⁹Existem múltiplas interpretações para o conceito sociedade civil, entretanto nesta dissertação ela é entendida como um mecanismo para comunicar demandas morais (COHEN; ARATO, 2000) e, mais do que isso, fornece ao indivíduo espaço para acessar o domínio internacional e nele, promover mudanças e alterar comportamentos (KALDOR, 2003).

¹⁰ Nas Relações Internacionais, a anarquia é usualmente entendida como a ausência de organismo supranacional capaz de estabelecer a ordem nas interações entre os atores do sistema internacional. Apesar de não haver

teorias são feitas para alguém visando algum propósito e, portanto, são reflexos dos interesses daqueles que as escrevem para explicar um determinado domínio da realidade que nos cerca. Nas abordagens teóricas de Relações Internacionais existem múltiplos enfoques, na medida em que buscam elucidar – cada uma à sua maneira – as complexidades do sistema internacional, dentre elas a proteção dos direitos humanos, cujo interesse é modificado de acordo com o espectro de análise.

A evolução da área de Relações Internacionais é entendida através dos grandes debates que a compõem, os quais direcionavam os temas da agenda a partir de vieses ontológicos e epistemológicos que fortaleciam um conhecimento científico específico e, muitas vezes, voltados para abordagens racionalistas inerentes às teorias tradicionais da área (SMITH, 2000). As percepções de Norman Angell, Edward Carr e Hans Morgenthau inauguram o primeiro grande debate da área, entre liberais (idealistas) e realistas sobre a superação da guerra e manutenção da paz, em um contexto marcado pelas consequências das Grandes Guerras Mundiais (1914-1918; 1939-1945).

As vertentes do realismo têm como ponto comum o isolamento do domínio internacional, desconsiderando as condicionantes domésticas e as complexidades intrínsecas às relações intraestatais, com o intuito de analisar o comportamento do Estado na esfera internacional. Enquanto o paradigma realista era estabelecido como padrão analítico das Relações Internacionais, os esforços estavam direcionados para a promoção do interesse nacional e da segurança estatal (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001).

Nesse contexto, a agenda dos direitos humanos foi marginalizada – em partes por ser considerada um assunto restrito ao ambiente doméstico e, portanto, irrelevante nas análises sobre as relações entre Estados e, em partes, porque mesmo quando considerada objeto de estudo, era vista como um tema acessório e hierarquicamente inferior aos temas de “alta política” como segurança e política externa (GARBIN; MAIA; GUIMARÃES, 2015). Nos estudos clássicos desse paradigma, Hans Morgenthau (2003) aponta para a existência de uma moral internacional que coíbe o desrespeito à proteção da vida humana como meio para alcançar o interesse nacional, ainda que o pressuposto seja de que a moral não deve ocupar espaço preponderante na dinâmica política, bem como que a proteção dos direitos humanos seja vista como particular a cada Estado.

Não obstante, o aumento do volume de transações financeiras, do fluxo de pessoas, bens, serviços e informações a partir da década de 1970 modificou o cenário e, por

consenso sobre os impactos que a anarquia gera no comportamento dos atores, a maioria das teorias tendem a aceitar sua existência.

consequência, a percepção acerca das relações internacionais. Nye e Keohane (2001) analisam o curso dos eventos e expuseram uma nova realidade global, em que emergem atores não-estatais com capacidade de influenciar nas tomadas de decisão e na governabilidade do sistema. Para os autores, a interdependência complexa torna-se o princípio regulador das relações entre os atores que compõem o sistema internacional.

Diante deste novo contexto, a supremacia do Estado como único ator relevante no cenário internacional começou a ser questionada na medida em que causas globais passaram a transpor as barreiras estatais e, por conseguinte, extrapolaram o controle do Estado que tornou-se incapaz de solucionar sozinho problemas vinculados aos direitos humanos e ao meio ambiente, por exemplo. Além disso, os atores não-estatais – como as corporações transnacionais e as organizações internacionais – cresceram em número e em performance, ampliando o sucesso na execução de suas atividades que, eventualmente, culminava em igual ou maior influência que os Estados em determinadas ocasiões.

Centrados, portanto, na importância da cooperação para o estabelecimento das relações internacionais, o institucionalismo enquadra-se como uma vertente teórica das Relações Internacionais que, dentre outras análises, confere grande relevância às organizações intergovernamentais por reconhecer que o trabalho por elas desempenhado é capaz de influenciar e moldar o comportamento dos Estados, com o intuito de auxiliar na cooperação internacional. Conforme apresentam Lisa Martin e Beth Simmons (1998) sobre o papel das instituições:

Embora tenha sido importante ir além da mera explicação da existência de instituições internacionais, novas linhas de pesquisa surgem se aceitarmos que as instituições são simultaneamente causas e efeitos; isto é, as instituições são, ao mesmo tempo, objetos de escolha dos Estados e sua consequência. Em um arcabouço de equilíbrio racionalista, essa afirmação é óbvia e irrepreensível: os Estados escolhem e projetam instituições. Os Estados o fazem porque enfrentam certos problemas que podem ser resolvidos por meio de mecanismos institucionais. Eles escolhem instituições por causa de seus efeitos pretendidos. Uma vez construídas, as instituições restringirão e moldarão o comportamento, mesmo que sejam constantemente desafiadas e reformadas por seus estados membros¹¹ (MARTIN; SIMMONS, 1998, p. 743, tradução nossa).

¹¹“Although it has been important to go beyond merely explaining the existence of international institutions, productive new lines of research emerge if we accept that institutions are simultaneously causes and effects; that is, institutions are both the objects of state choice and consequential. In a rationalist, equilibrium framework, this statement is obvious and unexceptionable: states choose and design institutions. States do so because they face certain problems that can be resolved through institutional mechanisms. They choose institutions because of their intended effects. Once constructed, institutions will constrain and shape behavior, even as they are constantly challenged and reformed by their member states”.

Essa corrente contraria os preceitos neorrealistas que defendem que as instituições surgem como efeito dos interesses estatais e, portanto, sem competência autônoma para estabelecer a paz e cooperação internacional. Por outro lado, em relação aos direitos humanos, os institucionalistas se aproximam da concepção realista ao negligenciá-los em sua abordagem, por também considerá-los um assunto limitado à esfera doméstica.

Foi também dentro da corrente institucionalista que os primeiros ímpetos para o estudo dos regimes internacionais emergiram. As condicionantes internacionais após os choques do petróleo, na década de 1970, incitaram o exame sobre os arranjos informais que surgiram com a internacionalização dos atores. Nos anos seguintes, ascendem as contribuições a respeito dos regimes internacionais¹², cuja função básica é coordenar o comportamento dos Estados no sentido de alcançar resultados desejados em áreas específicas, visando facilitar a cooperação internacional em um ambiente marcado pela anarquia e pelo auto-interesse egoísta (KRASNER, 1982; KEOHANE, 1988).

Destarte, a criação voluntária dos regimes pelos Estados passa a moldar a conduta dos atores sobre diferentes temas das relações internacionais, como economia, meio ambiente, cooperação internacional e direitos humanos. Sobre os últimos, tem-se que a formação de regimes contribui para regular as ações domésticas dos Estados a partir de padrões internacionais de comportamento. Como argumenta Henkin (1989) tais regimes empoderam os atores não-estatais locais em relação ao Estado, na medida em que difunde informações e mecanismos para expandir a proteção dos direitos humanos.

A partir da década de 1990, as teorias tradicionais das Relações Internacionais foram desafiadas a explicar questões que transcendem o paradigma estadocêntrico, como crimes transnacionais, refugiados e problemas ambientais. As instituições internacionais – compostas não apenas pelas organizações internacionais, mas também pelo conjunto de normas e regimes internacionais – são evidenciadas nas análises a partir de suas contribuições para o estabelecimento e manutenção das interações no cenário internacional. Nesse contexto, as perspectivas reflexivistas, que partem de outros aportes ontológicos e consideram os atores não-estatais em suas análises, ampliam a legitimidade de novos temas e agendas nas Relações Internacionais.

Em meio a esse processo, o construtivismo se consolida ao transpor uma abordagem quase exclusiva sobre as relações entre Estados, para analisar questões que envolvem diversos

¹²Os regimes internacionais são conceituados como o conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, que convergem as expectativas dos atores sobre um assunto específico das relações internacionais (KRASNER, 1982, p.185).

atores através de uma concepção multinível – em que as esferas doméstica e internacional interagem e se co-constituem. Sob a ótica cunhada por Onuf (1998) é possível depreender que o construtivismo analisa as relações sociais a partir de um sistema próprio de conceitos e proposições que se diferenciam daqueles até então explorados nas Relações Internacionais. Nesse processo, os indivíduos são entendidos como seres sociais que se formam a partir das relações que estabelecem na sociedade e, com isso, as contingências locais podem, ocasionalmente, ser trazidas para a análise das relações internacionais.

Um estudo importante resgatado pelos construtivistas foi a investigação sobre o papel das instituições e normas na formação dos interesses e identidades dos atores internacionais. Enquanto Onuf (1998, p.59) expõe que as regras são o elo entre os homens e a sociedade, criando padrões de condutas e mediando as interações sociais, Finnemore e Sikkink (1998, p.891) definem normas como um padrão de comportamento apropriado para atores de determinada identidade e sob essa perspectiva, as normas são vistas como influenciadoras da política com capacidade para transformá-la. Essas observações fornecem ferramentas de análise para o estudo dos direitos humanos que ultrapassam as noções realistas, de interesse egoísta, e as liberais, de custo-benefício.

O direito internacional dos direitos humanos é estruturado a partir de normas, dispostas em tratados e acordos internacionais à espera da ratificação pelos Estados. A efetivação desse processo depende das relações estabelecidas entre as arenas doméstica e internacional, a partir das quais padrões de conduta e interesses são moldados – de forma positiva ou negativa – impactando nas decisões políticas de proteção dos direitos humanos. Ao explorar a dinâmica de criação-internalização de uma norma pelos Estados em relação aos direitos humanos, nota-se o relevante papel desempenhado por membros da sociedade civil, em especial os empreendedores normativos¹³, que agem em prol da formação de uma cultura pró-direitos humanos, em que há um interesse para que a proteção desses direitos seja efetivada no ambiente doméstico.

Os atores não-estatais reúnem esforços para direcionar o comportamento dos Estados à proteção dos direitos humanos, não apenas em seu território, mas de forma global. Embora ainda ocorram graves violações de direitos humanos em diversas regiões do planeta – demonstrando que as normas internacionais de direitos humanos ainda não chegaram ao

¹³Os empreendedores normativos são os atores capazes de promover a emergência de normas, uma vez que têm influência suficiente para convencer um grupo de Estados a adotá-las na esfera doméstica, que por sua vez ecoa nas ações internacionais. Esse conceito legitima a ação dos indivíduos no cenário internacional e lhes confere importância ao demonstrar, através do ciclo da norma, o papel que desempenham na promoção de políticas e na efetivação dessas normas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

ápice, quando são internalizadas de forma quase automática pelos Estados – o sucesso das ações coletivas de ativismo é bastante perceptível através do fortalecimento dos arranjos internacionais de direitos humanos e da criação de medidas estatais proativas em busca da salvaguarda desses direitos.

Há uma tendência das teorias tradicionais de marginalizar o estudo dos direitos humanos por não os considerar como atributos relevantes nas tomadas de decisão; não obstante, as definições conceituais estabelecidas nas Relações Internacionais, bem como em outras áreas, são contingenciais e refletem o período e os interesses que permearam sua criação. Nesse contexto, a percepção sobre as interações na cena internacional e os atores que a compõem se modificaram ao longo do tempo, especialmente com os desdobramentos da Segunda Guerra Mundial – através da criação de tratados e dos tribunais internacionais – e da emergência de novas abordagens teóricas nas Relações Internacionais que, em conjunto, contribuíram para legitimar essas novas formas de agência no cenário global. Além disso, incitaram as movimentações para a proteção dos direitos humanos – seja na pesquisa acadêmica, nas recomendações das Cortes e organismos internacionais, bem como na mobilização de ativistas e membros da sociedade civil.

Portanto, sobre a performance dos atores internacionais tem-se que às organizações internacionais é atribuído o papel de convergir o interesse dos atores, moldar suas expectativas, auxiliar na criação de normas – bem como em sua implementação pelos Estados. Do mesmo modo, indivíduos e organizações não-governamentais, sejam elas domésticas ou internacionais, também atuam para influenciar nas tomadas de decisão tanto dos Estados como das organizações internacionais, visando atender as demandas sociais que, por vezes, são marginalizadas em benefício de outros assuntos nacionais (KRAMER; RIKER; SIKKINK, 2002).

1.2 Os direitos humanos sob o enfoque da mobilização

A partir das nuances construtivistas a respeito da importância das identidades, valores, normas e interesses na formação da política internacional, nesta seção pretende-se realizar uma abordagem multinível, em que os ambientes doméstico e internacional serão tratados concomitantemente. Será levado em consideração tanto o papel dos atores não-estatais como o do Estado, tendo em vista que existe uma profunda interação entre as estruturas a partir da qual as relações internacionais são estabelecidas.

Reconhecendo, portanto, que o cenário internacional é marcado pelas relações dinâmicas entre os atores que o compõe, o poder de influência de um ator sobre o outro oscila conforme a situação e as interações estabelecidas. Na literatura sobre mobilização – em especial a que versa sobre direitos humanos – os atores não-estatais ocupam um papel predominante, na medida em que se estuda os estímulos que os membros de uma sociedade recebem para agir baseados em valores compartilhados em prol de interesses mútuos, ou seja, para mobilizar-se visando um objetivo específico (KHAGRAM; RIKER; SIKKINK, 2002; CARLSNAES; RISSE; SIMMONS, 2013).

Arelada à percepção de movimento, a mobilização social alicerça-se na capacidade da sociedade civil de se inserir em espaços de tomada de decisão, manifestar seus interesses e modificar os resultados políticos do processo, cujos impactos ressoam na vida cotidiana (TORO; WERNECK, 2007). A sociedade passa, então, a ser reconhecida como um agente transformador, capaz de promover mudanças.

Do outro lado, cabe aos Estados a função de representar os interesses dos seus cidadãos e agir conforme as normas do direito internacional, cumprindo com as tratativas internacionais das quais é parte. A concordância sobre a responsabilidade internacional de proteger a pessoa humana é uma das explicações sobre o que leva os Estados a ratificar tratados internacionais, embora ocorra com frequência um hiato entre a adesão às normativas e o exercício integral das disposições, fazendo dos Estados os principais transgressores dos acordos de direitos humanos.

Isso se deve em razão da proteção dos direitos humanos ficar a cargo, primordialmente, dos Estados que, embora devam prezar pela proteção daqueles em seu território, por vezes selecionam o momento e as condições para salvaguardar os direitos humanos, subjugando-os às conjunturas e aos interesses geopolíticos (KOERNER, 2002). Portanto, o esforço retórico para proteger os direitos humanos nem sempre é transposto à prática, tendo em vista que mesmo quando os tratados sobre o tema são ratificados e sustentados politicamente pelos governos, seu cumprimento pode não ser completo, o que por sua vez abre espaço para que recorrentes violações sejam perpetradas.

A construção e efetivação dos direitos humanos apresenta-se como um processo que requer a participação conjunta de atores estatais e não-estatais, em que ambos atuem nos procedimentos técnicos e políticos de criação, negociação e ratificação de normativas para proteger esses direitos, bem como na elaboração de estratégias locais e globais para garanti-los. Cabe à sociedade civil o importante papel de garantir a prática efetiva dos direitos humanos nos territórios nacionais, na medida em que o processo de mobilização por ela

empregado vincula-se às questões intersubjetivas, que envolvem uma percepção mais próxima do problema a ser enfrentado, suas causas e possíveis soluções.

Embora seja evidente a aptidão dos indivíduos para atuar na cena internacional, esse ainda é um tema complexo que divide opiniões nas doutrinas jurídicas. São considerados sujeitos do direito internacional aqueles que detêm direitos e obrigações internacionais que, para autores clássicos como Francisco Rezek (2008), são apenas os Estados e as organizações intergovernamentais. A seu turno, as doutrinas contemporâneas são mais abrangentes e por isso reconhecem os indivíduos, as empresas e outros atores não-estatais. Sobre a personalidade jurídica dos indivíduos, Antônio Augusto Cançado Trindade argumenta que

O indivíduo é, pois, sujeito do direito tanto interno como internacional. Para isto tem contribuído, no plano internacional, para a considerável evolução nas últimas décadas não só do Direito Internacional dos Direitos Humanos, como do mesmo modo do Direito Internacional Humanitário. Também este último considera as pessoas protegidas não como simples objeto da regulamentação que estabelecem, mas como verdadeiros sujeitos do direito internacional (CANÇADO TRINDADE, 2012, p. 25).

Ao receber o título de sujeito de direito internacional, os indivíduos adquirem maior autonomia e abrangência em suas ações, fazendo com que a percepção de que agiriam de forma atomizada e restrita ao ambiente doméstico seja superada (MANSBACH; FERGUSON; LAMPERT, 1976). Ademais, ao analisar a mobilização individual, retoma-se as considerações acerca das identidades, uma vez que são elas que determinam os interesses, objetivos e estratégias que direcionam as ações por eles empreendidas.

Tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, a mobilização da sociedade civil faz-se notória ao disputar espaços de influência, resistir ao que está posto e propor mudanças sistêmicas para superar entraves socioeconômicos, raciais, culturais e alcançar a justiça, a igualdade de gênero, a proteção das minorias e tantas outras causas pertinentes ao cenário contemporâneo.

Sendo assim, como a luta pelos direitos humanos foi – durante muito tempo – a luta pela cidadania, o agente primordial para a salvaguarda dos direitos humanos é o próprio indivíduo e não o Estado (MOYNE, 2010; REIS, 2006). São as pessoas os alvos das violações de direitos humanos, as primeiras a se afligirem com tais atos e também as primeiras a reivindicar que a proteção humana seja salvaguardada pelas entidades competentes. Além disso, embora o primeiro espaço para o exercício dos direitos humanos seja o território nacional, o processo de globalização e a disseminação de conhecimento sobre os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos permitiu que as demandas da população atingissem o patamar transnacional.

Pensando, portanto, na capacidade de agência dos atores, faz-se necessária a diferenciação entre os planos internacional e transnacional. A partir do prefixo “inter”, entende-se por internacional a esfera que compreende as relações entre as nações, protagonizadas pela participação estatal. Nye (2009, p. 291) aponta que a dinâmica de interação na política internacional viabiliza o contato entre Estados, restringindo a atuação da sociedade ao âmbito doméstico. Em contrapartida, Cruz e Bodnar (2009) ao tratar sobre o termo transnacional argumentam que

a expressão latina *trans* significaria algo que vai “além de” ou “para além de”, a fim de evidenciar a superação de um *locus* determinado que indicaria que são perpassadas diversas categorias unitárias, num constante fenômeno de desconstrução e construção de significados (CRUZ; BODNAR, 2009, p.5).

Neste caso, o nível transnacional alude à extrapolação das fronteiras nacionais e sob um viés abrangente propõe a ampliação das relações no cenário global. São múltiplos atores – estatais e não-estatais – que se inserem nesse espaço e adquirem capacidade para interagir e atuar em diferentes searas. Apesar da existência do espaço transnacional ser secular, o poder de agência dos atores não-estatais e a articulação da sociedade civil se desenvolveu na segunda metade do século XX quando, segundo Nye (2009), a percepção da interdependência complexa modificou as relações internacionais abrindo caminhos para a ampliação da agenda e a atuação de outros atores além dos Estados.

Ao contrário do âmbito internacional, em que a relação entre governo e sociedade se limita à arena doméstica, nas relações transnacionais o destaque é conferido à sociedade civil, cujo comportamento, neste outro contexto, envolve interações dentro e fora das fronteiras, a partir de conexões multilaterais que abrangem outras sociedades, governos e organizações internacionais (NYE, 2009; RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999).

A expansão da capacidade de agência da sociedade civil empoderou grupos sociais marginalizados, permitindo-lhes acessar agendas até então desconhecidas. Esse movimento transversal contribuiu para que as pessoas se identificassem como agentes transformadores, detentores de deveres e direitos e, principalmente, capazes de se articular para exercer sua cidadania. Ao utilizar os direitos humanos como objeto de análise, a afirmação de Koerner (2003) corrobora a esse argumento ao dispor que

a dimensão transnacional dos direitos humanos serve não só para reforçar agentes locais já existentes, mas também para constituir agentes coletivos que, de outra maneira, não teriam como se formar. Enfim, pela sua dimensão transnacional, os agentes de direitos humanos ingressam de maneira muito peculiar no processo público de deliberação, ajudando na construção social de problemas e na tomada de decisão (KOERNER, 2003, p.152).

Quando os Estados latino-americanos estavam sob regimes autocráticos civis e/ou militares, bem como em situações de conflito armado interno, sistemáticas violações de direitos humanos eram perpetradas, porém parte da população não reconhecia os crimes cometidos como tal, dificultando a identificação e solução do problema enfrentado. Conforme as normas internacionais de direitos humanos eram difundidas no continente, a gramática dos direitos humanos – conhecida e mobilizada, em primazia, por membros das elites sociais e grupos especializados – foi apropriada também por aqueles que até então desconheciam a agenda e, que por sua vez, utilizaram dessa linguagem para confrontar o Estado e as ações por ele empreendidas.

Esse movimento em prol da promoção e proteção dos direitos humanos realizado pela população diante de governos autoritários foi influenciado pelo reconhecimento das janelas de oportunidades políticas, domésticas e internacionais, a partir das quais foram definidas as estratégias de atuação para perseguir as demandas sociais. Considerando as estruturas domésticas como o conjunto de instituições e organizações políticas que conectam as demandas sociais ao Estado e as decisões estatais à população (SIKKINK, 2005), o agente que dominá-las – Estado ou sociedade – é que direcionará tais mecanismos para colaborar ou inibir a ação dos atores transnacionais, em especial os atores não-estatais, para a promoção de mudanças políticas.

Quanto mais forte for o Estado, mais difícil será a atuação de agentes não-estatais, uma vez que o acesso aos mecanismos de transformação política torna-se controlado e restrito. Por outro lado, quando há uma atuação organizada e robusta da sociedade civil, as interações com os atores transnacionais são incentivadas e acessíveis, facilitando o espraiamento de normas internacionais e a conscientização da população para a definição de estratégias de ativismo em prol de uma causa social, como a proteção dos direitos humanos (RISSE, 1991; RISSE, 1995).

O comportamento dos ativistas de direitos humanos torna-se, nesse caso, condicionado pelos incentivos e restrições percebidos nas conjunturas doméstica e internacional; além de ser direcionado para ampliar as oportunidades de ação em contextos repressivos (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Esses indivíduos se aliam a outros atores não-estatais a partir do compartilhamento de ideais, costumes e discursos comuns que formam uma rede de apoio horizontal e transnacional, cuja inserção no debate político ocorre através da pressão que exercem buscando a aplicação de normas e regimes, assim como visam influenciar os Estados e organizações internacionais em suas tomadas de decisão.

Para Reis (2006), a formação das redes transnacionais – em que há a participação de indivíduos, ONGs, movimentos sociais e outros – é vista como o embrião da sociedade civil, por fomentar a articulação dos atores, os quais, uma vez alinhados, são capazes de influenciar nas tomadas de decisão em temas de interesse e impactos globais. Essa dinâmica se desdobra no processo de aceitação e internalização das normas de direitos humanos pelos Estados através das pressões exercidas pelos ativistas de direitos humanos, ONGs – domésticas e internacionais – e organizações governamentais.

Nesse sentido, Keck e Sikkink (1998) argumentam que as redes transnacionais de *advocacy*, como são identificadas na literatura, desenvolvem um padrão de comunicação que permite a interação e o intercâmbio entre seus membros, facilitando a disseminação de informações e técnicas que contribuem para ações coletivas de influência sobre os Estados. As autoras reconhecem a importância dessas redes ao estabelecer que

As redes de *advocacy* são significativas nas esferas transnacional e doméstica. Construindo novas ligações entre os atores das sociedades civis, Estados e organizações internacionais, elas multiplicam os canais de acesso ao sistema internacional. Em áreas como o meio ambiente e os direitos humanos, elas também disponibilizam recursos internacionais para novos atores nas lutas políticas e sociais internas. Ao obscurecer as fronteiras entre as relações de um Estado com os seus próprios nacionais e o recurso que tanto os cidadãos como os Estados têm ao sistema internacional, as redes de *advocacy* estão ajudando a transformar a prática da soberania nacional¹⁴ (KECK; SIKKINK, 1998, p. 1-2, tradução nossa).

Como colocam Keck e Sikkink (1998) no excerto acima, as redes conferem também aos indivíduos a capacidade de ação ao lhes permitir acessar espaços até então restritos, tanto na arena doméstica quanto na transnacional. Portanto, o sistema internacional torna-se mais plural conforme organizações intergovernamentais, movimentos sociais, corporações transnacionais, redes de *advocacy*, ONGs e indivíduos emergem como atores. Nesse contexto, ainda que o Estado permaneça soberano em suas decisões, sua atuação passa a considerar esses outros atores, uma vez que sua reputação doméstica e internacional se torna vinculada não só à percepção dos outros Estados, mas também e, principalmente, desses atores emergentes que ganham espaço e capacidade de influência na cena internacional.

A partir da década de 1990, o fortalecimento dos arranjos internacionais de direitos humanos e a disseminação de uma cultura em prol desses valores propiciou uma maior

¹⁴ “Advocacy networks are significant transnationally and domestically. By building new links among actors in civil societies, states, and international organizations, they multiply the channels of access to the international system. In such issue areas as the environment and human rights, they also make international resources available to new actors in domestic political and social struggles. By thus blurring the boundaries between a state’s relations with its own nationals and the recourse both citizens and states have to the international system, advocacy networks are helping to transform the practice of national sovereignty”.

receptividade nas organizações internacionais para a atuação de ativistas, ampliando as estruturas de oportunidade no cenário internacional para agir em nome desses direitos.

Em conjunturas de repressão doméstica e obstrução dos canais de ingerência, mas com estruturas de oportunidade no cenário internacional, os atores não-estatais buscam alianças transnacionais para pressionar o Estado e exercer mudanças políticas “de fora para dentro”. Nesses casos, ocorre a implementação do efeito *boomerang* – como mecanismo para ecoar as demandas sociais – a partir do qual, quando

[...] governos são inacessíveis ou surdos para grupos cujas reivindicações podem, no entanto, ressoar em outros lugares, contatos internacionais podem amplificar demandas de grupos domésticos, abrir espaço para novas questões e, em seguida, ecoar essas demandas na arena doméstica¹⁵ (KECK; SIKKINK, 1998, p. 13, tradução nossa).

A percepção dos atores não-estatais é mais uma vez colocada em evidência, na medida em que as instituições internacionais devem sinalizar que estão abertas para receber as demandas sociais e contribuir para solucioná-las, bem como os ativistas devem perceber essas oportunidades como recurso estratégico para ecoar seus interesses (DELLA PORTA; TARROW, 2005). Nesse processo, amplia-se a difusão das normas internacionais de salvaguarda dos direitos humanos através das instituições internacionais, cujo trabalho propaga conhecimento e motiva os indivíduos a ultrapassarem as fronteiras de seu Estado e acionar os órgãos internacionais.

É mister contemplar que este cenário fortalece as concepções a respeito dos regimes de direitos humanos, uma vez que os Estados – assim como os demais atores da cena internacional – necessitam se reconhecer como pertencentes à uma comunidade e, por isso, acatam as normativas de direitos humanos, esperando que essa postura lhe garanta a aceitação da sociedade internacional (WENDT, 2003). Entretanto, o processo de aceitação de uma norma de direitos humanos é bastante complexo e multidimensional tendo em vista os conflitos entre os interesses estatais nas arenas internacional e doméstica (PUTNAM, 1998). Enquanto na primeira espera-se o reconhecimento da opinião pública e dos demais Estados; na segunda, as relações com os grupos domésticos podem dificultar a transposição do discurso à prática.

A pressão sistemática perante os Estados – em benefício do comprometimento e execução dessas normas no ambiente doméstico – por meio do efeito *boomerang* gera o modelo espiral, que se distingue por demonstrar as mudanças gradativas no posicionamento

¹⁵ “On other issues where governments are inaccessible or deaf to groups whose claims may nonetheless resonate elsewhere, international contacts can amplify the demands of domestic groups, pry open space for new issues, and then echo back these demands into the domestic arena”.

estatal, passando de posturas mais rígidas à abertura dos canais de oportunidades domésticos (RISSE; SIKKINK, 1999). Argumenta-se que as estratégias *boomerang* e espiral dispostas na teoria de mobilização auxiliam no entendimento sobre a internalização das normas de direitos humanos pelos Estados, em especial, demonstrando o papel desempenhado pelos atores não-estatais neste processo. Para que não exista um hiato entre o comprometimento formal dos Estados em relação aos direitos humanos e a prática nas ações públicas é imprescindível a existência de estruturas domésticas que permitam a comunicação livre entre os atores não-estatais e as instâncias governamentais.

1.3 Justiça de transição: uma aplicação prática da mobilização de direitos humanos

A justiça de transição assume contornos políticos e jurídicos ao se configurar como uma adaptação da justiça, implementada em sociedades que passaram por sistemáticas violações de direitos humanos em um período de sua história. Nesse contexto, o estabelecimento da justiça de transição é feito por meio de mecanismos e estratégias de atuação, judiciais ou não judiciais, que promovem a reconciliação nacional, a reparação das vítimas e a punição dos responsáveis, visando a não-repetição dos atos (VAN ZYL, 2005; MEZZARROBA, 2009). Por meio de mecanismos de justiça de transição, realiza-se a passagem de uma conjuntura em que violações de direitos humanos eram práticas recorrentes provocadas por um regime autocrático ou por conflitos civis para um período de reestabelecimento do Estado de Direito.

Estudos na área de Relações Internacionais abordam a participação da sociedade civil, movimentos sociais e do ativismo internacional no desenvolvimento de estratégias de mobilização que estabeleçam, por exemplo, mecanismos de justiça de transição em conjunturas pós-conflito (SIKKINK; WALLING, 2007; CAVALLARO; BREWER, 2008). Nesses casos, quanto mais engajada e organizada está a sociedade civil, maior sua capacidade de exercer pressão para que o Estado restaure os mecanismos que atendam os anseios populares e estabeleça medidas de reparação que garantam a promoção e proteção dos direitos humanos.

A estruturação articulada das redes transnacionais contribui para ampliar o repertório de ação desses atores, incluindo estratégias que transcendam o território nacional. Através da disseminação de conhecimento sobre as normas de direitos humanos e os órgãos internacionais que os protegem, os membros da rede desempenham funções de *advocacy*, lobby, divulgação de dados, constrangimento público do Estado, litigância estratégica e outras

atividades (SONNEBERG; CAVALLARO, 2012; KECK; SIKKINK, 1998) com o objetivo de ecoar suas demandas na cena internacional e promover a responsabilização do Estado violador, pressionando-o tanto de dentro como de fora das fronteiras.

Nas Américas, o SIDH figura como regime regional de direitos humanos através de uma atuação voltada para a promoção e proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos que pertencem aos Estados do continente. O trabalho dos órgãos que o compõem é movimentado, em grande medida, pelas demandas da sociedade civil – que a eles recorrem por meio do envio de petições denunciando violações de direitos humanos. A partir do acionamento realizado pelas vítimas e/ou seus representantes legais, com vistas a responsabilizar o Estado pelas atrocidades cometidas, a CIDH e a Corte IDH emitem declarações sobre os casos e processam juridicamente os Estados, provocando constrangimentos domésticos e internacionais para que sejam adotadas medidas internas para reparar e não repetir as violações.

