

Globalização dos direitos humanos, legado das ditaduras militares no Cone Sul latino-americano e justiça transicional

José Maria Gómez¹

O que é um desaparecido? Direi a você que o desaparecido, enquanto tal, é uma incógnita. Se reaparecesse, teria um tratamento X. Mas se o desaparecimento se convertesse em certeza, seu falecimento teria outro tratamento. Como desaparecido, não pode ter um tratamento especial, porque não tem entidade, não está morto nem vivo

*General Jorge Rafael Videla,
ditador argentino (1976-1980),
em entrevista a jornal (14-12-1979)*

De doze milhões de pessoas, dois mil desaparecidos não representam nada

*General Augusto Pinochet,
ditador chileno (1973-1990),
em entrevista a jornal (14/07/1994)*

1. Introdução

No dia 20 de dezembro de 2006, a Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU) adotou a Convenção Internacional sobre o Desaparecimento

¹ Professor do Departamento de Direito e do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e professor da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Forçado das Pessoas como novo instrumento jurídico de proteção dos direitos humanos. Embora a figura do desaparecimento forçado já estivesse contemplada pelos princípios e dispositivos gerais da normativa internacional de direitos humanos, os Estados aí reunidos consideraram conveniente contar com um tratado específico que proibisse um tipo de crime que, praticado com frequência durante o século passado, parece ressurgir na atualidade com inquietante força, seja no plano doméstico de diferentes países, seja na política internacional.

Um mês e meio após sua aprovação, abriu-se o período de assinatura e ratificação do texto como passo necessário para sua entrada em vigor. Em uma cerimônia comovente realizada no dia 6 de fevereiro de 2007, em Paris, na sede do Ministério das Relações Exteriores da França, cerca de vinte representantes de diversos Estados procederam a sua assinatura. Entre os presentes, destacavam-se a Alta Comissária de Direitos Humanos da ONU, Louise Arbour, o presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Jacob Kelleberg, a presidente das 'Mães da Praça de Maio – Linha Fundadora' da Argentina, Marta Vasquez Ocampo, os chanceleres da Argélia, Burkina Faso e da Bósnia, e a senadora Cristina Fernandez de Kirchner, representante do então presidente da Argentina, Nestor Kirchner, e atual presidente eleita desse mesmo país. Culminava assim um longo processo de negociações diplomáticas iniciado no final dos anos 1990, reunindo personalidades que simbolizam a defesa dos direitos humanos em termos de organizações internacionais (OI), organizações não governamentais internacionais (ONGI) e ativistas sociais, junto a representantes de alguns países que, em um passado recente, haviam-se tornado tristemente célebres por causa das violações maciças dos direitos humanos².

Para compreender a origem, o conteúdo e o significado dessa convenção – considerada, segundo a Amnesty International, uma das mais enérgicas e inovadoras já adotadas pela ONU - ³ é preciso se deter nos dois vetores primordiais, estreitamente vinculados entre si, que estão por trás de sua criação. Por um lado, a evolução do regime internacional de direitos humanos que, desde meados do século XX, estabeleceu, não sem

2 Ver Le Monde e Clarin, 07-02-2007.

3 Ver “Desapariciones forzadas” (<http://www.amnesty.org/es/enforced-dissappearances>, acessado em 27/07/2008).

ambivalências e problemas congênitos de eficácia, as condições globais e regionais de possibilidade com relação aos princípios, conceitos, reformulações normativas, instituições e legitimação. Por outro lado, os impactos sobre a teoria e a prática dos direitos humanos gerados tanto pelas violações sistemáticas das ditaduras militares que assolaram os países do Cone Sul da América Latina durante as décadas 1960 e 1970, quanto pelo tratamento dispensado pelos governos democráticos pós-ditatoriais diante das lutas sociais internas e dos reclamos internacionais pelos direitos à verdade, à justiça, à reparação e à memória coletiva. O presente artigo abordará, em seqüência, uma série de dinâmicas e traços distintivos dos dois vetores inter-relacionados, concluindo com breves considerações finais sobre o significado e os limites da Convenção Internacional sobre o Desaparecimento Forçado das Pessoas no contexto da política mundial pós-11 de setembro. Em última instância, trata-se de um exercício de análise que, inserido numa problemática mais ampla de interrogação sobre a natureza sócio-histórica e eminentemente política dos direitos humanos, enfoca os temas em questão à luz de uma dupla dialética indissociável que os atravessa e constitui: em termos de escala (local, nacional, regional e global) e em termos de relações de poder (estratégias de dominação e resistência), ambas inerentes às definições, aos sentidos e aos usos em disputa dos direitos humanos no quadro da globalização hegemônica atual (Souza Santos, 2001; Souza Santos e Rodríguez-Garavito, 2005)⁴.

2. 60 anos de internacionalização dos direitos humanos: gênese, avanços e retrocessos

Do impulso inicial ao congelamento da guerra fria

É sabido que na ordem internacional construída pelos Estados vencedores da segunda guerra mundial, os direitos humanos passaram a desempenhar um papel inédito e crucial. Tal decisão, tomada sob o impacto moral dos horrores e das atrocidades do holocausto e da própria contenda, elevou os direitos humanos à condição de lei internacional

4 A propósito da trajetória, ambivalências, paradoxos e dilemas dos direitos humanos no contexto dos processos de globalização em curso, ver também Gómez, 2006. Sobre a significação política inerente aos direitos humanos, remeto o leitor aos textos de Claude Lefort (1981; 1986; 2007).

que consagra, junto e em tensão com o tradicional princípio de soberania dos Estados, o novo princípio de que os indivíduos são os titulares dos direitos reconhecidos e os Estados os responsáveis internacionais do respeito e garantia desses direitos para todas as pessoas submetidas à sua jurisdição. Assim, ao afirmar-se o valor da vida, da dignidade humana e de todas as possibilidades de desenvolvimento da pessoa com um alcance universal (embora com as marcas dominantes do eurocentrismo moderno ocidental, que até hoje persiste sob a roupagem do globocentrismo hegemônico)⁵, deixava-se para trás a posição até então dominante do sistema internacional de que as violações dos direitos dos cidadãos nacionais eram assuntos domésticos de cada Estado, protegido pelo direito exclusivo de soberania e pela obrigação de não intervenção dos demais (Forsythe, 2006). A partir de então, desencadeou-se um processo de mais de sessenta anos de desenvolvimento histórico e sócio-político em escala mundial, cujo resultado é o regime internacional de direitos humanos que opera atualmente nos planos global (sistema da ONU) e regional (sistemas americano, africano e europeu - este último, de longe, o mais consistente, abrangente e efetivo), com seus limites e potencialidades, avanços e recuos. Como regime, ele está constituído por um conjunto de valores, declarações, convenções, conferências, estatutos, procedimentos, resoluções, recomendações, dispositivos, mecanismos de controle e instituições multilaterais, aos quais deve se agregar um componente não estatal de papel fundamental: as organizações não governamentais (ONGs), os movimentos sociais e as redes de ativistas voltados à sua proteção, defesa e fomento (Donnelly, 2007; Bentham, 1998).

A fase inaugural da internacionalização dos direitos humanos originou-se numa mudança drástica das referências normativas. Em primeiro lugar, a Carta das Nações Unidas de 1945 e a afirmação explícita dos direitos humanos como objetivo primordial da organização, vinculados diretamente com os imperativos de paz e segurança internacional (Preâmbulo e artigos 1º, 55 e 56). Em segundo lugar, os tribunais militares internacionais de Nüremberg e Tóquio de 1945-1946, cujos Estatutos introduziram três grandes novidades jurídicas que contradiziam o direito penal moderno - o princípio de legalidade e da irretroatividade da lei

5 Para uma leitura crítica a esse respeito, ver Souza Santos (2001) e Souza Santos e Rodríguez-Garavito (2005).

penal -, o direito convencional e costumeiro internacional e as leis militares da época: os crimes contra a humanidade (concebidos como extensão dos crimes de guerra já existentes, aos fins de proteger a população civil ou grupos específicos de ataques organizados por um Estado determinado e em defesa do valor da justiça), a responsabilidade individual dos agentes do Estado e a impossibilidade da obediência devida como isenção de responsabilidade penal⁶. Em terceiro lugar, em 1948, a Convenção sobre a Prevenção e Sanção do Crime de Genocídio, figura derivada diretamente da noção de crime contra a humanidade. Em quarto lugar, a Declaração Universal de Direitos Humanos aprovada pela Assembleia Geral no dia 10 de dezembro de 1948, considerado o documento fundacional por excelência do regime internacional (embora sem efeito jurídico vinculativo imediato). E em quinto lugar, a Convenção de Genebra que, em agosto de 1949, procedeu à sistematização do direito humanitário, incorporando os novos crimes contra a humanidade aos crimes de guerra existentes (Donnelly, 2007).

Todo esse impulso inicial, no entanto, foi logo freado pela ascensão da guerra fria entre as duas superpotências, que terminou convertendo os direitos humanos em mais uma arena das rivalidades geopolítica e ideológica Leste-Oeste (como a que se expressava na clivagem entre os direitos civis e políticos de matriz liberal e os direitos econômico-sociais de matriz socialista), além de torná-los objeto de flagrantes violações das políticas externas e internas dos Estados Unidos, da União Soviética e dos Estados clientes e regimes ditatoriais com eles alinhados. Só no início da década de 1960, constatou-se uma lenta, porém significativa retomada do processo de internacionalização, como desdobramentos da aceleração da descolonização em Ásia e África, do interesse crescente dos Estados do Terceiro Mundo com a temática alargada dos direitos humanos (desenvolvimento, autodeterminação dos povos e demais direitos de “solidariedade”), e de um maior envolvimento da ONU nas atividades normativas. Expressão disso foi a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas

6 Isso não significa desconhecer os sérios problemas de concepção, parcialidade, funcionamento e eficácia que caracterizaram ditos tribunais (não se aplicaram aos vencedores; só vigorou para o período da guerra; vários dispositivos tornaram-se letra morta em função de conveniências políticas do momento, etc.), bem como o sentido e o alcance do resgate e redefinição dos “princípios de Nuremberg” em prol de uma justiça penal internacional, a partir dos anos noventa. Para uma aproximação crítica a esse respeito, ver Zolo (2007).

de Discriminação Racial (1965) e, sobretudo, em dezembro de 1966, após demoradas negociações arrastadas ao longo de quase duas décadas, os dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos –o de Direitos Civis e Políticos e o de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais–, de reconhecida centralidade no regime global (Donnelly, 2007).

No final dos anos 60, além da I Conferência Mundial de Direitos Humanos de Teerã (1968), da Convenção Contra a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes de Lesa Humanidade (1968) e, no plano regional, da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), uma série de resoluções do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Segurança da ONU marcou uma tímida mudança em termos de exame da responsabilidade de certos Estados (os casos da Rodésia e Israel, nos territórios ocupados da Palestina desde 1967) com relação à implementação e à efetividade dos padrões legalmente estabelecidos. Nos anos 70, a tendência continuou a progredir, impulsionada tanto pela dialética multidimensional Leste-Oeste, Norte-Sul e global-local, quanto pelos efeitos combinados de vários acontecimentos específicos: as violações cometidas pelas ditaduras militares do Cone Sul da América Latina (em particular, a de Pinochet, no Chile, de forte impacto internacional); a Convenção sobre a Repressão e Castigo do Crime de *Apartheid* (1973); a criação do Comitê de Direitos Humanos encarregado de monitorar os Estados na implementação do Pacto de Direitos Civis e Políticos em vigor; a legitimação dos grupos de monitoramento e de dissidentes no bloco soviético como consequência dos acordos de Helsinski (1975); a explícita inclusão dos direitos humanos na política externa de alguns países (em especial, dos Estados Unidos, durante a presidência de Jimmy Carter), com todos os jogos de seletividades e conveniências; os Protocolos Adicionais I e II à Convenção de Genebra de 1949 (1977); e o crescimento substancial em número, atividades e visibilidade das ONGs e redes de ativistas transnacionais e nacionais orientadas à defesa dos direitos humanos (Donnelly, 2007; Keck e Sikkink, 1998; Lefort, 2007).

Da lenta retomada ao auge dos anos noventa

Na década de 1980, todas essas atividades multilaterais, governamentais e sociais não pararam de crescer. No âmbito normativo global, evidenciaram-se avanços com a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação

minação Contra a Mulher, em dezembro de 1979; a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Inumanos e Degradantes, em 1984; a Declaração da Assembléia Geral sobre o Direito ao Desenvolvimento; e a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1989. Em matéria de monitoramento, um passo importante foi dado quando o Comitê de Direitos Humanos começou a levar adiante o sistema de relatórios periódicos e petições a respeito dos Direitos Civis e Políticos, enquanto se implantavam novos Comitês de Expertos (o Comitê para a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher, em 1982; o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1985; o Comitê Contra a Tortura, em 1987; e o Comitê sobre os Direitos da Criança, em 1991) e a Comissão de Direitos Humanos tomava diversas iniciativas sobre desaparecimentos das pessoas, tortura e execuções sumárias. Por sua vez, assistia-se à incorporação dos direitos humanos nas relações exteriores da Comunidade Européia e de outros países, ao tempo que a temática como um todo ganhava uma difusão e aceitação maior no contexto do tramo final da guerra fria, do declínio das ditaduras em distintas partes do mundo e da intensificação da “terceira onda” de democratização (em particular, na América Latina e na Europa Central e Oriental), até culminar com o colapso dos regimes comunistas, o fim da guerra fria e a extinção da própria União Soviética (Donnelly, 2007).

Embora conflitos étnicos, fundamentalismos político-religiosos, práticas de genocídio e desintegração de Estados fossem sinais evidentes de desordem e desestabilização que, herdadas da guerra fria, atingiam com intensidade a diversas regiões (sobretudo nos Bálcãs, Oriente Médio, Ásia Central e África central) (Colas e Saulls, 2006), a década de 1990 revelou, para além dos problemas crônicos de efetividade e da persistência de velhas e novas formas de violações, um panorama não só de avanço gradual e fortalecimento dos direitos humanos no plano internacional (e em numerosas situações nacionais) como também de legitimação normativa e política sem precedentes. Afinal, a “nova ordem internacional” anunciada pelo presidente Bush (pai) como conseqüência da primeira guerra do Golfo, não deixava de sinalizar um contexto político-ideológico amplamente favorável – ao menos para determinados desenvolvimentos globais, regionais e nacionais - no qual os direitos humanos eram exaltados como um dos pilares normativos fundamentais, junto com a democracia liberal e o capitalismo globalizado (Gómez, 2000). De fato, tratava-se de

uma renovada fase ascendente do processo de internacionalização, puxada por três dinâmicas principais intimamente entrelaçadas.

