

De Rosanna Rocha Reis, na Editora Hucitec

Políticas de imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1998)
Classivos das relações internacionais (org., com Marcelo de Almeida Medeiros,
Rafael Duarte Villa & Marcos Costa Lima)

ROSSANA ROCHA REIS
organizadora

POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS

EDITORA HUCITEC
São Paulo, 2010

Sumário

© da organização, 2010, de Rossana Rocha Reis.
Direitos de publicação da
Hucitec Editora
Rua Galvão, 23 – 05796-050 São Paulo, Brasil
Telefone (55 11 5093-0856)
www.huciteceditora.com.br
lerereis@huciteceditora.com.br

Depósito Legal efetuado.

Coordenação editorial

MARIANA NADA

Assessoria editorial

MARIANGELA GIANNELLA

Circulação

SOLANGE ELSTER

CIP-Brasil Catalogação-na-Fonte
Síndicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

P829

Políticas de direitos humanos / Rossana Rocha Reis (org.) – São Paulo :
Hucitec, 2010.

239p. : il. (Pensamento político-social ; 2)

Textos apresentados originalmente entre os dias 7 e 8 de agosto de 2008,
em seminário realizado na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
(FFLCH) na Universidade de São Paulo, por ocasião do aniversário da
Declaração Universal dos Direitos Humanos, e também em função da pro-
ximidade da realização da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos.
Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7970-056-9

1. Direitos Humanos. 2. Política pública. 3. Política e cultura. 4. Valores
sociais. 5. Sociologia política. I. Reis, Rossana Rocha. II. Série.
10-4840

CDD: 323.4
CDU: 342.7

- 11 A política de direitos humanos no Brasil e no mundo:
dilemas e conquistas
Rossana Rocha Reis
- 17 Os sessenta anos da Declaração Universal dos Direitos
Humanos no Brasil
Paulo Vannuchi
- 35 Os sessenta anos da Declaração Universal dos Direitos
Humanos no Brasil
José Gregori
- 44 A atualidade da Declaração Universal dos Direitos
Humanos
Ruben George Oliven
- 53 Os saberes subalternos e os Direitos Humanos
Richard Miskolci
- 76 Inverter o espelho: o direito ocidental em normatividades
plurais
José Rodrigo Rodriguez

8 | Sumário

- 94 O impacto dos processos judiciais de direitos humanos na América Latina
Kathryn Siskink
Carrie Booth Walling
- 125 Direitos humanos e redemocratização na América Latina: uma reflexão sobre o caso brasileiro
Glenda Mezarobba
- 147 O Brasil na antiga Comissão e no novo Conselho de Direitos Humanos da ONU
Benoni Belli
- 188 Concepção contemporânea de direitos humanos: desafios e perspectivas
Flávia Piovesan
- 212 Direitos humanos econômicos, sociais e culturais: aspectos da discussão política nos planos nacional e internacional
Jayme Benvenuto
- 227 Trabalho e direitos humanos
Stanley Gacek
- 235 Índice onomástico

Agradecimentos

A realização deste livro não seria possível sem o apoio e a participação de diversas pessoas e instituições.

Costaria de agradecer particularmente a Liliane Fritza Gacek, que teve um papel fundamental na criação do projeto, elaboração do programa e na organização do seminário "A política de direitos humanos no Brasil e no mundo". Agradeço também ao ministro Paulo Vanuchi, que ofereceu o apoio da Secretaria Especial dos Direitos Humanos à Capes, através do Programa Procad/USP-DIPIPE, ao Prof. Gabriel Colón, que ofereceu o apoio da FFLCH, ao Prof. Alvaro de Vita, que ofereceu o apoio do Departamento de Ciência Política (DCP), e ao Prof. Brasília Sallum, que ofereceu o apoio do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). Sem eles, não haveria seminário.

Aos funcionários do DCP: Rai, Márcia, Ana Maria, Léo e Vivian; e ao Banco do Cedec, pelo inestimável apoio logístico. Ao David Rockefeller Center for Latin American Studies, da Universidade de Harvard, e à Connecticut, especialmente Lucia Nader e Juana Kweitel, pelo apoio e incentivo. Ao Flavio George Aderaldo e à Mariana Nada, da Hucitec, por encamparem o projeto do livro e pelo cuidado com a publicação.