Múltiplos são os atores que acionam o SIDH, ainda que o processo para tal seja moroso, envolva altos custos e incertezas em relação ao resultado. Não obstante, a maneira como os peticionários se utilizam dos órgãos interamericanos para atender suas demandas varia de acordo com o ator que está protocolando a denúncia. Na ação diante do SIDH, membros da sociedade civil – sejam eles ONGs domésticas ou internacionais, ativistas de direitos humanos, indivíduos, órgãos governamentais – se mobilizam centrados nas violações cometidas, visando objetivos específicos e a responsabilização do Estado (VON BÜLLOW, 2014). Entretanto, enquanto as vítimas e familiares agem voltadas para a solução de um caso específico, as ONGs e demais instituições buscam resultados abrangentes que transcendam o caso peticionado.

Portanto, os atores com maior expertise e conhecimento sobre o SIDH agem de forma estratégica, buscando na arena global resultados de alto impacto local, que possam de fato promover mudanças estruturais no país que se qualifica como Estado violador. As petições, nesses casos, são formuladas sob o viés do litígio estratégico, um conceito estruturado a partir da percepção de que

Litigância é um termo usado no Direito e quer dizer o ato de mover ações na Justiça e de atuar perante o Judiciário. Litigância estratégica é uma ampliação desse conceito para abranger não só a noção tradicional do Direito, mas também um conjunto de ações de *advocacy* e comunicação para incidência no Legislativo e no Executivo, com o objetivo de viabilizar políticas públicas que defendam e efetivem direitos dos diversos segmentos vulneráveis da sociedade. Ela é estratégica porque não é qualquer ação, mas sim aquela que tem uma dimensão emblemática, capaz de criar precedentes e gerar resultados positivos. Tais resultados terão efeito multiplicador,

transformando-se em exemplos bem-sucedidos a serem aplicados em outros casos similares, possibilitando assim um salto na garantia dos direitos humanos (ARAÚJO, 2017, p.20).

Conforme Duque (2014), o litígio estratégico é empregado essencialmente em duas circunstâncias, em caráter preventivo ou para reparação. Considerando os processos de litígio no SIDH, pode-se dizer que na primeira, quando almeja-se evitar que violações de direitos humanos sejam realizadas, são protocoladas medidas cautelares para proteger pessoas ou grupos de pessoas enquanto o processo é tramitado. No segundo caso, a violação aos direitos fundamentais já aconteceu e os peticionários agem com o objetivo de garantir reparações pelas perdas e danos sofridos, geralmente os órgãos do SIDH estipulam indenizações financeiras e simbólicas ao fim do processo de um caso contencioso.

Na América do Sul, durante o século XX a atuação da sociedade para atender seus anseios na arena doméstica foi coibida em muitos Estados em razão dos regimes opressores que se instalaram. Nesse período, o sistema regional de proteção dos direitos humanos era acionado por ser considerado uma alternativa às instâncias domésticas. Ao processar as denúncias enviadas, os órgãos do SIDH contribuíram para projetar internacionalmente os crimes de lesa-humanidade praticados pelos Estados sul-americanos no século XX. Nesse contexto, a tabela abaixo apresenta as violações de direitos humanos que ocorreram com mais frequência na região, considerando o período entre 1971 e 2015.

Tabela 1. Petições analisadas pela CIDH entre 1971-2015.

Estado	Tema mais recorrente de violação	Década de ocorrência da violação	Década com maior número de envio de petições	Total de casos tramitados na CIDH
Argentina	Detenção arbitrária	1990	1990	172
Bolívia	Detenção arbitrária	1970	2000	40
Brasil	Execução extrajudicial	1990	2000	107
Chile	Detenção arbitrária	1990	2000	104
Colômbia	Execução extrajudicial	1990	2000	155
Equador	Detenção arbitrária	1990	2000	141
Paraguai	Detenção arbitrária	1990	2000	58
Peru	Detenção arbitrária	1990	1990	317
Suriname	Execução extrajudicial	1980	2000	19
Uruguai	Detenção arbitrária	1970	2000	18
Venezuela	Execução extrajudicial	2000	2000	68

Fonte: Elaboração própria com dados de MAIA; GARBIN. Base de dados sobre os casos do SIDH, 2015.

A literatura sobre as redes de ativismo destaca que a partir da década de 1990 houve o incremento da estruturação dessas redes e das estratégias de litigância utilizadas para defender os direitos humanos, muito devido ao processo de globalização que disseminou mais informações e estreitou os laços entre os movimentos sociais (SANTOS, 2007). Seguindo esse raciocínio e analisando os dados da tabela 1, o fato de a maior parte das petições não terem sido encaminhadas durante o período de conflito, mas sim em décadas posteriores, pode ser justificado pela maior robustez das redes de *advocacy*, que por sua vez garantiriam maior respaldo para o envio de denúncias. Não obstante, há uma gama de outras variáveis que também somam a esse resultado, dentre elas a existência de janelas de oportunidade no cenário internacional propiciadas pelo desenvolvimento do SIDH, mais estruturado para processar os casos de violações de direitos humanos a partir da década de 1990.

O aprimoramento das estratégias utilizadas pelos órgãos do SIDH para garantir credibilidade aos seus atos, como observações *in loco*, solicitação de relatórios estatais periódicos e outras medidas de acompanhamento feitos pela CIDH, e o monitoramento de cumprimento de sentença pela Corte IDH fortaleceram e modificaram a relação com os Estados, que estão mais receptivos para acatar seus pronunciamentos, ainda que não totalmente (MORAES, 2016). Também na década de 1990, muitos desses Estados concluíam o processo transicional e retomavam a democracia como forma de governo, colaborando para que o diálogo com os órgãos interamericanos fosse reforçado através da ratificação dos tratados que embasam a atuação da CIDH e da Corte IDH.

Outra característica relevante nos casos relativos à justiça de transição é o tema das denúncias, em que detenção arbitrária e execução são os mais recorrentes. Embora as características sejam semelhantes, as motivações que justificam esse panorama não necessariamente seguem o mesmo padrão, carecendo de uma análise caso-a-caso mais aprofundada. De todo modo, os regimes autocráticos e os conflitos armados são elencados como as principais causas dessas ocorrências e nesse contexto, o SIDH torna-se um importante mecanismo na promoção da justiça de transição nos países da região, principalmente por meio das jurisprudências que versam sobre o direito à verdade e à justiça e nas condenações das Leis de Anistia aplicadas por muitos países sul-americanos (ALMEIDA, TORELLY, 2010; ENGSTROM, 2014).

Os casos emblemáticos¹⁶ como *Barrios Altos Vs. Perú* (2001); *Almonacid Vs. Chile* (2006); *Gomes Lund Vs. Brasil* (2010) e *Gelmán Vs. Uruguay* (2011) tiveram muita repercussão e, em alguma medida, serviram de aportes para que os indivíduos impedidos de acessar as instâncias locais para a promoção da justiça recebessem respaldo internacional para pressionar os Estados a cumprir com suas responsabilidades no âmbito doméstico.

Conforme se consolidam, os resultados adquiridos com a justiça de transição transcendem a solução dos casos e a reparação das vítimas, pois interferem na política mundial fortalecendo o regime de direitos humanos ao trazer à tona valores como verdade, justiça e moralidade, bem como a criação de tribunais internacionais que julgam os transgressores e assim incorporam a responsabilização à cultura das relações internacionais (AKHAVAN, 2001 apud CALL, 2004, p. 102).

Apesar da atuação do SIDH estar voltada para a responsabilização dos Estados pelas violações de direitos humanos cometidas na arena doméstica, é possível observar uma evolução do organismo ao incorporar em seus pronunciamentos a necessidade de sancionar os agentes, muitas vezes estatais, que foram os responsáveis pelos crimes perpetrados. A sentença proferida pela Corte IDH para o caso *Barrios Altos* é um exemplo não apenas para demonstrar o desenvolvimento do SIDH nessa questão, mas também na medida em que foi o ponto de partida para que os tribunais domésticos prosseguissem com a condenação do ex-presidente peruano Alberto Fujimori pelas graves violações de direitos humanos cometidas ao longo de seu governo.

Nesse sentido, o tema da justiça de transição é relevante para o estudo das Relações Internacionais e dos direitos humanos ao conectar as esferas doméstica e internacional e, de certo modo, influenciar no comportamento dos Estados, cuja obediência não é devida a qualquer órgão supranacional (BERNARDI, 2015; CALL, 2004). Entretanto, a sociedade civil doméstica e a comunidade internacional são capazes de influenciar nas tomadas de decisão e direcionar o comportamento estatal para o cumprimento do conjunto de normas internacionais que encorajam a responsabilização de chefes de Estado e demais envolvidos em crimes de lesa-humanidade.

Com esse capítulo buscou-se apresentar os principais aportes teóricos que sustentam esta dissertação, bem como demonstrar que a percepção acerca dos direitos humanos se desenvolveu ao longo do tempo, passando pela criação de declarações no plano internacional,

¹⁶A Corte Interamericana de Direitos Humanos divulgou, em 2014, um documento sobre o direito à verdade, à vida e as leis de anistia, colocando como paradigmáticas as jurisprudências em relação aos casos contra o Brasil, Chile, Peru, Uruguai e outros.

pela internalização e difusão das normas, as quais fomentaram os processos de mobilização pela defesa dos direitos humanos que, por sua vez, têm contribuído para desenvolver estratégias que garantam a salvaguarda dos direitos fundamentais, dentre eles à verdade e à justiça, tanto na arena doméstica quanto na internacional. A partir disso, nos próximos capítulos serão analisados os casos de justiça de transição processados pelo SIDH contra os países da América do Sul¹⁷, sob uma perspectiva geral no capítulo 2, e de forma específica sobre o caso peruano, no capítulo 3. Para tanto, é importante considerar que os dados referentes à justiça de transição foram estabelecidos a partir de dois recortes, um temporal e outro temático.

Para definir o horizonte temporal, foram examinados os relatórios das comissões da verdade sul-americanas com o intuito de considerar o período de abrangência de cada uma. A partir disso, fez-se um novo recorte em que foram consideradas os temas das denúncias peticionadas ao SIDH para filtrar os casos vinculados à justiça de transição. Embora tenha sido privilegiado o recorte temporal com as informações obtidas através dos relatórios das comissões da verdade, uma vez que enquadrar as denúncias como vinculadas à justiça de transição é um trabalho subjetivo, as petições foram analisadas individualmente e todas tocam, em maior ou menor grau, às questões defendidas pela literatura de justiça de transição. Sendo assim, os temas de denúncia considerados foram: aplicação retroativa das leis; desaparecimento forçado; detenção arbitrária; discriminação; execução; migração, refugiados e apátridas; omissão dos serviços administrativos pelo Estado; tortura e/ou tratamento desumano e degradante; violação da liberdade de expressão; violação das garantias judiciais; violação do devido processo legal; violação dos direitos políticos; e, violação dos direitos trabalhistas.

¹⁷ Neste trabalho serão considerados apenas os Estados sul-americanos como objetos de análise, embora o SIDH se pronuncie também sobre casos relacionados a outros Estados americanos.

2 O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NAS AMÉRICAS

A promoção dos direitos humanos é uma preocupação secular à comunidade latino-americana, já explícita na Conferência dos Estados Americanos entre 1889-1890, em que os presentes se manifestaram por meio de convenções e resoluções específicas. Entretanto, os Estados da região utilizaram de forma estratégica a agenda e a gramática dos direitos humanos para legitimar, não só as ações voltadas para a promoção dos direitos humanos, mas também para suplantando interesses políticos e de segurança nacional. De acordo com Domínguez (2008) os Estados latino-americanos utilizaram do direito internacional como uma “arma dos fracos”, uma estratégia para equilibrar a balança de poder com os Estados Unidos, reforçando doutrinas tradicionais de soberania e não intervenção para impedir a interferência estadunidense em seus territórios.

Independentemente das motivações, o pensamento latino-americano contribuiu para criar um arcabouço prático e teórico acerca dos direitos humanos tanto para a agenda regional como global. Exemplo disso foi a promulgação da Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem em 1948, apontada por Farer (1998) como o primeiro documento a abordar os direitos fundamentais do ser humano a ser adotado por uma organização internacional, no caso a OEA, e serviu como parâmetro para a criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), elaborada pelos membros das Organização das Nações Unidas em dezembro do mesmo ano.

Resultado deste processo foi a emergência de um conjunto de normas, regras, princípios e procedimentos alicerçados na salvaguarda da dignidade humana, da igualdade entre os povos e na inalienabilidade, universalidade e interdependência dos direitos fundamentais do ser humano, que balizam o regime internacional de direitos humanos.

Com *designs* institucionais diversos, o regime internacional de direitos humanos é composto por organizações intergovernamentais, as quais ao concretizar medidas que salvagam esses direitos, tornam o regime mais concreto ao transferir para a prática os princípios e normas que o compõe (MUÑOZ, 2017). Nesse sentido, há o regime universal dos direitos humanos, vinculado ao trabalho desempenhado pela ONU e o regime regional, cujas estruturas políticas e jurídicas salvagam os direitos fundamentais nos continentes europeu, americano e africano por meio da Corte Europeia de Direitos Humanos; da

Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos e da Comissão e Corte Africanas de Direitos Humanos e dos Povos, respectivamente.

As Comissões de Direitos Humanos são as instâncias quase-judiciais, na medida em que seus trabalhos consistem em receber petições, realizar observações *in loco*, elaborar informes e recomendar aos Estados medidas para restaurar a proteção dos direitos humanos na arena doméstica. Já as Cortes dispõem de competência contenciosa e julgam os casos de violações de direitos humanos, responsabilizando os Estados perpetradores por meio de decisões vinculantes. Em conjunto, todos esses organismos visam promover e proteger os direitos humanos, bem como monitorar os Estados-partes do regime com vistas a garantir que eles atuem conforme os compromissos internacionalmente assumidos.

Independentemente do caráter vinculante ou não das ações desses órgãos, ao receberem denúncias de violações de direitos humanos, eles sinalizam o compromisso em processar os casos e garantir a verdade, a justiça e a reparação, em especial nos continentes americano e africano em que os organismos de proteção dos direitos humanos desempenharam importante papel de impulsionadores da justiça de transição (MUÑOZ, 2017). Desse modo, enquanto o regime universal tem, como a própria nomenclatura indica, alcance global – fazendo com que as ações tomadas assumam um caráter generalista visando maior adesão pelos Estados tão culturalmente diversos – os regimes regionais são estabelecidos focados nas particularidades e necessidades da região que representam.

A delimitação geográfica imposta à aplicação da competência desses organismos lhes garante maior eficácia para monitorar os Estados sob suas jurisdições, uma vez que possuem aspectos históricos, políticos, sociais e culturais semelhantes (GORESTEIN, 2002). Dessa forma, a circunscrição de sistemas regionais de direitos humanos é, atualmente, um elemento de relativa importância já que as interações entre os sistemas regionais e entre os sistemas regionais e o sistema universal têm se mostrado cada vez mais frequentes e, em alguns casos, coordenadas (NEUMANN, 2008).

Nas Américas, a promoção e proteção dos direitos humanos oscilaram entre avanços e retrocessos em razão de condicionantes políticas que prevaleceram na região durante o século XX. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos começou a se projetar a partir da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, porém as atividades do órgão ganham ímpeto na década de 1960 em reação à Revolução Cubana (1959) e às ações do ditador dominicano Trujillo entre 1959 e 1960, que provocou massivas violações de direitos humanos em seu país. Nas décadas posteriores, golpes militares e conflitos armados na América do Sul e Central abriram oportunidades para atuação da CIDH e Corte IDH.

O trabalho realizado pelos órgãos do SIDH, em conjunto com os ativistas de direitos humanos na região, tornou o Sistema pioneiro ao abordar questões relacionadas à responsabilização estatal por crimes cometidos durante regimes ditatoriais, sendo uma referência tanto para as ações domésticas dos Estados quanto para outras regiões ao tratar casos vinculados a reparações pelas violações de direitos humanos cometidas no passado, sendo Argentina e Chile *turning points* em relação à justiça de transição.

Sikkink (2015) aponta que ao contrário do que estabelece a literatura tradicional, de que as agendas globais são formuladas a partir dos interesses dos países do Norte – geralmente mais desenvolvidos e com maior poder de influência – a participação dos países do Sul nos processos de governança global, em especial no que se refere aos direitos humanos, é bastante intensa e poderia ser mais, caso o sistema internacional não fosse regido por tamanha disparidade estrutural.

Partindo deste pressuposto, este capítulo visa apresentar os mecanismos de promoção e proteção do SIDH e suas contribuições para promover a justiça de transição nos países sul-americanos. A primeira seção recapitula a criação da OEA, do SIDH e dos acordos e normativas formalizados para a promoção e proteção dos direitos humanos na região. Na sequência aborda o papel do SIDH especificamente na promoção da justiça de transição, apontando as estratégias utilizadas por seus órgãos para influenciar o comportamento dos Estados na criação de comissões da verdade e outros mecanismos domésticos para promover a justiça de transição.

2.1 O Sistema Interamericano de Direitos Humanos: órgãos e funcionamento

2.1.1 Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Sediada em Washington, D.C., a Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi o primeiro órgão criado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos por meio da Resolução de Santiago, definida na Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, realizada no Chile em 1959.

A princípio, a CIDH assumiu caráter provisório até a formalização de uma Convenção Interamericana sobre o tema. Em 1960, foi reconhecida como órgão autônomo da OEA, com competências restritas à promoção dos direitos humanos no continente, conforme as definições estipuladas na Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem.

Já na II Conferência Interamericana Extraordinária, realizada em 1965, o Estatuto da CIDH foi alterado, ampliando as competências do órgão para que recebesse petições com relatos de violações de direitos humanos e a partir delas, elaborasse recomendações aos Estados-membros (GOLDMAN, 2009; DYKMANN, 2004). Desse modo, a CIDH deixa de ser apenas um mecanismo de promoção dos direitos humanos e se torna normativamente mais hábil para recomendar restrições ao comportamento dos Estados – solicitando informações sobre os fatos – e modificações na esfera doméstica.

O Protocolo de Buenos Aires, firmado em 1967, é outra peça-chave para o desenvolvimento da CIDH, na medida em que dissolve seu caráter temporário ao incorporá-la à Carta da OEA e, assim, além de tornar a CIDH um dos principais órgãos da OEA, como estabelece o artigo 51, também estipula que

Artigo 112: Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria. Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria. Artigo 150: Enquanto não entrar em vigor a convenção interamericana sobre direitos humanos a que se refere o Capítulo XVIII, a atual Comissão Interamericana de Direitos Humanos velará pela observância de tais direitos (CIDH, 1967, Protocolo de Buenos Aires, art. 112 e 150).

Tendo em vista que o Protocolo de Buenos Aires dispõe sobre a necessidade de ser criado um tratado internacional que estabeleça os parâmetros de ação da CIDH, firma-se em 1969 a Convenção Americana de Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica, que estipula no artigo 41 a função do órgão

Artigo 41 - A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício de seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições: a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América; b) formular recomendações aos governos dos Estados-membros, quando considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos; c) preparar estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções; d) solicitar aos governos dos Estados-membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos; e) atender às consultas que, por meio da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados-membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que lhes solicitarem; f) atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção; e g) apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da

Organização dos Estados Americanos (CIDH, 1969, Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 41).

Embora tenha sido o primeiro organismo criado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, foi apenas em 1978 – quando entrou em vigor a Convenção Americana – que a CIDH incorporou as atribuições e características que detém até hoje e que permitiram que o órgão passasse, de fato, a exercer suas primeiras funções no sistema interamericano de petições.

Em relação à sua composição interna, era costume cada Estado indicar três nomes de nacionais de qualquer Estado-membro da OEA para o cargo de comissionado, os quais seriam definidos pelo Conselho Permanente, considerando que os escolhidos deveriam ser cidadãos de países diferentes e assim, seriam eleitos no sistema de maioria absoluta para mandatos de quatro anos, que poderiam se estender por tempo indeterminado. Todavia, com o início da vigência da Convenção Americana e o Estatuto de 1979 algumas regras foram reformuladas, estipulando que os sete comissionados deveriam possuir conhecimento na área de direitos humanos e poderiam permanecer no cargo por, no máximo, dois mandatos de quatro anos (LEBLANC, 1977). Uma vez eleitos, os comissionados deixam de representar os interesses dos países que os escolheram, não sendo autorizados a exercer atividades e se pronunciar sobre casos relacionados ao seu país de origem.

Essas medidas visavam salvaguardar a ainda incipiente CIDH de investidas das ditaduras militares e civis, que governavam os Estados da região, com o intuito de utilizarem do organismo regional para manterem o *status-quo* doméstico e impedirem que críticas aos regimes fossem realizadas, como de fato ocorreu na década de 1970, em casos de denúncias contra o Brasil (BERNARDI, 2017). Dessa forma, a CIDH se estruturou para garantir a atuação imparcial e autônoma dos comissionados ao promover e proteger os direitos humanos nos Estados da região.

Os casos chegam à CIDH através de denúncias, cujo envio pode ser feito por qualquer indivíduo ou Estado americano, em causa própria ou de terceiros, desde que relatem violações de direitos humanos previstas nos tratados regionais sobre o tema. Para ser admitida, é imprescindível que a petição cumpra com os requisitos do órgão, estipulados no regulamento da CIDH e na CADH. Entretanto, não é obrigatória a ratificação da Convenção Americana pelo Estado denunciado para que a CIDH se pronuncie, uma vez que ela tem competência para apurar e fiscalizar todos os Estados membros da OEA em matéria de direitos humanos¹⁸.

¹⁸ Sobre o padrão de funcionamento dos órgãos do SIDH, os Estados americanos podem acatar apenas os instrumentos normativos do SIDH (Carta da OEA e a Declaração Americana de Direitos e Deveres do

Uma vez cumpridos os requisitos de admissibilidade, a análise da petição é iniciada pela CIDH que convoca as partes a fornecer informações adicionais sobre o caso para, então, recomendar ao Estado a proteção dos direitos estabelecidos na Carta da OEA, na Declaração Americana de Direitos Humanos e na Convenção Americana – quando o Estado denunciado a tiver ratificado – visando a conciliação entre as partes em um primeiro momento por meio de soluções amistosas, bem como a reparação das vítimas e a formação de um ambiente doméstico que promova e proteja os direitos humanos daquele momento em diante.

As recomendações da CIDH são dispostas por meio de dois relatórios, um preliminar e outro definitivo, dispostos nos artigos 50 e 51 da CADH respectivamente. O informe preliminar é emitido quando não houve solução amistosa para o caso, seguindo para a análise de mérito. Nessas situações, a CIDH delibera sobre a responsabilidade estatal diante das denúncias e fornece ao Estado alguns meses para executar as recomendações, quando houver. Contudo, se o Estado não cumprir com o estabelecido pela CIDH ou não houver o envio do caso para análise da Corte IDH, o Segundo Informe é elaborado e cabe ao Estado cumprir com as recomendações nele estabelecidas – geralmente reiterações do Primeiro Informe – dentro do prazo estabelecido. Findado o período para o cumprimento, os membros da CIDH decidem tanto se o Estado agiu conforme solicitado quanto sobre a publicação do relatório definitivo.

Em circunstâncias de descumprimento das indicações da CIDH, o órgão pode enviar à Corte IDH os casos vinculados aos Estados que ratificaram a Convenção Americana. Contudo, para os Estados que não aceitam a jurisdição do tribunal, o processo junto à CIDH é o único meio para a solução de litígios sobre casos individuais.

Vale ressaltar que como membros da OEA, os Estados concordaram com os termos da Carta fundadora da instituição e da Declaração Americana que preveem a atuação da CIDH e o respeito aos direitos humanos no continente. Dessa forma, embora a CIDH seja vista como a instância *quase-judicial* do SIDH, espera-se que os Estados cumpram de boa-fé – como estabelece o *pacta sunt servanda*, consolidado na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 (UN, 1969) – suas recomendações e, tendo visto que o Segundo Informe apresenta a posição final do órgão em relação ao caso, o que nele está previsto assume caráter vinculante, assim como as medidas estipuladas pela Corte IDH (RAMOS, 2012).

Homem); ratificar a CADH – sem anuir à clausula sobre a jurisdição da Corte IDH; e ratificar a CADH por completo, aceitando a jurisdição contenciosa do tribunal (RAMANZINI, 2017, p. 160). Em todos os casos, a CIDH atua monitorando o comportamento dos Estados, enquanto a Corte IDH exerce sua competência contenciosa apenas no último caso, quando há reconhecimento estatal.

Portanto, diferentes mecanismos são utilizados pela CIDH com o intuito de promover e proteger os direitos humanos nos âmbitos domésticos dos Estados americanos. Como forma de promover os direitos humanos, pode-se citar a divulgação de relatórios temáticos sobre temas específicos e sobre a situação dos direitos humanos em cada Estado. Já visando a proteção dos direitos humanos, tem-se o recebimento de petições que denunciam as violações de direitos humanos perpetradas, em que a CIDH avalia a responsabilidade estatal no caso e recomenda medidas para salvaguardar os direitos fundamentais na arena doméstica. Além do sistema de petições, o órgão também realiza observações *in loco*¹⁹ quando os membros da CIDH desejam verificar pessoalmente a situação dos direitos humanos em determinado país, embasados pelas descrições realizadas nas denúncias.

2.1.2 Corte Interamericana de Direitos Humanos

Em 1969, por meio da Convenção Americana de Direitos Humanos²⁰ foi instituída a Corte Interamericana com o propósito de incluir um órgão judicial para interpretar e executar a CADH (OEA, 1979). Contudo para que começasse suas atividades era necessária a ratificação mínima de onze Estados, que ocorreu apenas em 1978. Mesmo assim, a organização do funcionamento da Corte IDH levou alguns anos para se estruturar tendo em vista que, naquele momento, ainda não havia sido decidido o conjunto de regras e procedimentos que definiriam as atividades jurídicas e administrativas desempenhadas pelo órgão, bem como a sede do tribunal (BUERGENTHAL, 2005). A convite da Costa Rica, a Assembleia Geral da OEA aceitou a capital do país, San José, como sede da Corte IDH a partir de 1979.

A forma de composição da Corte IDH é bastante similar à da CIDH, em que os Estados que ratificaram a CADH indicam até três candidatos que tenham nacionalidades diferentes entre si, mas que suas origens sejam de países membros da OEA. Os sete juízes que formam a Corte IDH são de países diferentes, definidos na Assembleia Geral para um

¹⁹O termo visita é utilizado pela CIDH para designar as idas de delegação de comissionados e funcionários da CIDH aos Estados. Entretanto na literatura defende-se que a expressão possui uma conotação positiva que não estaria adequada ao procedimento, que alude às investigações realizadas pelos membros da CIDH no local em que ocorreram as violações denunciadas. Nesse sentido, a nomenclatura sugerida como mais adequada seria observação *in loco* (DYKMANN, 2004, p.152).

²⁰O artigo 33 da Convenção Americana estabelece a criação da Corte IDH ao estipular que “são competentes para conhecer dos assuntos relacionados com o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes nesta Convenção: a. a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Comissão; e b. a Corte Interamericana de Direitos Humanos, doravante denominada a Corte” (OEA, 1969, art. 33).

mandato de seis anos, que pode ser renovado uma vez. Assim, por ser o mecanismo jurisdicional do SIDH, espera-se que seus membros sejam

jurista da mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos, que reúna as condições requeridas para o exercício das mais elevadas funções judiciais, de acordo com a lei do Estado do qual sejam nacionais, ou do Estado que os propuser como candidatos (OEA, 1979, artigo 4, item 1).

Em termos de competência, a Corte Interamericana de Direitos Humanos exerce dupla função: consultiva e contenciosa (OEA, 1979). Os primeiros anos de atuação da Corte IDH foram restritos a emissão de opiniões consultivas – em que o tribunal interpreta os tratados regionais de direitos humanos, bem como avalia a compatibilidade entre eles e as jurisdições domésticas, a pedido da CIDH e dos Estados da região. A competência contenciosa, por sua vez, alude à capacidade da Corte IDH em julgar os casos de violações de direitos humanos, podendo ser acionada quando os procedimentos na etapa processual foram esgotados. Nessas ocasiões, o caso passa por novo exame perante ao tribunal – que avalia a responsabilidade do Estado, podendo absolvê-lo ou condená-lo pelo ocorrido e estipular medidas que devem ser cumpridas na esfera doméstica.

Em 1986, a CIDH enviou o primeiro caso para análise do tribunal²¹, acionando a competência contenciosa do órgão. Entretanto, a atuação da Corte IDH limita-se ao processamento de casos em que o Estado denunciado tenha ratificado a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e acatado a jurisdição contenciosa do órgão²² (GOLDMAN, 2009). Cumprida essa condição, ao receber a denúncia, o tribunal avalia o processo anterior tramitado na CIDH com procedimentos que envolvem exceções preliminares, audiências, alegações das partes e as sentenças, que culminam em um resultado que pode ou não convergir com o parecer da Comissão, estipulando a responsabilização total,

²¹ O caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* foi analisado entre 1987-1989 pela Corte IDH, sendo o primeiro caso contencioso julgado pelo tribunal, cujos procedimentos e conceitos estipulados ainda são utilizados ao tratar das obrigações dos Estados em relação à Convenção Americana de Direitos Humanos. Ver: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**, *Excepciones Preliminares*. Sentença de 26/06/1987. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**, *Fondo*. Sentença de 29/07/1988. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**, *Reparaciones e Costas*. Sentença de 21/07/1989.

²² São 25 os Estados que ratificaram a Convenção Americana: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Equador, Grenada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Destes, três não acataram a jurisdição contenciosa da Corte IDH: Dominica, Grenada e Jamaica. Ver mais em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm>. Acesso em: nov. 2017.

parcial ou nula do Estado sobre o fato julgado (CORTE IDH, 2018). A sentença proferida ao final do julgamento possui caráter vinculante, sendo definitiva, obrigatória e inapelável.

A decisão do Estado de submeter-se à jurisdição da Corte IDH é facultativa e pode ocorrer a qualquer tempo. Porém, uma vez aceita a jurisdição da Corte IDH, não é permitido ao Estado desfazer o compromisso e rejeitar a competência contenciosa do órgão²³ devendo, portanto, cumprir com o que lhe for ordenado. Em 1999, sob a presidência de Alberto Fujimori, houve uma tentativa por parte do Estado Peruano de retirar o reconhecimento da competência contenciosa da Corte IDH através da Resolução Legislativa N° 27.152, de 8 de julho de 1999 – cujos efeitos seriam imediatos, dispensando o Estado de suas obrigações com o órgão. Em resposta, o tribunal não apenas inadmitiu a ação peruana como também reiterou sua competência para analisar os casos contra o Estado²⁴.

Outro aspecto relevante sobre o tribunal alude à participação dos indivíduos no julgamento dos casos. O acionamento direto da Corte IDH por civis não é permitido, fazendo com que as denúncias submetidas à avaliação do órgão ocorram através da CIDH – e de forma menos usual, pelos Estados-partes (GORENSTEIN, 2002). Entretanto, com o intuito de fornecer maior legitimidade às vítimas e membros da sociedade civil no processo contencioso, o Estatuto da Corte IDH foi alterado entre 2000-2003 e dispõe em seu artigo 23 (Participação das supostas vítimas) que

1. Depois de admitida a demanda, as supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes devidamente acreditados poderão apresentar suas petições, argumentos e provas de forma autônoma durante todo o processo.
2. Se existir pluralidade de supostas vítimas, familiares ou representantes devidamente acreditados, deverá ser designado um interveniente comum, que será o único autorizado para a apresentação de petições, argumentos e provas no curso do processo, incluídas as audiências públicas.
3. No caso de eventual discordância, a Corte decidirá sobre o pertinente (OEA, 2003, Artigo 23).

Essa mudança é resultado de múltiplos esforços realizados dentro e fora da Corte IDH por juízes e por membros da sociedade civil – a saber ONGs litigantes e indivíduos – que clamavam participação direta no processo perante o tribunal, uma vez que ficava a cargo da CIDH elaborar nova petição, agindo como reclamante e defensora do caso na etapa jurisdicional (RAMOS, 2012). Assim, o Estatuto reformado coloca as vítimas em destaque

²³Os Estados podem retirar suas obrigações perante a CADH, como dispõe seu artigo 78 desde que haja aviso prévio de um ano, sendo que este ato não interfere na capacidade dos órgãos do SIDH de se pronunciarem sobre violações de direitos humanos perpetradas antes da data de denúncia (OEA, 1969).