A primeira dinâmica, de caráter simbólico-normativo, condensou-se nos preparativos, realização e conseqüências da II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, em 1993. Isso porque, em termos de participação, inovações institucionais e definições conceituais (criação do Alto Comissariado como organismo independente de monitoramento multilateral, afirmação do caráter sistêmico dos direitos –“universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”-, relação intrínseca entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento), a conferência representou um passo decisivo na consolidação dos instrumentos de proteção e na conversão plena dos direitos humanos em tema global (embora, por trás do consenso formal alcançado, persistissem profundos desacordos sobre questões controvertidas como universalidade, soberania, papel das ONGs, imparcialidade dos mecanismos de proteção, estatuto dos direitos econômicos, sociais e culturais, etc.) (Alves, 2004). Ademais, seus impactos foram visíveis nas Conferências globais posteriores convocadas pela ONU, bem como em outras agendas internacionais, regionais e nacionais (como no caso dos Estados Unidos que, apesar da relação ambígua e seletiva com o regime global, ratificou em 1994 a Convenção Contra a Tortura e a Convenção da Eliminação de Discriminações Contra a Mulher, sendo que, em 1992, o Senado havia ratificado o Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, mas não o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) (Donnelly, 2007).

A segunda dinâmica derivava das iniciativas tomadas em matéria de justiça internacional. De um lado, a instalação dos primeiros tribunais *ad hoc* para julgar os responsáveis pelas violações maciças dos direitos humanos na ex-Iugoslávia e em Ruanda. Do outro, a criação, em 1998, da Corte Penal Internacional (CPI), organismo jurisdicional permanente encarregado de julgar indivíduos - e não só Estados, como a Corte Internacional de Justiça - pelos crimes mais graves que ameaçam “a paz, a segurança e o bem-estar da humanidade”, segundo o proclama o Preâmbulo do Estatuto. Em todas essas iniciativas se reconheciam precedentes históricos mais distantes, tais como as experiências dos tribunais militares de Nuremberg e Tóquio de 1945-1946 e as tentativas frustradas de implantar um tribunal criminal permanente, primeiro no quadro da Sociedade das Nações e depois no da ONU (basta lembrar que a Convenção Contra o

Genocídio de 1948 contemplava sua criação, embora o clima de guerra fria e de descolonização inclinara de imediato as grandes potências a adiar constantemente o projeto, pelo menos até 1989). Mas também estavam presentes as marcas imediatas das inovações e recuperações de princípios, figuras e mecanismos da chamada justiça transicional geradas nos países do Cone Sul latino-americano com a volta da democracia política (comissões de verdade, julgamento e condena de repressores, programas de reparação às vítimas, lutas sociais pela memória e pelo castigo de todos os culpáveis, educação formal em direitos humanos, etc.), em resposta ao terrorismo de Estado praticado pelas ditaduras militares durante as décadas 1960 e 1970 (Raffin, 2006; Pereira, 2005)⁷.

O Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII), nascido de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU de maio de 1993, tinha como objetivo primordial julgar, com primazia sobre as jurisdições nacionais concorrentes, os prováveis culpados dos assassinatos em massa, da detenção e estupro sistemático de mulheres, da “limpeza étnica” e da aquisição de territórios, especialmente em Bósnia e Herzegovina, desde 1991. Além disso, alvejava fazer justiça para as vítimas, prevenir novas violações ao direito internacional humanitário, esclarecer a verdade dos fatos e restabelecer a paz e a reconciliação. Um ano e meio depois, criava-se o Tribunal Penal Internacional de Ruanda (TPIR), seguindo o modelo do TPII e com o mesmo objetivo de julgar os responsáveis do crime de genocídio, do crime de lesa humanidade e de outras violações das Convenções de Genebra durante o ano de 1994. Este tribunal, ao acusar - e mais tarde condenar - o primeiro chefe de um governo (o Primeiro Ministro ruandês, Jan Kambanda), abriu um precedente jurisdicional decisivo para impulsionar julgamentos ulteriores de outros chefes de Estado (Augusto Pinochet, Hussein Habré, Slobodan Milosevic, Charles Taylor, Ange-Félix Patassé). A partir dessas duas experiências de justiça internacional renovada, sucederam-se outros tribunais especiais híbridos – com participação de juizes internacionais e locais – (Kosovo, Serra

7 A justiça transicional refere-se ao conjunto de processos interligados (de julgamento e sanções de repressores, produção de verdade, reparação de danos sofridos pelas vítimas, memória coletiva, lutas sociais e adoção de reformas institucionais, etc.) por meio dos quais as sociedades respondem, com modalidades diferentes, aos crimes e danos causados por regimes ditatoriais anteriores, saldando assim as contas pendentes com o passado. Para uma caracterização geral da noção, acompanhada da análise de uma diversidade de casos históricos, ver Elster (2006).

Leoa, Timor Leste, Camboja), os quais, junto a vários tribunais nacionais, passaram a procurar os grandes violadores de direitos humanos, com pedidos de extradição cada vez mais aceitos em função das atrocidades cometidas dentro e fora dos países contra cidadãos nacionais e estrangeiros (Forsythe, 2006). Ao mesmo tempo, era ostensiva a influência do TPII e do TPIR, em estreita imbricação com outros acontecimentos, no processo de constituição da CPI.

A velha idéia da CPI ressurgiu na Assembléia Geral da ONU em 1989, inicialmente com competência restrita aos delitos do tráfico de droga, logo estendida aos demais crimes internacionais. Após um intensivo trabalho do Comitê Preparatório, a Corte foi estabelecida pelo Estatuto de Roma em julho de 1998 (com a aprovação de 120 países, a oposição de 7 – Estados Unidos, Israel, China, Iraque, Sudão, Iêmem e Líbia – e a abstenção do resto), entrando em funcionamento quatro anos depois. Entre seus traços distintivos, deve-se mencionar o caráter permanente, independente e vinculado à ONU; a capacidade de incriminar indivíduos, sem que proceda como causal de isenção de responsabilidade penal o cargo oficial, as hierarquias superiores e a obediência devida; a jurisdição complementar, e não concorrente, com as jurisdições nacionais; e a competência automática (após ratificação), não universal (só opera quando a ação acontece no território de um Estado Parte do tratado ou quando o responsável é um nacional) e não retroativa (só a partir da entrada em vigor) para os crimes imprescritíveis de genocídio, de lesa humanidade, de guerra e de agressão⁸. Assim, a fim de evitar a impunidade de tais crimes e contribuir para sua prevenção, a CPI recolhia os desenvolvimentos mais recentes dos direitos humanos e do direito humanitário, inclusive aqueles que decorriam dos processos político-institucionais e das lutas sociais em matéria de justiça “transicional” nos países do Cone Sul de

8 Entre os crimes de lesa humanidade identificados pelo Estatuto (assassinato, extermínio, escravidão, deportação ou deslocamento forçado, privação da liberdade, tortura, estupro, perseguição de grupo por motivos políticos, raciais, nacionais, etc.), figura o desaparecimento forçado das pessoas, o qual é definido como “a apreensão, a detenção ou o seqüestro de pessoas por um Estado ou uma organização política, ou com sua autorização, apóio e aquiescência, seguida da negativa de informar sobre sua sorte ou o paradeiro dessas pessoas, com a intenção de deixar-las fora do amparo da lei por um período prolongado” (*apud*. Raffin, 2006:227-28). Sobre a guerra de agressão, dado o “sistema dualista” da justiça internacional que tende a perpetuar o modelo da “justiça dos vencedores” impulsionado pelas grandes potências (Zolo, 2007), não surpreende que a competência jurisdicional autônoma da CPI consagrada pelo Estatuto tenha sido suspensa até nova definição desse crime por norma a ser estabelecida, em um futuro indeterminado, pela Assembléia Geral da ONU.

América Latina, de modo a instituir, em escala planetária, os direitos à verdade, à justiça, à reparação e à memória (Raffin, 2006). Afinal, não se podiam ignorar as repercussões jurídicas e políticas que tiveram as ações judiciais iniciadas em Espanha, em 1996 (junto a outras que também se apresentavam na Itália, França, Alemanha, Israel), e que se projetam até hoje⁹, contra a cúpula militar e repressores conhecidos das ditaduras argentina e chilena, pelos delitos de genocídio, tortura e terrorismo cometidos nos seus respectivos países. Disso resultou a ordem de captura e prisão internacional de Pinochet desferida pelo juiz espanhol Baltasar Garzón, fundamentada na exigibilidade da “jurisdição universal” dos crimes de lesa humanidade perante qualquer jurisdição nacional, que culminou, em outubro de 1998, com a detenção domiciliar do ditador chileno, em Londres, por causa do pedido de extradição do Estado espanhol ao Estado britânico (Forsythe, 2006). O Tribunal Superior de Justiça da Câmara dos Lordes, encarregado de resolver uma questão espinhosa que envolvia poderosos interesses econômicos e políticos dos três Estados implicados, decidiu pela não aplicabilidade das imunidades tradicionais e a pertinência das acusações de tortura a partir de 1988 (ano da entrada em vigor da lei britânica), mas denegou a extradição por “razões humanitárias” (alegando uma doença mais do que duvidosa), o qual deu lugar não só ao retorno de Pinochet ao Chile, em março de 2000, como à abertura de numerosos processos penais nesse país que o incriminavam. Paralelamente às repercussões do caso Pinochet e da tramitação das demais ações impetradas na justiça de diversos países, cabe também salientar outras derivações internacionais significativas das violações cometidas pelas ditaduras militares do Cone Sul. No plano regional, a Convenção Interamericana Sobre Desaparecimento Forçado das Pessoas, aprovada em 1994 e vigente desde 1996¹⁰, e algumas sentenças paradigmáticas da

9 Como, aliás, o revela o recente pedido de extradição da justiça italiana de mais de 140 repressores envolvidos na Operação Condor, essa rede de coordenação dos aparelhos repressivos das ditaduras do Cone Sul (O Globo, 27 e 29-12-2007).

10 Após caracterizar no Preâmbulo a prática do desaparecimento forçado das pessoas como crime de lesa humanidade que ofende a natureza intrínseca da dignidade humana, implicando na mais absoluta negação do direito, da existência e da própria identidade da pessoa, o artigo II define essa figura em termos de “privação de liberdade de uma ou mais pessoas, qualquer que seja sua forma, cometida por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas que atuem com autorização, apóio ou aquiescência do Estado, seguido de falta de informação ou negativa a reconhecer dita privação de liberdade, ou de informar sobre o paradeiro da pessoa, com o qual se impede o exercício dos recursos legais e das garantias processuais pertinentes” (*Apud.* Raffin, 2006:225). Ademais, enquanto não se estabeleça o paradeiro da vítima,

Corte Interamericana de Direitos Humanos que sentaram jurisprudência e se tornaram referências importantes na luta pelos direitos humanos no continente. Enquanto isso, o sistema europeu, à diferença do americano, criava em 1998, a nova Corte Européia de Direitos Humanos que permite aos cidadãos nacionais ingressarem diretamente com ações contra os próprios Estados por descumprimento dos tratados (Piovessan, 2006). No plano global, a Assembléia Geral da ONU aprovava a Declaração Sobre Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado (1992), e em abril de 2000, Argentina entrava na Comissão de Direitos Humanos com o projeto de Convenção Internacional para a Prevenção e Sanção do Desaparecimento Forçado das Pessoas, que seria adotada seis anos depois.

Por último, a terceira dinâmica nascia das intervenções militares humanitárias que, autorizadas pela ONU ou unilaterais, começaram a ser justificadas como um direito de intervir (e para alguns, como um “dever de ingerência”) da sociedade internacional em Estados colapsados ou criminosos (*rogues states*), onde violações em massa dos direitos mais elementares da população civil assumiam a forma do genocídio. Nas palavras de um especialista, “desde 1991, esse ‘direito à intervenção humanitária’ tem sido esgrimido pelos governos que desejavam justificar intervenções em Haiti, Somália, Bósnia e Kosovo. Desde 1989, as forças armadas das potências ocidentais têm estado mais ocupadas do que nunca estiveram durante a guerra fria, e o discurso legitimador dessa atividade tem sido a defesa dos direitos humanos” (Ignatieff, 2003:63). De fato, o direito de intervir pela força em situações de grave crise humanitária, além de revelar um estatuto jurídico mais do que problemático (a Carta da ONU, embora garanta imunidade de soberania aos Estados e proíba o uso da força contra outros Estados e a interferência nos assuntos internos, exige dos Estados o respeito do direito internacional de direitos humanos e de direito humanitário que limita e condiciona a soberania estatal) (Holzbref, J. L. e Keohane, 2003), levanta controvertidas questões éticas e políticas, que vão da defesa dos princípios e valores diante de verdadeiras catástrofes, até o inevitável jogo de interesses dos Estados mais poderosos.

o delito é considerado continuado e permanente; a ação penal e a pena são imprescritíveis; para efeito de extradição, não pode ser enquadrado como delito político nem invocar-se circunstâncias excepcionais de justificação; não se admite o princípio da obediência devida; os Estados devem velar pela educação de seus agentes sobre o desaparecimento forçado, etc.

sos, das organizações internacionais e dos atores não estatais envolvidos – corporações econômicas, ONGs humanitárias, etc. - na decisão.