A todos os participantes do Seminário: José Gregori, Paulo Vanuchi, Glenda Mezarobba, Kathryn Siskink, Flávia Piovesan, Stanley Gacek, Harold Toro, Tamara Kay, Ana Lucia Pastore, Celso Lafey, Reginaldo Nasser, Gildo Marçal Brandão, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Vera Alves Cepeda, Marlon Alberto Weichert, Peter

O impacto dos processos judiciais de direitos humanos na América Latina*

Kathryn Sikkink

Carrie Booth Walling

Universidade de Minnesota

Historicamente, funcionários de governos que violavam os direitos humanos das suas populações foram capazes de fazê-lo com total impunidade. Mesmo mais tarde, quando regimes autoritários realizaram a transição para a democracia, os atores responsáveis por atrocidades governamentais dificilmente enfrentaram processos judiciais por seus crimes. Em vez disso, por razões de estabilidade ou de reconciliação, os líderes da transição preferiram oferecer anistias para os violadores dos direitos humanos dos regimes anteriores. Desde a década de 1980, no entanto, os Estados passaram a usar cada vez mais frequentemente diversos mecanismos de justiça de transição. Esses mecanismos incluem julgamentos, comissões de verdade, reparações, lustração, mu-

Impacto dos processos judiciais de direitos humanos | 95

seus e outros "locais de memória", arquivos e projetos de história oral, todos eles buscando abordar antigas violações dos direitos humanos (Jelin, 2003). Este artigo se refere aos processos judiciais na área de direitos humanos, sendo este o mais proeminente dos mecanismos de justiça de transição. Embora anistias ainda sejam comuns, uma nova e importante tendência surgiu: Estados em processo de democratização mundo afora estão começando a responsabilizar indivíduos, até mesmo chefes de Estado, por violações dos direitos humanos, principalmente através de processos penais. Esta tendência tem sido descrita por Lutz & Sikkink (2001) como "casca de justiça", e por Stram (2003) como uma "revolução na responsabilização".

Apesar dessas mudanças no sistema internacional, ainda há muitas divergências na literatura de política comparada e de relações internacionais sobre o impacto dos processos judiciais de transição. Considerando que esses julgamentos são fenômenos relativamente recentes, sabemos pouco sobre seus pontos fortes e fracos, desempenhos passados e perspectivas para o futuro (Mendeloff, 2004). O objetivo deste artigo é fornecer dados empíricos sobre o uso dos mecanismos de justiça de transição ao redor do mundo, e a utilização desses dados para testar as alegações sobre o impacto negativo dos julgamentos envolvendo direitos humanos.

Examinamos em particular a casca de justiça em relação à América Latina. Focamos na América Latina porque os casos nesta região representam mais da metade de todo o conjunto de dados relativos a anos de julgamento em um país.¹ Além disso, considerando que muitos países latino-americanos desde muito cedo foram inovadores em procedimentos judiciais de direitos humanos, bem como em comissões de verdade, estamos mais aptos a avaliar o seu impacto. Agora que mais tempo se passou, podemos avaliar mais detalhadamente os efeitos desses mecanismos de justiça no futuro das práticas de direitos humanos, a consolidação democrática, e os conflitos, mais do que em qualquer outra região.

* Originalmente publicado no *Journal of Peace Research*, vol. 44, pp. 427-45, 2007. Gostaríamos de agradecer aos co-editores dessa edição especial, Emilie Haber-Burton e James Ron, e quatro revisores anônimos por seus comentários e sugestões. Também nos beneficiamos dos comentários que recebemos dos participantes do Colóquio de Relações Internacionais de Princeton, do Colóquio de Ciência Política da Universidade Di Tella, e do Centro de Estudos Legales y Sociales de Buenos Aires, onde apresentamos versões iniciais deste capítulo e recebemos comentários. Em especial, gostaríamos de agradecer a Robert Keehan, Scheppelle Kim, Lisa Hilbink, Gary Bass, Ron Krebs, David Kim, Songyng Fang, David Weissbrodt, Glenda Mezarobba, Catalina Smulovitz, Elizabeth Jelin, María José Guenbe, Marcelo Ferrantes, Silvina Ramirez, Carolina Varsky, Parelhaci e Juliana pela sua assistência e observações. Também gostaríamos de agradecer a Tiba Inal, Susan Kang, Patricia Gáinza, Augustin Territoriale pela ajuda na pesquisa. Correspondência: <sikkink@umn.edu ou wall1035@umn.edu>. Conjunto de dados disponível na página <http://www.polisci.umn.edu/people/profile.php?UID=sikkink e http://www.prio.no/jpr/datasets>.

¹ Definimos anos de julgamento em um país como a quantidade de anos durante os quais um Estado está envolvido ativamente em processos judiciais para a responsabilização penal individual por abusos dos direitos humanos. Este número não reflete o número de julgamentos em curso no âmbito desse Estado durante esses anos, que pode ser muito maior.

Nossa pesquisa mostra que a realização dos julgamentos relativos a direitos humanos não tem prejudicado a democracia ou levado a aumento de violações dos direitos humanos ou de conflito na América Latina.