²⁴Ver: CORTE INTERAMERICA DE DIREITOS HUMANOS, Caso **Ivcher Bronstein vs. Perú**, *Fondo, Reparaciones e Costas*. Sentença de 06/02/2001. CORTE INTERAMERICA DE DIREITOS HUMANOS, **Caso Tribunal Constitucional vs. Perú**, *Fondo, Reparaciones e Costas*. Sentença de 31/01/2001.

garantindo-lhes espaço para participação, colocando à disposição daqueles com recursos limitados para acompanhar o processo o Fundo de Assistência Legal²⁵ e de defensores interamericanos²⁶.

A respeito da capacidade processual do indivíduo nos casos litigiosos levados à Corte IDH e a outros tribunais internacionais, Cançado Trindade (1999) argumenta que

Tal como vimos sustentando há anos (de início solitariamente, mas ultimamente com apoio crescente nos círculos jurídicos internacionais), há, em nosso entender, razões fortes e cogentes no sentido de assegurar às supostas vítimas acesso direto e *locus standi in judicio* ante a Corte em todas as etapas do processo (em casos a ela já submetidos pela Comissão), por questões tanto de princípio como de ordem prática, a beneficiar ambas as partes – tanto os indivíduos demandantes como os Estados demandados, – e o sistema regional de proteção dos direitos humanos como um todo. [...] A verdadeira parte demandante são os indivíduos. que tiveram seus direitos lesados e são os beneficiários das reparações; estando presentes no início e no final do processo, não há como negar-lhes presença e participação durante o mesmo. Ademais, dessa forma se põe um fim à atual ambiguidade do papel da Comissão, que não é "parte", mais sim uma espécie de "Ministério Público", que auxilia a Corte no desempenho de suas funções de proteção (CANÇADO TRINDADE, 1999, p. 63-64).

Concluído o julgamento, é iniciada uma nova etapa de execução da sentença em que o Estado – condenado pelas violações de direitos humanos cometidas – deve aplicar no âmbito interno as medidas sentenciadas pelo tribunal dentro do prazo estipulado. Para garantir que o Estado agirá de acordo, a Corte IDH tem competência para supervisionar o cumprimento da sentença através da solicitação de relatórios das partes envolvidas e da CIDH que apontam as medidas implementadas até o momento. Dessa forma, o tribunal monitora o grau de cumprimento das sentenças (se nulo, parcial ou total) e pode convocar as partes para audiências com o intuito de prestar novos esclarecimentos, bem como solicitar informes periódicos até o cumprimento total da sentença.

2.2 A justiça de transição sul-americana na pauta do SIDH

A justiça de transição envolve mecanismos e estratégias de ação (judiciais ou não judiciais) empregados em circunstâncias pós-conflito em que a sociedade busca se conciliar

²⁵ O Fundo de Assistência Legal é um instrumento criado pelo SIDH – portanto disponível tanto na CIDH como na Corte IDH – com o intuito de fornecer meios para as vítimas/representantes legais que não dispõem de recursos financeiros para acionarem o Sistema e acompanharem o caso litigado. Dessa forma, cobre os custos para apresentação de provas, comparecimento em audiências e demais gastos necessários durante o processo da denúncia (CORTE IDH, 2018).

²⁶ Os defensores interamericanos são acionados quando a vítima não possui representantes legais com expertise técnica para defender o caso perante o tribunal. Essa ferramenta é utilizada para reduzir as discrepâncias entre as classes sociais, tornando a Corte IDH acessível a todos os indivíduos (CORTE IDH, 2018).

com seu passado e retomar o Estado Democrático de Direito (BURT, 2011; VAN ZYL, 2005). Considerando que o termo “justiça de transição” possui diferentes acepções na literatura, adota-se a definição do Centro Internacional para Justiça de Transição (ICTJ, sigla em inglês), a partir da qual entende-se que

A Justiça de transição é uma resposta às violações sistemáticas ou generalizadas dos direitos humanos. Ela procura o reconhecimento das vítimas e a promoção de possibilidades de paz, reconciliação e democracia. A justiça transicional não é um tipo especial de justiça, mas sim uma justiça adaptada às sociedades que se transformam após um período de abuso generalizado de direitos humanos. Em alguns casos, estas transformações acontecem de repente, em outras, elas podem ocorrer ao longo de décadas²⁷ (ICTJ, 2009, tradução nossa).

Teitel (2000; 2003), ao averiguar os processos de superação de conflitos domésticos, define três momentos da justiça de transição. O primeiro alude aos julgamentos pelos Tribunais de Nuremberg, nos anos 1940; o segundo tem marco temporal na década de 1980 quando há o declínio do regime comunista no Leste Europeu e as transições democráticas na América Latina; a terceira fase, a seu turno, remete-se aos anos finais do século XX, em que a globalização permeia as questões políticas e contribui para disseminar a consciência das pessoas para promover a prossecução dos responsáveis, impedindo que as violações de direitos humanos perpetradas não fossem punidas.

O Tribunal de Nuremberg (1945-1946) é, portanto, a primeira experiência de implementação da justiça de transição como resposta às preocupações da comunidade internacional de que novos crimes contra a humanidade – como os cometidos ao longo da Segunda Guerra Mundial – se repetissem e permanecessem impunes. Desde então, a formação de organizações internacionais, tribunais permanentes e *ad hoc* contribuíram para a consolidação dos direitos humanos na agenda, elaborando tratados e declarações internacionais que dispunham de instrumentos para preservá-los e promovê-los.

Com a emergência do conflito bipolar entre Estados Unidos e União Soviética durante a Guerra Fria (1945-1991) uma nova corrida pelo poder foi iniciada, cuja finalidade era alcançar a supremacia militar, econômica, política e ideológica perante os demais países. Para tanto, as potências buscavam consolidar e aumentar suas zonas de influência como estratégia para atingir o objetivo final, porém o confronto indireto entre elas culminou em guerras

²⁷Transitional justice is a response to systematic or widespread violations of human rights. It seeks recognition for victims and promotion of possibilities for peace, reconciliation and democracy. Transitional justice is not a special form of justice but justice adapted to societies transforming themselves after a period of pervasive human rights abuse. In some cases, these transformations happen suddenly; in others, they may take place over many decades.

assimétricas e regimes de exceção em diferentes regiões do globo, que por sua vez culminaram em graves e recorrentes violações de direitos humanos.

A proximidade fez com que a maioria dos países americanos se alinhasse aos Estados Unidos, entretanto a Revolução Cubana ocorrida em 1959 apresentou-se como uma ameaça aos interesses estadunidenses ao demonstrar que a ideologia soviética poderia penetrar em outros países do continente. Os Estados Unidos orientaram sua política externa para conter o comunismo, interferindo na política de outros Estados ao colaborar para que governos alinhados à ideologia estadunidense se estabelecessem, fazendo com que ditaduras civis e militares surgissem com a proposta de garantir a segurança nacional a qualquer custo e assim

Só na América do Sul, se contabiliza um total de aproximadamente quinhentas mil vítimas entre mortos e desaparecidos, as quais em sua grande maioria foram sequestradas, torturadas ou mortas, pelos regimes ditatoriais militares, que com o apoio dos Estados Unidos, governaram parte dos países sul americanos nessa época, em nome do temor da expansão comunista (GESTEIRA, 2014, p.1).

Na tentativa de evadirem os arranjos internacionais de direitos humanos já estabelecidos à época, os Estados delinearam estratégias para defender, na arena internacional, tanto os regimes ditatoriais como as ações empreendidas. As violações aos direitos fundamentais do ser humano eram justificadas como necessárias para combater ameaças terroristas. Do mesmo modo, alegava-se que democracias e autocracias serviam ao mesmo propósito: o de perseguir e promover o desenvolvimento econômico e social, cabendo a cada Estado definir no âmbito doméstico o melhor regime de governo para garantir os interesses da nação.

Neste contexto, os Estados Unidos difundiam os valores atrelados à promoção da democracia e dos direitos humanos – como parte da política ideológica contra a União Soviética – e discutiam, nas instâncias legislativas competentes a possibilidade de restringir empréstimos e ajudas financeiras aos regimes repressivos da região (SIKKINK, 2004). Não obstante, ao longo do governo de Richard Nixon (1969-1974), uma das bases da política externa era o anticomunismo, a partir da qual eram direcionadas as relações estabelecidas com os demais países da região e a atuação diplomática nos órgãos interamericanos. Sendo assim, embora a política de Estado fosse uma, durante a presidência de Nixon os regimes ditatoriais estabelecidos naquele período contavam com o apoio estadunidense tanto nas relações bilaterais, como também na OEA, cujo trabalho ao longo da Guerra Fria foi bastante influenciado pelos interesses estadunidenses (MORA, 2013).

Criada com o intuito de garantir a paz e a segurança regional, bem como impedir a expansão comunista no continente americano, a OEA atuou como reflexo das condicionantes políticas internacionais deixando a defesa dos direitos humanos como assunto secundário na pauta da instituição e prioridade única dos órgãos do SIDH, os quais eram marginalizados nas reuniões da Assembleia Geral, que não discutiam questões relacionadas aos direitos humanos.

Isso se deve também à baixa institucionalização que a CIDH possuía nos seus primeiros anos de funcionamento, que por sua vez dificultava o monitoramento dos Estados pelo órgão, atuando mais como promotora dos direitos humanos na região do que protetora. Não obstante, com o fortalecimento institucional da CIDH a partir da década de 1970 há uma reestruturação do órgão que passa a promover de forma mais sustentada os direitos humanos. A publicação de Informes, as realizações de observações *in loco* e o trabalho frente ao sistema de casos e petições são resultados dessa mudança de estratégia para pressionar os Estados a cumprir com suas obrigações de proteger o ser humano, principalmente após uma sucessão de golpes militares e conflitos armados que formavam um cenário de recorrentes violações aos direitos fundamentais na região.

Através dos Informes, a CIDH começou a empregar as estratégias de *naming* e *shaming*²⁸, fazendo claras menções aos Estados violadores e expondo os crimes perpetrados na arena doméstica e as explícitas violações aos tratados ratificados. Exemplo disso é o caso argentino, cuja ditadura militar vigente entre 1976 e 1983 foi responsável por massivas violações de direitos humanos e chamou a atenção da CIDH, que em 1980 publicou o primeiro informe sobre a situação dos direitos humanos na Argentina. Reconhecido por seu tom crítico, o relatório tornou-se uma referência ao tratar de forma extensa o número alarmante de desaparecimentos forçados²⁹ realizados no país, incluindo recomendações ao Estado.

A mobilização da vergonha – ou *shaming* – se fez presente através da repercussão do relatório, cuja proporção fez com que a junta militar argentina se sentisse ameaçada com a possibilidade de ser exposta na Assembleia Geral da OEA de 1980 (DYKMANN, 2004). O sucesso conquistado pela CIDH, ao expor os crimes cometidos pelo governo argentino, contribuiu para que o organismo continuasse se desenvolvendo e, com isso, pôde mostrar à

²⁸As estratégias de *naming* e *shaming* são procedimentos de nomear o Estado violador ao informar a comunidade internacional sobre os atos cometidos, gerando uma reputação negativa e uma coerção moral que o envergonha publicamente.

²⁹De acordo com o Informe Nunca Más da Comissão Nacional sobre Desaparecimento de Pessoas, dezenas de milhares de civis desapareceram durante a ditadura militar, sendo que em 1984 – data de publicação do relatório final – tinha-se o registro de que 8.960 pessoas permaneciam desaparecidas (CONADEP, 1984, primeira parte, p. 9).

comunidade internacional sua capacidade para confrontar as violações de direitos humanos perpetradas na região, ampliando assim sua legitimidade e notoriedade como órgão internacional de proteção dos direitos humanos.

Nesse contexto, conforme a CIDH recebia mais informações e denúncias sobre os fatos transcorridos durante os regimes militares e conflitos armados que assolaram o continente americano, os Informes Gerais por Países – publicados no Capítulo IV do Informe Anual, com o objetivo de apresentar a situação específica de um Estado e recomendar medidas de reparação e políticas públicas – passaram a ser divulgados de forma mais detalhada e crítica.

Mais tarde foram criados os Informes Temáticos que tratam sobre assuntos de alcance regional e são utilizados para estabelecer padrões e princípios em prol da proteção dos direitos humanos (MORA, 2013; ABRAMOVICH, 2009). Assim, enquanto os relatórios por países estão mais vinculados à estratégia de *naming* e *shaming*, os relatórios temáticos se aproximam da abordagem promocional do SIDH.

Nesse sentido, observa-se que a elaboração de informes é uma prática recorrente da CIDH desde o início de suas atividades, mas que se desenvolveu ao longo de sua trajetória criando novas estratégias para tornar-se mais assídua e abrangente ao divulgar informações anualmente e examinar não apenas casos esporádicos nos países, como também situações gerais que impactam todo o continente. Tem-se que o primeiro Informe por país publicado pela CIDH foi em 1962 a respeito da situação dos direitos humanos em Cuba, logo após a Revolução. Já os mais recentes são de 2017, um sobre a Guatemala e outro sobre a Venezuela (CIDH, 2018). O gráfico abaixo apresenta um levantamento de todos os 69 informes sobre países realizados pela CIDH até o presente momento, dividido por regiões americanas.

Gráfico 1: Informes por país publicados pela CIDH entre 1960-2018 em todo o continente.



Fonte: Elaboração própria com dados da CIDH, 2018.

A América do Norte é a região com menor representatividade em número de informes publicados pela CIDH (2,9%) com apenas 2 informes e ambos tratando sobre a situação dos direitos humanos no México, fazendo com que todos os informes apresentados pela CIDH até o momento remetam aos países latino-americanos. Nesse sentido, a América Central representa a maior parte das publicações (59,7% do total), sendo que dos 40 Informes que aludem à região, Haiti, Guatemala e Cuba foram os Estados que mais receberam atenção da CIDH ao longo dos anos. Já os Estados sul-americanos foram alvo de 26 Informes da CIDH, começando na década de 1970 devido aos golpes militares no Chile, Paraguai e Uruguai, e atingindo o ápice em 1980 também monitorando os regimes autocráticos na região, com destaque para a Argentina e Suriname.

Contudo, apesar do esforço da CIDH em supervisionar as ações estatais, entraves internos impediam a realização adequada das atividades do órgão, desde a atuação de seus membros até as fontes de financiamento. Como até o final da década de 1970, os comissionados podiam ficar por tempo indeterminado no cargo, muitos não atuavam de forma imparcial e se aproveitavam da função que ocupavam para beneficiar os governos militares ou de autocracias civis dos quais eram parte, agindo como “parasitas simbiontes” como dispõe Bernardi (2017, p. 4).

Nesse sentido, alguns membros da CIDH dificultavam a elaboração de Informes que expusessem a situação dos direitos humanos em alguns países, bem como a realização de observações *in loco* e outras atividades que repercutissem negativamente nos seus países de origem, como exemplo o Brasil que teve o senhor Carlos A. Dunshee de Abranches como comissionado da CIDH entre 1964-1983, quase o período completo da ditadura militar brasileira (BERNARDI, 2017).

Outro empecilho no monitoramento dos Estados alude aos recursos financeiros, na medida em que entre 1960 e 1970 a CIDH operava com um orçamento bastante limitado. Porém, o cenário regional torna-se mais favorável à atuação do SIDH durante o governo Carter (1977-1981), pois sua política garantia maior atenção à salvaguarda dos direitos humanos na região e à defesa da democracia como forma de governo, que por sua vez refletiu na ampliação do orçamento destinado à CIDH (DYKMANN, 2004).

A tabela 2 apresenta um paralelo entre o orçamento da OEA e a parte destinada à CIDH ao longo de sua história. Embora não haja dados concretos sobre a quantidade de recursos transferida pelos Estados Unidos, nota-se um aumento considerável dos recursos enviados à CIDH tanto ao longo da presidência de Carter como nos governos seguintes.

Tabela 2: Comparativo entre os orçamentos da OEA e da CIDH entre 1960-2017 (valores em dólares americanos)³⁰.

Década	Orçamento OEA	Orçamento CIDH	Representatividade do orçamento da CIDH em relação à OEA
1960	U\$\$ 157.410.603,00	U\$\$ 870.126,00	0,55%
1970	U\$\$ 336.338.948,00	U\$\$ 3.783.902,00	1,13%
1980	U\$\$ 687.765.205,00	U\$\$ 10.416.100,00	1,51%
1990	U\$\$ 761.305.201,00	U\$\$ 20.766.300,00	2,73%
2000	U\$\$ 804.431.100,00	U\$\$ 31.284.800,00	3,89%
2010	U\$\$ 683.386.749,00	U\$\$ 41.266.700,00	6,04%

Fonte: Elaboração própria com dados da OEA, 2018 e DYKMANN, 2004.

³⁰ É importante destacar que os dados apresentados a seguir foram retirados de duas fontes, considerando o longo período analisado. Os valores que compreendem o período 1960-1997 aludem ao levantamento realizado por Dykmann (2004), que utiliza como parâmetro apenas os fundos ordinários recebidos pela OEA. Já entre 1998-2017 utilizou-se os relatórios oficiais da OEA que apresentam o orçamento para o ano fiscal tendo como base além dos fundos ordinários, também as transferências voluntárias realizadas por seus membros. Comparações entre os dados disponíveis tanto no levantamento de Dykmann (2004) quanto nos relatórios da OEA levam a crer que ambas as fontes utilizam as mesmas informações para apresentar os montantes destinados à CIDH.

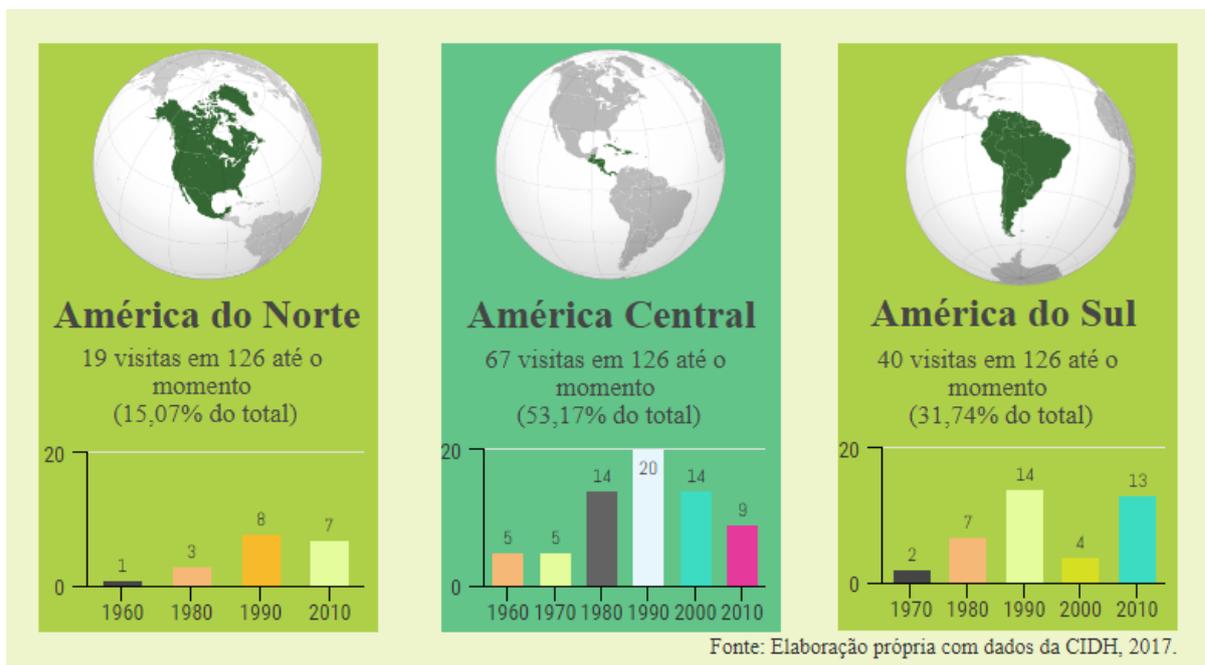
Com o apoio político e financeiro concedido pelos Estados Unidos durante o governo Carter, a CIDH recebe maior notoriedade nas reuniões da Assembleia Geral da OEA, que começa a discutir questões de direitos humanos, bem como utiliza o aumento orçamentário para investir na realização de observações *in loco* e incrementar os recursos técnicos e humanos para a instituição (DYKMANN, 2004).

As observações *in loco* foram e são bastante utilizadas pelos membros da CIDH para examinar a situação dos direitos humanos nos Estados denunciados. Tendo em vista a obstrução dos canais domésticos gerada pelos regimes de exceção, os membros da CIDH utilizavam as idas aos países violadores para se informar melhor sobre as condições domésticas, bem como receber denúncias sobre os crimes cometidos, uma vez que permitiam a aproximação de quem tivesse algo a relatar. Ao finalizarem o trabalho de campo, era emitido um Informe Especial com os dados coletados durante a viagem e que serviam para informar a população sobre a situação como um todo e também a comunidade internacional.

No total a CIDH já realizou 126 observações *in loco* em todo o continente entre 1959 e 2018. A primeira ocorreu na República Dominicana em 1961 e a mais recente em 2017 na Guatemala. Na América do Sul, o Chile foi o Estado que primeiro recebeu a comitiva da CIDH, em 1974, em razão do golpe realizado por Pinochet no ano anterior. Assim como na publicação de informes, ao tratar das observações *in loco*, nota-se que a América Central está no topo da lista, seguida pelos países sul-americanos.

O comportamento da CIDH, em relação às três regiões do continente, é marcado por um padrão de acompanhamento década a década na América Central e na América do Sul, enquanto na América do Norte as ocorrências oscilam entre as décadas de 1960 e 2010, como pode ser visto de forma detalhada no infográfico 1. Isso se deve, em parte, pela discrepância no número de Estados que compõem cada região e também em razão das sistemáticas violações de direitos humanos ocasionadas durante os conflitos armados e regimes ditatoriais civis e militares que assolaram os países latino-americanos que, portanto, demandaram maior atenção do SIDH.

Infográfico 1: Observações *in loco* realizadas no continente americano (por décadas)



No norte do continente houve, ao todo, 19 observações *in loco* sendo 11 nos Estados Unidos, 6 no México e 2 no Canadá, em grande medida motivadas por situações vinculadas à população carcerária e imigrantes refugiados. Mesmo na década de 1990, a América do Norte diferencia-se das demais regiões por ser um destino pouco recorrente dos comissionados, em parte justificado pela temática das denúncias, ainda que o México se incluisse no rol de preocupações da CIDH.

Os confrontos armados na América Central atraíram a atenção da CIDH, fazendo com que a maior parte das observações *in loco* ocorressem na região, principalmente entre 1980 e 1990. Também a mudança de governo nos Estados Unidos de Carter para Ronald Reagan (1981-1989) reduziu o respaldo à agenda de direitos humanos, exigindo da CIDH uma readaptação em suas atividades, em razão da limitação técnica (tempo, recursos e equipe) para tratar de todos os casos denunciados ao órgão (DYKMANN, 2004; REIS, 2017).

Pode-se observar ainda que a CIDH se mostra mais atuante na década de 1990, o que se reflete no aumento das observações *in loco*, que foram mais proeminentes em todas as regiões durante essa época. Isto se deve ao fortalecimento das redes transnacionais de *advocacy* nos anos 1990, que contribuiu para ampliar o volume de denúncias de violações de direitos humanos encaminhadas ao SIDH, despertando maior envolvimento dos órgãos do regime.

Apesar da oscilação em suas atividades, a CIDH assume o importante papel de fazer frente às violações de direitos humanos cometidas durante os conflitos armados e os regimes ditatoriais, ecoando as demandas domésticas por mudanças políticas. Através das observações *in loco* os membros da CIDH acompanharam de muito perto a realidade dos Estados americanos e se transformaram em um importante instrumento para viabilizar a criação de mecanismos de justiça de transição no continente.

Nesse sentido, diante dos recorrentes massacres, execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias e práticas de tratamento desumano e degradantes comuns na região, a CIDH utilizava das observações *in loco* para se aproximar da sociedade civil e receber denúncias, que por sua vez fomentava a mobilização de direitos humanos. Além disso, a prática de publicar informes expondo os governos dos Estados violadores e deslegitimando-os no cenário internacional contribuía para criar janelas de oportunidade em que os grupos domésticos pudessem agir.

Na América do Sul, os órgãos do SIDH monitoraram as ações dos governos argentino, chileno, paraguaio, uruguaio e outros, informando e recomendando políticas aos Estados violadores. Ao passo que os países da região iniciavam o processo de transição democrática e se tornavam mais aptos a enfrentar o passado de autoritarismo e violações sistemáticas aos direitos humanos, a atuação da CIDH e Corte IDH se intensificava. As observações *in loco* permanecem e são utilizadas neste momento como ferramentas para monitorar os processos transicionais, averiguando se as instâncias domésticas competentes estão, de fato, agindo para promover a verdade e a justiça, bem como se os Estados estão criando estruturas para impedir que novas atrocidades sejam cometidas.

Portanto, tendo em vista que a América do Sul é a região que circunscreve o escopo desta pesquisa, passa-se a uma análise mais detalhada do trabalho desempenhado pela CIDH nos países da região. Nesse sentido, o segundo infográfico apresenta todas as observações *in loco* realizadas pela CIDH em cada país sul-americano até o presente momento

Infográfico 2: Observações *in loco* realizadas na América do Sul entre 1974-2018.



Fonte: Elaboração própria com dados da CIDH, 2018.

Dentre os Estados da região, Colômbia e Peru foram os que receberam o maior número de observações *in loco* até o presente, com 9 e 6 ocorrências respectivamente. Além disso, os países se assemelham no fato de ambos terem históricos de conflitos armados, cujas consequências alarmaram a comunidade internacional e chamaram a atenção da CIDH. Não obstante, é importante ressaltar que no caso peruano, ainda que o Sendero Luminoso tenha sido o ator mais violento, mecanismos de justiça de transição só foram viabilizados após a queda do governo autocrático de Fujimori, também responsável por grande parte das violações de direitos humanos cometidas no período e alvo de cinco das seis observações *in loco* realizadas no país. Já no caso colombiano, a extensa duração do conflito armado – cerca de meio século – fez com que os mecanismos para promover a justiça de transição fossem empregados durante esse processo a partir de negociações para alcançar a paz e a reparação das vítimas.

Apesar de suas particularidades, é interessante observar que os conflitos armados são um ponto em comum no processo de justiça de transição de ambos os países, ao contrário dos demais Estados sul-americanos cujos processos transicionais foram, em grande medida, resultados da superação de regimes militares para democracias.

Nesse aspecto, a CIDH realizou observações *in loco* na Argentina, Chile, Peru e Suriname durante os regimes autocráticos e se pronunciou contrariamente às políticas domésticas, empregando as estratégias de *naming* e *shaming* para desmoralizar tais governos na cena internacional. Assim, na década de 1970 houve duas importantes investigações, uma no Chile (1974) e outra na Argentina (1979) realizadas durante as ditaduras militares nestes países e cuja repercussão contribuiu para informar a comunidade (local, regional e internacional) sobre os feitos e instigar a população a se pronunciar e auxiliar na pressão contra os governos autocráticos.

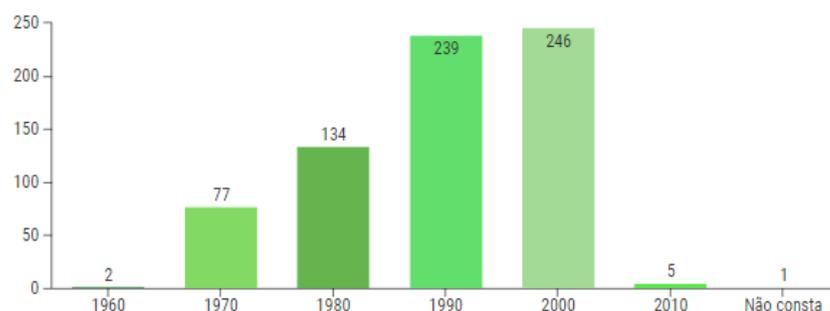
Apesar do interesse e das dinâmicas empregadas pela CIDH, nem todos os Estados permitiram a aproximação do órgão durante os regimes de exceção. Em 1977, foi solicitado ao Paraguai e ao Uruguai a permissão para realizar observações *in loco* naquele ano, porém em nenhum dos casos ela se concretizou. Embora o Paraguai tenha aceito o pedido, a visita foi realizada apenas em 1990 – quando a ditadura no país já havia terminado; já o Uruguai se negou a receber os comissionados.

Do mesmo modo, outros Estados como Brasil, Bolívia e Equador também só receberam a comitiva da CIDH após concluírem a transição para a democracia. A partir das informações dispostas no infográfico 2 verifica-se que das 40 ocorrências, a maior parte foi realizada nas décadas de 1990 (35%) e 2010 (32,5%), quando a maioria dos Estados já havia superado os períodos de exceção. Isso se deve, pois a presença dos membros da CIDH em campo e a posterior divulgação dos fatos coletados ameaçavam e desestabilizavam os governos vigentes, fazendo com que muitos buscassem estratégias para se esquivar do escrutínio dos órgãos do SIDH.

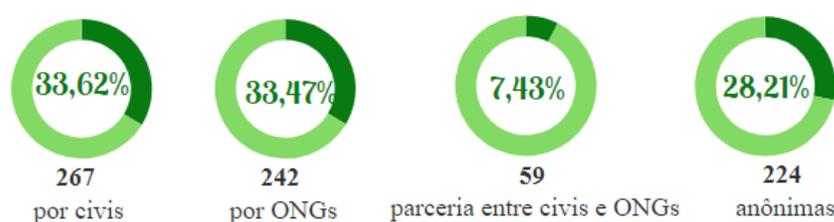
A despeito do aumento considerável da quantidade de observações *in loco* realizadas na América do Sul entre 1970-1990, é importante ressaltar que esse mecanismo opera como resultado do acionamento bem-sucedido do Sistema, uma vez que os membros da CIDH vão à campo para averiguar e constatar as violações relatadas nas denúncias bem fundamentadas a eles encaminhadas e aceitas.

Assim, o envio de petições à CIDH contra os países sul-americanos começa no final da década de 1960 e assume caráter ascendente nas décadas posteriores, conforme membros da sociedade civil, ONGs e movimentos sociais tornam-se conscientes da existência do SIDH e passam a acioná-lo como último recurso para alcançar a justiça que lhes fora denegada na arena doméstica, como pode ser visto abaixo.

Infográfico 3: Petições sul-americanas enviadas à CIDH (por décadas) e perfil dos denunciantes (em porcentagem).



Em relação ao envio das 795 petições...



Fonte: Elaboração própria com dados de MAIA, M; GARBIN, I. Base de dados do SIDH, 2015.