Das precariedades e ameaças globais crescentes ao retrocesso do pós-11 de setembro de 2001

Constatar o avanço geral dos direitos humanos durante os anos noventa não implica afirmar que houve uma difusão homogênea nas diferentes regiões e países, nem que se alcançou um patamar de consolidação capaz de garantir uma maior efetividade ou eliminar os riscos de retrocesso. Decerto a intensificação da globalização nas últimas décadas, abriu-lhes novas oportunidades de expansão normativa e de relativa eficácia em determinados âmbitos, em função da mudança de sensibilidade e consciência de cidadãos comuns, da maior possibilidade de monitoramento através dos padrões institucionalizados de comportamento dos Estados, e da proliferação das ações coletivas transnacionais de defesa de organizações sociais e redes de ativistas, visando o acionar dos Estados, das organizações internacionais, das corporações econômicas e de outros grupos responsáveis pelas violações de direitos. Com tudo, a forma dominante que assumia a globalização econômica, política e cultural agravou antigas fontes e modalidades de violação em numerosos países e locais (opressão de elites e classes dominantes, extremada pobreza e desigualdade social, violência endêmica, conflitos étnicos, desintegração do Estado, etc.), ao tempo que criava novas ameaças e riscos graves de esvaziamento sobre o conjunto diferenciado dos (mal) chamados direitos de “primeira, segunda e terceira geração”: as dos mercados capitalistas globais, baseados no poder concentrado de suas forças sociais, dispositivos institucionais, ideário neoliberal e modelo econômico e de gestão pública; as das identidades e culturas, que de maneira expansiva ou reativa disseminam intolerância, medo e ódio ao “outro”, sob as mais variadas formas (étnicas, nacionais, político-religiosas, de supremacia civilizatória); e, enfim, as ameaças da segurança, que, redefinidas e ampliadas a problemas não tradicionais (fluxos migratórios, criminalidade, meio ambiente, pandemias, terrorismo, etc.), tendem a reforçar as funções de vigilância e punição dos Estados (com a conseguinte autonomização, sem controle democrático, dos serviços de inteligência, dos aparelhos repressivos e até das simples burocracias administrativas), em prejuízo

dos direitos e das garantias de pessoas e de grupos particulares que esses mesmos Estados se comprometeram internacionalmente a respeitar (Gómez, 2006).

A isso se soma o resultado de um balanço crítico mais realista e precário das dinâmicas da década de 1990 sobre as intervenções humanitárias e a justiça internacional. Em geral, as intervenções humanitárias confirmaram os perigos inerentes a esse tipo de ação militar, tanto através de suas experiências fracassadas quanto das consideradas “bem sucedidas”, já que os conflitos que as originaram não foram resolvidos (embora massacres e violações maciças tenham sido detidos), nem a soberania e a autodeterminação devolvidas ou asseguradas, dando lugar a protetorados permanentes onde as tropas internacionais agem como “polícia imperial” (Ignatieff, 2003:64). Daí os efeitos acentuados de deslegitimação da ONU e da própria crença de que os direitos humanos possam tornar-se instrumentos de paz, estabilidade, democracia e justiça internacional, uma vez que cresce, com sobradas razões, o temor de que o “humanismo militarizado” ocidental se serve dos direitos humanos como ideologia renovada de práticas de dominação imperial, na velha linhagem da retórica do poder do “universalismo europeu” na formação e consolidação do sistema mundo moderno (Wallerstein, 2006). Um temor que, aliás, ganhou mais do que plausibilidade no quadro do unilateralismo hegemônico global americano pós-11 de setembro de 2001 e da invasão ao Iraque em 2003 (Zolo, 2007). No que diz respeito à justiça internacional, não há dúvida dos passos significativos dados por tribunais especiais, TPI e alguns tribunais híbridos que julgam grandes violadores dos direitos humanos. Entretanto, não passa despercebido o fato de que eles são extremamente parciais e pouco efetivos, voltados com exclusividade para a periferia turbulenta do sistema internacional, e dependente política e financeiramente do pesado jogo dos interesses e seletividades discricionárias das grandes potências. Como diz Zolo, tais tribunais confirmam, em última instância, um “sistema dualista” de justiça internacional, no qual

Existe uma justiça à medida para as grandes potências e suas autoridades políticas e militares. Elas gozam de absoluta impunidade tanto pelos crimes de guerra quanto das guerras de agressão das quais foram responsáveis nesses últimos anos, disfarçadas como guerras humanitárias para a proteção dos direitos humanos ou como guerras preventivas contra o “terrorismo

global”. Desde 1946 até hoje, jamais se celebrou processo algum por crimes de agressão, nem no âmbito nacional nem no internacional. E existe uma “justiça dos vencedores” que se aplica aos derrotados, aos fracos e aos povos oprimidos, com a conivência das instituições internacionais, o silêncio encobridor de grande parte dos juristas acadêmicos, a cumplicidade dos meios de comunicação de massa e o oportunismo de um número crescente das chamadas “organizações não governamentais” que, em realidade, estão ao serviço de seus próprios governos e conveniências (2007: 18).

Mas o século XXI trouxe também uma nova e grave ameaça que consolidou de vez uma tendência regressiva dos direitos humanos no plano mundial. Na origem imediata e no motor dessa tendência, encontra-se a reação americana aos atentados terroristas do 11 de setembro - a auto-proclamada “guerra ao terror” - que deflagrou dois processos simultâneos e indissociáveis. Por um lado, no âmbito “interno”, uma crescente concentração de poderes discricionários que o Presidente se atribuiu na condição de “Comandante em Chefe”¹¹ em tempos de guerra e em nome da Constituição, embora com a finalidade de operar por cima dela e das garantias de direitos e dos contra-poderes instituídos (Justiça, Congresso), numa escalada de decisões secretas e arbitrárias referidas ao uso da coerção estatal (seqüestro, tortura, prisão secreta, operações ilegais de espionagem interno, sistema pseudo-judicial paralelo sob controle da Casa Branca e o Pentágono, desconhecimento de tratados ratificados, etc.), que avançaram na direção de um Estado de Exceção não declarado, porém efetivo. Pelo outro, no âmbito “externo”, a posta em execução de uma estratégia de reposicionamento hegemônico e de revisão unilateral profunda da ordem internacional pós-1945 que, sustentada no predomínio da força militar e não do consenso, infringe o direito internacional e dá as costas às organizações, às práticas multilaterais, e até as tradicionais alianças atlânticas. Assim, com uma pretensão de “soberania imperial universal” (Balibar, 2005), explicitada na doutrina oficial de segurança de 2002, os Estados Unidos passaram a exercer o poder global de suspender a lei, os direitos humanos e humanitários e as instituições jurisdicionais internacionais, introduzindo tanto a categoria de “combatente

11 Ou do “soberano”, no sentido atribuído ao termo por Carl Schmitt, isto é, daquele que “decide sobre o estado de exceção” (2006:14).

inimigo ilegal” para os suspeitos de terrorismo quanto o castigo de sua detenção indefinida – ou seja, sem acusação nem julgamento –, além de afirmar a supremacia militar permanente e o direito exclusivo de livrar guerras “preventivas” sem ameaça de ataque iminente. Daí resultou as invasões militares a Afeganistão e Iraque sem autorização do Conselho de Segurança (a segunda, em aberta oposição à legalidade, à moralidade e à opinião pública internacional) (Byers, 2006); a proliferação incessante de medidas e dispositivos de segurança e vigilância espalhados no mundo afora; e, fundamentalmente, Guantánamo, a ponta visível de uma rede inter e transcontinental, fluída e secreta de prisões, desaparecimentos forçados, detenções arbitrárias, traslados clandestinos e torturas sistemáticas. Por esse campo de confinamento já passaram, desde 2002, mais de 750 presuntos “combatentes inimigos ilegais” (até março de 2008, ainda permaneciam cerca de 300), de mais de 30 nacionalidades e provenientes de 14 países, sem as mais elementares garantias do Estado de Direito americano e do direito internacional, inclusive das convenções de direitos humanos e de direito humanitário ratificadas pelos Estados Unidos (Gómez, 2008).

Que esse verdadeiro *gulag* global tenha se tornado a figura emblemática da vontade soberana imperial estadunidense e de suas regras da exceção em escala mundial não deveria causar surpresa, pois, como o reitera a última regra geral ao respeito aprovada pelo Congresso - a Lei de Comissões Militares de 2006 -, a proteção da lei internacional de guerra e dos direitos humanos perde validade para os cidadãos não americanos: persiste a negação do recurso de *habeas corpus* aos confinados em Guantánamo e “se legaliza” a detenção indefinida; formam-se comissões militares para julgar e condenar os presuntos “combatentes inimigos ilegais”, sem as garantias do direito ao devido processo; e se reconhecem as provas obtidas antes de 2005 por meio da tortura, ao tempo que se limita a proteção aos maus tratos e práticas humilhantes vigentes (Gómez, 2007). É verdade que no dia 12 de junho de 2008, enquanto transcorria o primeiro julgamento em Guantánamo de cinco suspeitos de organizar os atentados terroristas do 11 de setembro¹², a Corte Suprema dos EUA decidiu restituir, contra a política da Casa Branca ratificada pelo Con-

12 Sobre as regras pouco claras que presidem esse julgamento, as confissões obtidas através de torturas oficialmente reconhecidas e o risco de morte que paira na condenação final, ver Willam Glaberson: “Julgamento é tiro no escuro” (*O Globo*, 06-06-2008).

gresso, a identidade legal dos estrangeiros detidos nesse campo global de confinamento e o conseguinte direito de apelar aos tribunais civis. Embora tardia e não unânime, não há dúvida que se trata de uma resolução transcendente que, talvez no curto prazo, produza efeitos jurídicos na situação dos detidos, além de pressionar ainda mais sobre a conveniência de suprimir o campo de Guantánamo (até porque os dois principais candidatos presidenciais, o republicano John McCain e o democrata Barack Obama, enunciaram a promessa de campanha de fechá-la). Entretanto, dada a propensão histórica da administração Bush de driblar os contrapoderes institucionais e a elevada aceitação na opinião pública e no seio da elite política de medidas que respondem à lógica da exceção, seria prudente não alimentar expectativas exageradas sobre as conseqüências efetivas desta decisão judicial no plano da estratégia anti-terrorista geral e, em particular, na rede de prisões secretas (“black sites”) da CIA ou de aliados operando em território estrangeiro¹³.

Assim sendo, resulta inegável de que os Estados Unidos, pela gravitação e alcance global de suas decisões estratégico-militares e de segurança, têm sido os responsáveis maiores pela interrupção abrupta da tendência histórica de mais de meio século do direito internacional de estender ao máximo possível a proteção jurídica de todas as pessoas contra os atos de barbárie, inclusive dos “combatentes irregulares”. Em contrapartida, as medidas, as concepções, os dispositivos e as práticas prevaletentes apontam, perigosamente, na direção de uma ordem e de um direito internacional de exceção que restabelece não só o velho princípio do direito clássico europeu do “tratamento irregular do radical irregular”, como também a noção de “guerra santa” e de “inimigo absoluto” a eliminar – o terrorista genérico –, em sinistra afinidade com a crença e prática do terrorismo islamista transnacional (Monod, 2006). Sabe-se, no entanto, que, após seis anos de implementação da estratégia de re-ordenamento mundial privilegiando a “guerra infinita contra o terror”, o fracasso é tão evidente quanto a gravidade, o caráter paradoxal e as dificuldades de reversão de suas conseqüências e implicações múltiplas: o mundo tornou-se muito mais inseguro e instável; o terrorismo islamista transnacional, no lugar de diminuir, expandiu-se; Estados recalcitrantes encontraram

13 Nesse sentido, ver Angeles Espinosa: “800 presos se hacinan en el ‘Guantánamo de Afganistán’” (El País, 17-02-2008) e Benoît Vitkine: “Um mergulho no coração das prisões secretas da CIA” (*Le Monde/UOL Midia Global*, 08/08/2007).

na “guerra contra o terror” um novo alibi para suas violações sistemáticas; as guerras de agressão e as ocupações militares em Afeganistão e no Iraque provocaram efeitos contraproducentes e até catastróficos; proliferaram resistências de distinto tipo nos países centrais e periféricos, inclusive nos próprios Estados Unidos, à pretensa centralidade atribuída pelo governo Bush à “guerra contra o terrorismo” nas relações internacionais, em prejuízo de outras questões cruciais e urgentes da agenda global (geopolíticas, mudança climática, crise financeira, pobreza e desigualdade); enfim, acima de tudo, assiste-se à ascensão generalizada de um excepcionalismo difuso que perpassa as políticas anti-terroristas e de segurança e contamina os cenários políticos nacionais e internacional (Bigo, Walker e chercheurs ELISE, 2006), com uma dupla e perigosa ameaça: por um lado, a destruição progressiva dos regimes democráticos e do Estado de Direito; e pelo outro, o uso recorrente da violência imperial da superpotência e seus aliados ocidentais mais próximos na manutenção de uma ordem global liberal cada vez mais desigual e turbulenta, invocando argumentos humanitários para justificar guerras de agressão e criar tribunais penais *ad hoc*, onde “só a guerra perdida é um crime internacional” (Zolo, 2007:54)¹⁴.

Todavia, seria um grave equívoco concluir que a fase regressiva atual tenha atingido o regime global dos direitos humanos de maneira completa e irreversível. Afinal, para além das lutas locais de resistência, do ativismo transnacional e das oportunidades estratégicas que abrem as normas e as instituições internacionais existentes, continuam a operar os mecanismos de monitoramento e promoção (relatórios dos Estados, funcionamentos dos Comitês, mediação de conflitos armados e operações de paz, etc.), enquanto novos desenvolvimentos institucionais e jurídicos marcam presença no panorama atual da política mundial, como, entre outros, o Conselho de Direitos Humanos (cujo estatuto constituinte prevê o dispositivo do Mecanismo de Revisão Periódica que possibilita relatórios anuais sobre a situação dos Estados que fazem parte do Sistema ONU) e a recente Convenção Contra o Desaparecimento Forçado das Pessoas.

14 A frase, reproduzida por Zolo, expressa a opinião dissidente e amarga do juiz hindu Radahbinod Palbdisse, membro do Tribunal Militar Internacional de Tóquio.