Revisão da literatura: a possibilidade, a natureza e o impacto dos julgamentos de direitos humanos

Tem havido um debate animado na literatura de política comparada, relações internacionais, e direito internacional sobre a possibilidade, conveniência, e impacto dos julgamentos — internos e internacionais —, relacionados a direitos humanos. No meio da década de 1980, acadêmicos cujo pensamento estava voltado para a transição para a democracia geralmente concluíram que procedimentos judiciais referentes a violações dos direitos humanos eram politicamente insustentáveis e poderiam prejudicar as novas democracias. Huntington (1991, p. 228), por exemplo, argumentou que os processos poderiam destruir a base necessária para a democracia e, em geral, recomendou que os Estados em transição de regime não realizassem julgamentos de violações de direitos humanos. Se tais julgamentos fossem realizados, Huntington acreditava que eles tinham de ser feitos imediatamente após a transição. Ele argumentou: “Nos novos regimes democráticos, a justiça vem rapidamente ou nunca virá”. Em seu texto clássico sobre a transição de regimes, O'Donnell & Schmitter (1986, p. 30) também sugeriram que a realização desses julgamentos seria muito difícil na maioria das democracias em transição. Eles admiraram que, em determinadas circunstâncias, especialmente quando violações muito graves de direitos humanos tivessem ocorrido, “a estratégia «menos-pior» em casos tão extremos” poderia ser a responsabilização dos autores. Mas eles ainda eram muito pessimistas sobre os efeitos de tais julgamentos sobre a democracia. Eles concluíram: “Assim, se os políticos civis usarem coragem e habilidade, enfrentar os fatos mais reprensíveis do seu passado recente *pode não ser necessariamente suicida* para uma democracia nascente” (1986, p. 32, grifo nosso). Frequentemente muitos agentes diretamente envolvidos em transição de regimes foram igualmente pessimistas. José Zalaquett (1992, pp. 1428-29), advogado de direitos humanos chileno e que mais tarde participou da comissão de verdade chilena, escreveu sobre “um modelo pós-Segunda Guerra Mundial para perseguir criminosos de guerra que não é totalmente

adequado para lidar com os autores que ainda exercem um poder considerável”. Ele argumentou: “Os líderes políticos não podem dar-se ao luxo de serem movidos apenas por suas convicções, ignorando as limitações da vida real, porque, no final, os mesmos princípios éticos que pretendem defender irão sofrer por causa de resistências políticas ou militares”.

Esses autores expõem uma série de proposições que queremos reexaminar a partir das novas informações de nossa base de dados. Em particular, iremos analisar os seguintes argumentos: (1), que escolhas sobre processos judiciais têm de ser tomadas no início do período de vigência do regime democrático, caso contrário esses processos nunca irão ocorrer; (2) que provavelmente os processos judiciais relativos a violações dos direitos humanos irão prejudicar a democracia; (3) que as decisões tomadas no período imediatamente pós-transição serão duradouras e que a amnistia é uma solução estável e politicamente viável para promover a reconciliação nas sociedades pós-transição, e (4) que as escolhas da justiça no período de transição são dicotômicas. No passado, a literatura sobre justiça de transição muitas vezes declarou que os desejos por “verdade” e “justiça” poderiam e deveriam ser separados, de modo que os países pudessem escolher entre usar comissões de verdade ou processos judiciais para julgar as violações de direitos humanos. Zalaquett (1995), em particular, tem argumentado que é possível e desejável promover a busca da verdade por meio das comissões de verdade e limitar a busca por uma justiça retributiva, e que essa solução possivelmente irá contribuir mais para a “reconciliação” do que uma que utiliza julgamentos.

Grande parte dessa literatura data do fim da década de 1980 ou do início e meados da década de 1990 e, já que desde então muita coisa aconteceu empiricamente, é útil rever estas alegações à luz dos novos desenvolvimentos. No entanto, estudos de relações internacionais e direito internacional atualmente estão defendendo argumentos muito semelhantes aos usados no passado. Em resposta aos recentes desenvolvimentos na justiça internacional, esses estudiosos direcionam suas observações aos efeitos dos procedimentos judiciais de direitos humanos — procedimentos esses internacionais, estrangeiros e nacionais. Goldsmith & Krasner (2003, p. 51) concluem que “uma acusação de competência universal pode causar mais prejuízos do que o crime que pretendia abordar originalmente”. Eles citam e apoiam Scharf, dizendo

que ele “nota corretamente” que “uma rejeição da anistia e uma insistência em processos penais «pode prolongar [...] conflito, resultando em mais mortes, destruição e sofrimento humano»”. Essa visão é tão pessimista que Cobban (2006, p. 22) conclui: “Está na hora de abandonar a falsa esperança de justiça internacional”. Snyder & Vinjanuri (2003/2004) fazem alegações semelhantes. Eles argumentam que os próprios processos penais de direitos humanos podem aumentar a probabilidade de futuras atrocidades, exacerbar conflitos e minar os esforços para construir a democracia. Assim como Zalaquett no início dos anos 1990, os atuais cétricos dos processos judiciais de relações internacionais argumentam que os que defendem processos penais podem provocar golpes militares, deixando, assim, as suas convicções minarem seus objetivos de longo prazo. Segundo Vinjanuri & Snyder (2004, p. 353), os “defensores da justiça legal que subestimam a centralidade destas considerações políticas causam mais abusos do que evitam”.