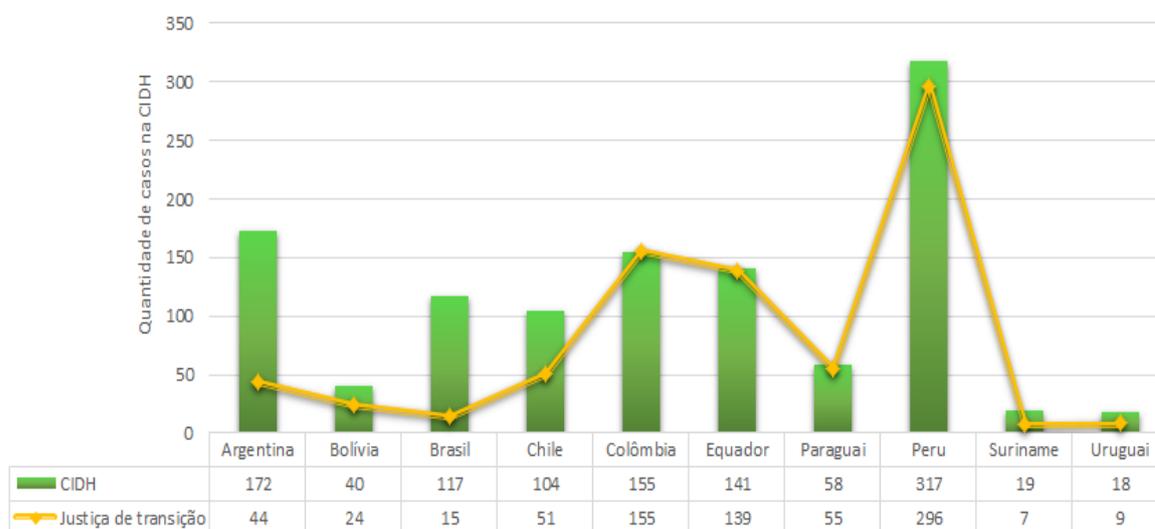
As décadas de 1990 e 2000 detêm o maior volume de petições enviadas, em parte justificado pelo fortalecimento das redes transnacionais de *advocacy*, que de acordo com Keck e Sikkink (1998) muito contribuíram para disseminar conhecimento e estratégias para que as vítimas pudessem acionar o SIDH e obterem êxitos em sua empreitada. Assim, ao averiguar o perfil dos denunciantes, embora civis e ONGs atuem preferencialmente sozinhos em relação às petições enviadas em coautoria, a troca de informações e expertise entre eles contribuíram para que houvesse um equilíbrio entre as denúncias homologadas por civis e aquelas protocoladas por ONGs.

Outra justificativa para a quantidade de petições entre 1990-2000 é a mudança nos regimes de governo que, além de influenciar nas conjunturas domésticas tornando-as mais permeáveis, alterou a estrutura interna do SIDH, em especial da CIDH com a saída de comissionados favoráveis aos regimes ditatoriais que dificultavam a entrada de petições na instituição (SANTOS, 2007). Nesse sentido, verifica-se que em 28,21% das petições não consta o nome dos peticionários, que muitas vezes eram exilados políticos e vítimas do governo cujas denúncias tentam penetrar o Sistema sem que os autores sejam reconhecidos por parte dos comissionados, por exemplo.

Ainda que a atuação da CIDH e da Corte IDH neste tema não tenha se restringido ao sistema de petições, a maior parte das análises realizadas até o momento aludem aos casos

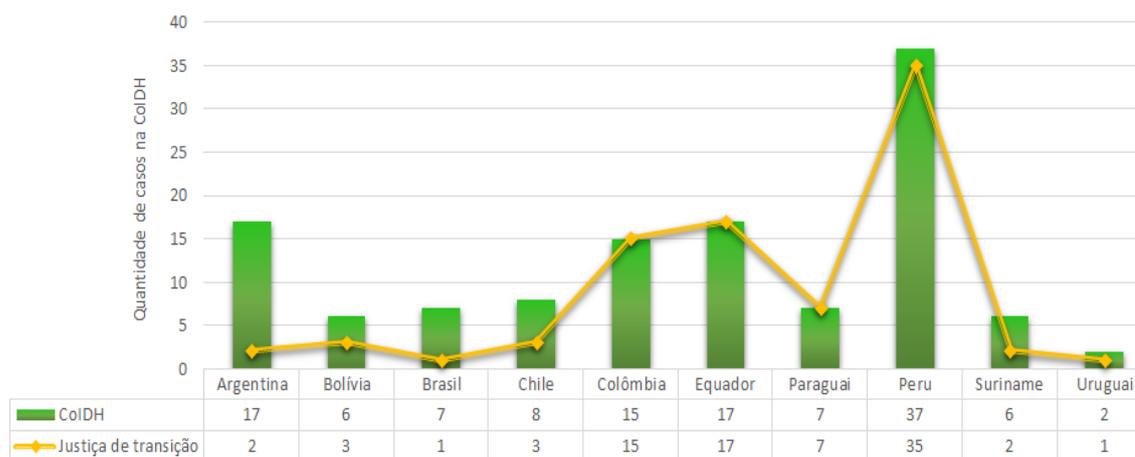
referentes aos períodos de exceção. Embora à época a nomenclatura “justiça de transição” ainda não fosse utilizada, pelos temas da denúncia que tratavam em grande medida de detenções arbitrárias, desaparecimentos forçados, torturas e execuções durante regimes autocráticos, pode-se dizer que a justiça transicional foi incorporada e tornou-se central na agenda do SIDH. Os próximos dois gráficos apresentam um paralelo entre o total de petições analisadas pelo SIDH e dessas, a quantidade referente aos casos sobre justiça de transição.

Gráfico 2: Petições relativas à justiça de transição na CIDH



Fonte: Elaboração própria a partir de MAIA; GARBIN. Base de Dados sobre os Casos do SIDH. Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos, IERI-UFU, 2015.

Gráfico 3: Petições relativas à justiça de transição na Corte IDH



Fonte: Elaboração própria a partir de MAIA; GARBIN. Base de Dados sobre os Casos do SIDH. Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos, IERI-UFU, 2015.

Os dados apresentados demonstram um panorama de todos os casos processados até 2015, em ambos os órgãos. Portanto, ao observar os dados do SIDH verifica-se que a atuação do organismo estava voltada, primordialmente, à análise de petições que envolviam violações recorrentes aos direitos humanos em contextos de conflitos armados internos e terrorismo de Estado (ABRAMOVICH, 2009). Com os processos de transição democrática ocorridos nos países sul-americanos, a agenda da CIDH e também da Corte IDH reforçou o tratamento sobre impunidade e o direito à verdade ao longo dos períodos de exceção.

Ao tratar de justiça de transição, os órgãos do SIDH estabeleceram uma abordagem centrada na vítima que tivesse como parâmetros mínimos o direito à verdade, à efetiva prestação jurisdicional e a políticas visando reparações (PIOVESAN, 2014). Os trabalhos desempenhados pela CIDH e pela Corte IDH foram capazes de mobilizar e promover importantes transformações durante e após os regimes autocráticos.

O envolvimento do SIDH com o tema da justiça de transição já era percebido na atuação da CIDH com suas observações *in loco* e nos relatórios que emitiu responsabilizando os Estados pelos crimes cometidos, porém tornou-se completo quando, na década de 1980, a Corte IDH começou a utilizar de ambas competências (consultiva e contenciosa) para se pronunciar. O *startup* do tribunal ocorreu em 1988 quando promulgou sua primeira sentença referente ao caso “*Velásquez Rodríguez vs. Honduras*”³¹, o qual tornou-se emblemático ao versar sobre desaparecimento de pessoas. Por enquadrar-se na agenda de justiça de transição, a Corte IDH utilizou este contencioso para reafirmar os artigos dispostos na Convenção Americana, dando especial atenção ao 1º (Obrigação de respeitar os direitos), 8º (Salvaguardar as garantias judiciais) e 25º (Proteção judicial) e reiterou a responsabilidade do Estado em proteger a vida e a dignidade humanas sob qualquer circunstância.

O dever dos Estados de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas mediante as quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira que sejam capazes de assegurar juridicamente o pleno e livre exercício dos direitos humanos. Em consequência dessa obrigação, os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos reconhecidos na Convenção, além de procurar o restabelecimento, na medida do possível, do direito conculcado e, se for o caso, a reparação dos danos provocados pela violação dos direitos humanos (CORTE IDH, caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, 1988, parágrafo 166).

³¹ Ver: CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**, *Excepciones Preliminares*. Sentença de 26/06/1987. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**, *Fondo*. Sentença de 29/07/1988. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**, *Reparaciones e Costas*. Sentença de 21/07/1989.

As decisões da Corte IDH para o caso em tela repercutiram para outros Estados na região, uma vez que a prática de desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias e torturas era uma medida recorrente utilizada pelos governos autocráticos para manterem o *status quo* e legitimarem suas ações. Portanto, ao final desses regimes, os governantes se apropriaram da concepção de anistia solicitada pela população para os presos políticos e instituíram as leis de autoanistia com o intuito de saírem incólumes pelos crimes cometidos, mas com a justificativa de se estabelecer uma transição gradual para a democracia.

Com esta finalidade, foram promulgadas leis de anistia: no Brasil a Lei Nº 6.683 de 1979; no Chile, um Decreto-Lei Nº 2.191, de 1978; no Peru foram duas leis, uma para conceder a anistia, a Lei Nº 26.479 e outra para impedir mudanças na primeira, Lei Nº 26.492, ambas de 1995. No Uruguai, a Lei de Impunidade Política Nº 15.848 de 1986 foi sancionada já no regime democrático, assim como na Argentina com as Leis do Ponto Final Nº 23.492 de 1986 e da Obediência Devida Nº 23.521 de 1987. Tendo em vista este cenário, o SIDH se pronunciou contrário às de leis de anistia argumentando que esses documentos violam os direitos promulgados na Convenção Americana e reforçam a impunidade, cuja definição foi estabelecida pela Corte IDH como

A falta em seu conjunto de investigação, perseguição, captura, julgamento e condenação dos responsáveis pelas violações de direitos protegidos pela Convenção Americana, toda vez que o Estado tem o dever de combater tal situação por todos os meios legais disponíveis já que a impunidade propicia a repetição crônica das violações de direitos humanos e a total falta de defesa das vítimas e seus familiares³² (CORTE IDH, 1998, p.74, tradução nossa).

Tão logo fora anunciado o Decreto-Lei Nº 2.191/1978 no Chile, a CIDH se pronunciou – através da publicação do Informe Anual de 1978 – reconhecendo como negativa a política chilena, na medida em que o estabelecimento de uma lei de anistia no país teria como consequência a suspensão das investigações dos crimes cometidos durante o regime de Pinochet³³. Em 1996 foi a vez do Peru ser alvo do escrutínio da CIDH em seu Informe Anual³⁴, no qual recomendou ao Estado que tornasse tanto a lei de anistia como a interpretação judicial dela derivada sem efeitos vinculantes, considerando que ambas feriam os princípios estabelecidos na Convenção Americana.

³² [...] la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares.

³³Ver: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, **Informe Anual de 1978**. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/78sp/indice.htm>>. Acesso em: jan. 2018.

³⁴Ver: Comissão Interamericana de Direitos Humanos, **Informe Anual de 1996**. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/IA1996Indice.htm>>. Acesso em: jan. 2018.

Assim, como a CIDH, a Corte IDH por acreditar que as leis de anistia instituídas no governo Fujimori se configuravam como ilícito internacional ao denegar o acesso adequado à justiça pelas vítimas e garantir ao Estado a prerrogativa de não investigar os casos e responsabilizar os autores pelos crimes cometidos, o tribunal condenou o Estado peruano quando em 2001 sentenciou o caso “*Barrios Altos vs Perú*” declarando

[...] em conformidade com os termos do reconhecimento de responsabilidade efetuado pelo Estado, que este descumpriu os artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, como consequência da promulgação e aplicação das leis de anistia Nº 26.479 e Nº 26.492 e da violação dos artigos da Convenção indicados no ponto resolutivo 2 desta Sentença. Declarar que as leis de anistia Nº 26.479 e Nº 26.492 são incompatíveis com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e, conseqüentemente, carecem de efeitos jurídicos [...] (CORTE IDH, caso *Barrios Altos vs. Perú*, *fondo*, 2001, p. 17).

“*Barrios Altos vs Perú*” foi o primeiro caso referente às leis de anistia sentenciado pela Corte IDH e anos mais tarde, outros casos dentre eles “*Almonacid Arellano y otros vs. Chile*” (2006) “*Gomes Lund vs Brasil*” (2010) e “*Gelman vs Uruguai*” (2011) consolidaram a jurisprudência da Corte IDH no que diz respeito à impunidade e às violações ao direito à verdade formalizadas nas leis de anistia.

Ademais, para o SIDH o direito à verdade, de forma específica, possui dupla dimensão – individual e coletiva – uma vez que é direito tanto da vítima e de seus familiares saber a totalidade dos fatos, os delitos perpetrados e a identidades dos responsáveis, quanto da sociedade que tem o direito de conhecer sua história, os feitos e as condicionantes que propiciaram que tais crimes fossem cometidos para que através da informação tome as medidas necessárias para superar os abusos cometidos no passado, consolidar o processo democrático e fortalecer o Estado de Direito (CIDH, 2014).

De acordo com Sikkink e Walling (2006) o processo que permeia a justiça de transição empodera a sociedade e modifica a realidade política na medida em que ela reconhece os seus direitos, lida com seu passado e se mobiliza para transformar o futuro. Na América do Sul, o SIDH desempenhou o importante papel de servir como locus de resolução de conflitos e também para repercutir as normas internacionais de direitos humanos, garantindo a estrutura para que elas pudessem penetrar na arena doméstica e serem internalizadas pelos governantes e governados.

As decisões tanto da CIDH como da Corte IDH deram ímpeto às ações locais, sendo utilizadas como parâmetros para a atuação dos tribunais nacionais, prossecução dos responsáveis e criações de comissões da verdade. Inclusive, sobre as comissões da verdade, o

SIDH reconhece que são importantes mecanismos para auxiliar na investigação dos casos, apresentar os fatos servindo como provas para os julgamentos e informar com veracidade a população. Com isso, a CIDH defende que

a divulgação oficial da verdade sobre as violações de direitos humanos ocorridas pode desempenhar um papel fundamental no processo de recuperação e reconciliação, sentando as bases para o devido processamento e punição dentro do sistema judicial [...]. A revelação de tais atrocidades perpetradas durante o conflito armado, dentro de um informe oficialmente aprovado, dará ao povo [...] a possibilidade de refletir sobre as mesmas, preparar respostas coerentes e adotar medidas para garantir a paz futura³⁵. (CIDH, 2014, p. 62, tradução nossa).

Todavia, a Corte IDH reitera que apesar do relevante papel desempenhado pelas comissões da verdade, elas não podem ser consideradas o único instrumento utilizado pelo Estado para salvaguardar à sociedade seu direito ao conhecimento da verdade, mas sim um dos pilares da justiça de transição que também deve dispor de políticas de reparação e julgamento dos responsáveis (CORTE IDH, 2010, p. 297). Em suas sentenças sobre o assunto, a Corte IDH estipula medidas de reparação material, moral e de não repetição voltadas para a realização de políticas públicas e reforma da legislação doméstica visando a atuação do Estado em várias frentes para impedir que novas atrocidades sejam cometidas.

Como resultado das recomendações da CIDH e sentenças proferidas pela Corte IDH, as medidas relativas às reparações morais e simbólicas tiveram maior êxito, uma vez que os Estados se mostraram mais dispostos a cumpri-las do que as recomendações financeiras e de mudanças institucionais. Exemplo disso, tem-se na América do Sul a criação de nove comissões da verdade³⁶ até o presente momento. Ademais, houve o julgamento dos responsáveis pelos crimes de direitos humanos em vários países da região, dentre eles Chile, Uruguai, Argentina e Peru, no qual além dos processos penais ocorreu também a revogação das leis de anistia.

³⁵ [I]a divulgación oficial de la verdad sobre las violaciones pasadas de derechos humanos puede desempeñar un papel fundamental en el proceso de recuperación y reconciliación y en sentar las bases para el debido procesamiento y castigo dentro del sistema judicial [...]. La revelación de tales atrocidades perpetradas durante el conflicto armado, dentro de un informe oficialmente aprobado, dará al pueblo [...] la posibilidad de reflexionar sobre las mismas, preparar respuestas coherentes y adoptar medidas para garantizar la paz en el futuro.

³⁶ Argentina, Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (1983); Bolívia, Comissão da Verdade e da Reconciliação/ Comissão Nacional de Investigação de Desaparecidos Forçados (1982); Brasil, Comissão Nacional da Verdade (2012); Colômbia, Comissão para Esclarecimento da Verdade (2017); Chile, Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação do Chile / Comissão Nacional sobre Prisão Política e Tortura (1990; 2003); Equador, Comissão da Verdade e Justiça (2008); Paraguai, Comissão da Verdade e Justiça (2004); Peru, Comissão da Verdade e Reconciliação (2001); Uruguai, Comissão investigadora da situação de desaparecidos (1985; 2000).

Apesar de muitos Estados não terem cumprido na totalidade com as recomendações do SIDH, seja em relação à anulação das leis de anistia, pagamentos de indenizações e criação de políticas públicas domésticas, é indubitável as conquistas empreendidas pelos órgãos do SIDH para reestabelecer e consolidar a democracia e a proteção dos direitos humanos nos países da região (PIOVESAN, 2014). Após a transição democrática, muitos tribunais domésticos incorporaram as decisões da Corte IDH e conseguiram responsabilizar os perpetradores pelos crimes cometidos no passado, inclusive os chefes de Estado.

A Argentina protagonizou os trabalhos no que tange ao dever de investigar, julgar e responsabilizar os perpetradores dos crimes cometidos ao longo da ditadura militar vivida pelo país entre 1976-1983. A *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (CONADEP) foi estabelecida no país em 1983 pelo Decreto 187 logo no início do governo de Alfonsín, o qual também promulga o Decreto 158 – que previa o julgamento dos membros das juntas militares que foram responsáveis pelos crimes cometidos – e a Lei 23.040 que tornava nula a lei de anistia sancionada no governo militar. Não obstante, o caminho trilhado pela Argentina neste processo, apesar dos avanços, demonstrou alguns retrocessos ao serem criadas as Leis do Ponto Final (1986) e da Obediência Devida (1987) com o intuito de atenuar as sentenças e julgamentos no país, bem como a promulgação de indultos aos militares, que só foram revogados em 2003 (CARMO, 2011; RIVAS, 2017).

A trajetória brasileira foi mais tortuosa, em que a transição para a democracia foi articulada entre militares e civis para que os crimes perpetrados ao longo da ditadura fossem esquecidos e anistiados. Sendo assim, os governos democráticos que sucederam o regime militar pouco avançaram em busca do direito à verdade e à justiça. Destaca-se como pontos positivos, a instalação da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, em 1995 através da Lei 9.140, que atestava o falecimento de pessoas desaparecidas durante o período ditatorial.

A Comissão Nacional da Verdade apenas foi criada em 2012, vinte e sete anos após o encerramento do regime militar, como forma de cumprimento da sentença proferida pela Corte IDH no caso *Gomes Lund vs. Brasil* (2010) que além de solicitar a investigação dos casos referentes ao regime militar e sancionar os culpados, mencionou que a Lei de Anistia promulgada por Figueiredo em 1979 era incompatível com a Convenção Americana e, portanto, carecia de alterações para não impedir o acesso à verdade e justiça no país (CORTE IDH, 2010).

Em 1985 comissões da verdade são estabelecidas no Uruguai para apurar os desaparecimentos forçados ocorridos durante a ditadura militar, porém esses primeiros

esforços não mostraram resultados frutíferos devido à baixa divulgação e utilização das informações adquiridas como provas em processos penais. Em 2000 é instaurada a Comissão da Paz com o intuito de ampliar os trabalhos realizados até aquele momento, bem como indenizar as vítimas e seus familiares pelos crimes cometidos. O Estado tem se comprometido a realizar não apenas as reparações financeiras, mas também de cunho moral ao estabelecer espaços de memória, monumentos e até demarcação do dia 19 de junho como *Dia del Nunca Más* para impedir o esquecimento e a repetição de novas atrocidades, como as cometidas durante a ditadura.

Ao contrário do Brasil, no Uruguai a manutenção da lei de anistia não se tornou um empecilho para o julgamento e prossecução dos oficiais acusados pelas violações de direitos humanos ocorridas. Embora a população tenha rejeitado por duas vezes, em plebiscito, a anulação da lei de anistia para imputar os executores dos crimes cometidos, ocorreram julgamentos e condenações de alguns dos responsáveis pelos tribunais nacionais. Em 2011, membros dos três poderes se organizaram para invalidar a Lei de Anistia vigente no país desde 1986, entretanto o sucesso empreendido durou pouco e em 2013 a Suprema Corte Uruguaia retrocedeu e em nova decisão julgou que os crimes cometidos durante a ditadura não poderiam ser concebidos com caráter de lesa-humanidade, mantendo as disposições da lei de anistia (ANISTIA INTERNACIONAL, 2013).

Assim como no Uruguai, os governos chilenos têm buscado a anulação da lei de anistia e o julgamento dos responsáveis pelos crimes cometidos, inclusive utilizando a mesma justificativa para a revogação ao argumentar que os crimes praticados são de lesa-humanidade e, portanto, não podem ser prescritos. De todo modo, a vigência da lei de anistia não impediu que medidas de reparação, espaços de memória e criação da comissão da verdade deixassem de ser implementados.

Agentes da Direção de Inteligência Nacional (DINA) – órgão estatal utilizado como instrumento de repressão na ditadura – foram julgados e condenados pelos crimes cometidos, assim como o ex-presidente e mandante das ações, Augusto Pinochet, que embora tenha sido preso e interrogado sobre os crimes cometidos ao longo de seu governo, faleceu antes de receber as condenações. A idade avançada e os problemas de saúde fizeram com que os tribunais tivessem clemência e aguardassem a recuperação de Pinochet para julgá-lo, o que não aconteceu. Na tentativa de evitar que o mesmo ocorra com os demais responsáveis, Michelle Bachelet utilizou seu mandato como presidente do Chile para enviar ao congresso o pedido para que os demais condenados não recebam indulto por serem idosos, aplicando

como alternativa a prisão domiciliar visando impedir a impunidade pelas atrocidades perpetradas (CHARLEAUX, 2018).

Já no caso peruano, o trabalho desempenhado pelos órgãos do SIDH assume caráter extraordinário na arena doméstica, fazendo com que os pronunciamentos e sentenças em casos como *Barrios Altos* (2001) e *La Cantuta* (2006) se tornassem uma referência para os tribunais nacionais, em especial para tratar dos crimes perpetrados durante o conflito armado interno e o governo Fujimori. Nesse sentido, o Tribunal Constitucional do Peru, ao julgar o caso Santiago Martín Rivas postulou que

Em virtude disso, o Tribunal Constitucional considera que a obrigação do Estado de investigar os fatos e punir os responsáveis pelas violações dos direitos humanos declaradas na sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos não apenas compreende a nulidade daqueles processos em que foram aplicadas as leis de anistia N° 26479 e N° 26492 após declarar que tais leis não têm efeito jurídico, mas também qualquer prática destinada a impedir a investigação e a punição pela violação dos direitos à vida e à integridade pessoal³⁷ (PERÚ, 2005, parágrafo 63, p. 21-22, tradução nossa).

Nesse contexto, foi revogada pela Suprema Corte a lei de anistia peruana sancionada em 1995 por Fujimori, o qual apesar de tentar fugir das violações de direitos humanos a ele imputadas, foi extraditado pelo Chile ao Peru para cumprir a pena pelos crimes de lesa-humanidade ocorridos durante seu governo. Alberto Fujimori foi condenado, em 2009, pelo Tribunal Criminal Especial da Suprema Corte, a 25 anos de prisão além de arcar com indenizações às vítimas e familiares pelas atrocidades cometidas (BURT; YOUNGERS, 2010).

A anulação das leis de autoanistia muito contribuíram para o resultado peruano, que por sua vez, reflete a influência do SIDH nas políticas domésticas e a internalização das normas de direitos humanos pelo Estado através da atuação das organizações internacionais.

Nos parágrafos anteriores, fez-se o esforço de demonstrar, de forma ampla, como as ações do SIDH foram tratadas no âmbito doméstico em alguns Estados da região. Argentina, Brasil, Chile, Peru e Uruguai foram escolhidos devido ao impacto que os regimes autocráticos tiveram nesses países e suas relações com o trabalho desempenhado pelo SIDH, destacando alguns dos feitos alcançados nestes Estados como resultado dos movimentos empreendidos pelos órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

³⁷En mérito de ello, el Tribunal Constitucional considera que la obligación del Estado de investigar los hechos y sancionar a los responsables por la violación de los derechos humanos declarados en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no sólo comprende la nulidad de aquellos procesos donde se hubiese aplicado las leyes de amnistía N.º 26479 y N.º 26492, tras haberse declarado que dichas leyes no tienen efectos jurídicos, sino también toda práctica destinada a impedir la investigación y sanción por la violación de los derechos a la vida e integridad personal [...].

A CIDH e a Corte IDH cumpriram com seus papéis de informar, monitorar e pressionar a população e os governantes para modificarem as políticas domésticas em favor da proteção dos direitos humanos. Contudo, as condicionantes dentro dos territórios por vezes dificultam a atuação daqueles que pretendem seguir com as recomendações do SIDH. A forma como ocorreu a transição para a democracia é uma das variáveis que ajudam a explicar o comportamento de cada Estado frente a justiça de transição.

Viu-se que a Argentina assumiu a posição de vanguarda no que tange à justiça de transição por meio de instrumentos legislativos, indenizatórios e judiciais, os quais em conjunto foram utilizados para investigar os casos, através da Comissão da Verdade – que também auxiliou disseminando informações sobre os casos e reunindo provas para incriminar os responsáveis –, julgar e punir os perpetradores, estipular medidas de reparação financeira e moral, bem como sancionar leis que modificassem a legislação vigente em prol da proteção dos direitos humanos, como a ratificação da Convenção Americana.

O caso argentino é classificado na literatura como transição por ruptura, em que a mudança do regime ditatorial para o democrático ocorre de forma abrupta, por ser realizada pelos opositores ao governo anterior e, com isso, a nova liderança assume sem estabelecer vínculos com os antecessores (HUNTINGTON, 1991). Em situações como essa, mostra-se a necessidade de resolver as pendências deixadas, tornando a conjuntura doméstica mais favorável a transformações políticas que garantam, por exemplo, a consolidação da justiça de transição.

O mesmo não ocorre quando o processo é realizado através de pactos entre o governo ditatorial e o democrático, também conhecido como transição por negociação (HUNTINGTON, 1991). A transição democrática por negociação aconteceu no Brasil, no Chile e no Uruguai, nos quais as instituições militares apesar de não mais governarem, continuaram influenciando as decisões políticas o que dificultou e ainda dificulta, em alguns casos, a implementação de instrumentos que almejam resgatar o passado autoritário e fazer justiça.

No Peru, a sociedade experimentou ambos processos de transição. A passagem do governo ditatorial para o democrático, em 1980, aconteceu a partir de negociações tal como foi no Brasil, Chile e Uruguai. Já nos anos 2000, houve uma ruptura a partir da renúncia de Fujimori. A presidência interina, na figura de Valentín Paniagua, se afastou dos padrões do governo anterior e estipulou políticas de memória, reparação e justiça – dentre elas a criação da Comissão da Verdade e Reparação, em 2001 – que fomentaram a responsabilização dos culpados pelas violações de direitos humanos.

Foi um longo processo até o julgamento e condenação de Fujimori. Um caminho trilhado a partir da atuação da sociedade civil peruana que se mobilizou – tanto na arena doméstica quanto na internacional mediante o acionamento dos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos – e fez com que o Estado criasse estruturas domésticas propícias à condenação de Fujimori e a tornasse, nas palavras de Burt e Youngers (2010)

[...] um importante precedente no Peru e em toda a América Latina. De fato, o precedente peruano – a acusação e a condenação de um ex-presidente por graves crimes contra os direitos humanos – é uma conquista de importância global. Mas ainda pode ser desfeito pela política³⁸ (BURT; YOUNGERS, 2010, tradução nossa).

Em dezembro de 2017, Alberto Fujimori recebeu indulto humanitário pelo presidente Pedro Pablo Kuczynski, em razão de seu debilitado estado de saúde. Bem recebida por uns e muito questionada por outros, a decisão pelo perdão de Fujimori provocou inúmeras manifestações no país e na comunidade internacional.

Para a CIDH, o indulto não seria uma medida cabível no caso de Fujimori tendo em vista sua condenação por graves violações de direitos humanos. Além disso, os pronunciamentos do órgão apontam que o indulto fere a dignidade das vítimas, bem como se qualifica como uma violação ao direito à verdade (NOTICIEROS TELEVISA, 2018). A Corte IDH também se manifestou ao publicar, em maio de 2018, uma resolução de cumprimento de sentença para os casos *Barrios Altos* e *La Cantuta*, que dentre outros aspectos, avalia o indulto concedido à Fujimori e reitera a necessidade de o Estado garantir a investigação, o julgamento e a sanção dos responsáveis pelas violações de direitos humanos cometidas (CORTE IDH, 2018).

A efetivação da justiça de transição é um processo contínuo e depende de uma conjunção de fatores, dentre os quais se destacam a vontade política doméstica, a mobilização da sociedade civil para confrontar a impunidade e um ambiente internacional que coaja moralmente os Estados para implementar a agenda de direitos humanos e promover a verdade, a justiça e as reparações. O caso peruano é prova disso ao demonstrar que a atuação concertada entre os atores domésticos e internacionais culminou na revogação do indulto concedido ao ex-presidente Alberto Fujimori. No dia 3 de outubro de 2018, a Corte Suprema do Peru acatou as fundamentações de uma petição apresentada pelos familiares das vítimas

³⁸Fujimori's conviction represents a major precedent in Peru and all of Latin America. Indeed, the Peruvian precedent—the prosecution and conviction of a former president for grave human rights crimes—is an achievement of global significance. But it can still be undone by politics.

contra o indulto e sentenciou que o ex-presidente Fujimori retornasse à prisão para concluir o cumprimento da pena a ele imposta (FOWKS, 2018).

Sendo assim, não apenas o caso peruano, mas todos os mencionados acima demonstram a necessidade do capital político para promover mudanças seja para revogar as leis de anistia, criar comissões da verdade ou estabelecer outros mecanismos de efetivação da justiça de transição. Nesse contexto, a sociedade civil desempenha a função de monitorar e pressionar o governo para consolidar a democracia e o regime de direitos humanos, utilizando também dos órgãos internacionais de proteção, como o SIDH, para ecoar suas demandas quando não há condições de fazê-lo apenas na arena doméstica. O próximo capítulo tratará especificamente do trabalho realizado pela sociedade civil peruana para enviar denúncias ao SIDH durante o conflito armado interno e o governo de Fujimori.

3 A MOBILIZAÇÃO PERUANA DE DIREITOS HUMANOS: A ATUAÇÃO DOS INDIVÍDUOS NO SIDH

A efetividade do processo de mobilização social varia de acordo com os incentivos ou constrangimentos percebidos em uma sociedade. Sendo assim, as condições para que população possa reivindicar suas demandas estão atreladas ao surgimento de oportunidades políticas (TARROW, 1998). De acordo com a teoria do processo político, essas oportunidades podem emergir através de conexões com grupos de influência – como partidos políticos, empresários e mídias sociais –, por meio de instituições mais acessíveis à população ou ainda com o fim de regimes opressores.

No caso peruano, a janela de oportunidade doméstica parecia abrir-se com o fim do regime militar e o retorno da democracia, em 1980. Não obstante, os anseios da população pela retomada dos direitos suprimidos na década anterior se viram frustrados quando, no mesmo ano, grupos civis insurgentes iniciam um conflito armado interno que devastou o país.

A conjuntura doméstica entre 1980 e 2000 representava um obstáculo às ações de mobilização para proteger os direitos humanos, na medida em que os indivíduos, as ONGs e outras organizações atuantes ficavam no fogo cruzado entre o Estado e os grupos revolucionários, ambos fazendo uso desmedido da força contra a população civil.

Durante o governo autocrático de Fujimori, aumenta o número de violações aos direitos humanos e os mecanismos domésticos para a promoção da justiça ficam obstruídos devido à violência política, à corrupção e à política de intimidação que, em conjunto, desarticularam a mobilização doméstica. Todavia, esses mesmos entraves domésticos impulsionaram o interesse da população pela busca da verdade e justiça, fazendo a sociedade civil provocar o SIDH através do envio de petições que denunciavam as violações aos direitos humanos no período.

Neste capítulo tem como objetivo analisar a mobilização de direitos humanos no Peru, entre 1980 e 2000, considerando os fatores domésticos que suscitaram a formação de uma rede de direitos humanos no país e argumentar sobre a importância da atuação dos particulares no expressivo número de petições processadas pelo SIDH.