3. As ditaduras militares latino-americanas do Cone Sul e o significado inaugural dos direitos humanos na região

Terror do Estado, cultura do medo e a figura do “desaparecido”

Historicamente ausente dos discursos e das práticas políticas predominantes na América Latina, os direitos humanos adquiriram uma súbita centralidade com as ditaduras militares que se implantaram no Cone Sul durante as décadas de 1960 e 1970, e se estenderam até meados ou final dos anos oitenta (Brasil, 1964-1984; Argentina, 1966-1973 e 1976-1983; Uruguai, 1973-1985; Chile, 1973-1990) (Roniger e Sznajder, 2005)¹⁵. Nascidas no contexto da guerra fria, em momentos em que a hegemonia mundial americana era desafiada nos planos geopolítico, econômico e ideológico (ascensão de Alemanha, Japão e os novos países industrializados; proliferação de movimentos sociais anti-sistêmicos no Ocidente e no Terceiro Mundo; fortalecimento militar da União Soviética; escalada, contestação interna e derrota na guerra de Vietnam; crise fiscal, fim da conversibilidade do dólar, disparada dos preços do petróleo, estagflação), e a região sofria os impactos diretos da virada socialista da Revolução Cubana, tais ditaduras se tornaram célebres pela envergadura das violações dos direitos humanos infligidas nas respectivas sociedades nacionais, inclusive projetando-se em escala sub-regional através de uma rede de troca de informações e coordenação entre os aparelhos repressivos na denominada Operação Condor (Dinges, 2004). O assassinato, o desaparecimento, a tortura e a prisão arbitrária se erigiram, assim, junto ao resto da parafernália repressiva posta em funcionamento (censura, estado de sítio, proibição de partidos políticos, cassação de mandatos, interdição de eleições ou realização de eleições não competitivas e imparciais, in-

15 Não se inclui aqui o caso do Paraguai, pois, embora assumisse a Doutrina da Segurança Nacional e métodos repressivos similares, a ditadura do general Stroessner começou muito antes (1954-1989), com características muito específicas. Com tudo, as interconexões repressivas entre os regimes da sub-região foram estreitas, tal como o ilustrou a Operação Condor, esse vasto plano de cooperação ideada pelo chefe da polícia política chilena, o general Manuel Contreras, cuja existência ficou demonstrada com a descoberta casual dos chamados “arquivos do horror” numa delegacia policial perto de Assunção, em 1992. Desde então, esse acervo de documentos tem servido a autoridades judiciais nacionais e internacionais (Espanha, Argentina, Chile, Corte Interamericana), pesquisadores, ativistas, e inclusive a recente ‘Comissão de Verdade e Justiça’ que investiga as violações dos direitos humanos sob a ditadura de Stroessner. Paraguai é, portanto, o único país sul-americano que recuperou, quase na íntegra, os registros policiais dos “anos de chumbo” (Boccia Pa, 2007).

tervenção de sindicatos, proibição de greves, perseguição ideológica, poderes discricionários, exílio de opositores, etc.), em práticas recorrentes de uma forma de dominação inédita que não parecia conhecer limites no uso da coerção estatal¹⁶. Tal forma era fruto de uma profunda recomposição das relações de poder doméstico e internacional que se cristalizava à medida que se agravava o quadro da crise política e econômica sob as democracias ou semi-democracias prévias, até culminar nos golpes de Estado e na instalação dos regimes militares¹⁷. Entre os elementos de crise e traços comuns que marcaram a emergência e ulterior consolidação do fenômeno, cabe salientar a mobilização e radicalização política de setores populares e de classe média em pró da mudança social e econômica; uma crescente polarização ideológica transbordando o sistema político; os cenários de estagnação, desestabilização ou crise econômica acentuada; a aberta ingerência americana na sociedade civil e nas forças armadas a favor de governos de exceção capazes de “conter o avanço do comunismo”; a construção da identidade corporativa das forças armadas como ator político autônomo, na condição de baluarte da luta contra a subversão comunista e defensor dos valores “nacionais, ocidentais e cristãos”, modelada ideologicamente pela doutrina da Segurança Nacional e pelos cursos de contra-insurgência para oficiais latino-americanos ministrados na Escola das Américas do Comando Sul do Exército dos Estados Unidos, em Panamá; a configuração de um bloco de poder dominante entre frações da burguesia nacional, do capital transnacional e de categorias sociais vinculadas ao aparelho do Estado, com o apoio da maioria da classe média, da direita política e de influentes organizações da sociedade civil, compartilhando a mesma percepção de ameaça iminente da ordem

16 Documentos chave têm registrado os dispositivos, as vítimas e os responsáveis da abjeta “produtividade” repressiva das ditaduras nos quatro países da sub-região, uns provenientes dos atores da sociedade civil, outros dos próprios Estados sob impulso dos novos governos civis, em aberto contraponto aos relatos oficiais que prevaleciam no período ditatorial: *Nunca Más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de las Personas - CONADEP (1984)*; *Brasil Nunca Mais (1985)*; *Direito à Memória e à Verdade (2007)*; *Informe Rettig. Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (1991)*; *Uruguay Nunca Más. Informe sobre la violación a los derechos humanos (1972-1985) (1989)*. Sobre as reações dos militares aos relatórios “Nunca Mais” ao longo do período pós-ditatorial, ver Marchesi (2005). Por outro lado, é preciso sublinhar que, dada a enorme literatura existente sobre a dominação militar de novo tipo na América Latina e os ulteriores processos de “transição” para regimes democrático-liberais, neste trabalho priorizou-se a bibliografia diretamente referida à temática dos direitos humanos.

17 Embora seja preciso distinguir o caráter mais preventivo das ditaduras dos anos sessenta frente ao caráter abertamente reativo e radicalizado das ditaduras da década seguinte (O'Donnell, 1981).

capitalista; e a constituição do núcleo duro das ditaduras, com seus dois componentes básicos: as forças armadas, que, em chave corporativa, colonizaram o Estado e assumiram funções político-administrativas diretas, e os grupos civis tecnocráticos, responsáveis pela formulação dos modelos e políticas econômicas concentradoras de renda e propriedade, incremento das desigualdades sociais e ampla abertura ao capital transnacional (O'Donnell, 1981, 1985 e 1987; Garretón, 1984).

Decerto essa combinação de elementos e traços comuns dos regimes militares do Cone Sul não apagava as diferenças que os distinguiam entre si em virtude das histórias específicas dos países concernidos, bem como da singularidade de seus respectivos projetos econômicos e políticos, trajetórias, modalidades de funcionamento e resultados que condicionaram mais tarde, pesadamente, os processos de transição e as democracias políticas recém instaladas¹⁸. No entanto, não se pode ignorar que, com variantes, todos eles convergiam no objetivo estratégico último de eliminar as ameaças subversivas à ordem social estabelecida e redefinir os termos de inserção dos capitalismo periféricos na economia mundial, num processo de “modernização conservadora” capaz de garantir a nova versão militarizada da equação “Segurança e Desenvolvimento”, aquela que os Estados Unidos já haviam proposto para América Latina no breve

18 Os quatro regimes militares do Cone Sul apresentaram diferenças notórias em termos de institucionalização política e de modelos e desempenhos econômicos. Basta lembrar, com relação ao primeiro aspecto, que, no Chile, o regime unipessoal de Pinochet, após suprimir o Congresso e os partidos políticos, estabilizou-se com a imposição de uma Constituição própria. Na Argentina, a tentativa fracassada de personalização da “Revolução Argentina” do general Onganía, em 1966, contrastou com o “Processo de Reorganização Nacional” de 1976, o qual, com um baixo nível de institucionalização, “feudalizou” corporativamente o Estado entre as três armas, proibindo o Congresso, os partidos e as eleições. No Brasil, ao contrário dos dois anteriores, o poder militar logrou se institucionalizar, mantendo sob rígidos controles o Congresso, os partidos e as eleições. Algo semelhante ocorreu no Uruguai - embora com uma institucionalização mais frágil, que nunca conseguiu se estabilizar -, onde os militares mantiveram um controle absoluto da situação, mas de forma discreta (basta lembrar que o próprio golpe de Estado foi dado por um presidente civil e que passaram oito anos até o primeiro militar assumir a presidência, com a finalidade de organizar a saída). Com relação aos modelos e desempenhos econômicos das ditaduras, o caso brasileiro foi o único que aprofundou o modelo nacional desenvolvimentista até quase completar a 2ª revolução industrial, enquanto o chileno ficou conhecido como uma das primeiras experiências do neoliberalismo ascendente no mundo. Já nos casos argentino e uruguaio, bem que isto último se tentou, mas a implantação de um modelo de inserção ultra-liberal, financeirizado e anti-industrializante, em grande medida, fracassou. Por outro lado, cabe sublinhar que diferenças marcantes também distinguiram os quatro regimes militares do Cone Sul entre si, a propósito das modalidades do acionar coercitivo, do tipo de negociações, dinâmicas e resultados dos processos de transição, além dos legados diversos (ético, político, institucional, cultural, social e econômico) que essas formas de dominação deixaram para os governos civis eleitos democraticamente (Acuña e Smulovitz, 1996).

período da Aliança para o Progresso como compatível com formas democráticas de governo¹⁹. Aliás, desse objetivo decorriam as duas dimensões básicas que os caracterizaram: uma eminentemente repressiva, voltada para a eliminação ou transformação dos sujeitos sociais e políticos considerados “perigosos” do ciclo nacional-popular ou reformista precedente (segmentos radicalizados da classe operária e da classe média urbana, partidos e sindicatos de esquerda ou populista, organizações revolucionárias lançadas à luta armada); e outra dimensão de natureza “fundacional”, direcionada à construção de uma ordem hegemônica durável sobre bases econômicas, institucionalização política e socialização dos sujeitos, distintas da matriz sócio-política anterior (Garretón, 1984). Entretanto, o mais significativo era o fato primordial de que ambas as dimensões operavam - sobretudo nos primeiros anos dos regimes, ou quando eles eram desafiados em plena consolidação - através de concepções, dispositivos e ações que, inscritas numa lógica de terror de Estado, cultura do medo e disciplinamento social, produziram uma densa trama de vigilância, controle e violência sem precedentes na história desses países, perpassando os Estados, as sociedades civis e os âmbitos mais micros e cotidianos da vida social. A violação sistemática e generalizada dos direitos humanos era, portanto, a consequência necessária e o meio privilegiado de uma estratégia deliberada de poder que negava os valores mais elementares da vida e da dignidade das pessoas atingidas, ao tempo que se suprimia a política enquanto espaço público de ação e deliberação dos cidadãos e se disseminava “o medo aos medos” (os medos hobbesianos à morte violenta e à miséria), de modo a reforçar o desejo de segurança da ordem ditatorial, solapar os laços de solidariedade social e exacerbar o individualismo, a esfera privada, a desconfiança e a delação (Lechner, 1988). Mesmo assim, as ditaduras diferiam na definição dos “inimigos” concretos, na extensão, intensidade e formas privilegiadas das políticas repressivas aplicadas, na organização dos mecanismos e dispositivos especializados, e até na sua “produtividade” em termos de prisão ilegal, tortura, desaparecimento e assassinato (Hershberg e Agüero, 2005). Como sublinha um estudioso do tema,

Em princípio e *grosso modo*, pode-se dizer que a repressão dos regimes brasileiro e uruguaio se caracterizou pela tortura, e a dos regimes argentino e

19 Ver Hershberg e Agüero (2005), O'Donnell (1981, 1985 e 1987) e Garretón (1984).

chileno pelo desaparecimento. No caso argentino, particularmente após a experiência da ditadura inaugurada pela autodenominada “Revolução Argentina”, o aprendizado era claro: buscava-se a eliminação do inimigo, sua destruição e aniquilamento definitivo. Foi esse aprendizado o que levou às forças armadas a executar uma política de desaparecimento forçado de pessoas, que compreendia a seqüência seqüestro-tortura-desaparecimento-morte em centros clandestinos de detenção. Este aspecto da repressão marcou uma diferença com as de Brasil e Uruguai – que se caracterizam antes pela tortura – mas irmanou a Argentina com o Chile. No entanto, ainda que a definição do inimigo fosse similar, as atitudes frente à repressão que se realizava foram distintas: (...) no Chile, a repressão se levou adiante de maneira aberta, enquanto na Argentina foi clandestina. Neste último caso, pode-se dizer que existia uma preocupação por parte das autoridades oficiais para demonstrar que não estavam fazendo o que efetivamente faziam, para mostrar que todos os argentinos eram “direitos e humanos” (Raffin, 2006:162-163)²⁰.

Em termos quantitativos, estima-se que, na Argentina, o acionar mais generalizado e descentralizado da repressão deixou, segundo os organismos de direitos humanos, um saldo total de aproximadamente 30 mil mortos e desaparecidos; no Chile, a cifra oscila entre 3000 e 10000; no Uruguai, em cerca de 400 (sendo que muitos foram assassinados durante o exílio na Argentina); e no Brasil, em 475, segundo os dados recentes apresentados pela *Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos* (2007)²¹. Assim, a magnitude da prática do desaparecimento das pessoas

20 A preocupação da ditadura argentina com as repercussões internacionais negativas que haviam gerado as violações dos direitos humanos pelos outros regimes militares do Cone Sul (primeiro pela “pioneira” experiência repressiva brasileira, depois pela ditadura de Pinochet, que a superava em brutalidade e evidências com as execuções no Estádio Nacional de futebol, uma “caravana da morte” ao longo do país, desaparecimentos, exílio massivo, eliminação de opositores no exterior, etc.), ainda mais num contexto em que a política externa norte-americana do presidente Carter assumia uma postura mais firme de defesa a esse respeito, levou a junta militar a autorizar a visita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA no país, em 1979. Essa visita, ao contrário do que esperava o governo e apesar do clima de medo vigente, permitiu levantar milhares de denúncias de familiares que serviram de base para a elaboração do relatório sobre a situação argentina, aprovado pela Comissão em 1980, e que se tornou um importante documento de informação, denúncia e luta dentro e fora do país. Sobre a extensão e as características diferentes da violência estatal nos quatro países em questão, ver também Hershberg e Agüero (2005).