Evidentemente, há muitas alegações sobre os efeitos negativos dos julgamentos penais, mas relativa pouca evidência sólida para apoiá-las. O objetivo deste artigo é contribuir com os esforços para testar sistematicamente as alegações sobre o impacto dos procedimentos judiciais de direitos humanos. Huntington, O'Donnell & Schmitter, e Zalaquett, todos escreveram prestando atenção especial aos casos na América Latina. Por isso torna-se adequado avaliar seus argumentos utilizando os dados da região latino-americana. Embora seja possível que os julgamentos possam ter impacto diferente na América Latina que em qualquer outro lugar, nem a literatura mais antiga sobre transição de regimes ou os atuais críticos desses procedimentos sugerem que a América Latina moderna seria exceção às tendências globais ou à história regional. Considerando que tais críticos *não imitam* os seus argumentos no que diz respeito à região, as evidências da América Latina são relevantes para avaliar as suas alegações.

A realidade política da cascata de justiça

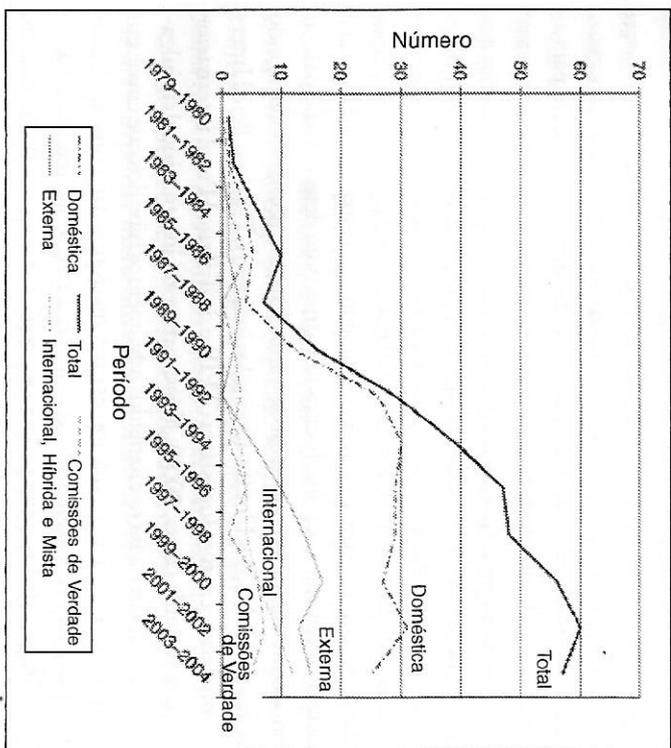
Para determinar as dimensões da cascata de justiça global, criamos um novo conjunto de dados que inclui comissões de verdade internas e processos penais internos, externos e internacionais relativos a violações dos direitos humanos. Definimos comissões de verdade como organismos autorizados oficialmente pelo Estado para investigar um padrão de anti-

gas violações dos direitos humanos e emitir um relatório (Hayner, 2001, p. 14). Nosso conjunto de dados sobre julgamentos penais conta apenas os processos judiciais que visam determinar a *responsabilidade penal individual* por violações dos direitos humanos. Definimos “processos penais internos” como os processos realizados em um único país para as violações dos direitos humanos cometidas *naquele* país. “Processos penais externos” são aqueles realizados em um único país para as violações dos direitos humanos cometidos em um *outro* país — o mais famoso deles são os processos espanhóis por violações dos direitos humanos que ocorreram na Argentina e no Chile (Rohr-Arriaza, 2005). “Processos penais internacionais” também envolvem julgamentos de responsabilidade penal individual por violações dos direitos humanos num determinado país ou conflito e resultam da cooperação de vários Estados, normalmente agindo em nome das Nações Unidas. Exemplos incluem o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia (TPIJ) e do Tribunal Penal Internacional para Ruanda (Bass, 2000). Nossa categoria internacional de julgamentos também inclui os chamados julgamentos híbridos que envolvem uma combinação de traços nacionais e internacionais, tais como no Camboja, Serra Leoa e Timor-Leste (Rohr-Arriaza & Mariezcurrena, 2006).

Nossos dados sobre processos penais e comissões de verdade de países em transição para a democracia revelam rápida mudança para novas normas e práticas que proporcionam maior responsabilização por violações dos direitos humanos. Especificamente, os dados revelam aumento sem precedentes nos esforços estatais para lidar com as violações dos direitos humanos ocorridas no passado tanto nacional como internacionalmente desde meados da década de 1980 (ver Figura 1). Isto representa um aumento significativo da judicialização da política mundial.