Para tanto, a primeira seção apresenta os fatores domésticos que levaram à formação da rede doméstica de ativismo, expõe o contexto sociopolítico que marca a sociedade peruana no período analisado, destacando alguns pontos do regime militar, que vigorou nos anos anteriores, para em seguida abordar os governos de Fernando Belaúnde Terry, de Alan García e de Alberto Fujimori. A segunda seção apresenta o trabalho desempenhado por particulares e

instituições para enviar petições ao SIDH sobre os casos vinculados às atrocidades cometidas durante o conflito armado interno e o governo Fujimori. Nesta etapa, é verificado se a mobilização peruana pode ser considerada um caso *outlier* na literatura específica sobre mobilização transnacional.

3.1 Antecedentes conjunturais da mobilização de direitos humanos no Peru

Entraves econômicos, profundas desigualdades étnicas e sociais são algumas das questões que marcam a estrutura da sociedade peruana ao longo de sua história. A crise econômica que antecede o golpe militar de 1968 foi desencadeada pelo excesso de gastos públicos gerados durante o governo Belaúnde Terry (1963-1968), que gerou déficits orçamentários, aumentou a inflação e, por conseguinte, reduziu o poder de compra e a qualidade de vida dos peruanos (COTLER, 2006).

Embora a população mais pobre seja sempre mais vulnerável às oscilações econômicas, Thorp e Bertram (1985) ressaltam que, neste caso, as classes mais altas da sociedade, vinculadas ao desenvolvimento capitalista, também sentiram fortemente os impactos e, por isso, estavam dispostas a concordar com estratégias políticas que visassem a retomada do crescimento econômico.

Se na arena doméstica a conjuntura era de instabilidade econômica, no cenário internacional as preocupações desencadeadas pela Guerra Fria e a recente Revolução Cubana (1959) instabilizavam as relações políticas regionais. Na década de 1960, os comunistas se transformaram no inimigo interno a ser combatido em diversos países latino-americanos e no Peru não foi diferente. Um grupo de militares, membros do *Centro de Altos Estudios Nacionales* (CAEM)³⁹, acreditava que a melhor estratégia para combater o comunismo era através de investimentos no desenvolvimento econômico. Para eles, a desigualdade social fornecia as estruturas ideais para que os comunistas se infiltrassem e iniciassem uma revolução também em solo peruano.

Dessa forma, a segurança doméstica estava atrelada à garantia do desenvolvimento econômico e da redução da desigualdade social (MEDRANO, 2008). Com essa percepção em mente, os membros da CAEM questionavam a forma que o país estava sendo conduzido,

³⁹ Sediado em Lima, o *Centro de Altos Estudios Nacionales* é uma instituição de ensino vinculada às Forças Armadas. Suas atividades acadêmicas se iniciaram em 1951 com o objetivo de investigar aspectos relacionados à defesa nacional, com o intuito de promover o desenvolvimento, a segurança interna e a defesa do país.

fazendo com que os oficiais mais nacionalistas se organizassem para tomar o poder, buscando reestabelecer a ordem e prover a segurança nacional.

3.1.1 O regime militar (1968-1980)

Após o golpe de Estado que destituiu Fernando Belaúnde Terry da Presidência, o regime militar foi instaurado como forma de governo – vigendo de 1968 até 1980. O General Juan Velasco Alvarado inaugurou a primeira fase do regime, que durou até 1975, e governou o Peru sob a ótica nacionalista, que reconhecia o desenvolvimento do país como a principal arma contra o inimigo interno e a ameaça comunista (GARCIA, 1986).

General Velasco e seus aliados reconheciam que a profunda desigualdade social que assolava o país era um campo fértil para germinar as ideologias comunistas que poderiam desestruturar a ordem. Em um país que 75% das terras mais produtivas estavam concentradas com 1% da população (BAGGIOTTO, 2016), a questão agrícola era um assunto que envolvia conflitos de interesse e poder. Sendo assim, já no primeiro ano da ditadura militar, uma profunda reforma agrária foi adotada através do Decreto-Lei Nº 17.716, de 24 de junho de 1969 que a reconhecia, no artigo 1º, como

um processo integral e um instrumento de transformação da estrutura agrária do País, destinado a substituir os regimes de latifúndio e minifúndio por um sistema justo de propriedade, posse e exploração da terra, que contribua para o desenvolvimento social e econômico da Nação, através da criação de uma organização agrária que assegure a justiça social no campo e aumente a produção e a produtividade do setor agropecuário, aumentando e garantindo os rendimentos dos camponeses, para que a terra constitua para o homem que a trabalha, a base de sua estabilidade econômica, o fundamento de seu bem-estar e a garantia de sua dignidade e liberdade (LIMA, 1975, p. 73).

Ao longo dos anos em que foi praticada, a reforma agrária proporcionou a criação de cooperativas de produtores, a expropriação de nove milhões de hectares e o assentamento de camponeses (GARCIA, 1986). Além da reforma agrária, o governo do General Velasco também empreendeu mudanças no setor industrial através da nacionalização de empresas em áreas estratégicas para o desenvolvimento, como minério, siderurgia e petróleo – com destaque para a *International Petroleum Company* (IPC)⁴⁰ – e da atuação dos trabalhadores na gestão das empresas.

⁴⁰ A *International Petroleum Company* trata-se de uma filial da empresa *Standard Oil de New Jersey*, que se estabeleceu no Peru no início do século XX para extração de petróleo. Quando o general Velasco assumiu o governo peruano, uma de suas primeiras medidas foi nacionalizar as reservas de petróleo do país e assim estatizou a IPC, que mais tarde se transformaria na *Petróleos del Perú S.A.*, também conhecida como *Petroperú*.

As reformas empreendidas pelo General Velasco tinham como intuito promover o desenvolvimento interno por meio do fortalecimento da indústria nacional e da inclusão social, com a inserção dos grupos de classe baixa em cooperativas federadas no campo e na cidade que, de acordo com Burt (2007) foi uma estratégia para conferir cidadania à população através dos direitos sociais e econômicos, em detrimento dos direitos civis e políticos.

Enquanto os regimes militares instaurados nos países vizinhos reprimiram os movimentos da classe popular para manter o *establishment*, no Peru a estratégia do General Velasco para legitimar as ações estatais foi oposta: visou aproximar-se da população, através do binômio “povo-forças armadas”, com o interesse de transformar as relações entre Estado e sociedade e com isso, tentar promover o bem-estar social – por meio da intervenção do Estado na economia e nas relações sociais – para impedir que grupos com ideologias radicais ganhassem espaço.

Todavia, se de um lado o governo buscou aproximação com a população, de outro coibiu a ação partidária, perseguindo membros de partidos de esquerda e grupos radicais, à semelhança das ditaduras nos países vizinhos. De acordo com a CVR, a repressão política empenhada pelos militares a determinados grupos políticos favoreceu a emergência de grupos armados que protagonizariam os episódios de violência extrema nos anos mais tarde (PERU, 2003).

Quando o General Velasco adoeceu, sua atuação perdeu o fôlego e isso, somado às dissidências dentro da instituição militar, fez com que o General Francisco Morales Bermúdez assumisse a presidência em 30 de agosto de 1975. Inaugurando a segunda fase do regime militar, o governo do General Bermúdez abandonou as reformas encabeçadas pelo seu antecessor e atuou de forma conservadora, implementando a ortodoxia econômica baseada nos preceitos defendidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Além disso, intensificou a repressão aos dissidentes políticos, em especial os grupos de esquerda, e iniciou o processo de abertura política em 1978, ao convocar eleições para a formação de uma Assembleia Constituinte, e posteriormente as eleições presidenciais.

Burt (2007) argumenta que a Constituição promulgada em 1979 não estabeleceu ferramentas que incentivassem Estado e sociedade a solidificarem as instituições democráticas, embora tenha formalizado importantes direitos econômicos, sociais e políticos até então ausentes na sociedade peruana, como o direito ao voto para analfabetos. Além disso, o texto constitucional foi utilizado pelos militares para evitar que as ações tomadas entre 1968 e 1980 não fossem questionadas após o término do regime. Estratégia típica nas transições negociadas para a democracia na América Latina, essa medida reforçava os privilégios e

prerrogativas dos membros das forças armadas. Assim, ainda que deixassem o governo, os militares mantinham seu poder e influência nas tomadas de decisão das administrações subsequentes (DEGREGORI; RIVERA, 1993; HUNTINGTON, 1991; ROOT, 2012).

Apesar do caráter peculiar que a ditadura peruana assumiu em sua primeira fase sob o comando do General Velasco, as reformas não foram capazes de reduzir as disparidades entre os diferentes estratos sociais. A segregação étnica colocou de um lado a população intitulada mestiça – em razão dos traços europeus resultados da colonização hispânica – pertencente às classes mais abastadas que residia nas zonas centrais do país e, de outro, os peruanos com fenótipo indígena, ligados a cultura inca e que utilizavam o dialeto *Quechua*. Marginalizado na região dos Andes, esse grupo pertence à classe mais pobre da população sendo historicamente negligenciados pelo governo federal, sem acesso aos serviços públicos e à representação política.

O contexto de desigualdade social, exclusão política e socioeconômica dos grupos indígenas contribuiu para a formação de grupos revolucionários, como o Sendero Luminoso, que emergiu logo no início da década de 1980. De acordo com Burt (2007) ao contrário dos outros movimentos revolucionários latino-americanos que surgiram durante as ditaduras militares, no Peru, esse processo é desencadeado em uma conjuntura de transição democrática e não de repressão política.

Criado na década de 1970, no seio do Partido Comunista Peruano (PCP), o Sendero Luminoso trata-se de um movimento insurgente liderado por Abimael Guzmán – que também se intitulava Presidente Gonzalo – um professor de Filosofia, que após conhecer a revolução cultural chinesa se espelhou nas concepções maoístas para também promover a revolução em solo peruano (ROOT, 2012). O grupo, que utilizava da prática do terror para promover sua ideologia, realizou seu primeiro ataque na província de Ayacucho no dia das eleições presidenciais. Com o intuito de amedrontar a população e desestabilizar o governo democrático prestes a começar, Abimael Guzmán escolheu meticulosamente a data para dar visibilidade ao Sendero Luminoso. Assim, em entrevista concedida ao periódico peruano *El Diario*, afirmou que

[...] Foi o que calculamos, assim como a situação em que o novo governo estava entrando, que os militares partiam depois de 12 anos e facilmente não poderiam assumir uma luta imediata contra nós, nem poderiam imediatamente retomar o comando do Estado, porque eles tinham se desgastado politicamente e estavam desprestigiados; eram fatos concretos, uma realidade⁴¹ (GUZMÁN, 1988, p. 47-49, tradução nossa).

⁴¹ Eso fue lo que calculamos, así como la situación en que entraba el nuevo gobierno, que los militares salían después de 12 años y fácilmente no podrían asumir una lucha inmediata contra nosotros, ni podrían de

Portanto, com o intuito de evitar um desgaste político logo no início da retomada do regime democrático, o governo federal restringiu o uso da força para conter os primeiros atos insurgentes. Essa restrição à ação armada, já esperada pelos insurgentes, provou-se uma condição essencial para que o movimento senderista pudesse se fortalecer como força política e militar nos primeiros anos da década de 1980, tanto no campo como na cidade. Na entrevista ao *El Diario*, Guzmán (1988) ainda coloca que acreditava que na segunda metade da década as condições seriam ainda melhores, considerando que o país passaria por uma crise econômica que aumentaria as bases para o movimento guerrilheiro avançar.

3.1.2 Os governos democráticos de Fernando Belaúnde e Alan García

Após mais de uma década de regime militar, os peruanos retornaram à democracia com o mesmo presidente destituído pelo governo militar, Fernando Belaúnde Terry, vencedor das eleições de 1980. Apesar das tentativas de liberalizar a economia e promover a descentralização política, o novo governo mantinha as estruturas excludentes que dividiam e marginalizavam grande parte da população e, assim falhava em estabelecer as reformas econômicas e sociais capazes de contrabalancear movimentos insurgentes. Com isso, as regiões negligenciadas pelo Estado – geralmente povoadas pela população mais pobre e indígena – tornavam-se solo fértil para o fortalecimento do Sendero Luminoso.

O autodeclarado Presidente Gonzalo liderou o movimento maoísta para agir nas áreas em que a ação estatal era pouco eficiente, com o intuito de substituir o Estado por mecanismos alternativos que garantissem o suporte básico para a população (BURT, 2007; ROOT, 2012). Nesses espaços esquecidos pelo poder estatal, o PCP-SL transformou-se em autoridade máxima e, se por um lado usava da retórica para prometer à população que lutava em seu favor, garantindo segurança, justiça e a ordem local, de outro era implacável em suas ações terroristas contra aqueles que ousavam questionar seus métodos e ideologias.

Tal como previsto pelo seu líder, as primeiras ações do Sendero Luminoso foram vistas com displicência por Belaúnde. A recente transição para a democracia justificava a cautela do governo para adotar medidas para conter os insurgentes, uma vez que qualquer medida drástica poderia ser mal interpretada pela população e opositores políticos. Não obstante, o rápido crescimento do PCP-SL, que ampliava suas zonas de influência e

inmediato retomar el timón del Estado, porque se habían desgastado políticamente y desprestigiado; eran hechos concretos, una realidad.

aterrorizava os peruanos pressionou o Estado para deter a insurgência que tomava parte significativa do país.

As estratégias não-conflitivas se mostraram infrutíferas. A polícia foi direcionada para as áreas tomadas pelos guerrilheiros, entretanto não foi capaz de dominá-los e, apesar da resistência de Belaúnde, a solução que restava era acionar as forças armadas. Através de um discurso que reiterava a existência de um inimigo interno que devia ser combatido, o governo federal transferiu aos militares a função de aniquilar os insurgentes e para tanto, lhes garantiu total autonomia para confrontar não apenas o Sendero Luminoso, mas qualquer ação empregada por partidos políticos de esquerda, acadêmicos, ativistas e demais grupos que se apresentassem como potencial ameaça à ordem nacional.

A ação dos militares foi legitimada pelo Decreto Supremo N° 068-82-IN, promulgado em dezembro de 1982, que estabelecia como “zonas de emergência” as regiões de Ayacucho, Apurímac e Huancavelica, cuja presença senderista era mais proeminente (PERÚ, 1982). Nesse sentido, com o propósito de aniquilar os insurgentes e reestabelecer a ordem, foram criados “Comandos Políticos-Militares” para que as forças armadas administrassem as regiões designadas (PERÚ, 2003; BURT, 2007). Para os militares, a população residente nessas áreas era vista como suspeita e foi submetida à sistemática violação e supressão de seus direitos fundamentais, como à livre circulação e às garantias judiciais – dentre elas o *habeas corpus*.

Portanto, com um alvo demasiadamente amplo, a tática adotada pelos militares culminou no uso excessivo e indiscriminado da violência contra a população, que foi submetida à massacres e desaparecimentos forçados – em especial os grupos indígenas que já eram marginalizados e pelo fato de não falarem espanhol, não conseguiam se defender e foram vítimas recorrentes das investidas militares.

As ações truculentas empreendidas pelas forças armadas aumentaram a espiral de violações aos direitos humanos, não foram capazes de conter os insurgentes e, ainda, contribuíram para que o Sendero Luminoso recrutasse novos membros – seja através dos discursos que condenavam a ação estatal e/ou por meio de ações terroristas.

Ambos os lados necessitavam de apoio para enfrentar seu inimigo – fosse ele os grupos insurgentes ou os membros estatais – e por isso buscavam na sociedade civil o reforço logístico para suas operações. Aponta Burt (2007) que a população não era um ator passivo durante o conflito, na medida em que parte agiu como resistentes ao Sendero Luminoso, colaborando com as forças armadas e fortalecendo mecanismos locais para conter os

insurgentes – as chamadas *rondas campesinas*⁴² – enquanto outros se tornaram aliados aos grupos terroristas. Como a população civil via-se no fogo cruzado entre as forças do Estado e as guerrilhas, foi necessária uma atuação ativa para sobreviver à onda de violência que lhe recaía ao longo do conflito armado.

Em Luccanamarca, na província de Ayacucho, ocorreu em 1983 um dos massacres mais emblemáticos do conflito armado interno que ilustra a situação vivida pela população civil naquele período. Ayacucho era uma das áreas de maior domínio do Sendero Luminoso, entretanto, quando o exército invadiu a região, a população de Luccanamarca colaborou com as forças armadas para conter os insurgentes e, como consequência, foi vítima de represália pelo PCP-SL. O grupo maoísta organizou uma ação de “sanção exemplar” contra a comunidade local com o propósito de demonstrar aos demais o que ocorreria se agissem em conluio com as forças estatais. De acordo com os relatos da CVR sobre o caso, a ação senderista resultou em 69 mortos e incontáveis feridos no local, entre crianças e adultos (PERÚ, 2003).

Sem estrutura para fortalecer a presença estatal nas províncias, garantindo serviços básicos à população, o governo foi paulatinamente perdendo o controle para os guerrilheiros, cada vez mais articulados e em franca expansão. De acordo com Tapia (1997 apud BURT, 2007) em 1982, o Sendero Luminoso já havia se estabelecido em 26 dos 111 distritos de Ayacucho e aumentou para 64 no ano seguinte, demonstrando que o grupo já estava organizado o suficiente para manter seus planos a despeito da represália estatal. Assim, cabia ao Estado aumentar a ofensiva conforme o Sendero Luminoso intensificava os atos terroristas e consolidava seu domínio pelas províncias do país.

Em 1985, em resposta à intensificação da ameaça senderista, Belaúnde promulga a Lei Nº. 24.150 que garantia total autonomia para os militares definirem as estratégias de combate. Nesse sentido, as investidas militares se tornaram cada vez mais hostis para conter os insurgentes. Burt (2007) destaca que neste período as forças armadas foram responsáveis por 7.000 óbitos e 1.500 desaparecidos nas regiões sob sua administração.

Nas áreas de emergência, as violações de direitos humanos eram frequentes e julgadas em tribunais militares – que concediam imunidade aos perpetradores, na medida em que as ocorrências eram vistas como efeito colateral da intervenção. Com essa nova lei foram

⁴² As rondas campesinas são organizações comunitárias que surgiram no Peru na década de 1970 em resposta à negligência do Estado com as áreas mais pobres do país. Durante o conflito armado interno, o Estado estimulou o trabalho desempenhado pelas rondas como forma de enfrentar os grupos insurgentes (BURT, 2007).

eliminadas as estruturas civis de controle para apurar as ações militares, dentre elas os excessos cometidos que culminavam em graves violações de direitos humanos.

Embora Fernando Belaúnde Terry tenha utilizado ao longo de seu governo de discursos que reiteravam a importância dos princípios democráticos, o emprego de medidas extremas para conter os grupos insurgentes gerou um hiato entre a retórica e a prática. Entre 1980 e 1985 a administração de grande parte do país ficou à cargo dos militares, que agiam sem interferências do Executivo. De todo modo, as instituições democráticas foram mantidas e garantiram que a passagem de um governo para outro ocorresse de acordo com o estipulado na constituição vigente

Em 1985 Alan García Pérez vence as eleições presidenciais. Com caráter populista, o novo governo assume a retórica de que proveria melhores condições socioeconômicas para a população como forma de enfraquecer os movimentos insurgentes (GRAHAM, 1992). Para tanto promoveu o desenvolvimento nas áreas mais afastadas, em especial nos Andes, através do programa “*Trapezio Andino*”⁴³ voltado aos camponeses.

Além disso, garantiu que os atores estatais agiriam em conformidade com os direitos humanos em suas ações contra os senderistas e outros movimentos revolucionários. Ao contrário de seu antecessor, García ampliou os mecanismos civis de controle para fiscalizar as ações militares. Não obstante, a nova estratégia descontentou os membros das forças armadas que passaram a boicotar os planos do presidente (ROOT, 2012).

Sem autonomia para exercer suas atividades, os militares se recusaram a permanecer atuantes nas regiões de intenso conflito. Somado a isso, assim como nos demais países sul-americanos, no Peru os anos finais da década de 1980 foram marcados por um cenário de crise econômica que contribuiu para desestabilizar os programas idealizados por García. As políticas de segurança foram negativamente impactadas pela redução orçamentária, que impedia as forças policiais de exercerem as atividades cotidianas.

O Sendero Luminoso se aproveitou da crise político-institucional que se instaurava para ampliar suas zonas de influência ao fomentar na população a desconfiança sobre a capacidade do Estado em supervisionar seu território, garantir a ordem e a segurança nacionais. Nesse sentido, novamente, o governo civil vislumbra, como única alternativa viável, a transferência de poder e autonomia para as forças armadas. Surge, assim, o grupo

⁴³ Criado durante o governo de Alan García, o programa tinha como objetivo desenvolver as regiões mais pobres e marginalizadas do país quais sejam: Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica e Puno, justificando o nome *Trapezio Andino*. As medidas, de cunho populista, estavam voltadas para a distribuição de alimentos e bens de consumo. Além disso, o governo utilizava das políticas desenvolvimentistas para promover os candidatos do partido nessas regiões, com vistas a criar uma rede articulada para impedir os avanços dos insurgentes (RÉNIQUE, 1998).

paramilitar Comando Rodrigo Franco (CRF), que com o suporte estatal foi responsável por investidas contra os grupos revolucionários Sendero Luminoso e Tupac Amaru. As ofensivas, apesar de obterem resultados favoráveis ao governo não foram suficientes para conter os insurgentes, fazendo com que após anos de ações infrutíferas contra os senderistas, as forças armadas se organizassem para promover um novo golpe estatal que tinha como propósito encerrar o conflito armado interno, reestabelecer a ordem e o desenvolvimento econômico (VILLARÁN, 2007; BURT, 2007).

3.1.3 Os anos finais do conflito armado interno e o governo Fujimori

A instabilidade econômica e a debilidade do governo federal para conter grupos subversivos, somadas à crise partidária, formavam a conjuntura doméstica que acometia o país no final da década de 1980. Neste contexto, o candidato *outsider* Alberto Fujimori conquistou a população com um discurso populista, vencendo as eleições em 1990. Ao assumir a Presidência, buscou solucionar questões mais sensíveis: na economia implementou as medidas de austeridade fiscal, de acordo com os planos neoliberais; e, para retomar a segurança, tentou aprovar leis antiterroristas para enfrentar os grupos insurgentes, porém foram barradas no legislativo (ROOT, 2012). Apesar disso, Fujimori não se deteve e utilizou de grupos paramilitares, assim como Alan García com o Comando Rodrigo Franco, para enfrentar o Sendero Luminoso.

Os vetos recebidos pelo Legislativo na tentativa de aprovação de leis antiterroristas fizeram com que Fujimori traçasse novas estratégias de governo. Sob a liderança de Vladimiro Montesinos⁴⁴, era o grupo Colina que assumia as ações. O objetivo do destacamento paramilitar era conter os subversivos, porém agiam de forma indiscriminada tornando qualquer pessoa, um suspeito em potencial. Destacam-se dois casos envolvendo o grupo Colina, um em 1991 em que foram autores de um massacre contra a população civil em Barrios Altos – bairro da capital do país – e outro ocorrido no ano seguinte na Universidade Nacional de Educação Enrique Guzmán y Valle, também conhecida como *La Cantuta*. Ambos casos repercutiriam, anos mais tarde, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

⁴⁴ Vladimiro Montesinos foi assessor do Presidente Fujimori durante todo o governo. No exercício de sua função esteve no comando do Serviço de Inteligência Nacional (SIN) e autorizou ações que resultaram em graves violações de direitos humanos.

Se, de um lado, o caráter *outsider* e apartidário de Fujimori lhe favoreceu para ganhar as eleições, de outro, o tornava vulnerável na medida em que não possuía coligações políticas que dessem suporte ao governo. Para contornar o isolamento político, Fujimori buscou alianças com tecnocratas, políticos, empresários e, especialmente, com as forças armadas para garantir a sustentação do regime.

O apoio militar foi imprescindível para que as ambições de Fujimori se concretizassem. Em 5 de abril de 1992, foi anunciado o autogolpe que suspendeu a Constituição de 1979 e dissolveu os poderes Legislativo e Judiciário (COTLER; GROMPONI, 2001). Enquanto os outros países sul-americanos retomavam a democracia após anos de ditaduras militares, no Peru ocorre o processo inverso em que o regime democrático recém-implementado foi substituído pela ditadura civil.

Uma vez concentrados os poderes no Executivo, as forças armadas foram inseridas na administração do governo através do contato entre Vladimiro Montesinos e os comandantes militares (BURT, 2007). Além do aval militar, a população também apoiou o autogolpe de Fujimori. Na percepção popular, as instituições políticas eram ineficientes e corruptas, carecendo de uma reorganização por parte do governo. Nesse sentido, receberam o autogolpe como uma medida necessária para retomar a ordem e por isso, Root (2012) destaca que

O público adorou. Pesquisas indicaram que 88% do público aprovou a dissolução do Congresso e 94% aprovaram seu plano de reestruturar o Judiciário. Para muitos a decisão de Fujimori de, por si mesmo, destruir e recriar o governo era prova de suas credenciais democráticas, em vez de sinais de autoritarismo. Para seus apologistas, ele era exatamente o que o país precisava – um líder forte que faz o que deve ser feito e não é enganado pelo sistema corrupto e ineficaz dos partidos políticos e do patronato⁴⁵ (ROOT, 2012, p. 28, tradução nossa).

Apesar do consentimento popular, a OEA e seus membros questionaram a intervenção autoritária de Fujimori. A represália estadunidense ao banir a ajuda militar e a assistência econômica para o Peru pressionou o governo fujimorista a rever suas estratégias, cuja resposta veio com o anúncio de que novas eleições para o Congresso ocorreriam no final de 1992, retomando as instituições democráticas (YOUNGERS, 2007). O discurso de Fujimori arrefeceu os ânimos da comunidade internacional e lhe conferiu tempo para decretar as medidas que não seriam aprovadas pelos parlamentares. Um mês após o autogolpe, foi

⁴⁵ The public loved it. Surveys indicated that 88 percent of the public approved of his dismissal of Congress and 94 percent approved of his plan to restructure the judiciary. For many, Fujimori's decision to single-handedly destroy and then recreate government was proof of his democratic credentials, rather than signs of authoritarianism. To his apologists, he was exactly what the country needed—a strong leader who gets things done and is not fooled by the corrupt and ineffective system of political parties and patronage.

promulgado o Decreto-Lei N° 25.475 que estipulava os crimes de terrorismo e suas respectivas penalidades no artigo 2° (Descrição típica de delito), cujo texto dispõe que

Aquele que provoca, cria ou mantém um estado de ansiedade, alarme ou medo na população ou em um setor da mesma, realiza atos contra a vida, o corpo, a saúde, a liberdade e a segurança pessoais ou contra o patrimônio, contra a segurança dos edifícios públicos, estradas ou meios de comunicação ou transporte de qualquer tipo, torres de energia ou transmissão, instalações motoras ou qualquer outro bem ou serviço, usando armas, materiais ou dispositivos explosivos ou quaisquer outros meios capazes de causar estragos ou perturbar seriamente a tranquilidade pública ou afetar as relações internacionais ou a segurança da sociedade e do Estado, será reprimido com sentença de prisão não inferior a vinte anos⁴⁶ (PERÚ, 1992, p. 1-2, tradução nossa).

A nova legislação abriu o precedente para que fossem considerados suspeitos e respondessem por atos terroristas não apenas os membros de guerrilhas, mas também pessoas inocentes que não tivessem qualquer relação com os grupos insurgentes (PERÚ, 1992). A prática das disposições do documento resultou na violação sistemática dos direitos fundamentais da população peruana, contrariando os tratados e protocolos internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado⁴⁷.

Com a nova legislação em vigor, os suspeitos de crimes de terrorismo eram submetidos à tribunais militares, nos quais o direito ao devido processo legal não era respeitado. Os chamados “juízes sem rosto” eram aliados do governo e tinham como função primordial garantir as prerrogativas militares que, por sua vez, impediam o julgamento imparcial e adequado dos réus. Portanto, em troca do apoio concedido ao Presidente, as forças armadas receberam benefícios para retomarem o controle das estratégias de segurança, ficando inteiramente responsáveis pela campanha antissubversiva.

Para as missões em campo, os comandos militares definiram uma nova tática, que embora tenha reduzido a violência indiscriminada contra os civis, continuou a violar os direitos humanos na busca e identificação de membros dos grupos terroristas. Embora Abimael Guzmán, líder do Sendero Luminoso, tenha sido encontrado e detido em setembro de 1992, bem como outros integrantes do movimento, Jo-Marie Burt faz uma importante ressalva ao argumentar que não foram os mecanismos truculentos e a violência sistemática contra a

⁴⁶ El que provoca, crea o mantiene un estado de zozobra, alarma o temor en la población o en un sector de ella, realiza actos contra la vida, el cuerpo, la salud, la libertad y seguridad personales o contra el patrimonio, contra la seguridad de los edificios públicos, vías o medios de comunicación o de transporte de cualquier índole, torres de energía o transmisión, instalaciones motrices o cualquier otro bien o servicio, empleando armamentos, materias o artefactos explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad y del Estado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años.

⁴⁷ Cf. Anexo I desta dissertação.

população que produziram o desbaratamento da facção, mas sim uma estratégia – nas palavras dela “fundamentalmente democrática” (2007, p. 175) – embasada nos serviços de inteligência e monitoramento contra os grupos subversivos.

As ações empreendidas pelo governo e as forças armadas, justificadas como imprescindíveis para reestabelecer a segurança interna, foram legitimadas com a prisão de Guzmán e assim permaneceram nos meses seguintes. Os militares continuaram presentes nas províncias e departamentos, porém com uma abordagem focada na manutenção da ordem, garantindo bens e serviços à população com a tentativa de estreitar as relações entre civis e soldados (ROOT, 2012; BURT, 2007).

As políticas assistencialistas empreendidas por Fujimori, atreladas à sensação de que o conflito armado interno chegara ao fim, garantiu ao Presidente o aumento de sua popularidade e a conquista do capital político necessário para concorrer ao segundo mandato. A nova Constituição, promulgada em 1993, incluiu em seu artigo 112º a possibilidade de reeleição, bem como outras disposições que beneficiavam Fujimori a se manter no poder.

Dessa forma, em 1995, Fujimori vence novamente as eleições e inicia seu segundo mandato. Entretanto, como bem colocam Karl e Schmitter (1996 apud BURT, 2007, p. 184) é preciso mais do que eleições para garantir que o regime de governo seja democrático, deve-se garantir sobretudo que os direitos civis e políticos sejam salvaguardados e que o corpo estatal possa exercer suas funções de forma devida. No Peru, ainda que as instituições democráticas tenham sido retomadas e um novo texto constitucional promulgado, o Executivo permaneceu centralizando o poder, fazendo do Legislativo e Judiciário meros apêndices que atendiam as necessidades do governo e seus aliados.

Como a realidade da maior parte dos países vizinhos naquele momento era de consolidação democrática e retomada dos níveis de crescimento, a existência de uma ditadura civil no Peru não seria bem vista no cenário regional, como Fujimori já havia percebido anos antes. Dessa forma, a presidência de Fujimori entre 1995 e 2000 manteve em funcionamento as instituições para garantir ao governo o aspecto de democracia formal, embora na prática seu governo tenha sido autocrático, marcado por sistemáticas violações de direitos humanos contra dissidentes políticos, corrupção e fraudes.

Ao final da década de 1990, a popularidade de Fujimori decresceu em comparação aos números registrados quando assumiu a Presidência pela primeira vez. Em 1998, os índices marcavam 30% de aprovação do governo em contrapartida com os 70% alcançados entre 1991 e 1992 (BURT, 2007). Apesar do baixo apoio popular, Fujimori pretendia permanecer na presidência por mais um mandato e, coube aos poderes a ele subjugados, realizar manobras

políticas para tornar possível mais uma reeleição. Argumentando que o primeiro mandato de Fujimori não estava regido pela Constituição de 1993, o presidente teria exercido apenas um mandato sob o novo texto constitucional, podendo eleger-se novamente.