21 Como se destaca no livro-relatório dessa Comissão, no Brasil, o desaparecimento de presos políticos, que até o final dos anos sessenta representou uma parcela menor, tornou-se desde então regra predominante, inclusive durante os três primeiros anos do governo Geisel (1974-1979), isto é, quando se inaugurava o processo de distensão política “lenta, gradual e segura” (Ibid.).

nas situações de ditadura no Cone Sul nos anos setenta, converteu-a na figura da onipotência destrutiva e cínica que comandava a política do terror de Estado. Nada mais eloqüente, nesse sentido, que as palavras do ditador argentino Jorge Rafael Videla, quando, em entrevista a um jornal de grande circulação, em dezembro de 1979, afirmava: “¿O que é um desaparecido? Direi a você que o desaparecido, em quanto tal, é uma incógnita. Se reaparecesse, teria um tratamento X. Mas se o desaparecimento se convertesse em certeza, seu falecimento teria outro tratamento. Enquanto seja desaparecido, não pode ter um tratamento especial, porque não tem entidade, não está morto nem vivo”²². No entanto, foi contra esse tipo de poder ilimitado sobre a vida e a morte exercido pelo Estado que, em lugar de proteger cidadãos, prendia-os ilegalmente, torturava-os, assassinava-os e os fazia desaparecer, que se defrontaram familiares e organismos de direitos humanos, com perfis e dinâmicas diferenciadas segundo os países, contando com o apóio decisivo, às vezes único, da solidariedade internacional²³. A esse respeito, vale lembrar o caso argentino, e de como um grupo de mães – as *Madres de Plaza de Mayo* – viraram símbolos da resistência desarmada, ao perderem “o medo aos medos” e desafiar ao regime militar com a denúncia de sua natureza criminosa, simplesmente marchando em círculo e em silêncio na praça em frente à Casa Rosada - sede do governo -, todas as 5as. feiras, as cabeças cobertas de lenços brancos com a inscrição dos nomes dos filhos desaparecidos. Diante da “incógnita” eternizada a que aludia o ditador de turno, as mães respondiam com as perguntas lancinantes que motivavam sua prática silenciosa de onde estão os desaparecidos, o que fizeram com eles, e quem foi responsável por isso. Ou seja, reivindicava-se uma exigência ética não negociável de verdade e justiça que a ditadura jamais poderia abordar nem resolver, e que, como uma “herança sem testamento”, iria se instalar, inevitavelmente, na agenda do processo de transição e dos governos

22 Ver *Clarín*, Buenos Aires, 14 de diciembre de 1979 (*Apud.* Raffin, 2006:153).

23 Solidariedade internacional brindada na forma de apóio moral, material e normativo. Cabe assinalar que também no plano das lutas travadas pelos organismos de direitos humanos houve grandes diferenças entre os quatro países, sobre tudo em termos de composição, estratégias de ação e resultados. Basta lembrar que, enquanto no Brasil e no Chile, o guarda-chuva protetor da Igreja Católica desempenhou um papel fundamental de denuncia, de produção de verdade e de resgate de opositores políticos, na Argentina acontecia o contrário: o alinhamento pleno da cúpula eclesiástica com o regime militar e a conseguinte desproteção e isolamento social e político dos familiares e grupos de defesa dos direitos humanos (Gómez, 1986).

democráticos posteriores (Gómez, 1988). Uma interpelação radical que, aliás, sob condições, desenvolvimentos e conseqüências diferenciadas, também se articulava e se estendia no resto dos países da sub-região.

Restauração democrática, justiça retroativa local e luta social pelos direitos à verdade, à justiça, à reparação e à memória

No início dos anos oitenta, a acumulação crescente de indicadores de crise terminal das fórmulas ditatoriais (graves impactos econômicos e sociais provocados pela crise da dívida externa; intensificação da “terceira onda” de democratização no mundo; reorientação da política externa dos Estados Unidos a favor de democracias “seguras” e dos direitos civis; dissidências no bloco de poder e no seio das próprias forças armadas sobre o futuro político; reativação crescente da sociedade civil sob as bandeiras dos direitos humanos, do Estado de Direito e da democracia política) forçou ao núcleo duro dos regimes a procurar garantias de impunidade por meio de leis unilaterais de anistia, eliminação das provas dos crimes cometidos, campanhas ideológicas, etc., enquanto pressionava aos partidos políticos e grupos civis para obter o compromisso de que essa situação se manteria inalterada com a volta da democracia. Certamente, o sucesso da empreitada dependia do maior ou menor poder de barganha do ator militar e da natureza mesma dos processos de transição desencadeados. Aí onde as forças armadas ainda conservavam algum prestígio na população e um amplo poder de iniciativa e veto para organizar sua saída política e assegurar condicionamentos e continuidades, os civis dispunham de uma estreita margem de manobra para introduzir na agenda das negociações o tratamento de uma questão que, paradoxalmente, politizava-se de maneira acelerada em função tanto da mobilização dos organismos de direitos humanos e outras forças sociais e políticas, quanto da maior sensibilização da opinião pública diante da proliferação de denúncias e relatos do horror vivenciado. Era o caso das situações brasileira, chilena e uruguaia, onde os processos de transição “transacionadas”, de aberto viés conservador, deram lugar, no início, a democracias liberais incompletas ou tuteladas pelos militares (Chile), semi-tuteladas (Brasil) ou fortemente condicionada por um pacto cívico-militar (Uruguai) (Acuña e Smulovitz, 1996), sem que as leis de auto-anistia das ditaduras, as novas leis que obtiveram dos governos democráticos ou os fortes obstáculos levantados

pela corporação militar a qualquer tipo de revisão abrangente do passado repressivo (abertura dos arquivos secretos da época, retratação institucional pública, etc.) fossem superados de maneira imediata e completa, inclusive prolongando-se até hoje.

Em aberto contraste com as três situações anteriores, o caso da Argentina foi um paradigma de transição “por ruptura”, em que a deslegitimação e a desagregação das forças armadas foram de tal ordem (devido à gravidade do fracasso e da crise econômico-social, à derrota da guerra inverossímil das Malvinas e às características e extensão do terrorismo de Estado) que não conseguiram negociar a impunidade com os civis. Vale a pena se deter nesse processo, pois ditas condições permitiram que o governo do presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) fosse, no Cone Sul, o primeiro que abriu o caminho ao tratamento das violações dos direitos humanos sob uma democracia restaurada, e também aquele que foi mais longe na proposta de “solução”: revogou a lei de auto-anistia, criou uma comissão de investigação para apurar a verdade do acontecido com os desaparecidos (a *Comisión Nacional sobre la Desaparición de las Personas* – CONADEP -, presidida pelo escritor Ernesto Sábato) e submeteu as três juntas militares da ditadura ao julgamento penal na justiça civil, junto com a cúpula das organizações guerrilheiras²⁴, além de outras medidas de reparação e promoção dos direitos humanos (ratificação de tratados internacionais, educação formal em escolas colégios e universidades, etc.). Não foi casual, portanto, que os dois mecanismos privilegiados da política oficial - o relatório final *Nunca más* da comissão da verdade (elaborado em grande parte com informações recolhidas pelos organismos de direitos humanos) (CONADEP, 1984) e o julgamento e a condenação pela justiça civil dos principais responsáveis do terrorismo de Estado (baseados no relatório *Nunca más* e, juridicamente, no direito penal argentino, o qual, na época, não contemplava ainda a figura do desaparecimento de

24 A estratégia de legitimação do governo Alfonsín havia sido montada sobre uma teoria subjacente dos “dois demônios”, isto é, de que o terrorismo militar e o subversivo eram igualmente culpáveis pela violência política desatada no país. Tal teoria, no entanto, logo naufragou diante dos sucessivos levantamentos militares e do conseqüente recuo e concessões do governo. Mesmo assim, ela persistiu e até foi reforçada mais adiante com o governo Menem, quando este, ao subordinar por completo a política dos direitos humanos à questão militar, decretou os indultos que beneficiaram por igual a chefes militares e guerrilheiros já condenados (Raffin, 2006). Só recentemente, durante a presidência de Nestor Kirchner, que se retomou e se aprofundou uma política abrangente de direitos humanos sobre as atrocidades da ditadura, deixando para trás a teoria dos “dois demônios”.

peças como crime de lesa humanidade) – tivessem conseqüências de vasto alcance. Por um lado, erigiram-se em marco de referência e motor fundamental dos processos político, jurídico, institucional, cultural e social da Argentina, com implicações decisivas sobre o presente e o futuro da construção da democracia no país (Vezzetti, 2003). Pelo outro, foram uma fonte geradora de impactos sobre o resto dos países do Cone Sul – tanto nos organismos de direitos humanos quanto nos governos e nas forças armadas, preocupados como estavam, seja em impulsionar, seja em impedir o efeito de demonstração de uma experiência sem precedentes na região -, bem como sobre o próprio regime internacional de direitos humanos, que absorveu parte de suas criações e derivações (Raffin, 2006).

É verdade que o governo Alfonsín, ao contrário da reivindicação de “juízo e castigo para todos os culpáveis” levantada pelos organismos de direitos humanos após a guerra das Malvinas (e que, em normalização democrática, traduzir-se-ia no pedido de criação de uma comissão parlamentar com poder real para investigar a verdade do acontecido e na aplicação da justiça criminal para a totalidade dos envolvidos nas violações), não previa nem desejava um julgamento dessa natureza e alcance²⁵. A rigor, ele havia apostado a que os membros das três juntas (de 1976 a 1982) seriam julgados pela justiça militar, e não pela civil, o que em definitivo não ocorreu porque a corporação rejeitou em bloco sua proposta. Ademais, pretendia atingir apenas à cúpula, deixando fora de toda responsabilidade penal a centenas de implicados das forças armadas e de segurança, o que também não ocorreu devido à multiplicação das ações judiciais nos tribunais por parte dos familiares das vítimas e dos organismos de direitos humanos. De todo modo, o conflito travado entre o governo, as organizações sociais e as forças armadas em torno da política de direitos humanos alcançou um nível tal de intensidade que não demorou muito para que o descontentamento e as pressões militares se traduzirem em uma seqüência de levantamentos dos setores “fundamentalistas” da corporação, tendentes a frear a revisão judicial da “guerra suja”. Foi então que o governo Alfonsín, no lugar de mobilizar a

25 Sobre a visibilidade sócio-política crescente, as tarefas principais, as estratégias de mobilização e as controvérsias no seio do movimento de direitos humanos durante o tramo final da ditadura militar, a “transição” propriamente dita e os primeiros anos do governo Alfonsín, ver Acuña e Smulovitz (1995) e Jelin (2007).

população para reforçar a plena subordinação ao poder civil de um ator militar deslegitimado, optou por recuar, ditando as leis de Ponto Final e de Obediência Devida que, como seus nomes o indicam, visavam parar as ações em curso e acalmar os quartéis. O que, de fato, parou a revisão do passado, mas não logrou apaziguar as forças armadas (Raffin, 2006; Roniger e Sznajder, 2005).

Quando Menem assume a presidência (1989-1999) num quadro agudo de hiperinflação e de crise de governabilidade, ele decide, a fim de resolver de vez a turbulenta questão militar, aprofundar a política de “esquecimento jurídico” do governo anterior através da concessão de indultos às cúpulas militar e guerrilheira, em nome da “reconciliação nacional” (Gómez, 1989). A medida, somada ao sucesso do plano de estabilização neoliberal aplicado, conseguiu que, durante vários anos, a revisão do passado perdesse grande parte de sua relevância política, ainda mais após o governo ter derrotado as últimas revoltas dos “fundamentalistas” e consolidado o setor “institucionalista” no comando de forças armadas muito enfraquecidas. Tudo parecia indicar, portanto, que se havia fechado o ciclo do tratamento das violações dos direitos humanos da ditadura. Entretanto, a situação viria a sofrer uma drástica reviravolta a partir de meados da década de noventa. De um lado, em razão das condições propícias criadas pelo fortalecimento geral do regime global e interamericano de direitos humanos no pós-guerra fria e pelos impactos das iniciativas de justiça internacional e universal, em especial de três acontecimentos que repercutiram de forma direta e imediata na Argentina e no Chile: primeiro, o julgamento “ético” da ditadura – diante da falta de julgamento jurídico – que teve lugar na Itália, em 1995; segundo, os processos judiciais iniciados em Espanha, em 1996 (e logo depois, também na Itália, na França, na Alemanha, em Israel), contra repressores argentinos e chilenos pelos crimes de genocídio, tortura e terrorismo, cujas evidências (inclusive a partir de fontes mais recentes, como o relatório da Comissão Rettig do Parlamento chileno, as provas documentais da Operação Condor e a confissão do oficial da marinha argentina, Francisco Scilingo) respaldaram os pedidos do juiz Baltasar Garzón de captura internacional; e terceiro, como desdobramento do processo anterior, a prisão domiciliar de Pinochet em Londres, entre 1998 e 2000, e o conseqüente pedido de extradição por parte do Estado espanhol às autoridades britânicas. De outro lado, e em íntima conexão com esses acontecimentos internacio-

nais, produziu-se a retomada da luta social interna por verdade e justiça, mas através de entendimento mais abrangente, com práticas inovadoras e a incorporação de novos sujeitos políticos. Uma série de fatores havia precipitado seu ressurgimento e transformação. Primeiro, a enorme comoção provocada pela publicação do livro *El vuelo*, em 1995, onde o ex-oficial da Marinha, Francisco Scilingo confessava haver participado dos “vôos da morte”, que jogavam ao mar, ainda vivos, sequestrados/presos na Escola de Mecânica de la Armada (ESMA), e que culminou com a declaração do comandante em chefe do Exército, general Martin Balza, retratando-se publicamente pela repressão das forças armadas no período da ditadura. Segundo, o início dos processos judiciais locais pelos crimes que as leis de Alfonsín e os indultos de Menem não contemplavam (a apropriação de bebês nascidos em cativeiro – por cuja recuperação tanto tem lutado com bastante sucesso o grupo *Abuelas de Plaza de Mayo* -, e de bens móveis e imóveis das vítimas) e que levaram à detenção e julgamento de altos chefes militares, bem como os chamados “julgamentos pela verdade” por meio dos quais os tribunais entendiam que era dever do Estado investigar os fatos e direito dos familiares das vítimas saber a verdade sobre o destino dos desaparecidos e a localização dos restos mortais²⁶. Terceiro, a derrogação sem caráter retroativo das leis de ‘Ponto Final’ e ‘Obediência Devida’, em 1998, e a declaração de sua nulidade por alguns juízes. E quarto, a emergência de um novo grupo de direitos humanos, HIJOS (filhos de desaparecidos), que, diante da obstrução da justiça judicial pelas leis e indultos do “perdão”, e contra a tendência ao esquecimento e à impunidade, inventa a prática do *escrache* (atos públicos de repúdio contra os repressores) enquanto exercício social de uma justiça política (Raffin, 2006).²⁷

Entretanto, a retomada das lutas sociais por “verdade e justiça” e a própria política de direitos humanos vão sofrer uma profunda reviravolta com a nova orientação impressa pelo governo de Nestor Kichner (2003-2007), continuada no atual mandato de Cristina Fernandez de Kichner (2007-2011). Sem dúvida, tais lutas haviam ganhado visibilidade e

26 Sobre a efetivação do direito à verdade e outros direitos conexos de novo tipo (“ao luto”, “ao patrimônio cultural”), a fundamentação no direito internacional de direitos humanos e o acordo de 1999 entre o Estado argentino e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos que os consolidaria de vez, ver Raffin (2006).