As tendências em matéria de justiça de transição seguem alguns padrões distintos. Foram pesquisados dados sobre os processos penais de direitos humanos por um período de 26 anos abrangendo 192 países e territórios. Do total, 34 países têm utilizado comissões de verdade, e 49 países tiveram um ou mais processos penais julgando violações de direitos humanos. Se pensarmos apenas nos cerca de 84 novos países e, ou, países em transição de regime no período 1979–2004, muito mais da metade desses países tentou realizar alguma forma de processo judicial, e mais de dois terços desses países em transição utilizou algum dos

Figura 1. Tendências do uso de mecanismos de justiça de transição.



mecanismos de justiça de transição.² Em suma, o uso de uma comissão de verdade e, ou, processos penais de direitos humanos em países em transição não é um caso isolado ou marginal, mas sim uma prática social muito difundida que está acontecendo na maioria dos países em transição. Acreditamos que estes quatro tipos de mecanismos de justiça de transição (comissões de verdade, processos penais internos, externos e internacionais) são todos parte de um fenômeno global de aumento da responsabilização penal individual por violações dos direitos humanos. Este artigo, no entanto, irá se concentrar em processos penais internos. Apesar disso, discutiremos de forma breve a relação entre comissões de

² Chegamos à estimativa de aproximadamente 84 países de transição ao subtrair de nossa lista de 192 países as democracias já existentes quando a terceira onda de democratização se iniciou em 1974 e os 67 países não democráticos que ainda existem no mundo hoje e não fizeram sequer uma experiência fraca-sa-da de transição para a democracia (com base na codificação de dados Freedom House) (Diamond, 2003, pp. 3-6).

verdade e processos penais internos, bem como a importância que processos penais externos tiveram para alguns dos casos latino-americanos.

Comissões de verdade

Nossos dados revelam que a tendência de crescimento na quantidade de comissões de verdade está concentrada regionalmente. Comissões de verdade prevalecem mais na África e nas Américas do que em outras regiões: cada uma concentra 37% do total de comissões. Quando complementamos nossos dados sobre comissões de verdade com os dados sobre os processos penais internos, vemos também que frequentemente vários mecanismos de justiça de transição são utilizados em um único processo. Quase dois terços dos países identificados por nossos dados como usuários de comissões de verdade também realizaram alguma forma de procedimento judicial para lidar com passado de violações dos direitos humanos.³ E é impressionante que *todos* os países da região das Américas que estabeleceram uma comissão de verdade também realizaram processos penais internos. Do mesmo modo, muitos países que estabeleceram as comissões de verdade também tiveram anistias e também realizaram processos penais internos. Os países não precisam necessariamente escolher entre anistias, julgamentos, ou a verdade durante ou após a transição democrática, como por vezes tem sido sugerido na literatura de justiça de transição e por estudiosos de segurança. Para uma discussão mais aprofundada, ver Roht-Arriaza & Martzcurrena (2006).

Processos penais internos

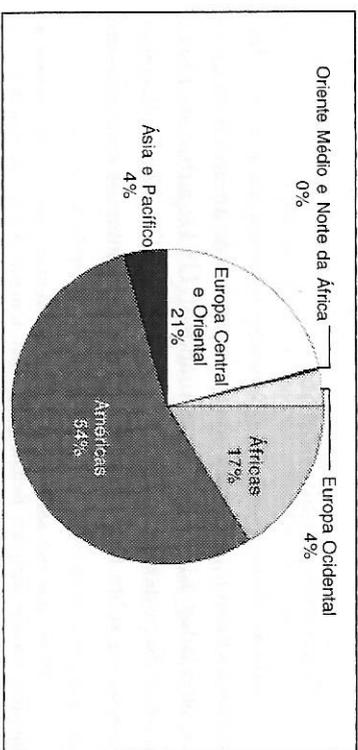
Nossos dados sobre os julgamentos relacionados a direitos humanos incluem informações anuais de práticas de direitos humanos e das atividades judiciais nacionais usando o "US Department of State Country Reports on Human Rights Practices, 1979-2004".⁴ Recolhemos dados sobre todos os processos judiciais internos realizados em

³ Países que tiveram tanto comissões de verdade quanto julgamentos de direitos humanos incluem: Bolívia, Argentina, Uruguai, Chile, El Salvador, Alemanha, Guatemala, Haiti, o Sri Lanka, Burundi, África do Sul, Equador, Indonésia, Granada, Serra Leoa, Coreia do Sul, Panamá, Peru e Paraguai.

⁴ Os relatórios de direitos humanos do Departamento de Estado geralmente são considerados uma fonte confiável de informações sobre as práticas de direitos humanos em países ao redor do mundo. Ver Poe, Carey & Vazquez (2001).

resposta às violações dos direitos humanos cometidos por funcionários do governo ou por seus agentes nos países em transição do autoritarismo para a democracia. Para ser incluída no conjunto de dados, a atividade judiciária discutida no relatório deve necessariamente infligir custos sobre um agente do governo acusado de *ter responsabilidade penal individual* por violações dos direitos humanos. Tais violações dos direitos humanos incluem execuções sumárias, desaparecimentos, tortura, detenções arbitrárias e prisão. Incluímos apenas os processos judiciais de direitos humanos que ocorrem em *países em transição*, ou seja, países que realizaram ou estão realizando a mudança de um regime antidemocrático para um mais democrático marcado por eleições relativamente livres e justas. Os dados registram a presença de atividade judicial que satisfaz as referidas qualificações, em determinado Estado ou território, para cada ano. Eles não medem o número de julgamentos penais ou convicções, mas sim a persistência de processos judiciais relativos a antigas violações dos direitos humanos em um país ao longo do tempo. Quanto maior o número de “anos de julgamento em um país”, maior a persistência dos processos judiciais.⁵ Como a Figura 2 indica, o maior número de anos de julgamento nos países em transição ocorre nas Américas, responsáveis por 54% dos processos penais, e dezessete países na América Latina representam 121 anos de julgamentos penais.