Entretanto, o terceiro mandato conquistado através de eleições fraudulentas em 2000 não durou muito. A insatisfação da população pressionou o governo até torná-lo insustentável, fazendo-o renunciar ao cargo por fax durante uma viagem ao Japão (FALCÓN, 2006). A maneira como a sociedade civil se articulou, não só para acabar com o governo de Fujimori, mas também para resistir às sistemáticas violações de direitos humanos perpetradas durante o conflito armado interno e os anos posteriores do regime fujimorista são componentes essenciais para entender como, o porquê e em que medida a mobilização peruana tornou-se a mais exitosa da América do Sul.

3.2 A mobilização de direitos humanos no Peru

Se durante os conflitos armados e regimes ditatoriais sul-americanos, a sociedade civil utilizava das redes transnacionais de *advocacy* para romper as barreiras domésticas com o intuito de acionar o SIDH; quando esses países iniciam o processo de redemocratização, o ativismo de direitos humanos na região ganha novos ímpetus na busca pelo direito à verdade e à justiça. Porém, mesmo com a abertura dos canais domésticos, o processo de mobilização da sociedade civil na região permanece vinculado ao SIDH.

Apesar de também se inserir na perspectiva de retomada da democracia, no Peru a cena interna era de devastação e medo decorrente do ciclo de violência. Como já visto, o período entre 1980 e início da década de 1990 marcou o maior e mais violento conflito armado de toda a história peruana, um enfrentamento entre o Estado e os grupos civis insurgentes – Sendero Luminoso e o Movimento Revolucionário Túpac Amaru. De acordo com os dados obtidos pela CVR (PERÚ, 2003) mais de 600.000 pessoas foram afetadas, ultrapassando inclusive os registros de mortes da Guerra de Independência (1821-1824) e da Guerra do Pacífico, contra o Chile (1879-1883), dois importantes conflitos na história do país.

Os atentados terroristas e massacres executados pelos senderistas, bem como as políticas de intimidação e a legislação antiterrorista da década de 1990 resultaram em recorrentes violações aos direitos fundamentais contra civis, agravadas durante o governo de Fujimori com a obstrução das instâncias nacionais competentes para a promoção de justiça. Apesar do cenário doméstico se mostrar pouco promissor, as janelas de oportunidade na arena internacional contribuíram para que a sociedade civil peruana se fortalecesse na adversidade e

criasse, de acordo com Youngers (2007), um dos movimentos domésticos de direitos humanos mais coesos e bem-sucedidos em toda a América Latina.

3.2.1 A formação da rede doméstica de ativismo no Peru

O trabalho desempenhado por ativistas de direitos humanos no Peru é anterior ao conflito armado interno, tendo raízes na atuação da Igreja na década de 1960. O movimento foi sustentado pelo eclesiasta peruano Gustavo Gutiérrez Merino, que embasou a proteção dos direitos humanos no Peru pela Igreja a partir de sua obra sobre a teologia de libertação, cujos impactos refletiram nos demais países latino-americanos e atualmente é reconhecida como uma corrente emblemática para a comunidade cristã (YOUNGERS, 2007; COLPANI, 2002). Assim, os sacerdotes, “com um olhar preferencial aos pobres” como sugere a corrente teológica, passaram a desenvolver mecanismos locais que pudessem mitigar os efeitos causados pelas desigualdades socioeconômicas que acometiam grande parte da sociedade peruana.

A Comissão Episcopal de Ação Social (CEAS) surge em 1965, com o propósito de auxiliar nas obras sociais que beneficiavam a população em seus locais de residência. As ações desempenhadas pela comunidade católica fomentaram o desenvolvimento de uma rede de apoio aos direitos humanos e à parcela populacional mais carente, através das paróquias em diferentes áreas do país.

Em 1977, a CEAS criou um escritório que visava receber denúncias sobre violações de direitos humanos e fornecer acompanhamento socioeconômico às vítimas e familiares por elas acometidos e pela ampliação da crise econômica ocorridas durante o governo do General Bermúdez (1975-1980). O agravamento da conjuntura doméstica também levou à criação, em 1979, da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CONADEH), por meio da parceria entre a Igreja católica, evangélicos progressistas e membros de partidos políticos de esquerda, que visavam a formação de uma rede diversa com abrangência nacional para contribuir pela defesa dos direitos humanos.

De acordo com Youngers (2007), nesse momento a sociedade civil já demonstrava sua capacidade de se mobilizar com o apoio dos partidos de esquerda e dos grupos progressistas da Igreja. Assim, quando a repressão militar se intensificou, os grupos em prol da defesa dos direitos humanos emergiram, dentre eles os Comitês de Direitos Humanos (CODEHS) – movimentos locais cuja atuação visava resistir à supressão dos direitos trabalhistas e lutar por melhores condições socioeconômicas.

Os CODEHS se inseriram em cidades-chaves para realizar suas atividades, das quais participavam membros de partidos políticos e sindicatos, professores, advogados, ativistas e quem mais aderisse à causa (YOUNGERS, 2007). As reuniões permitiam a troca de conhecimentos e a difusão de informações sobre a proteção dos direitos humanos entre diferentes grupos da sociedade civil. Esse movimento, atrelado à criação de instituições de amparo social e organizações de base comunitárias, propiciou a consolidação de uma rede doméstica de ativismo de direitos humanos no país.

Nos anos 1980, os movimentos e instituições de proteção dos direitos humanos assumiram nova postura frente à erupção do conflito armado interno. Em 1983 surge a Associação Pró Direitos Humanos (APRODEH), que desde sua criação tem atuado para a promoção e proteção dos direitos humanos no Peru tanto através de ações domésticas quanto a partir da mobilização transnacional, acionando os organismos de proteção nos âmbitos da ONU e da OEA (APRODEH, 2018). Sua atuação crescente ao longo dos anos transformou essa ONG doméstica em uma das principais do país, com grande influência dentro da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos (CNDDHH).

Burt (2007) aponta que os anos de 1983 a 1985 foram os mais violentos de todo o conflito armado interno. De um lado, os grupos insurgentes agiam de forma brutal contra os peruanos, massacrando comunidades inteiras, do outro, as ações estatais para conter a expansão do Sendero Luminoso e do Movimento Revolucionário Tupac Amaru tornavam-se cada vez mais agressivas. Alvos constantes dos ataques senderistas, ativistas e membros de associações decidiram se unir para definir estratégias conjuntas que os protegessem e ao mesmo tempo resistissem aos atentados terroristas (YOUNGERS; PEACOCK, 2002).

Assim, as ONGs e os CODEHS cientes de que sozinhos não eram capazes de proteger os direitos humanos, se organizaram para formar uma estrutura que os integrasse (YOUNGERS, 2007). Resultado desses esforços foi a criação, em 1985, da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos, uma rede doméstica que agrupa as principais ONGs peruanas de direitos humanos e, ao longo de sua trajetória, tem se mostrado uma coalizão efetiva que distingue a mobilização peruana de outros movimentos de direitos humanos organizados ao redor do mundo.

A formação e consolidação de uma rede doméstica de ativismo de direitos humanos estruturada, que unifica as demandas de direitos humanos e organiza a atuação de seus membros, fortaleceu o trabalho dos ativistas peruanos, tanto na arena doméstica quanto, e principalmente, na cena internacional. Isso se deve, em grande medida também, à aproximação de membros da rede com outras instituições de direitos humanos já estruturadas,

que por sua vez contribuiu para a profissionalização do trabalho desempenhado pelas ONGs peruanas. A inauguração de escritórios regionais no Peru de importantes ONGs internacionais de direitos humanos, dentre elas a Anistia Internacional, em 1981, e em 1982 a Comissão Andina de Juristas (CAJ) – seguimento da Comissão Internacional de Juristas – contribuiu para que as ONGs domésticas, como a APRODEH e o Instituto de Defesa Legal (IDL)⁴⁸ tivessem contato com as redes latino-americanas de mobilização e ativismo, adquirindo saberes que colaborariam para a definição das atividades da CNDDHH.

Os trabalhos desempenhados pela Anistia Internacional no Peru estavam voltados para a denúncia, em órgãos internacionais, das violações de direitos humanos perpetradas no país e divulgação de informações sobre o que ocorria dentro das fronteiras peruanas. Em contrapartida, através dela, as ONGs domésticas adquiriram conhecimentos acerca das normas internacionais de proteção dos direitos humanos, bem como dos procedimentos padrões para documentar e denunciar as violações e abusos praticados. A CAJ, a seu turno, com repertório mais restrito à prática jurídica foi um importante local de difusão de expertise legal, contribuindo com o fornecimento de assistência técnica para que as ONGs domésticas aplicassem as doutrinas jurídicas nos casos denunciados (YOUNGERS; PEACOCK, 2002, p.7).

Nesse sentido, as instituições que exerciam atividades preponderantes na CNDDHH, dentre elas a APRODEH e o IDL, aumentaram sua expertise da rede através do conhecimento que adquiriram pelo contato com as organizações estrangeiras e internacionais. Resultado dessa aproximação foi a tomada de conhecimento sobre os organismos internacionais de proteção dos direitos humanos e a aprendizagem dos procedimentos para acioná-los. Além disso, foram transmitidos ensinamentos sobre como manusear as informações que dispunham sobre a conjuntura doméstica peruana para documentar as denúncias de violações de direitos humanos a serem direcionadas às instâncias internacionais (YOUNGERS, 2007).

O aprendizado retido pelas ONGs domésticas e, em especial, o contato com os trabalhos desempenhados nos demais países do continente fizeram com que os ativistas peruanos tomassem conhecimento sobre a atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e reconhecessem em seus órgãos uma possibilidade para alcançar a justiça, negligenciada nas esferas domésticas.

⁴⁸ Sediado em Lima, o Instituto de Defesa Legal foi criado em 1983 e desde o início de sua atuação, a ONG esteve voltada para a denúncia das violações de direitos humanos cometidas na arena doméstica. Durante o conflito armado interno, o IDL trabalhou em conjunto com advogados e grupos de direitos humanos do país para promover a defesa legal das vítimas do conflito armado interno (YOUNGERS; PEACOCK, 2002).

Em seus primeiros anos de trabalho, entre 1985 e 1990, a CNDDHH estruturou suas atividades a partir do intercâmbio de informações, das ações conjuntas e das respostas coletivas às políticas de governo (YOUNGERS; PEACOCK, 2002). Mais do que isso, diante de um contexto adverso e pouco favorável ao exercício das ONGs e ativistas, a CNDDHH aproximou-se do governo Garcia não só para buscar parcerias e estabelecer compromissos, ou para promover os trabalhos da rede e adquirir recursos para a proteção dos direitos humanos, mas principalmente, para somar esforços para conter as investidas dos grupos insurgentes.

Nesse sentido, Basombrío (1998 apud YOUNGERS, 2007, p. 25, tradução nossa) argumenta que o movimento ativista peruano “rompeu com a ideia de neutralidade, ou de simplesmente tentar humanizar conflitos [...]” ao atuar de forma contundente para frear o Sendero Luminoso. A ausência de imparcialidade para acompanhar o conflito armado interno fez com que a rede doméstica peruana ganhasse mais uma particularidade: não se restringir aos abusos cometidos apenas pelas forças de Estado. Sobre isso, Coletta Youngers (2007) argumenta que

Ao contrário de quase todos os movimentos de direitos humanos na América Latina, a Coordenadora e suas organizações membros adotaram a posição de documentar violações de direitos humanos internacionais por grupos subversivos. Além disso, eles adotaram a posição de que, nos casos em que a vida de uma pessoa estava em perigo, como execuções extrajudiciais ou desaparecimentos, nenhuma distinção seria feita. Todas as vítimas e suas famílias receberiam apoio. No entanto, em caso de detenções, eles procurariam proteger e apoiar vítimas *inocentes*. Nos tribunais antiterroristas, por exemplo, os membros da Coordenadora só ofereceriam defesa legal nos casos em que as evidências disponíveis indicassem que o acusado era inocente⁴⁹ (YOUNGERS, 2007, p. 26, tradução nossa).

Conforme o conflito armado interno avançava, a violência multidirecional empregada pelos insurgentes e pelas forças estatais fizeram com que o direito à presunção de inocência fosse interpretado às avessas. Naquela época, o entendimento de que todos eram culpados até que se provasse o contrário aterrorizava a população e fomentava a desconfiança entre as pessoas, que recebiam ameaças constantes tanto pelas forças de segurança estatal quanto pelos insurgentes que, por conseguinte, resultavam com frequência em detenções arbitrárias e execuções. Sobre isso, tem-se que dos 266 casos vinculados à justiça de transição analisados

⁴⁹ A diferencia de la casi totalidad de los movimientos de derechos humanos en América Latina, la Coordinadora y sus organizaciones miembros adoptaron la posición de documentar violaciones a los derechos humanos internacionales por parte de los grupos subversivos. Más aún, adoptaron la posición de que en casos en que la vida de una persona estuviera en peligro, como ejecuciones extrajudiciales o desapariciones, no se harían distinciones. Todas las víctimas y sus familiares recibirían apoyo. Sin embargo, en caso de detenciones, ellos buscarían proteger y apoyar a víctimas *inocentes*. En los tribunales antiterroristas, por ejemplo, los miembros de la Coordinadora sólo ofrecerían defensa legal en casos en que la evidencia disponible indicase que el acusado era inocente.

pela CIDH contra o Peru, 160 aludem às denúncias sobre detenção arbitrária – que se qualificam como as mais recorrentes e, portanto, com o número mais expressivo em relação ao total (60,15%).

A diferenciação entre inocentes e culpados era, portanto, subjetiva – muito devido ao fator ‘arbitrário’ da maior parte das detenções. Dessa forma, as informações sobre os acusados nem sempre eram apuradas, ficando suscetíveis à interpretação de quem as analisasse. Nesse contexto, quando, a partir do excerto supracitado, entende-se que a CNDDHH fazia uma seleção dos casos que teriam respaldo das ONGs domésticas, circunscrevendo-as à defesa de réus que eram inocentes, pode-se dizer que pessoas foram deixadas sem respaldo pelo fato de não possuírem indícios suficientes de sua inocência.

Dentre os acusados, uma parte tinha de fato vínculos com os grupos insurgentes, os quais dispunham de uma rede de advogados para defender os casos (YOUNGERS, 2007), outros conseguiam reunir informações que deixassem claro sua inocência, conseguindo apoio das ONGs de direitos humanos. Contudo, entre esses dois grupos havia uma zona cinzenta de pessoas que não se qualificavam como terroristas, porém não tinham provas suficientes de inocência.

Por isso, em paralelo ao trabalho desempenhado pelas ONGs e demais instituições, os indivíduos também se esforçavam para resistir à conjuntura de violência extrema que pairava no ambiente doméstico. Não obstante, na medida em que os direitos básicos foram suspensos e a legislação antiterrorista entrou em vigor, o medo e a insegurança dificultaram a capacidade de articulação dos indivíduos em rede, fazendo com que as pessoas passassem a preferir agir sozinhas para defender os seus direitos e buscar mudanças políticas.

Exemplo disso foi a situação vivida por María Elena Loayza Tamayo, uma professora universitária que foi arbitrariamente detida em 1993 como suspeita de envolvimento com o Sendero Luminoso (TAMAYO, 2010). A situação de María Elena enquadra-se naquela zona cinzenta entre culpados e inocentes, uma vez que por ser citada na delação de uma aluna pertencente ao Sendero Luminoso seria mais difícil presumir sua inocência, embora não ficasse clara a sua culpa.

Sua irmã, Carolina Loayza Tamayo tendo em vista que não havia advogados disponíveis para assumir a defesa do caso⁵⁰, decidiu fazê-lo e assim seguiu perante os organismos domésticos em busca de justiça. Contudo, diante de tribunais com juízes sem

⁵⁰ Em casos sobre terrorismo, a legislação promulgada por Alberto Fujimori – através do Decreto-Lei 25.747 de 1992 – permitia a defesa de um único caso por advogado, em todo o território nacional. Em uma conjuntura de que todos são culpados até que se prove o contrário, o número de réus era muito superior ao de advogados, fazendo com que muitas pessoas ficassem sem chance de defesa perante aos tribunais militares.

rosto e decisões arbitrárias que não respeitavam as garantias judiciais, a advogada optou por levar o caso às instâncias internacionais (TAMAYO, 2010). Buscou apoio com as ONGs domésticas para conhecer os procedimentos para peticionar ao SIDH, porém não obteve sucesso. Em seus relatos sobre a experiência no SIDH, Tamayo expõe que

Meu primeiro desafio foi saber onde estava localizada a sede da Comissão Interamericana para enviar a queixa, e o segundo foi como redigir uma petição para um organismo internacional para a proteção dos direitos humanos. Questionava-me se seria como escrever um processo ou uma queixa para os organismos internos do meu país. Eu consultei alguns advogados de organizações nacionais de direitos humanos e não obtive uma resposta satisfatória. [...] Consultei colegas, professores universitários e advogados de organizações de direitos humanos. As respostas que obtive variaram entre "esse assunto é muito complicado", até "é assim que se faz no Peru"⁵¹(TAMAYO, 2010, p. 323-324, tradução nossa).

Carolina redigiu sozinha uma petição e aproveitou a presença de um advogado da CIDH no Peru – que estava organizando a próxima observação *in loco* do órgão – e lhe entregou a denúncia (TAMAYO, 2010). O caso foi analisado tanto pela CIDH quanto pela Corte IDH⁵², sendo um importante exemplo de como os indivíduos, assim como as instituições, também traçaram estratégias e buscaram mecanismos internacionais para alcançar a justiça.

O processo de mobilização empregado pela sociedade civil peruana durante o conflito armado interno e, posteriormente no governo de Fujimori, foi muito influenciado pela CNDDHH, cuja atuação não só direcionou o trabalho desempenhado pelos seus membros no enfrentamento das violações de direitos humanos cometidas naquele período, como também impactou a forma como a população se posicionou diante das atrocidades cometidas. Mais do que estipular um posicionamento claro em relação às políticas de atuação defensorial, a CNDDHH articulou a rede doméstica de direitos humanos, criando uma arquitetura que organizava a sociedade civil, difundindo conhecimentos e informações que garantiam a interlocução com os agentes transnacionais e com os órgãos internacionais de proteção. Mesmo que as ONGs domésticas de direitos humanos tenham limitado o suporte direto aos indivíduos, os resultados por elas alcançados reverberavam na sociedade e contribuiu para que

⁵¹ Mi primer reto fue saber dónde estaba la sede de la Comisión Interamericana para poder remitirle la denuncia y la segunda cómo redactar una petición para un organismo internacional de protección de los derechos humanos. Me preguntaba si sería como redactar una demanda o una denuncia para los organismos internos de mi país. Consulté con algunos abogados de las organizaciones nacionales de derechos humanos y no obtuve una respuesta satisfactoria. Así, consulté al respecto a colegas, profesores universitarios y abogados de las organizaciones de Derechos Humanos. Las respuestas que obtuve variaron entre “el tema es muy complicado”, hasta “así se hace en el Perú”.

⁵² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, **Caso Loayza Tamayo Vs. Perú**. Sentença de 31 de janeiro de 1996.

a população reconhecesse o SIDH como um instrumento de quem não tem mais a quem recorrer e uma ferramenta para pressionar o Estado a cumprir com suas responsabilidades internacionais na arena doméstica.

Somado a isso, o fortalecimento institucional do SIDH e sua postura voltada para a implementação da justiça de transição a partir da década de 1980, e já com contornos mais expressivos nos anos de 1990 (RAMANZINI, 2018), garantiu uma janela de oportunidade internacional para a mobilização peruana. Esse duplo movimento – na arena doméstica, com a rede de direitos humanos e no plano internacional com a atuação do SIDH – naquele contexto, fomentou o empoderamento individual para peticionar internacionalmente que, por sua vez, passa a delinear o caráter distintivo da mobilização peruana.

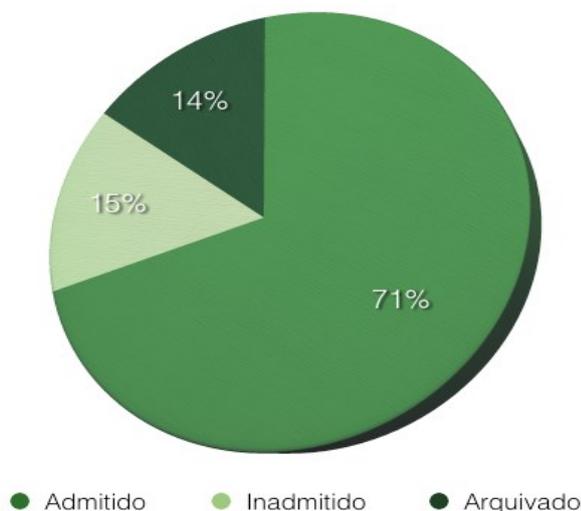
3.2.2 O ativismo no SIDH e os esforços dos peruanos para a proteção dos direitos humanos

Como reflexo do processo de transição do regime militar para o retorno da democracia, o Estado peruano reiterou seus compromissos internacionais com a proteção dos direitos humanos ao ratificar a Convenção Americana de Direitos Humanos – em função da Constituição de 1979. Participando formalmente do SIDH desde então, a primeira petição contra o Peru registrada nos arquivos da CIDH data de 1984, embora a admissão tenha ocorrido apenas três anos mais tarde⁵³. Desde então, o Estado passou a ser ativamente demandando tanto na CIDH, quanto na Corte IDH, que passam a emitir, respectivamente, recomendações e sentenças sobre os casos de violações perpetrados pelo Peru.

A análise comparativa dos casos tramitados no SIDH em relação às violações de direitos humanos cometidas pelos Estados sul-americanos mostra que o Peru possui o maior número de casos processados no SIDH, com 336 petições tramitadas até o momento (julho de 2018). Essa posição de Estado com maior número de casos processados deve-se, em grande medida, aos esforços de mobilização dos peticionários para acionar o SIDH. O status das petições enviadas ao SIDH, como apresenta o gráfico 4, confirma essa tendência.

⁵³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Jaime Ayala Sulca Huanta (Caso 9425)**. Resolución N° 17/87 de 28/03/1987.

Gráfico 4. Status das petições analisadas pela CIDH contra o Peru entre 1980-2018.



Fonte: Elaboração própria a partir de MAIA; GARBIN. Base de Dados sobre os Casos do SIDH. Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos, IERI-UFU, 2018.

O status de um caso está vinculado à etapa de peticionamento, que recai ao agente que protocola a denúncia. Processos de peticionamento exigem informações sobre o funcionamento do órgão a que se reporta, seja ele doméstico ou internacional. Contudo, quando se trata de um organismo internacional, como a CIDH, o nível de expertise exigido aumenta uma vez que, além de custoso e oneroso, o pleito requer o conhecimento técnico dos procedimentos e práticas do órgão para que a denúncia não só seja submetida, como também admitida e analisada pelos comissionados⁵⁴.

Tendo em vista os dados dispostos no gráfico 4 sobre os casos tramitados contra o Peru na CIDH, nota-se que das 336 denúncias tramitadas até o momento – com base nas informações disponibilizadas no sítio eletrônico da CIDH – a maior parte foi admitida (238), o que significa que os peticionários dos casos peruanos são bem instruídos em relação às rotinas–padrão do órgão, cumprindo com suas exigências e enviando petições bem fundamentadas, as quais além de serem admitidas, muitas vezes alcançam a etapa de mérito (146), a última diante da CIDH e que, por sua vez, pode ser vista como um indicador de sucesso já que nesta etapa o órgão recomenda medidas ao Estado para cessar as violações de direitos humanos e reparar as vítimas, com possibilidade de posteriormente encaminhar o caso à Corte IDH.

⁵⁴De acordo com o regulamento da CIDH, os critérios de admissibilidade são: esgotamento dos recursos internos (art. 31), cumprimento do prazo para a apresentação de petições (art. 32) e não haver duplicação de processos (art. 33). Além disso, o artigo 34 dispõe que será analisado se a petição apresenta uma noção de direito compatível ao estipulado no artigo 27 do mesmo documento, se os fatos narrados são bem fundamentados e se as informações fornecidas na petição são supervenientes (CIDH, 2009).

Além disso, o levantamento sobre os casos processados pelo SIDH contra o Estado peruano demonstra que há uma pluralidade de peticionários formada pelas vítimas e/ou seus familiares e advogados – vistos neste trabalho como particulares – e instituições diversas, como escritórios jurídicos; clínicas de direitos humanos vinculadas a instituições de ensino; organizações religiosas; movimentos sindicais e organizações não governamentais – domésticas e internacionais⁵⁵.

Tendo em vista o número de casos tramitados pelo SIDH e a multiplicidade de atores que participam como peticionários, pode-se dizer que os denunciante peruanos são, comparativamente, melhor sucedidos no acionamento do SIDH. Quanto às denúncias, observou-se que não se restringiram aos casos relacionados ao conflito armado interno e ao governo de Fujimori, utilizando até hoje o SIDH como plataforma para alcançar a justiça para os abusos perpetrados na arena doméstica. Nesse sentido, o fortalecimento da rede doméstica de ativismo contribuiu para a disseminação de informações e expertise para que a população e indivíduos conhecessem seus direitos, os órgãos internacionais de proteção e os procedimentos para recorrer a eles quando necessário.

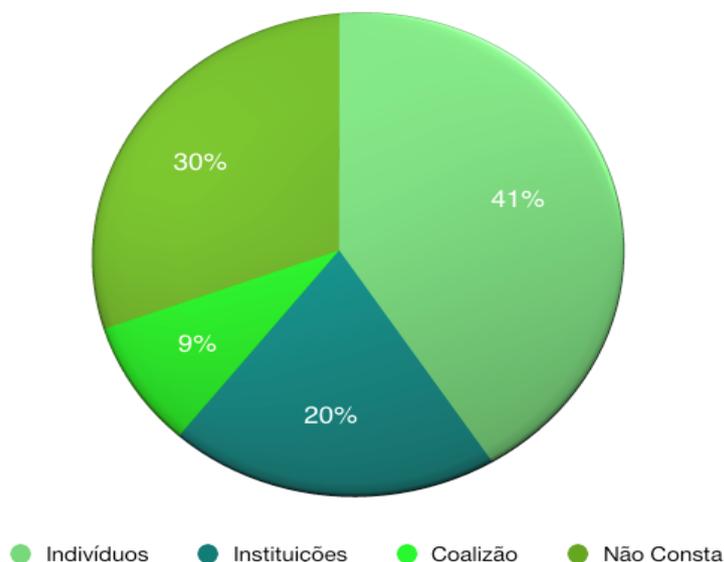
Como visto no capítulo anterior, até meados da década de 1980 os órgãos do SIDH estavam mais voltados para os conflitos na América Central e em países como Chile e Argentina, evidenciado na realização de observações *in loco* e da divulgação de informes sobre as violações perpetradas nestes locais. O sistema de petições, a seu turno, passa a predominar na década de 1990, quando os órgãos do SIDH estão mais estruturados para receber e processar as denúncias enviadas – inclusive com a criação do sistema de relatorias temáticas que corroboram para dar maior atenção ao sistema de casos (HADDAD, 2013). Além disso, a maioria dos países da região estão, neste período, consolidando as transições democráticas que abrem janelas de oportunidade doméstica para que as denúncias submetidas aos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos, retornem às esferas domésticas no formato de ordens que impeçam a repetição dos atos cometidos (VILLARÁN, 2007).

A despeito dos trabalhos da CIDH não estarem tão direcionados ao sistema de petições na década de 1980, os peruanos já se mobilizavam para denunciar as violações perpetradas nos primeiros anos do conflito armado interno. A partir do gráfico 5 é possível observar a distribuição dos peticionários no envio das denúncias desde a década de 1980 até o

⁵⁵Para efeito desta pesquisa, qualifica-se como escritório jurídico as instituições privadas, com fins lucrativos, conduzidas por advogados e as clínicas de direito vinculadas às universidades e centros de estudo. Os sindicatos representam as entidades de classe, buscando o interesse de seus membros. As organizações religiosas aludem às Igrejas ou organizações a elas vinculadas. As ONGs são classificadas em domésticas ou internacionais a partir da localização do escritório sede e da abrangência de suas atuações.

presente, considerando o trabalho desempenhado pelos particulares, pelas instituições e a coalizão entre particulares e instituições para acionar o SIDH.

Gráfico 5. Denunciante na CIDH contra o Peru entre 1980-2018 (em porcentagem)



Fonte: Elaboração própria a partir de MAIA; GARBIN. Base de Dados sobre os Casos do SIDH. Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos, IERI-UFU, 2018.

Através da categorização realizada é possível obter um panorama sobre a natureza dos denunciante perante ao SIDH nos casos peruanos. Dos 234 casos que dispõem de informações sobre os petionários, nota-se que, apesar da articulação promovida pela rede doméstica de ativismo, é relativamente baixo o número de casos resultado de coalizões (30), se comparado àqueles submetidos tanto pelos indivíduos (137) quanto pelas instituições (67), em que ambos tendem a peticionar de forma autônoma. Como a maior parte dos casos levados ao SIDH contra o Peru são referentes aos abusos cometidos durante o conflito armado interno e o governo Fujimori, quando se restringe a análise para os casos vinculados à justiça de transição (266 no total e 169 com a identidade do petionário), o padrão de petionários se mantém, como veremos adiante.

Na década de 1980 foram tramitados 83 casos contra o Peru no SIDH, período que coincide com a maior parte do conflito armado interno e justifica a razão de todas as petições submetidas versarem sobre questões vinculadas à justiça de transição. De acordo com os relatórios disponibilizados pela CIDH, em 1984 foram processados os primeiros 9 casos, dos quais cinco não possuem informações sobre os denunciante, dois foram apresentados pelos familiares das vítimas e um por organizações não-governamentais.

Sobre o caso peticionado pelas ONGs, tem-se que entre 1984 e 1989 as ONGs APRODEH, CAJ e CEAS submeteram seis petições sobre execução extrajudicial e

desaparecimentos forçados, que mais tarde foram compiladas em um único caso com outras 19 petições⁵⁶ encaminhadas até 1993, por elas e outros peticionários, que não atuaram em coalizão, quais sejam: Oficina Prelatural de Ação Social (OPAS); Centro de Estudos e Ação para a Paz (CEAPAZ)⁵⁷ e Fundação Ecumênica para o Desenvolvimento e a Paz (FEDEPAZ).

No total das 25 petições, a ONG APRODEH foi responsável pela submissão de 12, seguida pela CEAPAZ, com 6 petições e a CEAS, com 5. Devido ao alto comprometimento dessas instituições para garantir que as vítimas dos crimes perpetrados tivessem acesso à verdade, justiça e reparações, as ONGs peruanas adquiriram autonomia e o conhecimento necessário para enviar e acompanhar os casos nos órgãos do SIDH.

A tabela 3 apresenta a distribuição das instituições que atuaram como peticionárias contra o Peru no SIDH de acordo com a quantidade de denúncias que participaram sobre os casos vinculados à justiça de transição. Dos 266 casos resultados do recorte temático, 45 foram peticionados exclusivamente por instituições, de forma autônoma ou em parceria com outras instituições. O total de 73 ocorrências se justifica por haver situações em que mais de uma instituição atuou como peticionária no mesmo caso.

Tabela 3: Envolvimento de instituições em denúncias contra o Peru sobre o período de 1980-2000

Instituição	Quantidade de petições em que atuou
Escritório jurídico	2
Igreja (Organização religiosa)	5
ONG doméstica	51
ONG internacional	13
Sindicatos (Entidades de classe)	2
Total	73

Fonte: Elaboração própria a partir de MAIA; GARBIN. Base de Dados sobre os Casos do SIDH. Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos, IERI-UFU, 2018.

⁵⁶COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso 10.247 e outros** (Execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados de pessoas). In: Relatório N°101/01. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2001port/Per10247.htm>>. Acesso em: abr. 2018.

⁵⁷Vale ressaltar que a ONG CEAPAZ surge em 1987, quando membros da CEAS decidiram criar uma nova instituição desvinculada da Igreja Católica, mas que mantivesse os mesmos propósitos. Anos mais tarde, em 1993, divergências no seio da CEAPAZ fizeram com que alguns membros decidissem criar outra instituição, com o nome de FEDEPAZ.