27 Essa mesma prática social também teve lugar no Chile, sob o nome de “funa”.

recepção no contexto da intensificação do conflito social e do agravamento inusitado da crise de representação política, decorrentes da *débâcle* econômica que abalou o país e das jornadas de revolta popular de dezembro de 2001 que derrubaram o governo De la Rúa (1999-2001). Mas foi com o compromisso inaugural do presidente Kichner com os direitos humanos enquanto política de Estado que se impulsionará de vez a revisão do passado ditatorial num patamar nunca antes alcançado. Assim, entre as decisões e as dinâmicas político-institucionais que vão a marcar o cenário dos últimos cinco anos, destacam-se, além das mudanças na cúpula das forças armadas, do reconhecimento público dos crimes cometidos pelo chefe da Armada e da assinatura e ratificação de numerosas convenções internacionais de direitos humanos, alguns fatos significativos em termos de avanços e efetivação dos direitos à verdade, à justiça e à memória. Primeiro, a criação oficial, nas instalações da ex-Escola de Mecânica da Armada - o maior centro clandestino do país durante a ditadura, por onde passaram, entre 1976 e 1981, cerca de 5000 pessoas, antes de ser desaparecidas-, de um espaço público destinado a conservar e transmitir a memória coletiva das violações e do contexto dos anos setenta, através do acesso a arquivos, biblioteca e uma diversidade de atividades artísticas e culturais sobre o tema, gerido pela Secretaria de Direitos Humanos e por representantes dos organismos de direitos humanos²⁸. Os outros fatos importantes foram a anulação pelo Congresso das leis de ‘Ponto Final’ e ‘Obediência Devida’ e a declaração de inconstitucionalidade dessas leis e dos indultos pela Corte Suprema de Justiça, as quais precipitaram a reativação das causas judiciais existentes, a abertura de novas causas, a extradição de repressores no exterior e as primeiras condenas de acusados de crimes de lesa humanidade. Desse modo, afinada com os propósitos dos governos Kichner, uma verdadeira onda de revisão judicial sobre as violações dos direitos humanos pelo terrorismo de Estado no passado tomou conta dos tribunais do país, inclusive retroagindo a antes do golpe militar de março de 1976²⁹. E embora se multipliquem as queixas do

28 Sobre a necessidade ético-política de desenvolver um debate público em torno da experiência do terrorismo de Estado na Argentina, envolvendo sentidos, lugares, direito e o futuro de e à memória social, ver Vezzetti (2003 e 2005). Com relação ao trabalho da memória social em termos de transmissão cultural, ver Assmann (2007).

29 Como o ilustram os processos sobre o massacre de Trelew (16 guerrilheiros foram assassinados numa base naval, em agosto de 1972), acontecido no tramo final da ditadura de 1966-1973, e sobre o acionar da organização ultra-direitista Aliança Anticomunista Argentina (a *Tríplice A*), responsável por mais de

governo e das organizações de direitos humanos sobre a lentidão desse mega-processo judicial - de longe, o maior da história da Argentina -, o certo é que, nos últimos três anos, 850 causas por violações foram abertas envolvendo a mais de mil membros das forças armadas e de segurança, sendo que, até março de 2008, 23 chegaram ao julgamento oral e público e houve 19 condenações por desaparecimentos, seqüestros e tortura³⁰.

No Chile, após a derrota de Pinochet no plebiscito de 1988 e o triunfo eleitoral da coligação *Concertación* liderada por Patricio Alwin (1990-1994)³¹, o novo governo civil limitou-se a instaurar a *Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación* – a Comissão Rettig. Composta por pessoas que, em partes iguais, apoiaram ao regime militar e estiveram na oposição, sua finalidade era de investigar (mas não de julgar, dada a vigência da lei de anistia de 1978) as situações dos detidos desaparecidos, executados e torturados seguidos de morte pelo Estado, no país e no exterior, assim como seqüestros e atentados cometidos por grupos de esquerda, e recomendar medidas sobre os reclamos sociais e internacionais de justiça e reparação. O relatório final dessa comissão, que contou com informações recolhidas pelas organizações de direitos humanos, chegou à conclusão de que 95% das violações constatadas foram da responsabilidade dos agentes do Estado e só 4% das organizações armadas de esquerda. Apresentado publicamente na televisão, Alwin fez um pedido de perdão às vítimas em nome do Estado e solicitou às forças armadas “gestos de reconhecimento pela dor provocada”. A resposta de Pinochet não se fez esperar: na condição de comandante em chefe do Exército, rejeitou o relatório e reivindicou o golpe militar do 11 de setembro de 1973 (Marchesi, 2005). No entanto, as conseqüências políticas e jurídicas do relatório se manifestarão anos depois, através da iniciativa da justiça internacional que culminou com a prisão domiciliar de Pinochet em Londres, em 1998, e no pedido de extradição dos tribunais espanhóis para julgá-lo pelo assassinato de cidadãos espanhóis, baseado nas informações da Comissão Rettig. Assim, o panorama de baixo perfil da política governamental de direitos humanos

mil assassinatos, entre 1973 e 1976, e que foi armada, financiada e composta por agentes do Estado durante o governo de Isabel Perón.

30 Ver *Clarín*, 24-03-2008.

31 Embora o projeto de continuidade por mais oito anos na presidência fosse derrotado, Pinochet permanecerá no comando supremo do Exército até 1998, nomeará seu sucessor e assumirá a vaga de senador vitalício em conformidade com a constituição ditada por ele mesmo 18 anos antes.

e de tímida abertura do judiciário ao tratamento de certos casos de violações do passado que prevaleceu na gestão presidencial de Eduardo Frei (1995-2000), viu-se drasticamente transformado. A partir de então, e, sobretudo, do retorno do ex-ditador ao Chile em março de 2000, a luta social pela verdade e a justiça ganhou um impulso decisivo, em grande medida atrelado aos vaivens dos processos judiciais (mais de 300 pedidos) que tratariam, sem sucesso, de julgar a Pinochet por crimes cometidos durante o regime de exceção. No início, com motivo da chamada “caravana da morte” (o seqüestro e desaparecimento planejado de opositores, ao longo do país, logo após o golpe militar, que a lei de anistia não contemplava). Depois, pela Operação Condor, que coordenava assassinatos, seqüestros, torturas e transferências de opositores entre as ditaduras do Cone Sul. E, finalmente, por enriquecimento ilícito e contas secretas no exterior. Porém, ironia da história, Pinochet morreu sem sentar no banco de réus o 10 de dezembro de 2006, dia internacional dos direitos humanos. Mesmo assim, a renovação do judiciário, certas iniciativas do governo e o próprio re-posicionamento estratégico das forças armadas diante das mudanças do contexto político (especialmente, a raiz da perda do apóio de seus aliados mais fieis – o poder judicial e a direita política - e da deslegitimação da figura de Pinochet) criaram as condições favoráveis para a emergência de dois acontecimentos marcantes. O primeiro a destacar é a interpretação seletiva da lei anistia realizada pelos tribunais civis, que permitiu abrir processos judiciais, visando a repressores militares e agentes de segurança (Pereira, 2005; Hershberg e Agüero, 2005)³². O segundo foi a declaração pública do general Cheyre, comandante em chefe do Exército, no 30 aniversário do golpe de Estado, na qual afirmava que o Exército não era herdeiro do legado do regime militar; esse mesmo general, um ano depois, em 2004, antecipando-se ao relatório da Comissão sobre Prisão Política e Tortura, admitia, pela primeira vez, a

32 Recentemente, os tribunais chilenos condenaram a prisão perpétua, por duplo homicídio e associação ilícita, a cinco oficiais do Exército – entre eles, Manuel Contreras, o poderoso ex-chefe da polícia secreta da ditadura -, um suboficial e dois agentes da ex-polícia secreta. As vítimas eram o general Carlos Prats, ex-comandante em chefe do Exército durante o governo constitucional de Salvador Allende, e sua esposa. Os assassinatos aconteceram em Buenos Aires, em 1974, um ano após o golpe de Estado, e contaram com a colaboração de aparelhos repressivos argentinos. Por outro lado, esse julgamento se originou em um pedido de extradição de Pinochet e de outros implicados por um tribunal argentino que investigava a causa, forçando a Corte Suprema de Chile a ordenar a abertura do processo judicial no país (ver *Clarín* e *O Globo*, 01-07-2008).

responsabilidade institucional na violação maciça dos direitos humanos (Hershberg e Agüero, 2005).

No Uruguai, a política do esquecimento negociada em 1984 entre as forças armadas e representantes de partidos políticos (Colorado, Unión Cívica e Frente Amplio) culminou com a lei de anistia geral (a Lei de Caducidade da Pretensão Punitiva do Estado), em 1986, durante o governo de Julio Maria Sanguinetti, e reafirmada em 1989 pela aprovação de um referendo. Nesse mesmo ano, no entanto, o Serviço de Paz e Justiça publicava o livro *Uruguay, Nunca Más. Informe sobre la violación de derechos humanos* (SERPAJ, 1989), enquanto os organismos de direitos humanos continuavam a reivindicar o direito à verdade como uma obrigação do Estado (embora sem obter deste último uma resposta adequada, para além dos resultados apresentados por duas comissões parlamentares que levantaram informações sobre o desaparecimento de 164 pessoas e o assassinato de dois legisladores uruguaios na Argentina). Tal situação, ao igual do que acontecia com os países vizinhos, se manteria inalterada no governo seguinte de Lacalle (1990-1995), até meados dos anos noventa. Mas a partir de então, a confluência dos efeitos da dinâmica de justiça internacional e da re-configuração das lutas sociais e políticas internas trouxe de volta os temas da verdade e da justiça ao debate público, apesar dos esforços do presidente Sanguinetti (1995-2000) para bloqueá-lo. Debate que, por sua vez, intensificou-se a raiz dos impactos internacionais do caso Gelman e da promessa do novo presidente eleito, Jorge Battle (2000-2005), de fornecer informações ao respeito e reabrir o passado ditatorial (Raffin, 2006; Pereira, 2005)³³. Uma questão que, ultimamente, ganhou mais relevância política, por um lado, com motivo da detenção e dos processos judiciais abertos contra vários ex-policiais e militares, e até contra o ex-presidente civil Bordaberry, por crimes cometidos nos anos setenta; e pelo outro, em função da campanha lançada por forças partidárias e sociais para realizar um plebiscito que permita a anulação da lei de *Caducidad* de 1986, colocando ao atual governo de Tavarés Vasquez diante de um paradoxal conflito interno, entre o presidente que se opõe

33 A *Comisión para la Paz*, criada no ano 2000, entregou o relatório final dois anos depois (Marchesi, 2005). O caso Gelman se refere às ações levadas adiante pelo escritor argentino Juan Gelman, com amplas repercussões internacionais, na busca incessante dos restos mortais de seu filho e de sua nora, desaparecidos em Buenos Aires, em 1976, bem como de sua neta nascida em cativeiro, no Uruguai, e finalmente encontrada em Montevideo no ano 2000 (Raffin, 2006).

à derrogação da anistia e o principal partido da base governista, o *Frente Amplio*, que encampa a coleta de assinaturas para forçar o plebiscito³⁴.

No Brasil, a lei de anistia de 1979, ditada no início da última gestão presidencial militar (a do general Figueiredo, 1979-1985), marcou os claros limites impostos ao processo de transição em geral e ao primeiro governo civil de Sarney (1985-1989) em particular, com relação às possibilidades de fazer qualquer avanço substancial no tratamento oficial das violações dos direitos humanos em termos de verdade, justiça e memória. O objetivo primordial dessa lei era absolver os agentes repressivos do Estado pela prática de torturas, assassinatos e desaparecimentos de opositores levada à frente durante as três fases distintas do longo ciclo da ditadura: origem e consolidação (1964-1968); Ato Institucional nº5 e auge da repressão (1968-1973); e abertura política “lenta, gradual e segura” iniciada com a posse do general Geisel, até o fim do regime de exceção (1974-1985). Embora contasse com um elevado consenso no seio da elite política, ela possibilitou, porém, além da volta dos exilados, a emergência de um importante movimento sócio-político tendente a ampliar o alcance restrito da anistia, dando-lhe impulso e legitimação à bandeira dos direitos humanos e aos esforços sucessivos dos militantes de direitos humanos e grupos de familiares e vítimas da repressão política na procura e sistematização das informações sobre as violações perpetradas³⁵. Todavia, o clima de democratização que tomou conta do país após o triunfo eleitoral das lideranças de oposição nos principais estados brasileiros, em 1982, e, sobretudo, após o movimento das “Diretas Já”, em 1984, não foi suficiente para que a chamada Nova República, implantada em 1985, pudesse articular a construção do Estado Democrático de Direito (cujo ápice normativo foi a Constituição de 1988 e seu teste real as eleições presidenciais de 1989) com a revisão dos crimes cometidos pelo próprio Estado sob o regime militar. Assim, bloqueado o direito à verdade e à justiça a partir do Estado, em função tanto da sistemática

34 Ver *Clarín*, 07-04-2008.

35 Esses esforços iam da elaboração do dossiê do Comitê Brasileiro de Anistia, passando pelo da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, pelo da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul e outros numerosos trabalhos, até culminar, em 1985, com o livro *Brasil: Nunca Mais*, publicado pela Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, com prefácio de Dom Paulo Evaristo Arns. Grande parte das informações sobre as vítimas e os responsáveis da repressão, foi obtida pelos ativistas, de forma secreta, a partir dos dossiês do Supremo Tribunal Militar.

negativa das forças armadas de abrir seus arquivos quanto do impedimento da lei anistia da abertura de processos judiciais contra os responsáveis das violações, o governo Sarney limitou-se, no essencial, a estender os benefícios da anistia originária aos até então excluídos (civis e militares prejudicados pela ditadura)(Raffin, 2006; Pereira, 2005).