Figura 2. Distribuição regional de processos penais internos



⁵ Embora ocasionalmente adotemos o termo *julgamentos* em vez de “anos de julgamento em um país”, é importante manter em mente que nossa variável mede a persistência, e não o número real de julgamentos.

Processos penais externos

Tal como no caso dos processos penais internos, os processos externos estão preocupados com a responsabilidade penal individual dos agentes estatais para com as violações dos direitos humanos em seu país de origem. O que diferencia os processos penais externos dos internos é o fato de que ocorrem no sistema judicial de um Estado que não seja aquele no qual houve o abuso. Contamos atividades judiciais externas da mesma forma que contamos as internas, pelo ano em que ocorreu atividade judicial e para o Estado em que o acusado está sendo processado.⁶ Nossa base de dados inclui 81 anos de julgamentos externos. Um pouco mais de 80% de todos os julgamentos externos foram realizados na região da Europa Ocidental, mas envolviam em grande parte violações dos direitos humanos ocorridas na América Latina e Europa Oriental. Embora a prisão e julgamento de Pinochet sejam o mais famoso dos processos judiciais externos, o período 2003-2005 também viu grandes desenvolvimentos nesta área, apesar de ligeira diminuição nos julgamentos externos após 2001. Em 2003, o Supremo Tribunal do México votou para extradiar um ex-oficial da marinha argentina, Ricardo Cavallo, para ser julgado na Espanha por violações dos direitos humanos na Argentina. Em 2005, a Espanha condenou o oficial de marinha argentino Francisco Adolfo Scilingo por violações dos direitos humanos na Argentina a 640 anos de prisão por crimes contra a humanidade. A sentença foi uma afirmação importante do princípio e da prática da jurisdição universal.⁷ Muitas vezes há uma interação entre esferas legais e políticas nacionais e internacionais em matéria de processos penais de direitos humanos. Quando as anistrias bloqueiam o acesso a tribunais nacionais, ativistas dos direitos humanos procuram justiça nos tribunais estrangeiros. Nesse sentido, anistias nacionais podem levar a um aumento na quantidade de processos penais externos (Sikkink, 2005). O sucesso de alguns processos judiciais externos, por sua vez, pode criar novos incentivos para

⁶ Para este projeto não consideramos as questões mais complexas de conteúdo dos julgamentos e o tipo de lei que é aplicada.

⁷ Para a confissão de Scilingo, ver Verbitsky (1995); a sentença da corte espanhola, Audiencia Nacional, Sala de lo Penal (1997).

que se reabra um processo judicial nacional, uma vez que muitos agentes (e governos) preferem julgamentos em casa em vez de no estrangeiro.

Assim sendo, os nossos dados empíricos sobre os processos judiciais de direitos humanos demonstram claramente a existência da cascata de justiça. Os países estão cada vez mais responsabilizando criminalmente os violadores de direitos humanos de regimes anteriores. Essa tendência ascendente bastante acentuada em relação a processos judiciais de direitos humanos sugere que sua trajetória dificilmente será revertida, embora o equilíbrio entre a utilização de diferentes mecanismos de justiça de transição provavelmente continue a variar.

A natureza e o impacto da cascata de justiça

Nessa parte do artigo exploramos o impacto da cascata de justiça na América Latina. Testamos principalmente as hipóteses levantadas por estudiosos de segurança e de transições de regime, com as críticas já discutidas anteriormente: (1) que os processos judiciais de direitos humanos devem acontecer imediatamente após a transição, caso contrário nunca irão ocorrer (2); que estes julgamentos minam a democracia e viabilizam golpes militares; (3) que as decisões de justiça de transição tomadas imediatamente no período pós-transição, incluindo anistias, são duráveis e dicotômicas; (4) que os processos jurídicos de direitos humanos podem aumentar as violações dos direitos humanos; (5) que esses julgamentos aumentam conflitos e (6) que os referidos julgamentos impedem a consolidação do Estado de Direito. No futuro, esperamos avaliar as afirmações mais contundentes de que os processos penais de direitos humanos conduzem a uma melhoria da situação dos direitos humanos por meio da dissuasão, mas *não fazemos essa afirmação aqui*. Embora isso torne as nossas conclusões mais modestas, acreditamos que é necessário primeiro lidar com os argumentos antigos e recentes sobre os perigos e as modalidades de processos penais antes de passarmos para os argumentos a respeito de seus efeitos positivos.