Foi mapeada a atuação de dois escritórios jurídicos, cada um com uma participação e sem atuação em rede. A Oficina Prelatural de Ação Social (OPAS) denunciou à CIDH, em 1992, um caso individual sobre detenção arbitrária seguida de execução. Essa petição faz parte do compilado mencionado anteriormente que originou um dos primeiros casos mobilizados por instituições contra o Peru. Já o Escritório Jurídico Fuente Rondón peticionou em 1998 também um caso individual, versando sobre demissão de cargo por razão política. Diferente da OPAS, o caso peticionado pelo Escritório Fuente Rondón foi arquivado por falta de documentação para prosseguir a análise.

Ao contrário dos escritórios jurídicos, as organizações religiosas atuam de forma mais consistente nos casos peruanos no SIDH, até porque foi através da atuação delas que a mobilização de direitos humanos deu seus primeiros passos no Peru. Destaca-se a atuação da CEAS, como organização vinculada a Igreja, cuja atuação foi notada em 5 ocasiões e, em todas, peticionou de forma independente. Além da CEAS, também atuam como peticionárias a Fundação de Ajuda Social das Igrejas Cristãs (FASIC), uma instituição chilena que peticionou, sozinha, dois casos coletivos contra o Peru na década de 1990, ambos sobre violação do devido processo legal sendo um deles analisado pela Corte IDH – o caso *Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*⁵⁸. Já a Igreja de Sicuani, atuou em um único caso, em conjunto com outras ONGs (sem identificação) para fornecer informações à CIDH sobre o massacre de Chumbivilcas, em Cuzco⁵⁹.

Os sindicatos, por atuarem como representantes de suas classes, acionam o SIDH para denunciar, primordialmente, questões relacionadas à violação dos direitos trabalhistas. Como essa pesquisa se restringe à análise da mobilização frente aos casos de justiça de transição, muitos dos casos que envolvem sindicatos não serão abordados. Sendo assim, tem-se registro de duas petições, que versam sobre demissões por razão política resultado dos decretos estipulados durante os primeiros anos do governo de Fujimori, que destituiu funcionários públicos de seus postos ao suspender o devido exercício das instituições democráticas.

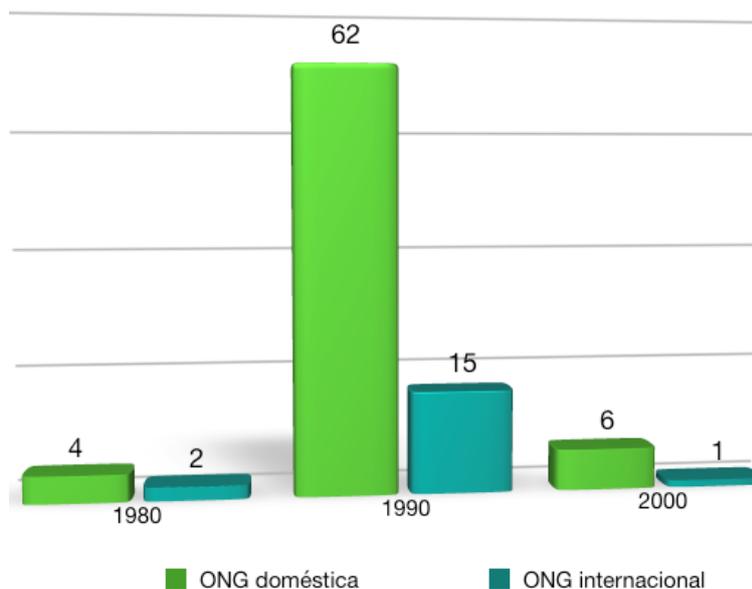
Através da rede articulada pela Coordenadora Nacional de Direitos Humanos, os membros melhoram sua capacidade de atuação tanto na arena doméstica quanto na internacional. Nesse sentido, ao contabilizar todas as ocorrências em que há participação das ONGs (envios autônomos e coalizões, com outras instituições e/ou com particulares) nos

⁵⁸Ver: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, **Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas**. Sentença de 30/05/1999.

⁵⁹De acordo com os relatos divulgados pela CIDH, em abril de 1990 cerca de 25 membros do exército ao patrulharem a região de Chumbivilcas, no departamento de Cuzco, foram responsáveis por desaparecimentos forçados, execuções sumárias, torturas e violências sexuais contra 16 camponeses que residiam no local.

casos processados pelo SIDH, nota-se que as organizações não-governamentais de caráter doméstico prevalecem em relação às internacionais devido, em grande medida, à existência da CNDDHH. Dessa forma, dos 90 casos peticionados, as ONGs domésticas representam 72, enquanto as internacionais se restringem a 18, como apresenta o gráfico 6.

Gráfico 6: Casos peticionados por ONGs entre 1980-2018



Fonte: Elaboração própria a partir de MAIA; GARBIN. Base de Dados sobre os Casos do SIDH. Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos, IERI-UFU, 2018.

Durante o governo de Fujimori, as violações aos direitos humanos não só continuaram, como a impunidade foi legitimada após a promulgação de duas leis de anistia, que serviram para absolver os poucos militares que foram condenados pelos abusos cometidos. Diante de uma conjuntura doméstica que inviabilizava o alcance da justiça e ainda deslegitimava o trabalho desempenhado por ativistas e protetores dos direitos humanos, as ONGs peruanas fizeram uso estratégico das redes transnacionais de *advocacy* para acionar o SIDH, na medida em que o organismo era visto como um aporte capaz de garantir respaldo internacional para pressionar o Estado peruano a cumprir com suas responsabilidades no âmbito doméstico.

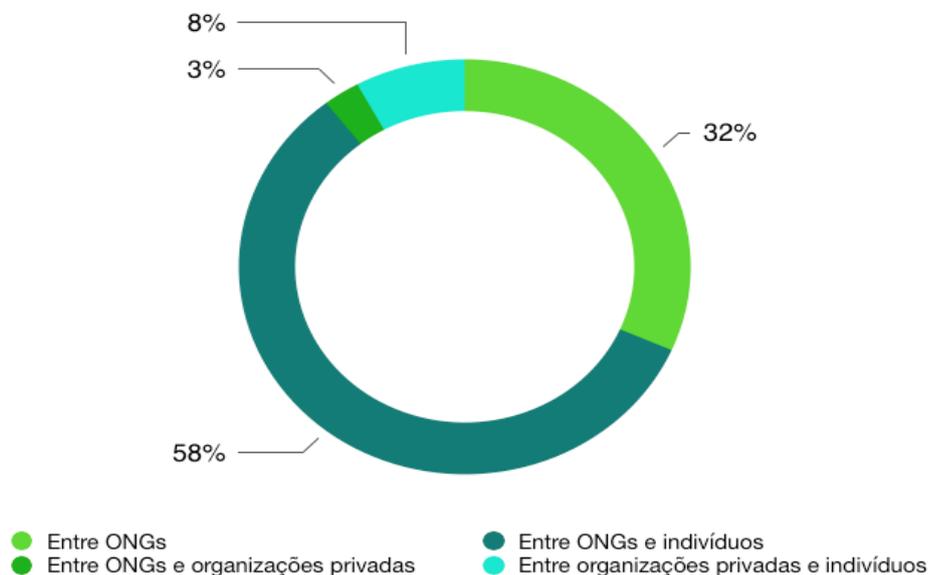
Nos casos enviados por instituições que foram processados pelo SIDH, a APRODEH é a ONG mais atuante, tendo participado até o momento de 31 denúncias contra o Estado peruano, das quais destacam-se os casos emblemáticos *Barrios Altos* e *La Cantuta*. Além dela, são também predominantes as ONGs domésticas CEAPAZ e a Comissão de Direitos

Humanos (COMISEDH)⁶⁰, com 15 e 6 ocorrências respectivamente. As demais instituições domésticas, geralmente atuam em casos específicos, com única participação.

Nesse sentido, dos 266 casos relativos à justiça de transição tramitados contra o Peru no SIDH, as 13 ONGs peruanas de direitos humanos mapeadas protocolaram 56 casos, embora tenha ocorrido 72 menções a elas. Isso se deve em razão de que a CIDH pode reunir várias petições em um único caso considerando a proximidade do tema, ainda que o envio das denúncias tenha sido individual e sem coalizão entre os peticionários.

O fato de muitas ONGs domésticas peruanas peticionarem de forma autônoma, não significa descolamento da rede doméstica ou transnacional de ativismo, apenas demonstra que as unidades são bem estruturadas a ponto de conseguirem protocolar e acompanhar o caso nos organismos internacionais. Em relação às coalizões realizadas com a participação das instituições, verifica-se que os números mais expressivos remetem aos casos entre ONGs e indivíduos (22), seguidas pelas coalizões entre ONGs domésticas e internacionais (12), como demonstra o gráfico 7.

Gráfico 7. Perfil das coalizões com participação de instituições



Fonte: Elaboração própria a partir de MAIA; GARBIN. Base de Dados sobre os Casos do SIDH. Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos, IERI-UFU, 2018.

⁶⁰ Na década de 1970 foi criada a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CONADEH), com o intuito de ser uma rede doméstica de ativismo, porém como seus resultados ficaram aquém do esperado, em 1987 a instituição mudou de nome, passando a ser apenas Comissão de Direitos Humanos (COMISEDH), uma ONG doméstica voltada para a proteção dos direitos humanos no país.

Com exceção do Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), que dentre as ONGs internacionais é a que mais participou como denunciante em casos peruanos sobre justiça de transição, com 10 ocorrências, as demais aparecem com menos frequência nas petições tramitadas no SIDH, geralmente em um único caso. Exemplo disso é o caso Hugo Bustios Saavedra (caso 10.548) que foi denunciado à CIDH pelo Comitê de Proteção à Jornalistas⁶¹, em coalizão com o CEJIL e a *Human Rights Watch*/Américas. A petição enviada em 1990 versa sobre a execução de jornalistas no exercício da função, quando estavam cobrindo as violações de direitos humanos perpetradas pelas forças armadas no Departamento de Ayacucho em 1988.

Além dos procedimentos perante o sistema de petições interamericano, as instituições, em especial as ONGs e com o respaldo da Coordenadora Nacional de Direitos Humanos agiam para pressionar os órgãos do SIDH para se pronunciarem sobre as violações perpetradas no Peru, tanto durante o conflito armado interno como nos anos seguintes sob a presidência de Fujimori. Nesse sentido, de acordo com Villarán (2007)

A comunidade peruana de direitos humanos foi fortalecida por sua participação em numerosas audiências perante a Comissão sobre a situação geral dos direitos humanos no Peru e em casos individuais e por litígios em andamento na Corte. Também importante nesse aspecto foram as colaborações com organizações não-governamentais internacionais de direitos humanos como a *Human Rights Watch* e o Centro de Justiça e Direito Internacional (CEJIL). Para o Sistema Interamericano, os grupos de direitos humanos representavam interlocutores valiosos e confiáveis na forma de peticionários qualificados e avaliadores da situação dos direitos humanos naquele país⁶² (VILLARÁN, 2007, p. 98, tradução nossa).

A articulação doméstica das ONGs peruanas garantiu a aproximação com a CIDH, inclusive para demandar que o órgão realizasse observações *in loco* no Peru (BERNARDI, 2015). Assim, ao longo deste período foram realizadas seis observações *in loco* por comissionados da CIDH, sendo a primeira em 1989, quase dez anos após o início dos abusos de direitos humanos. Em seguida, a CIDH passou a observar com mais cautela o caso peruano, realizando outras cinco visitas durante o governo de Fujimori (1991; 1992; 1993; 1998). Em 1992 ocorreram duas, impulsionadas pelo autogolpe realizado em abril daquele

⁶¹ O Comitê de Proteção aos Jornalistas é uma ONG internacional, com sede nos Estados Unidos e foi criado na década de 1980 com a missão de salvaguardar os direitos dos profissionais do jornalismo em todo o mundo, para que possam exercer suas funções de forma segura.

⁶²The Peruvian human rights community was strengthened by its participation in numerous hearings before the Commission on the general human rights situation in Peru and on individual cases, and by ongoing litigation in the Court. Also important in this respect were collaborations with international nongovernmental human rights organizations such as Human Rights Watch and the Center for Justice and International Law (CEJIL). For the Inter-American system, the human rights groups represented valuable and reliable interlocutors in the form of qualified petitioners and evaluators of the human rights situation in that country.

ano. Em 1993 e 1998, a CIDH foi à campo averiguar as condições domésticas tendo em vista o volume de casos que chegavam à Washington, D.C. sobre o Peru naquele período, muitos dos quais relacionados às arbitrariedades cometidas devido à promulgação da legislação antiterrorista e das leis de anistia.

A presença *in loco* de membros da CIDH era vista como uma oportunidade política tanto pela população, quanto pelas ONGs. O acesso aos comissionados era um importante canal para denunciar os crimes cometidos pelo Estado e com isso, as vítimas e familiares utilizavam da ocasião para entregar suas petições, economizando os recursos de ter que enviá-las até a sede da CIDH, nos Estados Unidos. Para as ONGs, a proximidade com os comissionados fortalecia o reconhecimento, perante ao SIDH, de que são porta-vozes confiáveis sobre os acontecimentos domésticos.

As ONGs, a seu turno, aproveitavam a proximidade com os comissionados para expor os abusos cometidos pelo Estado, reportando o desmantelamento da máquina pública e do Estado Democrático de Direito, além das violações explícitas aos direitos humanos. De acordo com Cueva (2006, p.73), as violações de direitos humanos não foram mobilizadas pelas ONGs de maneira generalizada, mas sim através de casos específicos que repercutiam pela sociedade, dentre eles, o caso Barrios Altos.

Barrios Altos trata-se de um caso coletivo, que chegou ao SIDH em 1995 através de petição protocolada pela Coordenadora Nacional de Direitos Humanos. Como destaca Rojas (2005), a Coordenadora não assume esse tipo de tarefa que fica a cargo de seus membros, porém o fez em caráter extraordinário. Entretanto, outras instituições foram, paulatinamente, incluídas no processo como peticionárias ao adicionarem informações coletadas com vítimas e familiares. Assim, em 1996 entraram também como denunciante as organizações APRODEH, COMISEDH e FEDEPAZ e em 1997, CEJIL e IDL se inseriram como co-peticionários.

No caso em questão, os atores-chaves do processo foram as instituições domésticas e o elemento internacional deve-se à participação do CEJIL. Para Keck e Sikkink (1999) as ONGs internacionais, por terem mais expertise e recursos, são vistas pelas ONGs domésticas como importantes aliadas para alcançarem os organismos internacionais de proteção e serem bem-sucedidas em suas investidas. Entretanto, como coloca Bernardi (2015) não só a Coordenadora, como também ONGs como a APRODEH e o IDL conseguiram se desenvolver de forma prematura em relação aos seus pares no continente, reduzindo a dependência dessas instituições em relação ao trabalho das ONGs internacionais.

O fortalecimento da rede peruana facilitou o trabalho das ONGs domésticas na medida em que padronizou a atuação dos membros para enfrentar os casos de violações aos direitos humanos (BERNARDI, 2015). Nesse sentido, havia melhor diálogo com as instituições externas favorecendo a rede transnacional de *advocacy*, bem como garantia maior sucesso das ONGs peruanas quando enviavam os casos ao SIDH, na medida em que estavam sempre fundamentados, com os documentos necessários e com os requisitos para admissibilidade cumpridos.

Não obstante, da mesma forma que as ONGs internacionais, o trabalho das ONGs peruanas é orientado pelos princípios norteadores da litigância estratégica. Com base nisso, definem os casos que irão representar a partir da repercussão que ele causará dentro e fora do Estado violador. Nesse ponto, Ernesto de la Jara (2005) ao argumentar sobre Barrios Altos e outros casos paradigmáticos contra o Peru, como *Durand-Ugarte* e *Castillho Páez* conclui que

[...] com o litígio de casos paradigmáticos você pode conseguir: 1) Sucessos pontuais. 2) é articulado com a rota internacional e os pronunciamentos internacionais individuais e gerais podem ser alcançados. 3) Muitas vezes esses pronunciamentos são aqueles que permitem que o caso seja reaberto em nível nacional. 4) Permite que a justiça nacional e internacional se pronuncie sobre o desenvolvimento jurisprudencial em certos tópicos e situações, tais como competição, crimes de função, leis de anistia, etc. 5) Finalmente, ter casos específicos ajudam campanhas nacionais e internacionais⁶³ (DE LA JARA, 2005, p. 174, tradução nossa).

Embora seja evidente que nem todas as denúncias peticionadas pelas ONGs peruanas visem o litígio estratégico, na maior parte das vezes os casos transcendem os interesses individuais, das vítimas e seus familiares, e passam a representar o interesse coletivo, considerando que os resultados alcançados nos organismos internacionais serão replicados em situações similares na arena doméstica. Para Bukovská (2008) na relação entre ONGs e indivíduos, os últimos são o elo mais fraco e, seus anseios, que deveriam ser os mais relevantes em todo o processo, são desconsiderados em nome do interesse público.

Essa colisão de interesses, de acordo com Par Engstrom (2017), poderia comprometer a confiança das vítimas e/ou seus familiares tanto na fidelidade das ONGs como representantes de suas demandas como nos próprios órgãos do SIDH. Por consequência, os

⁶³La conclusión que se puede extraer es que con el litigio de casos paradigmáticos, aun con todo en contra, se pueden lograr: 1) Éxitos puntuales. 2) Se articula con la vía internacional y se pueden lograr pronunciamientos internacionales individuales y generales. 3) Muchas veces estos pronunciamientos son los que permiten que posteriormente el caso en concreto pueda ser reabierto a nivel nacional. 4) Permite que la justicia nacional e internacional se pronuncie sobre el desarrollo jurisprudencial en determinados temas y situaciones, como contiendas de competencia, delitos de función, leyes de amnistía, etcétera. 5) Finalmente, tener casos concretos ayuda a las campañas nacionales e internacionales.

indivíduos poderiam desconsiderar o SIDH como um mecanismo seguro que pudessem recorrer para buscar a verdade, a justiça e a preservação dos direitos humanos.

Conforme o conflito armado interno avança, o volume de denúncias que chegam até as ONGs e defensores de direitos humanos amplia-se consideravelmente. Youngers e Peacock (2002) apontam que em 1985 o escritório da *Human Rights Watch*/Américas havia recebido 1.300 denúncias sobre desapareções forçadas no país. Somado a isso, o contexto de extrema insegurança para o trabalho de ativistas e instituições de direitos humanos nas áreas mapeadas como zonas de emergência, fez com que muitos escritórios migrassem dessas regiões para a capital do país, deixando para trás um volume cada vez maior de vítimas e familiares em busca de justiça.

Esse cenário – marcado pelo afastamento das ONGs das regiões mais afetadas pelas violações de direitos humanos e posteriormente, pelo acirramento das políticas contra insurgentes durante o governo de Fujimori – desincentivava a articulação dos indivíduos para driblar a falta de acesso às instâncias domésticas e acionar os organismos internacionais. Isso se deve, pois, o trabalho desempenhado pelas ONGs reverberava nas comunidades e as pessoas, ainda que sem contato direto com as instituições, apreendiam informações sobre os trâmites no SIDH, fomentando a atuação individual (YOUNGERS, 2007). Ao migrarem, a população local se distancia dos resultados alcançados na CIDH e Corte IDH que, por sua vez, poderia reduzir o interesse dos indivíduos pelo SIDH.

Além disso, a partir dos anos 1990 quando o SIDH já se encontra consolidado (RAMANZINI, 2018) e há uma estruturada rede doméstica de direitos humanos, em que importantes ONGs internacionais possuem escritórios no Peru, o esperado seria que essas instituições capitaneassem a maior parte dos processos no SIDH. Contudo o que acontece no caso peruano é um movimento audacioso de mobilização civil⁶⁴ para enviar casos aos órgãos do Sistema Interamericano.

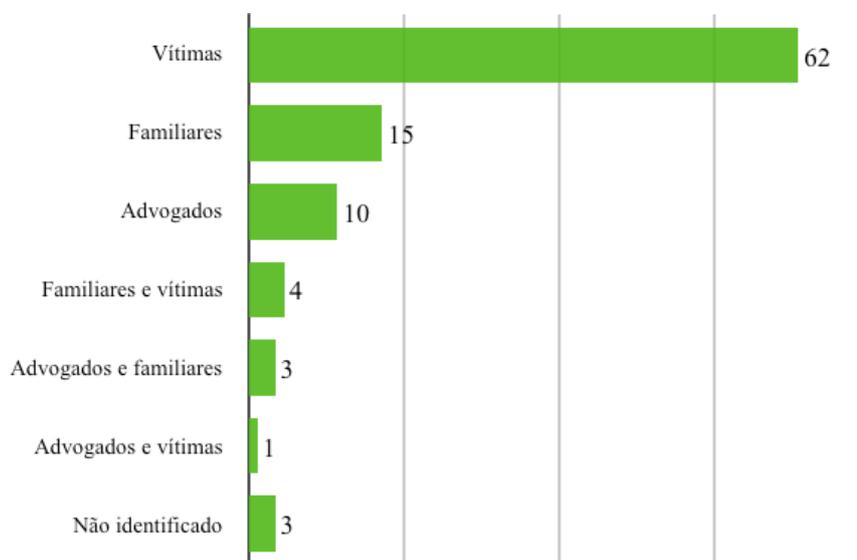
Assim como as instituições, aos poucos os indivíduos passaram a conhecer o SIDH e adquiriram condições para denunciar os casos de crimes de direitos humanos perpetrados na arena doméstica. Por isso, ao analisar os relatórios de admissibilidade, inadmissibilidade, mérito, solução amistosa e decisão de envio à Corte IDH, verificou-se não só a atuação de instituições como também uma participação direta proeminente das vítimas e familiares, os

⁶⁴ Para fins desta pesquisa entende-se como mobilização civil a atuação de indivíduos – geralmente vítimas e/ou seus familiares – e advogados sem representação de escritórios. Nestas ocasiões os civis atuam, geralmente, em causa única visando a verdade e a justiça em benefício próprio e não o interesse coletivo através de casos estratégicos.

quais são responsáveis pela maioria dos casos tramitados nos órgãos do SIDH e o sucesso que esses indivíduos alcançam em suas empreitadas.

Entende-se como sucesso não apenas o ato de peticionar em si, mas a admissibilidade do caso e capacidade de acompanhá-lo nos órgãos do SIDH até sua conclusão, seja ela a análise de mérito e recomendações da CIDH; uma solução amistosa entre as partes ou o envio do caso à Corte IDH e posterior análise pelo tribunal. Dos 266 casos sobre justiça de transição, 169 dispõem de informação sobre os denunciante e destes, 98 foram peticionados exclusivamente por civis, como apresenta o gráfico 8.

Gráfico 8: Distribuição dos peticionários particulares, por categoria.



Fonte: Elaboração própria a partir de MAIA; GARBIN. Base de Dados sobre os Casos do SIDH. Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos, IERI-UFU, 2018.

Verifica-se que a maior parte dos denunciante são as próprias vítimas, seguida pelos familiares e por último os advogados de forma independente. Nas 3 ocorrências em que não foi possível identificar o tipo de denunciante – se vítima, familiar, advogado ou outro – em duas o único peticionário age isoladamente e na outra há uma coalizão entre indivíduos para denunciar um caso coletivo sobre detenção arbitrária. A maior parte das denúncias é feita sem atuação em rede, porém houve 8 casos em que vítimas, familiares e advogados peticionaram em conjunto, sendo 4 casos em que a coligação foi entre vítimas e familiares; 3 entre familiares e advogados; e 1 entre vítimas e advogados.

A literatura especializada sobre mobilização transnacional destaca que como os processos de litígio no SIDH tendem a ser morosos, com resultados imprevisíveis e, por vezes, incompletos, eles requerem um alto grau de especialização por parte dos peticionários,

os quais devem reunir competências técnicas, jurídicas e recursos para que logrem êxito em sua empreitada (ENGSTROM, 2017). Nesse sentido, o sucesso perante ao SIDH seria maior quando organizações não-governamentais domésticas e/ou internacionais, clínicas de direitos humanos, e movimentos sociais estivessem envolvidos na petição, uma vez que esses grupos têm mais respaldo jurídico e capacidade de articulação, sendo mais eficazes na formulação e defesa das denúncias (CAVALLARO; BREWER, 2008; HADDAD, 2013; CARVALHO; BAKER, 2014). Partindo desses pressupostos, ao desempenharem um importante papel de fornecedoras de informações e serviços para a CIDH e Corte IDH as instituições e, em especial as ONGs, conseguiriam se integrar melhor às dinâmicas do SIDH, logrando maior êxito em suas petições.

Sob esta perspectiva, a possibilidade de indivíduos sem profissionalização e muitos recursos ultrapassarem a fase de apresentação da petição parece bastante remota, contudo quando se trata da mobilização peruana realizada por civis, os números nos levam a outra interpretação, como é possível verificar na tabela 4.

Tabela 4: Comparativo entre peticionários e status do caso perante a CIDH

Peticionários	Admitidos	Inadmitidos	Arquivados	Total
Particulares	38	20	12	70
Coalizão entre particulares	20	3	6	29
Coalizão entre particulares e instituições	21	0	4	25
Instituições	16	2	14	32
Coalizão entre instituições	9	1	3	13
Total	104	26	39	169

Fonte: Elaboração própria a partir de MAIA; GARBIN. Base de Dados sobre os Casos do SIDH. Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos, IERI-UFU, 2018.

Os dados apresentados consideram apenas os casos em que há informação sobre a identidade do peticionário, restringindo-se a 169 casos referentes às denúncias sobre violações aos direitos humanos perpetrados pelo Estado.

Nas denúncias peticionadas por particulares, a parte especializada – entendida como a participação de advogados como denunciante – equivale a 15% de todos os casos submetidos. A maior parte dos casos, portanto, foi enviada por vítimas e/ou familiares (81,9%), que geralmente dispõem de menos disponibilidade e recursos financeiros para

acompanhar os casos no SIDH, fazendo com que a falta de documentos e informações ou o não cumprimento dos critérios de admissibilidade resulte no arquivamento ou inadmissão da petição pela CIDH.

A despeito das dificuldades enfrentadas pelos indivíduos para chegar ao SIDH, nota-se que a maior parte dos casos – submetida em coalizão entre eles e de forma autônoma – foi admitida e desta, 47% do total (27 casos) tiveram o mérito analisado pela CIDH, sendo que 4 alcançaram um acordo de solução amistosa entre as partes e em 16 ocorrências o caso foi enviado à Corte IDH.

Ao contrário dos indivíduos, para as instituições não há tantos obstáculos para acionar o SIDH, muito devido à maior familiaridade com os termos jurídicos, protocolos e funcionamento da CIDH e Corte IDH. Quando submetem uma petição, a chance de ela não ser admitida é muito baixa, até porque fazem dos processos no SIDH uma ação estratégica. Dessa forma, os 25 casos em que atuam de forma autônoma ou os 21 em coalizão com indivíduos foram escolhidos por representarem interesses mais amplos, de alcance público e que, por conseguinte, fornecem soluções não apenas para os casos peticionados, mas também para outros similares.

Aqui não se questiona a importância das ONGs internacionais na disseminação de conhecimento e no ativismo de direitos humanos, ao contrário, o trabalho por elas desempenhado é enfatizado na medida em que muito contribuiu para a formação de uma rede doméstica de ativismo bem articulada e reconhecida como uma das mais coesas de toda a América Latina. Contudo, o levantamento dos processos contra o Peru no SIDH demonstrou o também relevante papel desempenhado tanto pelas ONGs domésticas quanto, e principalmente, pelos particulares no envio de petições.

A atuação bem-sucedida dos particulares peruanos no SIDH, além de legitimar o Sistema Interamericano como locus de solução de litígios e uma alternativa para alcançar reparações pelas violações de direitos humanos cometidas, também reitera a acessibilidade ao organismo, não apenas pelas instituições, mas também pelos indivíduos. Não obstante, ao analisar os órgãos que compõem o SIDH separadamente, durante o período de 1980 a 2000, fica evidente que os trâmites da CIDH garantiam maior acesso à população civil, ao contrário da Corte IDH que possuía obstáculos formais para a atuação dos indivíduos.

Isso se deve, pois quando os casos eram enviados à Corte IDH, os indivíduos que, na CIDH eram os peticionários do caso, passavam a necessitar de um representante formal para dar continuidade ao processo, ou seja um advogado ou instituição deveria assumir o caso perante o tribunal. Sendo assim, ao verificar os casos analisados pela Corte IDH contra o Peru

sobre justiça de transição (37) verifica-se que dos 35 com informações sobre o peticionário, 24 tinham representação direta de indivíduos na CIDH, os quais passam a ser representados majoritariamente ou por ONGs de direitos humanos ou advogados.

Essa medida protocolar do tribunal restringia a atuação dos indivíduos, porém com a mudança do regulamento da Corte IDH, em 2009, é instituída a figura do defensor interamericano, para assumir os casos de indivíduos que não dispõem de recursos para arcar com representantes formais, que por sua vez garante maior autonomia aos indivíduos e também amplia o acesso dos civis na Corte Interamericana.

Antes disso, porém, os indivíduos peruanos conseguiam se fazer representar diante da Corte IDH através de advogados (12) ou por meio da coalizão com instituições – sindicatos e ONGs de direitos humanos (4). Considerando, portanto, a análise dos casos perante a Corte IDH como mais um indicativo do argumento dessa dissertação, a partir dos dados colhidos é possível comprovar que os particulares também são exitosos nos litígios contra o Estado peruano diante do tribunal.

Neste capítulo tinha-se como objetivo analisar os fatores domésticos que levaram à formação da rede de direitos humanos no Peru e, em especial, tratar da mobilização realizada pelos particulares para utilizar do regime regional de direitos humanos como mecanismo para alavancar suas demandas e alcançar a verdade e a justiça sobre os crimes perpetrados durante o conflito armado interno e o regime de Fujimori.

A partir das informações disponibilizadas pela CIDH, viu-se que as dificuldades impostas pela conjuntura doméstica, pela falta de recursos financeiros e de conhecimentos técnicos não impediram que os indivíduos se mobilizassem, ao contrário, eles se mostraram tão bem-sucedidos em suas empreitadas quanto as instituições, que de acordo com a literatura estariam mais preparadas para acionar os organismos internacionais de proteção dos direitos humanos.

Ao sobrepor teoria e empiria, percebemos que o movimento de luta pela proteção dos direitos humanos tem se tornado mais plural. A apropriação dessa linguagem deixou de ser restrita às elites sociais, sendo também conhecida e mobilizada pela população civil como forma de atender seus interesses e demandas. No caso peruano, a conjuntura doméstica marcada pelas desigualdades socioeconômicas fomentou a criação de uma rede de direitos humanos iniciada pela Igreja Católica, mas que logo começou a abranger organizações não-governamentais domésticas, entidades de classe e membros da sociedade civil.

A deflagração do conflito armado interno e o governo de Fujimori catalisaram esse processo em que os peruanos se organizaram para contestar o que ocorria dentro de suas

fronteiras e buscar por justiça frente às recorrentes violações aos direitos humanos. Portanto, ainda que os casos emblemáticos como *Barrios Altos*, *La Cantuta*, *Durand-Ugarte* e outros peticionados pelas ONGs tenham maior apelo público, eles não são os únicos casos peruanos no SIDH e não representam a forma particular como a ação individual caracterizou a busca por verdade, justiça e reparação no Peru.

Os casos resultados de denúncias particulares também possuem sua importância e, em grande medida, é devido a cada uma destas petições que multiplicaram as possibilidades de o Peru ser responsabilizado por violações de direitos humanos no SIDH. O que se conclui perante aos dados colhidos é que, quando se trata de violação aos direitos humanos, todos os casos são relevantes e os esforços realizados pelos particulares não podem ser desconsiderados perante um ou outro caso de maior impacto político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os regimes e as normas internacionais – por serem vistos como elementos com capacidade de influenciar nos resultados das tomadas de decisão no cenário internacional – colaboram para consolidar a importância que as instituições possuem para manter as relações internacionais, além de fortalecer a capacidade de agência dos atores não-estatais ao influenciar os Estados para a internalização dessas ferramentas de cooperação. Destarte, os trabalhos desenvolvidos por Krasner (1982), Finnemore e Sikkink (1998) e outros são importantes ganhos analíticos alcançados pelas Relações Internacionais, uma vez que conferem à área uma abordagem multinível e transnacional.