No entanto, nos anos noventa, como conseqüência da influência crescente do tema do direito à verdade, à justiça e à memória no plano internacional, houve uma série de iniciativas parlamentares e governamentais que procuraram atenuar a política de esquecimento oficial sobre os mortos e os desaparecidos, tais como as atividades da Comissão Externa da Câmara dos Deputados na busca de cemitérios clandestinos, a abertura no último ano do governo de Collor de Mello (1990-1992) dos arquivos do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) de São Paulo - seguido pelos DOPS de Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro -, e as informações obtidas do Exército, da Marinha e da Aeronáutica pelo Ministro de Justiça Maurício Correa, em 1993, durante a presidência de Itamar Franco (1992-94). Mas nada disso afetou o sigilo absoluto com que eram cobertos os arquivos das forças armadas. Nesse ambiente que, em princípio, poderia fortalecer a isolada luta social dos familiares das vítimas do regime militar, aconteceu uma mudança significativa durante a campanha das eleições presidenciais de 1994, quando os candidatos Luis Ignácio Lula da Silva e Fernando Henrique Cardoso, conhecidas figuras de oposição à ditadura, firmaram uma carta-compromisso com os familiares de que, se eleitos, reconheceriam a responsabilidade do Estado pelos mortos e desaparecidos políticos e se esforçariam para obter o máximo de informações e para localizar os restos mortais.

Com o triunfo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o projeto do Executivo aprovado pelo Congresso como a Lei nº 9.140, por meio da qual o Estado reconhecia sua responsabilidade pelos crimes cometidos, visava pagar indenizações e completar a lista individualizada das pessoas desaparecidas (sobre a base das informações contidas no dossiê apresentado pelos familiares das vítimas e no livro *Brasil: Nunca Mais*), além de criar a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos. Os familiares questionaram o caráter restritivo da lei (mais adiante, durante o governo Lula, sua abrangência foi ampliada, mas nem por isso se aplacaram as críticas) por que não possibilitava um exame aprofundado das circunstâncias das mortes, da localização dos corpos, da divulgação

das informações para o conjunto da sociedade e da identificação dos responsáveis; ou seja, embora se declarasse a responsabilidade objetiva do Estado, a vigência – e a interpretação prevalecente – da lei de anistia assegurava que ninguém seria investigado individualmente. Como afirmara José Gregori, ex-Secretário Nacional dos Direitos Humanos (1997-2000), ex-Ministro da Justiça (2000-2001), e que teve um papel fundamental na redação do projeto de lei nº 9.140, “na época, não existia a possibilidade de reabrir a responsabilização. Foi colocada uma pedra encima do assunto (...) Nenhum parágrafo ou inciso da lei poderia propiciar acusações particulares” (apud. *Direito à Memória e à Verdade*, 2007:37). Se a isso se somava que a Comissão Especial não teve acesso aos arquivos das forças armadas – situação essa que persiste até hoje³⁶ - percebe-se a magnitude dos obstáculos encontrados, à diferença de outras comissões de verdade que funcionaram na região (a CONADEP e a Comissão Rettig). Mesmo assim, desde o início e ao longo de 11 anos de existência, a Comissão fez um trabalho de conhecimento de caso por caso, de aprovação de reparação indenizatória e de busca da localização dos corpos, com um entendimento de que seu dever era, no dizer de um de seus membros, “a descoberta da verdade real”³⁷. Disso resultou o livro-relatório oficial sobre os crimes da ditadura, intitulado *Direito à Memória e à Verdade*, publicado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, e lançado no Palácio do Planalto em dezembro de 2007, com a presença do presidente Lula (2003-2010). De todo modo, como constata a própria Comissão Especial ao comparar o andamento de processos judiciais na Argentina, no Chile, no Uruguai e no Paraguai, “O Brasil é o único país do Cone Sul que não trilhou procedimentos semelhantes para examinar as violações de direitos humanos ocorridas em seu período

36 Embora a ministra chefe da Casa Civil Dilma Rouseff – ela própria vítima da repressão da ditadura - tenha transferido, em dezembro de 2005, uma parte da documentação desse período em poder da Agência Brasileira de Inteligência para o Arquivo Nacional (permanecendo invioláveis as informações sobre a honra, a imagem, a intimidade e vida privada dos cidadãos), a Lei nº 11.111 de 2005 abre brechas que permitem manter indefinidamente o sigilo sobre documentos ultra-secretos. Além do mais, o Exército, a Marinha e a Aeronáutica se recusam a fazer essa transferência, alegando que a maioria do material do período já foi destruída, mas sem apresentar os autos que comprovariam tal destruição (*O Globo*, 08-02-2008). Sobre os avanços em matéria de direito à informação da Constituição de 1988 e da Lei de Arquivos nº 8.159 de 1991, e o retrocesso gerado pelo Decreto nº 4.553 de 2002 (ainda no governo Fernando Henrique Cardoso), conservado, em parte, pelas medidas tomadas durante o governo Lula (Decreto nº 5.301 de 2004 e Lei nº 11.111 de 2005), ver Leite Costa, 2007.

37 Segundo declaração de Belisário dos Santos Junior (apud. *Direito à Memória e à Verdade*, 2007:35).

ditatorial, mesmo tendo oficializado, com a Lei nº 9.140/95, o reconhecimento da responsabilidade do Estado pelas mortes e pelos desaparecimentos denunciados” (Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007: 21). Inclusive episódios recentes que permitiriam deslanchar o sempre postergado debate público, não parecem ter – pelo menos no curto prazo – consistência suficiente para quebrar o acordo entre as elites políticas, judiciais, econômicas e militares, além da grande mídia, a respeito da permanência da pedra encima do passado repressivo³⁸.

38 Com efeito, nos últimos dez meses, uma seqüência de episódios criou o clima propício para a retomada das discussões públicas. O primeiro deles se refere à ordem de prisão de 13 ex-repressores brasileiros solicitada pela juíza Luisiana Figliolia, do Tribunal de Roma, no final de 2007, em virtude do desaparecimento de 2 cidadãos italo-argentinos em 1980, detidos no aeroporto do Rio de Janeiro e enviados a Argentina, no marco da Operação Condor (a rigor, dita ordem se estende a 140 repressores, originários de Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai, implicados no desaparecimento de 25 cidadãos italianos). O segundo foi com motivo da publicação do mencionado livro-relatório *Direito à Memória e à Verdade* pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, em dezembro de 2007. O terceiro, sem dúvida o mais significativo, diz respeito à primeira ação civil movida na justiça pelo Ministério Público Federal, em maio de 2008, contra dois coronéis reformados, acusados de crime contra a humanidade por chefiar um dos principais centros de tortura, homicídio e desaparecimento forçado - o DOI-Codi do II Exército, sediado em São Paulo -, por onde passaram mais de sete mil pessoas. O quarto, desdobramento do anterior, foi a audiência pública convocada pelo Ministério da Justiça, no dia 31 de julho de 2008, aos fins de cogitar possíveis soluções jurídicas que permitam a punição de torturadores a serviço do Estado que agiram durante o regime militar. O quarto foi a pronta resposta dos militares, através de um seminário organizado pelo Clube Militar do Rio de Janeiro, com a presença de oficiais da reserva e da ativa (o comandante do Leste e o diretor do Departamento de Ensino e Pesquisa do Exército), onde se protestou de maneira veemente e descabida contra “o revanchismo dos derrotados em 1964” que se manifesta na possibilidade de contestação da lei de Anistia e na abertura de processos judiciais (Ver *Carta Capital* nº510, do 27-08-2008). O quinto episódio a assinalar quase coincidiu com o anterior na data e na forma: a realização de um seminário organizado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos sobre o tema do Direito à Memória e à Verdade, cujo convidado especial e principal debatedor foi o juiz espanhol, Baltazar Garzón; na ocasião, diante de uma platéia de 400 pessoas, entre as quais magistrados, acadêmicos, familiares das vítimas e ativistas de direitos humanos, Garzón lembrou o caráter internacional e a imprescritibilidade dos crimes de lesa-humanidade, argumentando a favor da apuração e punição de tais crimes cometidos durante experiências ditatoriais como condição necessária para fortalecer regimes democráticos ainda incipientes (ver *Carta Capital*, nº510, do 27-08-2008).

Entretanto, em todos esses episódios, constatou-se a recusa quase unânime das mais altas autoridades políticas, militares e judiciais, além dos principais meios de comunicação, em revisar o passado. No plano político, a exceção honrosa correu por conta dos ministros da Justiça, Tarso Genro, e da Secretária Especial de Direitos Humanos, Paulo de Tarso Vannuchi, os quais defenderam, em várias oportunidades, e publicamente, a responsabilização civil e criminal dos militares que cometeram tortura, assassinato, desaparecimento, estupro e falsificação ideológica (enterro dos corpos de guerrilheiros com nomes falsos) durante a ditadura, sob o argumento de que esses crimes não estavam amparados pelos próprios parâmetros legais da ditadura (ver *O Globo*, 27-12-2007, 16-05-2008 e 01-08-2008). Em aberta contestação à posição dos ministros Genro e Vanucchi (que, dito seja de passagem, não defendem a revisão da lei de Anistia, mas uma interpretação distinta), o ministro da Defesa, Nelson Jobin, afirmou que “não há qualquer responsabilidade histórica do Exército”, pois “continua com seu prestígio nacional intocável. E nós estamos discutindo o futuro, e não o passado” (*O Globo*, 02-08-2008), sendo que, meses antes, o mesmo ministro já enfatizara de que “não haverá revisão” da lei de anistia de 1979 por que ela trouxe “conciliação

Em suma, os quatro casos examinados apresentam similitudes e diferenças entre si com relação ao legado das violações dos direitos humanos dos regimes militares nas décadas 1960 e 1970 e aos caminhos percorridos em termos de justiça “transicional” ou retroativa no período pós-ditatorial. As maiores semelhanças entre Argentina e Chile saltam à vista: uma repressão brutal que alcançava os mais elevados índices de seqüestros, tortura e morte; uma robusta rede de organizações e movimentos sociais de defesa que desempenharam, e ainda desempenham o papel chave na luta pelos direitos à verdade, à justiça e à memória, exercendo influência considerável nas sociedades civil e política; o fracasso dos dispositivos jurídicos (anistias e indultos) estabelecidos para blindar a impunidade dos membros das forças armadas e de segurança, seja porque foram revogados pelas autoridades civis (Argentina), seja porque foram interpretados pelos juizes de modo a submeter os repressores aos tribunais (Chile); e, por último, o reconhecimento institucional das forças armadas pelo seu acionar repressivo no passado, que, embora tardio e com características e temporalidades diferentes (na Argentina, em 1995 e 2003, e no Chile, em 2003 e 2004), vincula-se intimamente aos processos de verdade e de justiça promovidos, em algum momento e em alguma medida, pelo próprio Estado (Hershberg e Agüero, 2005;

e pacificação” (*O Globo*, 27-12-2007). Cabe assinalar que, para os membros do Supremo Tribunal Federal, a lei brasileira não admite a punição dos crimes cometidos no período ditatorial. Segundo o ministro Celso de Mello, o caso brasileiro seria distinto do que aconteceu em outros países sul-americanos - cujas leis de anistia foram questionadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos -, em razão de que “os destinatários foram todos aqueles que se enquadrassem nos requisitos estabelecidos pela lei, e não se direcionou neste ou naquele sentido, com a finalidade de beneficiar esse ou aquele grupo, muito menos o de privilegiar os que usurparam o poder com o golpe de Estado de 1964” (*O Globo*, 02-08-2008). Por sua vez, em clara afinidade com o sentimento generalizado nos meios militares, o coronel da reserva, João Batista Fagundes, representante das forças armadas na Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos, insiste que “a anistia, por ser ampla, geral e irrestrita, significa completo esquecimento. É uma lei do Congresso e não um ato unilateral do governante” (*O Globo*, 02-08-2008) (Sobre a rejeição dos militares brasileiros a qualquer tentativa de revisão do passado e sua evolução a partir de 1985, em função das mudanças do contexto político geral e da renovação de gerações no seio das forças armadas, ver Castro e D’Araujo (2001) e Castro (2007)).

Embora a última palavra sobre a interpretação da Lei de Anistia caiba ao judiciário, tudo indica que, o que poderia ter sido o início de um debate público amplo, acabe, mais uma vez, bloqueado. O último gesto do presidente Lula se inscreve nesse sentido: não só vetou a discussão em seu governo sobre a lei de Anistia, como mandou o recado aos estudantes, em ato que reconhecia a responsabilidade do Estado no incêndio e na destruição do prédio da União Nacional dos Estudantes (UNE) pela ditadura, que os brasileiros deviam aprender a “cultuar seus heróis”, em vez de apenas considerá-los vítimas e culpar os vilões (*O Globo*, 13-08-2008). Mesmo assim, não se deve esquecer que, após o posicionamento provável da justiça contra qualquer punição dos repressores, ficaria ainda em aberto a possibilidade de aceder à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Marchesi, 2005). Já entre Brasil e Uruguai, ao contrário dos dois casos anteriores, constata-se uma série de aspectos e resultados similares: o desaparecimento e o assassinato político praticados em uma escala comparativamente menor; a produção de verdade sobre as violações da ditadura como obra exclusiva dos organismos de direitos humanos (as comissões oficiais se instalaram muito depois da conclusão da transição, e seus relatórios finais só se tornaram públicos recentemente - no Brasil, em 2007, e no Uruguai, em 2002); as garantias jurídicas de impunidade impostas pelas forças armadas durante os processos de transição bloquearam, diante da passividade do Estado e das sociedades política e civil, a abertura de processos judiciais contra militares – embora, no caso uruguaio, isso possa ser revertido -; enfim, as instituições militares não se retrataram publicamente pelos crimes cometidos no período ditatorial (Hershber e Agüero, 2005; Marchesi, 2005). Ainda assim, o “passado que não passa” continua a emitir sinais nos dois países, sobretudo através da luta das organizações de direitos humanos, que persistem em reivindicar, contra o risco de esquecimento sócio-político e a realidade de impunidade jurídica, o direito à justiça como complemento dos direitos à verdade, à reparação e à memória individual e coletiva, bases normativas indispensáveis para a construção de sentidos, instituições e práticas democráticas. De todo modo, para além dos diferentes caminhos que ligam o passado ao futuro, os quatro casos abordados enfrentam, no presente, o desafio comum e urgente de superar as causas e as conseqüências de graves e massivas violações dos direitos humanos (tal como o revela os níveis elevados de violência estatal e criminal, discriminações étnica, racial e de gênero, desigualdade social, pobreza extremada, informalidade e precariedade do trabalho etc.) que, como na maioria de América Latina, não cessam de proliferar sob situações de democracia política de baixa qualidade, Estados de Direito precários e incompletos, e cidadania de baixa intensidade (O'Donnell, 2004; Gómez, 2004).