O timing de julgamentos e comissões de verdade

Primeiro, em relação ao argumento de Huntington de que nos novos regimes democráticos, a “justiça vem rapidamente ou simples-

mente não virá”, os nossos dados indicam claramente que a justiça de transição continua a acontecer por muitos anos após a transição em si. A média do número de anos de julgamento entre os países em transição na América Latina é de sete, e estes anos estão frequentemente dispersos por um período de tempo bem mais longo. Em alguns países, como por exemplo a Argentina, processos judiciais foram iniciados pouco depois da transição, e continuam a ser realizados vinte anos depois. Em outros países, como Chile e Uruguai, nenhum ou poucos julgamentos foram realizados após a transição, mas foram realizados posteriormente. No caso do Uruguai, por exemplo, passaram-se vinte anos sem que processos judiciais fossem feitos, mas em 2006 uma série de importantes julgamentos penais de direitos humanos estava avançando nos tribunais, incluindo um processo contra o ex-presidente durante o regime militar, Juan María Bordaberry.

Em alguns casos a demora pode parecer confirmar os argumentos dos céticos de que os processos penais de direitos humanos eram uma má ideia no período inicial de transição. Mas isto daria aos críticos crédito por um argumento que não fizeram. Nenhum dos críticos alegou que os julgamentos eram impossíveis no período inicial, mas que seriam viáveis mais tarde, após o poder do veto dos atores envolvidos ter diminuído. Huntington (1991, p. 228), por exemplo, argumentou que ao longo do tempo, “O apoio popular e a indignação necessárias para fazer da justiça uma realidade política vão se esvaindo; os desacreditados grupos que estavam associados com o regime autoritário acabam por restabelecer a sua legitimidade e sua influência”. Nossos dados indicam que o apoio popular e a indignação não necessariamente irão desaparecer, e tampouco os grupos associados com o regime autoritário sempre conseguem restabelecer a sua legitimidade e influência. Os militares e seus aliados civis na Argentina, Uruguai e Chile, por exemplo, são muito mais desacreditados hoje do que logo após a transição. Pinochet foi detido e acusado de rapto e tortura, e permaneceu sob prisão domiciliar até a sua morte (ver González, 2006). O ex-presidente Bordaberry e o ex-ministro dos Negócios Estrangeiros, Juan Carlos Blanco, do Uruguai estão em julgamento por casos específicos de assassinato e desaparecimento (Pernas, 2006). Os críticos dos processos judiciais não anteciparam

que julgamentos que poderiam tornar-se mais prováveis ou possíveis ao longo do tempo porque eles acreditavam que a força dos atores seria incessante, e que normas e atitudes não mudariam. No entanto, nossos casos sugerem que a América Latina sofreu uma profunda mudança nas normas sobre justiça de transição e que essa mudança tem diminuído a influência de atores que no passado foram poderosos e tornado os processos penais mais prováveis ao longo do tempo. Essa mudança normativa estava relacionada a outras mudanças no contexto regional e internacional, incluindo o fim da guerra fria (Lutz & Sikkink, 2001).

Processos judiciais e democracia

Qual o impacto que os processos judiciais de direitos humanos têm sobre a democracia? Examinamos aqui a alegação de que processos judiciais irão possivelmente prejudicar a democracia e levar a golpes militares. Se compararmos as regiões que têm feito uso extensivo desses processos com as regiões que não o tenham feito, concluímos que a América Latina, que utilizou processos judiciais de direitos humanos mais do que qualquer outra região, fez a mais completa transição democrática de qualquer região de transição. No século XX, a instabilidade política e os golpes militares eram endêmicos na América Latina (Smith, 2004). Desde 1980, porém, a região sofreu a mais profunda transição para a democracia de sua história, e quase não houve regimes democráticos se revertendo novamente para o autoritarismo. Dos países da região, 91% são agora considerados democráticos, bem acima do nível da Europa Oriental e da antiga União Soviética (67%) ou da Ásia e Pacífico (48%) e da África (40%). Ver Diamond (2003, tabela 5).

Desde 1978, quando os primeiros processos judiciais foram iniciados na região, houve apenas três exemplos de golpes na América Latina, e nenhum deles foi provocado por processos de direitos humanos.⁸ Os outros catorze países que utilizaram julgamentos não têm tido tentativas vitoriosas de golpe após o uso desses procedimentos judiciais e, em muitos casos, são considerados cada vez mais regimes democráticos

consolidados. Os dados da América Latina não fornecem provas de que os processos de direitos humanos têm contribuído para minar a democracia na região. O argumento de que tais processos minam a democracia veio em grande parte das observações de um único caso: as *tentativas* de golpe na Argentina contra o governo Alfonsín depois de ele ter realizado processos de amplo alcance para antigas violações dos direitos humanos perpetradas pelas três Juntas. Na verdade, tanto Huntington quanto Zalaquett discutem o caso argentino à exaustão. No entanto, quase vinte anos se passaram desde essas fracassadas tentativas de golpe, e a Argentina, mais do que qualquer outro país do mundo, teve o maior número de processos judiciais de transição lidando com violações dos direitos humanos e tem vivido o maior período ininterrupto de democracia em sua história.