Vale ressaltar que o fortalecimento dos arranjos internacionais de direitos humanos, como o SIDH questionam a soberania estatal cristalizada nas abordagens tradicionais e permite novas discussões que favorecem uma análise multifacetada que considere não só as relações entre Estados, mas também deles como outros atores – como indivíduos, ONGs e organismos internacionais que são capazes de moldar seu comportamento em prol da internalização de normas que salvaguardam os direitos humanos na esfera doméstica.

Nesse contexto, conforme o Sistema Interamericano de Direitos humanos se fortalece enquanto instituição regional, seus órgãos de monitoramento passam a atuar de forma mais contundente na promoção e proteção dos direitos humanos no continente. Quando, durante o século XX, muitos dos Estados americanos foram governados por regimes militares ou civis ou ainda passaram por situações de conflito armado interno, a CIDH e a Corte IDH utilizaram das observações *in loco*, dos sistemas de petições e relatorias, além das opiniões consultivas para ressaltar seus posicionamentos contrários aos abusos cometidos. A partir disso, fomentaram a criação de mecanismos domésticos para conter as violações de direitos humanos e implementar a justiça de transição nestes países.

Em relação ao caso peruano, as ações das últimas décadas do século XX em relação aos direitos humanos foram alvo do escrutínio internacional devido à espiral de violações aos direitos fundamentais, perpetradas pelo Estado e grupos insurgentes no país entre 1980 e 2000. Nesse contexto, a atuação dos atores não-estatais, principalmente dos indivíduos e da rede doméstica de direitos humanos foi indispensável para pressionar o Estado tanto a partir de mobilizações domésticas quanto através de ações internacionais e, com isso, ampliar as estruturas domésticas para tornar o ambiente mais propício à proteção dos direitos humanos.

Durante o conflito armado interno e o governo de Alberto Fujimori, a sociedade civil peruana se mobilizou para enfrentar as violações de direitos humanos, tanto na arena doméstica quanto na transnacional através do acionamento dos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos. Com este panorama em mente, o principal interesse desta pesquisa era analisar o processo de mobilização de direitos humanos empreendido pelos peruanos diante do SIDH, conferindo especial atenção à atuação dos indivíduos.

A existência de uma rede doméstica de ativismo, organizada pela Coordenadora Nacional de Direitos Humanos, torna o caso do Peru particular ao tratar deste assunto, uma vez que nenhum outro país na região possui a mesma articulação em matéria de direitos humanos. Dessa forma, a criação dessa estrutura interna propiciou a disseminação de conhecimento sobre os procedimentos e normativas que embasam o trabalho do SIDH, o qual foi apreendido pelos indivíduos em uma conjuntura doméstica marcada por sistemáticas violações de direitos humanos e por entraves no acesso às instâncias judiciais.

Esse conjunto de fatores fez com que apesar do importante trabalho realizado pelas ONGs, especialmente as domésticas, o movimento de transposição das fronteiras nacionais em direção ao SIDH, no Peru, fosse realizado em primazia pela população civil sem atuação em rede. Mediante a isso, em um universo de 266 casos processados pela CIDH sobre as violações cometidas entre 1980 a 2000, os particulares foram responsáveis pela maioria, o que demonstra a capacidade desses atores de acionar, acompanhar o desenvolvimento do caso no SIDH até obter a solução para suas demandas.

Aos poucos os indivíduos se apropriam da gramática dos direitos humanos e apesar das dificuldades inerentes ao processo de litígio – tais como altos custos processuais, exigência de conhecimento técnico, longo tempo de espera até a conclusão do caso e outros – especialmente quando se trata de instâncias internacionais, nota-se no caso peruano o empoderamento individual para acionar o SIDH.

Portanto, mesmo que nem todos os casos peruanos peticionados por civis tenham sido reconhecidos como paradigmáticos, com elevada notoriedade política na esfera doméstica, não se pode desconsiderar a relevância que possuem. É a somatória de todas as denúncias processadas, emblemáticas ou não, que fizeram do Peru o Estado com maior número de casos analisados pelo SIDH. Além disso, quando se trata da proteção dos direitos humanos é inconcebível considerar uns em detrimento de outros. Por isso, nesta dissertação são trazidos para o centro da discussão aqueles atores que, apesar de sua importância, são marginalizados na literatura de mobilização.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Victor. “From massive violations to structural patterns: new approaches and classic tensions in the Inter-American Human Rights System”. **Sur – International Journal on Human Rights**, vol. 6, n. 11, p. 7-37, 2009.

ALMEIDA, Eneá S.; TORELLY, Marcelo. Justiça de Transição, Estado de Direito e Democracia Constitucional: Estudo preliminar sobre o papel dos direitos decorrentes da transição política para a efetivação do estado democrático de direito. **Sistema Penal & Violência**, vol. 2, n. 2, p. 36-52, 2010.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Uruguai: 40 anos após o golpe de Estado, crimes do passado continuam impunes**. 02 de julho de 2013. Disponível em: <<https://anistia.org.br/noticias/uruguai-40-anos-apos-o-golpe-de-estado-crimes-passado-continua-impunes/>>. Acessado em: março de 2018.

ARAÚJO, Ana Valéria. Fortalecer a sociedade civil significa também empoderá-la para a defesa de seus direitos. In: FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS. **Litigância estratégica em direitos humanos: experiências e reflexões**. Fundação FORD, 2017.

ASOCIACIÓN PRÓ DERECHOS HUMANOS (APRODEH). **História**. Disponível em: <<http://www.aprodeh.org.pe/nosotros/historia/>>. Acesso em: maio de 2018.

BAGGIOTTO, Luiz A. L. **Peru: O país dos contrastes**. São Paulo: Seven System Internacional, 2016.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: international organizations in global politics**. New York: Cornell University Press, 2004.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods: foundations and guidelines**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2013.
<https://doi.org/10.3998/mpub.2556282>

BERNARDI, Bruno B. **O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Justiça de Transição: Impactos no Brasil, Colômbia, México e Peru**. 2015. 327f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

_____. Silêncio, entraves e omissões: a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos frente à ditadura militar brasileira. In: 6º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2017, Belo Horizonte. **Anais Instituições e Regimes Internacionais**. Belo Horizonte: ABRI, 2017.

BORDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BUERGENTHAL, Thomas. Remembering the early years of the Inter-American Court of Human Rights. **Center for Human Rights and Global Justice Working Paper**, n. 1, p. 1-17, 2005.

BUKOVSKÁ, Barbosa. Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos Direitos humanos. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 5, n. 9, p. 06-21, 2008.

BURT, Jo-Marie. **Political Violence and the Authoritarian State in Peru: Silencing Civil Society**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2007.
<https://doi.org/10.1007/978-1-137-06486-8>

_____. Culpado: o julgamento do ex-presidente peruano Alberto Fujimori por violações dos direitos humanos. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, n. 4, p. 108-135, 2011-a.

_____. **Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2011-b.

BURT, Jo-Marie; YOUNGERS, Coletta. Peruvian Precedent: The Fujimori Conviction and the ongoing struggle for justice. *Nacla Reporting on the Americas*, 2010. Disponível em: <<https://nacla.org/article/peruvian-precedent-fujimori-conviction-and-ongoing-struggle-justice>>. Acesso em: junho de 2018.

CALL, Charles. Is transitional justice really just? **Brown Journal of World Affairs**, vol. XI, p. 101-113, 2004.

CANÇADO TRINDADE, Antonio A. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos no limiar do novo século: Recomendações para o fortalecimento de seu mecanismo de proteção. 1999. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional//index.php/API/article/view/3513/3635>>. Acesso em 14 set. 2015.

_____. Os indivíduos como sujeitos do direito internacional. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, vol. 12, n. 12, p. 23-57, 2012.

CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. **Handbook of International Relations**. London: Sage, 2013.

CARMO, Marcia. Oito anos após derrubar lei da anistia, Argentina condena militares por tortura e homicídio. **BBC Brasil**, Buenos Aires, 26 de outubro de 2011. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111026_argentina_esma_mc. Acesso em: março de 2018.

CARVALHO, Sandra; BEKER, Eduardo. Experiência de litígio estratégico no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 11, n. 20, p. 465-475, 2014.

CASSEL, Douglas. The Inter-American Court of Human Rights. In: DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION. **Victims Unsilenced: The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America**. Washington: Due Process of Law Foundation, 2007.

CAVALLARO, James L.; BREWER, Stephanie Erin. O papel da litigância para a justiça social no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 5, n. 8, p. 85-99, 2008.

CHARLEAUX, João Paulo. Quais as saídas de Chile e Peru para a punição de crimes de lesa-humanidade. **Nexo Jornal**, 17 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/01/17/Quais-as-sa%C3%ADdas-de-Chile-e-Peru-para-a-puni%C3%A7%C3%A3o-de-crimes-de-lesa-humanidade>>. Acesso em: fevereiro de 2018.

CHECKEL, Jeffrey T. Process Tracing. In: KLOTZ, Audie; PRAKASH, Deepa (Eds). **Qualitative Methods in International Relations: a pluralist guide**. Palgrave Macmillan, 2009.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoria política**. México: Fondo de cultura econômica, 2000.

COLPANI, Clóvis L. **A influência da teologia da libertação na formação de uma teoria dos direitos humanos a partir da realidade latino-americana**. 2002. 169f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Convención Americana sobre Derechos Humanos** (Pacto de San José). B-32, 7 a 22 de novembro de 1969.

_____. **Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. 28 de outubro - 13 de novembro de 2009.

_____. **Derecho a la verdad en America**. OEA/ Ser. L/V/II.152. 13 de agosto de 2014.

_____. **Informes de país**. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>>. Acesso em: julho de 2018.

COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS (CONADEP). **Nunca Más**. Setembro, 1984. Disponível em: <<http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/articulo/nuncamas/nmas0001.htm>>. Acesso em: setembro de 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras**. 29 de julho de 1988.

_____. **Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala**. 08 de março de 1998.

_____. **Caso Barrios Altos Vs. Perú**. 14 de março de 2001.

_____. **Caso Barrios Altos y Caso la Cantuta Vs. Perú**. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Obligación de investigar, juzgar y, de ser el caso, sancionar. 30 de maio de 2018.

_____. **Caso Gomes Lund e outros Vs. Brasil**. 24 de novembro de 2010.

_____. **ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:** El qué, cómo, cuándo, dónde y porqué de la Corte Interamericana. San José: Corte IDH, 2018.

COTLER, Julio. **Peru: Classes, Estado e Nação.** Tradução Sérgio Bath. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2006.

COTLER, Julio; GROMPONI, Romeo. **El Fujimorismo:** Ascenso y caída de un régimen autoritario. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2001.

COX, Robert. Social Forces, States and World Orders: beyond International Relations. **Millenium – Journal of International Studies**, vol. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

CRUZ, Paulo M.; BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do direito transnacionais. **Revista Eletrônica do CEJUR**, vol. 1, n. 4, 2009.

CUEVA, Eduardo G. The Peruvian Truth and Reconciliation Commission and the challenge of impunity. In: ROHT-ARRIAZA, Naomi; MARIEZCURRENA, Javier (Eds.). **Transitional Justice in the Twenty-First Century:** beyond truth versus justice. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

DE LA JARA, Ernesto. Incidencia desde la sociedad civil para impulsar cambios en el sistema de justicia: la experiencia del Instituto de Defensa Legal (IDL) y de Justicia Viva. In: DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (DPLF) (Ed.) **Sociedad Civil y Reforma Judicial en América Latina.** Washington: Due Process of Law Foundation, cap. 2, p. 157-200, 2005.

DEGREGORI, Carlos I.; RIVERA, Carlos. **Peru 1980-1993:** Fuerzas Armadas, Subversion y Democracia. Redefinición del papel militar en un contexto de violencia subversiva y colapso del régimen democrático. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1993.

DELLA PORTA, Donatella; TARROW, Sidney. Transnational Processes and Social Activism: an introduction. In: _____ (eds.). **Transnational protest and Global Activism.** Laham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. International cooperation in Latin America: the design of regional institutions by slow accretion. In: ACHARYA, Amitav; JOHNSTON, ALASTAIR (Eds.). **Crafting Cooperation:** regional International Institutions in comparative perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

DONNELLY, Jack. **Universal Human Rights:** in theory and practice. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

DUQUE, César. ¿Por qué un litigio en Derechos Humanos? **Revista de Derechos Humanos Aportes Andinos**, 2014.

DYKMANN, Klaas. **Philanthropic Endeavors or the Exploitation of an Ideal?** The Human Rights Policy of the Organization of American States in Latin America (1970-1991) Vervuert Verlag: Frankfurt/ Main, 2004.

ENGSTROM, Par. Brazilian post-transitional justice and the Inter-American Human Rights System. **Latin American Centre Seminar Series**, St. Antony's College, Oxford, p. 1-17, 2014.

_____. Reconceitualizando o impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Direito & Praxis**, vol. 8, n. 2, p. 1250-1285, 2017.

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

FARER, Tom. The rise of the Inter-American Human Rights Regime: No longer a unicorn, not yet an ox. **Human Rights Quarterly**, vol. 19, n. 2, 1997.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, vol. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.
<https://doi.org/10.1162/002081898550789>

FOWKS, Jacqueline. Juiz peruano anula indulto a Fujimori e ordena sua prisão. **El País**, Lima, 04 de outubro de 2018. Disponível em:
<https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/03/internacional/1538586724_479378.html>. Acesso em: 10 dezembro de 2018.

FOWKS, Jacqueline; CUÉ, Carlos. O indulto de Kuczynski a Fujimori divide o Peru. **El País**, Lima, 26 de dezembro de 2017. Disponível em:
<https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/25/internacional/1514226251_340721.html>. Acesso em: fevereiro de 2018.

GARBIN, Isabela; MAIA, Marrielle; GUIMARAES, Iara. O contexto local de ensino importa – até mesmo para as relações internacionais? In: 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 29 a 31 de julho de 2015, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos do 5º Encontro Nacional da ABRI**. Belo Horizonte: ABRI, 2015.

GARCÍA, Henry P. **El ocaso del poder oligárquico: lucha política en la escena oficial 1968-1973**. Lima: Desco, 1986.

GESTEIRA, Luiz André M. G. A Guerra Fria e as ditaduras militares na América do Sul. **Scientia Plena**, vol. 10, n. 12, p. 1-20, 2014.

GOLDMAN, Robert K. History and Action: The Inter-American Human Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights. **Human Rights Quarterly**, vol. 31, p. 856-887, 2009.
<https://doi.org/10.1353/hrq.0.0108>

GORESTEIN, Fabiana. O Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos. In: LIMA JR., Jayme Benvenuto (org.). **Manual de direitos humanos internacionais: acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos**. Recife: Gajop, 2002.

GRAHAM, Carol. **Peru's APRA: Parties, Politics, and the Elusive Quest for Democracy**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992.

GUZMÁN, Abimael. **La Entrevista Del Presidente Gonzalo** [1988].

Entrevista concedida ao jornal El Diario. Disponível em:

<<https://cesarmangolin.files.wordpress.com/2010/08/la-entrevista-del-presidente-gonzalo-lider-do-sendero-luminoso.pdf>> Acesso em: maio de 2018.

HADDAD, Heidi Nichols. **Advocates, Institution Builders, and Gatekeepers: NGOs and International Human Rights Justice**. 2013. 235f. Tese (Doutorado em Ciência Política).

University of California, Irvine. 2013.

<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-031710-114414>

HAFNER-BURTON, Emilie M. International Regimes for Human Rights. **The Annual Review of Political Science**, vol. 15, p. 265-286, 2012.

HENKIN, Louis. International Human Rights and Rights in the United States. In: MERON, Theodor (ed.) **Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues**. Oxford: Oxford University Press, 1989.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, vol. 40, n. 2, 1997.

HILLBRECHT, Courtney. The Domestic Mechanisms of Compliance with International Law: Case Studies from Inter-American Human Rights System. **Human Rights Quarterly**, v.34, n.2, p. 959-985, 2012.

HUNTINGTON, Samuel P. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE (ICTJ). What is Transitional Justice?. 2009. Disponível em: <<https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-English.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2017.

IPSOS. **Resumen de encuestas a la opinión pública**. Año 18, número 228, 2018. Disponível em: <<https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-02/opinion-data-febrero-2018.pdf>>. Acesso em: junho de 2018.

KALDOR, Mary. The idea of global civil society. **International Affairs**, vol. 79, n. 3, p. 583-593, 2003.

<https://doi.org/10.1111/1468-2346.00324>

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

_____. Transnational advocacy networks in international and regional politics.

International Social Science Journal, vol. 51, n. 159, p. 89-101, 1999.

<https://doi.org/10.1111/1468-2451.00179>

KEOHANE, Robert. International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, vol. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.

KOERNER, Andrei. Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos. **Lua Nova**, n. 57, p. 87-111, 2002.

_____. O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, vol. 18, n. 53, p. 143-157, 2003.

KRAGAM, Sanjeev; RIKER, James; SIKKINK, Kathryn. **Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

KRASNER, Stephan. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, vol. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300018920>

LEBLANC, Lawrence J. **The OAS and the promotion and protection of Human Rights**. Hague: Martinus Nijhoff, 1977.

LIMA, Rafael A. de Mendonça. **Direito agrário, reforma agrária e colonização**. Rio de Janeiro: Imprensa, 1975.

MANSBACH, Richard W.; FERGUSON, Yale H.; LAMPERT, Donald E. **The web of World Politics: Nonstate Actors in the Global System**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976.

MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth A. Theories and Empirical Studies of International Institutions. **International Organization**, vol. 52, n. 4, p. 729-757, 1998.
<https://doi.org/10.1162/002081898550734>

MEARSHEIMER, John. **The tragedy of great power politics**. New York: W. W. Norton & Company, 2001.

MEDRANO, Eduardo T. **Guerra y Democracia: Los militares peruanos y la construcción nacional**. Lima: CLACSO, 2008.

MEZAROBBA, Glenda. De que se fala, quando se diz “Justiça de Transição”? **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 67, p. 111-122, 2009.

MORA, Grace R. Fortalecimiento al Sistema Interamericano de Derechos Humanos - Reformas a la Comisión Interamericana: breves reflexiones. **Línea Sur**, vol. 5, p. 55-74, 2013.

MORAES, Thaís G. de. O dever de investigar, julgar e punir graves violações de direitos humanos em situações pós-conflito: a justiça de transição na Colômbia à luz do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**, vol. 2, n.1, p. 229-248, 2016.
<https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0197/2016.v2i1.890>

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Edunb, IPRI, 2003.

MOYN, Samuel. **The Last Utopia: Human Rights in History**. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

MUÑOZ, Alejandro Anaya. Regimes internacionais de direitos humanos. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 14, n. 25, p. 171-188, 2017.

NEUMANN, Gerald L. Import, export, and regional consent in the Inter-American Court of Human Rights. **The European Journal of International Law**, vol. 19, n. 1, p. 101-123, 2008.

<https://doi.org/10.1093/ejil/chn002>

NOORTMANN, Math. Non-State Actors in International Law. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (Eds). **Non-State Actors in International Relations**. Burlington: Ashgate, 2001.

NOTICIEROS TELEVISA. CIDH considera que indulto a Fujimori es ‘una bofetada a las víctimas’. **Noticieros Televisa**, Bogotá, 02 de março de 2018. Disponível em: <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/cidh-considera-que-indulto-fujimori-es-una-bofetada-victimas/>. Acesso em 10 de janeiro de 2019.

NYE, Joseph S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

NYE, Joseph S.; KEOHANE, Robert O. **Power and Interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a user’s manual. In: BULÁLKOVÁ, Vendulka; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul (eds.). **International relations in a constructed world**. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1998.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos** (Protocolo de Buenos Aires). B-31, 27 de fevereiro de 1967.

_____. **Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. AG/RES. 448 (IX-O/79), outubro de 1979.

_____. **Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. 20 de novembro – 4 de dezembro de 2003.

PERÚ. **Decreto Supremo N° 068-82-IN**, 29 de dezembro de 1982. Lima, 1982.

_____. Decreto Ley n. 25.475, 05 de agosto de 1992. **Establecen la penalidad para los delictos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio**. Presidencia Constitucional de la República, Lima, 1992.

_____. **Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación**, 28 de agosto de 2003. Comisión de la Verdad y Reconciliación, Lima, 2003.

_____. **Setencia del Tribunal Constitucional**, 29 de novembro de 2015. EXP. N. 4587-2004-AA/TC, Tribunal Constitucional, Lima, 2005. Disponível em: <
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/04587-2004-AA.pdf>>. Acesso em: fevereiro de 2018.

PIOVESAN, Flávia. Leis de anistia, direito à verdade e à justiça: impacto do sistema interamericano e perspectivas de justiça de transição no contexto sul-americano. **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos**, vol. 9, n. 1, p. 60-74, 2014.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. **International Organization**, vol. 42, n. 3, p. 427-460, 1998.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. "**O prometido é devido**": *Compliance* no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. 2014. 132f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

_____. Mudanças Institucionais em Regimes de Direitos Humanos: o Sistema Interamericano e os Estados "em cima do muro". **Carta Internacional**, vol. 12, n. 02, p. 150-173, 2017.
<https://doi.org/10.21530/ci.v12n2.2017.618>

_____. Impactos da Justiça Transicional Sul-Americana no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Lua Nova**, vol. 103, p. 261-284, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade internacional do Estado por violação de direitos humanos. **Revista CEJ**, n. 29, p. 53-63, 2005.

_____. **Processo Internacional de Direitos Humanos: Análise dos mecanismos de apuração de violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

REIS, Rossana Rocha. Os direitos humanos e a política internacional. **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 33-42, 2006.

_____. O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a atuação da CIDH diante dos processos de ruptura democrática. **Direito & Práxis**, vol. 08, n. 2, p. 1577-1602, 2017.

RÉNIQUE, José Luis. Apogee and crisis of a "third path". In: STERN, Steve J. **Shining and other paths: war and society in Peru, 1980-1995**. Durham: Duke University Press, 1998.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2008.

RISSE, Thomas. Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies. **World Politics**, vol. 43, n. 4, p. 479-512, 1991.
<https://doi.org/10.2307/2010534>

_____. **Bringing transnational relations back-in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598777>

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn (eds). **The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-38, 1999.

RIVAS, Eduardo. El informe final de la CONADEP. **Nuevos Papeles**, 22 de setembro de 2017. Disponível em: <<http://www.nuevospapeles.com/nota/5846-el-informe-final-de-la-conadep>>. Acesso em: fevereiro de 2018.

ROJAS, Pablo. Los organismos de derechos humanos en el Perú y la lucha contra la impunidad (1980-2003). In: DUE PRECESS OF LAW FOUNDATION (Ed.). **Sociedad Civil y Reforma Judicial en América Latina**. Washington: Due Process of Law Foundation, cap. 3, p. 203-230, 2005.

ROOT, Rebecca K. **Transitional Justice in Peru**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2012.

SÁNCHEZ, Roger Hernández. Alberto Fujimori, la Corte IDH y el camino del indulto. In: El Comercio, 06 de junho de 2018. Disponível em: <<https://elcomercio.pe/politica/alberto-fujimori-corte-idh-camino-indulto-noticia-525614>>. Acessado em: 20 de junho de 2018.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, n. 7, p. 27-57, 2007.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2005.

SIKKINK, Kathryn. **Mixed signals**. U.S. Human Rights policy and Latin America. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

_____. Patterns of dynamic multilevel governance and the insider-outsider coalition. In: DELLA PORTA, Donatella; TARROW, Sidney (eds.). **Transnational protest and Global Activism**. Laham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

_____. Latin America and the idea of International Human Rights. In: DOMÍNGUEZ, Jorge; COVARRUBIAS, Ana. **Routledge Handbook of Latin America in the World**. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2015.

SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie Booth. The Impact of Human Rights Trials in Latin America. **Journal of Peace Research**, vol. 44, n.4, p. 427-445, 2007. <https://doi.org/10.1177/0022343307078953>

SIMMONS, Beth. **Mobilizing for Human Rights: international law in domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511811340>

SMITH, Steve. The discipline of international relations: still an American social Science? **British Journal of Politics and International Relations**, vol. 2, n. 3, p. 374-402, 2000.
<https://doi.org/10.1111/1467-856X.00042>

SONNEBERG, Stephan; CAVALLARO, James L. Name, shame, and then build consensus? Bringing conflict resolution skills to human rights. **Washington University Journal of Law & Policy**, vol. 39, p. 257-308, 2012.

TAMAYO, Carolina Loayza. La práctica legal ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: una aproximación a partir de la experiencia de una abogada litigante. **Revue québécoise de droit international**, edição especial, p. 317-340, 2010.

TARROW, Sidney G. **Power in Movement: social Movements and Contentious Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511813245>

TEITEL, Ruti. **Transitional Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. Transitional Justice Genealogy. **Harvard Human Rights Journal**, vol. 16, p. 69-94, 2003.

THORP, Rosemary; BERTRAM, Geoffrey. **Perú, 1890-1977: Crecimiento y políticas en una economía abierta**. Lima: Mosca Azul, 1985.

TORO, Jose Bernardo; WERNECK, Nisia Maria D. **Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

UNITED NATIONS (UN). **Vienna Convention on the law of treaties**. 1969. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf>>. Acessado em: setembro de 2017.

VAN ZYL, Paul. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. In: Dossiê: O que é justiça de transição? **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, n.1, p. 47-71, 2005.

VILLARÁN, Susana. Peru. In: DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION (Ed.). **Victims Unsilenced: The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America**. Washington: Due Process of Law Foundation, cap. 4, p. 95-126, 2007.

VON BÜLLOW, Marisa. **A batalha do livre comércio: a construção de redes transnacionais da sociedade civil nas Américas**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley Publication, 1979.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

YOUNGERS, Coletta. En busca de la verdad y la justicia: La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú. In: PÉROTIN-DUMON, Anne (dir.) **Historizar el pasado vivo en América Latina**, 2007. Disponible em: <http://etica.uahurtado.cl/historizarelpasadovivo/es_contenido.php>. Acceso em: abril de 2017.

YOUNGERS, Coletta; PEACOCK, Susan C. **La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú: Un Estudio de Caso de Construcción de una Coalición**. Washington: WOLA, 2002.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - ROTEIRO DA BASE DE DADOS

Neste anexo é apresentado o caminho trilhado na pesquisa empírica, com o intuito de demonstrar a origem dos dados utilizados na dissertação.

Foi utilizada a base de dados sobre o Peru elaborada através do Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia. Além disso, foi criada base de dados complementar específica sobre os peticionários peruanos no SIDH.

Dessa forma, as informações foram sistematizadas em seis planilhas, a saber: uma qualitativa de todos os casos peruanos tramitados no SIDH; uma referente aos casos de justiça de transição peruano; outra sobre os casos denunciados por particulares; sobre os casos denunciados ao mesmo tempo por indivíduos e organizações; sobre os casos denunciados por instituições; e, sobre o perfil das organizações que peticionaram nos casos peruanos.

A primeira planilha é a mais ampla, composta por todos os casos peruanos disponibilizados no sítio eletrônico da Comissão Interamericana de Direitos Humanos até julho de 2018, totalizando 336 casos. Nela, as informações coletadas nos relatórios publicados pela CIDH são organizadas através de 22 variáveis, categorizadas em: número do caso na CIDH; tema da denúncia; nome do caso; tipo do caso (coletivo ou individual); data da petição; nome do(s) denunciante(s); data de ocorrência da violação; local de ocorrência; nome da(s) vítima(s); descrição da(s) vítima(s); instância(s) estatal que perpetrou a violação (Executivo, Legislativo e/ou Judiciário); alegações dos peticionários; normativas mobilizadas pelos peticionários; status do caso (admitido, inadmitido ou arquivado); parecer sobre admissibilidade; parecer sobre o mérito; razões de inadmissibilidade; razões de arquivamento; existência de medidas cautelares; detalhes sobre soluções amistosas; decisão sobre encaminhamento à Corte IDH; e, se o caso foi incluído no relatório geral da OEA.

A segunda planilha deriva da primeira, contudo restringe-se aos 266 casos vinculados ao processo de justiça de transição do Peru. Desse modo, foram selecionadas as petições que denunciam violações de direitos humanos ocorridas entre 1980 e 2000 e que possuem como tema da denúncia⁶⁵: desaparecimento forçado; detenção arbitrária; discriminação; execução;

⁶⁵ As variáveis que compõem a categoria 'tema da denúncia' e a nomenclatura utilizada foram baseadas nos direitos estipulados na Convenção Americana de Direitos Humanos.

omissão dos serviços administrativos pelo governo⁶⁶; tortura e/ou tratamento desumano e degradante; violação da liberdade de expressão; violação do devido processo legal; violação dos direitos e garantias judiciais; violação dos direitos políticos; e violação dos direitos trabalhistas⁶⁷.

Na base de dados complementar restringiu-se à análise das características dos denunciante. Apesar de separadas por tipo de denunciante, todas possuem como propósito detalhar cada um dos petionários.

A planilha referente aos particulares é composta pelas seguintes informações: tipo do caso; ano da petição; status do caso; nome do petionário; tipo de denunciante (se vítima, familiar ou advogado sem vínculos com escritórios de advocacia e/ou clínica de direito); quantidade de petionários envolvidos no caso; se houve atuação em rede; tipo da rede (se entre particulares ou com instituições) e, se o petionário atuou em outros casos.

Já a que versa sobre o perfil das instituições que atuaram como petionárias nos casos peruanos sobre justiça de transição tem-se como categorias: nome do denunciante; tipo da organização (se ONG doméstica, ONG internacional, organização privada⁶⁸ ou organizações governamentais); país de origem da instituição; década de fundação do organismo; número de denúncias em que participaram; se atuaram em rede e o tipo da rede.

Com o propósito de preencher a base de dados foram analisados todos os informes de admissibilidade, inadmissibilidade, arquivamento, mérito e solução amistosa, referentes ao Peru, disponibilizados no sítio eletrônico da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Além disso, foram consultados os informes anuais emitidos pela CIDH, as informações da CIDH sobre os casos enviados à Corte IDH e os relatórios dos casos contenciosos disponibilizados no sítio eletrônico da Corte IDH.

Em relação aos casos analisados pela Corte IDH, foram levantadas as informações sobre o petionário do caso diante do tribunal, para averiguar se houve mudança em relação ao denunciante do caso na CIDH. Além disso, foram analisadas as sentenças e o status de cumprimento (parcial, total ou nulo).

⁶⁶Entende-se como omissão dos serviços administrativos pelo governo qualquer ação do Estado que não cumpre com suas obrigações administrativas, como a não reparação pelos danos causados às vítimas ou seus familiares.

⁶⁷Violação dos direitos trabalhistas se refere à não garantia a um trabalhador dos direitos trabalhistas previstas na legislação. Nos casos referentes a esse período, dizem respeito a destituição de vários casos por razões políticas.

⁶⁸As organizações privadas foram divididas em sindicatos, igrejas e escritórios jurídicos.

ANEXOS

ANEXO 1 – TABELA DOS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS RATIFICADOS PELO PERU

Tratado	Data de criação	Assinatura	Ratificação
Carta da Organização dos Estados Americanos	1948	1948	1952
Tratado Internacional sobre Direitos Políticos e Cíveis	1966	1977	1978
Convenção Americana sobre Direitos Humanos	1969	1977	1978
Convenção contra a Tortura e todos os tipos de Tratamento e Punição Cruel, Desumano e Degradante	1984	1985	1988
Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura	1985	1986	1990
Protocolo Adicional a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	1988	1988	1995
Protocolo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos relativo a Abolição da Pena de Morte	1990	-	-
Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas	1994	2001	2002
Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a violência contra a Mulher	1994	1995	1996
Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Pessoas Deficientes	1999	1999	2001
Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas conexas de Intolerância	2013	2016	-
Convenção Interamericana contra toda forma de Discriminação e Intolerância	2013	2016	-
Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos	2015	-	-

Fonte: Elaboração própria, 2018.