4. Sobre dilemas e incertezas do novo instrumento de proteção internacional contra o desaparecimento forçado das pessoas

A Convenção Internacional sobre o Desaparecimento Forçado das Pessoas aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas o 20 de dezembro de 2006, expressa a interação íntima e complexa dos dois

desenvolvimentos históricos acima expostos. De um lado, o processo de internacionalização dos direitos humanos pós-II guerra Mundial, com suas fases distintas, princípios, instituições, reformulações jurídicas e jurisdicionais, redes de ativismo social transnacional e legitimação normativa. De outro lado, as violações massivas dos direitos humanos pelas ditaduras militares do Cone Sul latino-americano das décadas de 1960 e 1970, bem como o tratamento ulterior desse legado repressivo pelas autoridades civis e judiciais, até a atualidade, no contexto das democracias políticas restauradas e das lutas sociais levadas à frente pelas vítimas, familiares e organizações de direitos humanos, em termos de direitos à verdade, à justiça, à reparação e à memória coletiva e cultural. As marcas de tal interação estão presentes na gênese³⁹, na intensa participação que coube a associações de defesa dos direitos humanos latino-americanas -mas também de outros continentes- na elaboração do projeto definitivo⁴⁰, assim como na mobilização e apóio da França e da Argentina ao longo das negociações que culminariam com a aprovação da convenção. Daí a sintomática presença no Quais d'Orsay durante a cerimônia de assinaturas do texto, salientada no início deste artigo, de representantes de determinados governos, organismos internacionais, ONGs humanitárias e associações de defesa de países do Cone Sul. No entanto, a prova maior da estreita interconexão entre os dois vetores mencionados radica no seu próprio conteúdo, ao retomar disposições já reconhecidas por instrumentos jurídicos internacionais dos anos noventa e introduzir importantes inovações.

De fato, trata-se da primeira convenção de abrangência global que proíbe, explicitamente e em todas as circunstâncias, o arresto, o seqüestro ou qualquer forma de privação de liberdade das pessoas em locais secretos por parte dos agentes de um Estado ou de pessoas ou grupos de pessoas que contam com sua permissão, apóio ou aval, acompanhada da recusa em revelar seu paradeiro e destino; qualifica-se sua prática siste-

39 Os primeiros esforços diplomáticos da França na matéria remontam ao final dos anos setenta, como reação ao desaparecimento de cidadãos franceses durante a ditadura argentina. Por sua vez, em 1981, a presidenta de *Madres de Plaza de Mayo – Línea Fundadora*, Marta Vasquez Ocampo, ideava um projeto específico sobre desaparecimento forçado (ver *Le Monde* 07-02-2007 e *Clarín*, 07-02-2007).

40 Sobre a presença e o papel importante desempenhado por ditas organizações latino-americanas no processo de elaboração, ver a entrevista da assessora jurídica do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), Cordula Droegge (disponível no site do CIVC: www.icrc.org/web/por/sitepor0.nsf/html/convention-enforced-dissappearance-interview-201206).

mática e generalizada em crime de lesa humanidade; estabelece-se que a prescrição do crime só comece a valer a partir do momento em que for desvendado; obriga-se aos Estados a tomarem medidas de combate à impunidade (trazer para a justiça àqueles indivíduos que cometam desaparecimento em seus próprios territórios ou processar ou extraditar em casos de crimes cometidos em outros países) e de prevenção (garantir que as pessoas privadas da liberdade serão detidas em locais publicamente conhecidos e que possam comunicar-se com familiares e advogados de defesa); consagra-se a responsabilidade do superior hierárquico que deu a ordem do desaparecimento; reconhecem-se os direitos à informação, à verdade e ao ressarcimento pelo mal causado não apenas às vítimas diretas, mas também aos familiares; e, por último, cria-se um Comitê Internacional sobre desaparecimentos formado por especialistas independentes para monitorar o cumprimento dos Estados, analisando, além de relatórios oficiais, as queixas individuais de parentes ou interessados sobre possíveis desaparecidos⁴¹.

Embora as organizações e os ativistas de direitos humanos celebrassem a aprovação do tratado como uma conquista e um avanço significativo, ninguém se ilude de que ele seja suficiente para deter a prática estendida do desaparecimento involuntário das pessoas no mundo hoje. Para que isso possa acontecer, é indispensável, primeiro, que os Estados o ratifiquem, e logo após que o implementem, criando as condições institucionais, políticas, sociais e culturais necessárias. Decerto, a pressão internacional, junto com pressões internas proveniente de diferentes forças sociais, desempenhará um papel fundamental nesse processo. Mas sem a vontade política dos Estados que apresentam quadros graves em matéria de desaparecimento, seja por responsabilidade direta ou “terceirizada”, seja por omissão ou incapacidade frente a criminosos comuns ou grupos políticos armados, nada poderá ser feito. Parece evidente, no entanto, de que o contexto atual da política mundial, caracterizado pela ascensão do paradigma securitário de exceção (com as figuras “perigosas” ou “infames” do terrorista, do migrante clandestino, do excluído social) e da tendência regressiva do regime internacional de direitos humanos, está longe de favorecer a formação dessa vontade. Embora nenhuma voz

41 Ver no site do Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas o texto completo da convenção (www.ohchr.org)

se levantasse na Assembléia Geral contra a aprovação da convenção, não surpreende que vários Estados tenham se mostrado relutantes com seu conteúdo durante a elaboração e redação final. Só o tempo dirá quais a ratificarão. Por enquanto, a lista dos Estados que ainda não aderiram é longa, e nela não consta Estados Unidos, China, Israel, Rússia, Colômbia⁴².

Referências Bibliográficas

- ACUÑA, C. e SMULOVITZ, C., “Ajustando las fuerzas armadas a la democracia: éxitos, fracasos y ambigüedades de las experiencias del Cono Sur”, in: E. Jelin e E. Hershberg (coordinadores) (1996), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- ACUÑA, C. e SMULOVITZ, C. et al. *Juicio, castigos y memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- ALVES, J. A. L. (2004), *Os direitos humanos na pós-modernidade*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- ASSMANN, J. (2007), “¿Qué es la ‘memoria cultural’?”, *Pensamiento de los Confines* n°21, Buenos Aires.
- BALIBAR, E. (2005), *L'Europe, l'Amérique, la guerre. Reflexions sur la médiation européenne*. Paris: La Découverte.
- BIGO, D., WALKER, R.B.J., et chercheurs ELISE (2006), “Liberté et Sécurité en Europe: enjeux contemporains”, *Cultures & Conflits*, 61 (disponível em: <http://www.conflits.org/index2040.html>. Consultado em 28-05-2008).
- BOCCIA PA, A. (2007), “Los “archivos del horror” del Paraguay: los papeles que resignificaron la memoria del stronismo”, in: C. Fico, M. Moraes Pereira, M. P. Araujo e S. Viz Quadrat (orgs.), *Ditadura e Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- BYERS, M. (2007), *A Lei da Guerra. Direito Internacional e Conflito Armado*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- CASTRO, C. e D'ARAUJO, M. C. (2001), *Militares e Política na Nova República*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- CASTRO, C. (2007), “Comemorando a “revolução” de 1964: a memória histórica dos militares brasileiros”, in: C. Fico, M. de Moraes Ferrei-

42 Ver Le Monde e Clarin, 07/02/2007.

- ra, M. P. Araújo e S. Viz Quadrat (orgs.): *Ditadura e Democracia na América Latina. Balanço histórico e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- COMISSÃO DE JUSTIÇA E PAZ (Arquidiocese de São Paulo) (1985), *Brasil: Nunca Mais*. Petrópolis: Vozes.
- COMISSÃO ESPECIAL SOBRE MORTOS E DESAPARECIDOS POLÍTICOS (2007), *Direito à Memória e à Verdade*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.
- COMISIÓN NACIONAL DE VERDAD Y RECONCILIACIÓN (1991), *Informe Rettig*. Santiago de Chile: Ed. del Ornitorrinco.
- COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS (CONADEP) (1984), *Informe Nunca Más*. Buenos Aires: Eudeba.
- DINGES, J. (2004), *The Condor Years: How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents*. New York: The New Press.
- DONNELLY, J. (2007), *International Human Rights* (Third Edition). Boulder: Westview Press.
- ELSTER, J. (2006), *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz
- ESPINOSA, A.: “800 presos se hacían en el ‘Guantánamo de Afganistán’”, *El País*, 17-02-2008.
- FORSYTHE, D. P. (2006), *Human Rights in International Relations* (Second Edition). Cambridge: Cambridge University Press.
- GARRETON, M. A. (1984), *Dictaduras y democratización*. Santiago de Chile: FLACSO.
- GLABERSON, W. (2008), “Julgamento é tiro no escuro”, *O Globo* (06-06-2008).
- GOMEZ, J. M. (1986), “Derechos humanos, política y autoritarismo en el Cono Sur”, in: W. Ansaldi (compilador): *La ética de la democracia*. Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (1988), “Direitos humanos e re-democratização no Cone Sul”, in: Vários Autores: *Direitos Humanos: Um debate necessário*. São Paulo: Editora Brasiliense.
- _____ (1989), “Eclipse de la memoria, política del olvido: la cuestión de los derechos humanos en una democracia no consolidada”, *Punto de Vista*, XII, vol.36, Buenos Aires.
- _____ (2000), *Política e democracia em tempos de globalização*. Petrópolis: Vozes.

- _____ (2004), “Direitos humanos, desenvolvimento e democracia na América Latina”, *Praia Vermelha* nº11, Rio de Janeiro.
- _____ (2006), “Los derechos humanos y la política mundial post-11 de septiembre de 2001. Paradojas, dilemas y desafíos”, *Studia Política*, nº10, Córdoba.
- _____ (2007), “Os direitos humanos, a “guerra contra o terror” e a nova lei sobre as Comissões Militares. Crônica de um retrocesso anunciado” (artigo disponível no site do Radar do Sistema Internacional <http://www.rsi.cgee.org.br>).
- _____ (2008), “Soberania imperial, espaços de exceção e o campo de Guantánamo. Desterritorialização e confinamento na ‘guerra contra o terror’”, *Contexto Internacional*, volume 30, Nº2, Rio de Janeiro.
- HOLZBREF, J. L. e KEOHANE, R. (eds.) (2003), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HERSHBERG, E. e AGÜERO, F. (comps.) (2005), *Memorias militares sobre la represión en el Cono Sur: visiones en disputa en dictadura y democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- IGNATIEFF, M. (2003), *Los derechos humanos como política e ideología*. Barcelona: Paidós.
- JELIN, E. (2002), *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI.
- _____ (2007), “La justicia después del juicio: legados y desafíos en la Argentina postdictatorial”, in: C. Fico, M. de Moraes Ferreira, M. P. Araújo e S. Viz Quadrat (orgs.): *Dictadura e Democracia na América Latina. Balanço histórico e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- KECK, M. E. e SIKKINK, K. (1998), *Activists Beyond Borders*. New York: Cornell University Press.
- LECHNER, N. (1988), *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Santiago: FLACSO.
- LEFORT, C. (1981), “Droits de l’homme et politique”, *L’invention démocratique. Lês limites de la domination totalitaire*. Paris: Fayard
- _____ (1986), “Les droits de l’homme et l’État-providence”, *Essais sur le politique. XIX-XX siècles*. Paris:1986.
- _____ (2007), “Droit international, droits de l’homme et politique”, *Le temps present. Écrits 1945-2005*. Paris: Belin.

- LEITE COSTA, C. M. (2007), “O direito à informação nos arquivos brasileiros”, in: C. Fico, M. de Moraes Ferreira, M. P. Araújo e S. Viz Quadrat (orgs.): *Ditadura e Democracia na América Latina. Balanço histórico e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- MARCHESI, A. (2005), “Vencedores vencidos: las respuestas militares frente a los informes “Nunca más” en el Cono Sur”, in: E. Hershberg e F. Agüero (comps.): *Memorias militares sobre la represión en el Cono Sur: visiones en disputa en dictadura y democracia*. Madrid: Siglo XXI.
- O'DONNELL, G. (1981), “Las fuerzas armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina”, in: N. Lechner (ed.), *Estado y política en América Latina*. México: Siglo XXI.
- _____ (1985), “Las tensiones en el Estado burocrático autoritario y la cuestión de la democracia”, in: D. Collier (org.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1987), *Reflexões sobre os Estados burocrático-autoritários*. São Paulo: Vértice Editora.
- _____ (2004), “Notas sobre la democracia en América Latina”, in: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires: Taurus.
- PEREIRA, A. W. (2005), *Political (In)Justice. Authoritarianism and the Rule of Law in Brazil, Chile, and Argentina*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- PIOVESSAN, F. (2006), *Direitos Humanos e Justiça Internacional. Um Estudo Comparativo dos Sistemas Regionais Europeu, Interamericano e Africano*. São Paulo: Saraiva.
- RAFFIN, M. (2006), *La experiencia del horror. Subjetividad y derechos humanos en las dictaduras y posdictaduras del Cono Sur*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- RONIGER, L. e SZNJDER, M. (2005), *El legado de las violaciones de los derechos humanos en el Cono Sur*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.
- SCHMITT, C. (2006). *Teología Política*. Belo Horizonte: Del Rey.
- SERP AJ (1989), *Uruguay Nunca Más*. Montevideo: SERPAJ.
- SOUZA SANTOS, B. (2001), “Para uma concepção multicultural dos direitos humanos”, *Contexto Internacional*, Vol.23, N°1, Rio de Janeiro.

- SOUZA SANTOS, B. e RODRIGUEZ-GARAVITO, C. A. (eds.). *Law and globalization from below: towards a cosmopolitan legality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VEZZETTI, H. (2003), *Pasado y Presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- _____ (2005), “Memoriales del terrorismo de Estado en Buenos Aires: el Parque de la Memoria”, *Espacios de Crítica y Producción* n°33, Buenos Aires.
- VITKINE, B.: “Um mergulho no coração das prisões secretas da CIA”, *Le Monde/UOL Mídia Global*, 08/08/2007
- WALLERSTEIN, I. (2006), *O universalismo europeu. A retórica do poder*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- ZOLO, D. (2007), *La justicia de los vencedores. De Nuremberg a Bagdad*. Buenos Aires: Edhasa.

Recebido em setembro/2008

Aprovado em novembro/2008