Soluções dicotômicas e duradouras: julgamentos vs. perdão, verdade vs. justiça

A literatura especializada apresenta a época de transição como um momento em que foram atingidos acordos sólidos acerca da justiça de transição, acordos esses que iriam perdurar ao longo do tempo. Muitas vezes essas soluções são apresentadas em termos dicotômicos. Huntington (1991, p. 211), por exemplo, apresentou a questão como “procurar e punir *versus* perdoar e esquecer”. O caso espanhol foi frequentemente tomado como exemplo de uma solução duradoura para perdoar e esquecer. O'Donnell & Schmitter (1986, p. 29), por exemplo, citam o caso espanhol como prova de que “a passagem do tempo atenua a mais amarga das memórias”, e que todos os atores políticos podem ser encorajados a “não bisbilhotar a respeito do passado”. Zalaquett acreditava ser possível e necessário buscar a “verdade”, mas não necessariamente praticar uma justiça retributiva, e, na literatura sobre justiça de transição, a discussão foi muitas vezes formulada como verdade *versus* justiça. Neste quadro, a reconciliação foi frequentemente ligada à verdade e oposta à justiça.

Nossos dados sugerem que em muitas partes do mundo as soluções da justiça de transição não foram nem duráveis nem dicotômicas. No contexto de uma mudança normativa onde os julgamentos estão se

⁸ São eles o “autogolpe” de 1992 no Peru e golpes no Haiti em 2004 e no Equador em 2000.

tomando comuns em todo o mundo, a passagem do tempo não atenuou exigências por justiça, mas sim incentivou vítimas em outros países a “bisbilhotar a respeito do passado”. Mesmo na Espanha, caso paradigmático de “perdoar e esquecer”, a exumação de valas comuns já começou, e novas organizações surgiram para incentivar “a recuperação da memória histórica” (ver Silva, 2005; <<http://www.memoriahistorica.org>>). Casos latino-americanos ilustram essa tendência. Na maioria dos países da América Latina, as decisões da justiça de transição tomadas no período imediatamente pós-transição têm variado consideravelmente ao longo do tempo. Comissões de verdade tenderam a vir em primeiro lugar, seguidas, muitas vezes com um atraso considerável, por processos judiciais. Particularmente notável é a combinação do uso de anistias com alguma espécie de processo judicial de direitos humanos. Anistias foram usadas de diversas formas em dezesseis dos dezoito países em transição na América Latina.⁹ E mais, muitos desses países passaram várias leis de anistia. Dos dezesseis países que passaram uma lei da anistia, quinze também tiveram processos penais de direitos humanos. Apenas no Brasil a anistia pareceu ter o efeito desejado de bloquear os julgamentos penais, mas mesmo no Brasil em 2006 foi iniciado o primeiro julgamento contra um suposto torturador durante o regime militar (Morcira, 2006).

Essa combinação de julgamentos com a anistia foi possível, em primeiro lugar, porque cada lei de anistia teve características diferentes e algumas isentam determinados atores ou ações. Por exemplo, a lei da anistia da Guatemala exonera genocídio e crimes contra a humanidade, ao passo que a lei uruguaia isenta líderes civis do regime militar. Em segundo lugar, mesmo leis de anistia sem isenções enfrentaram desafios nos tribunais, o que posteriormente levou à sua erosão ou reversão. Interpretações recentes sobre leis de anistia em vários países, incluindo o Chile, concluíram que o crime de desaparecimento, sendo um crime ainda em curso, não é abrangido pela anistia. Finalmente, a jurisprudência regional e nacional está pressionando para a reversão das leis de

anistia. Em 2001, a Corte Interamericana de Direitos Humanos declarou que a lei de anistia peruana era contrária à Convenção Americana de Direitos Humanos, e, em 2005, a Suprema Corte argentina declarou inconstitucionais as suas leis de anistia.

Esse uso de múltiplos mecanismos de justiça de transição — mecanismos que também podem mudar e se adaptar com o passar do tempo — contradiz a noção de que as decisões tomadas no período pós-transição são estáveis e dicotômicas. Também torna muito difícil a tentativa de isolar o impacto de um fator em específico nos desenvolvimentos posteriores. Snyder & Vinjanuri (2003-2004, p. 6), por exemplo, argumentam que anistias “têm sido altamente eficazes na redução de abusos se aplicadas de forma responsável, mesmo em casos difíceis, tais como El Salvador e Moçambique”. No entanto, pelo menos na América Latina, não há provas de que anistias são altamente eficazes porque as anistias são quase uma constante. É difícil desvincular o seu impacto do impacto causado por outros mecanismos de justiça de transição. Por exemplo, El Salvador passou seis leis de anistia diferentes (1979, 1980, 1983, 1987, 1992 e 1993), teve uma comissão de verdade em 1993, e realizou processos judiciais de direitos humanos (1990, 1991, 1992 e 1998). El Salvador tem observado melhora significativa em seus direitos humanos, mas não está claro o que exatamente explica a melhora: anistias, a comissão de verdade, os julgamentos, a redemocratização, ou o fim da guerra civil. Não há provas de que as anistias em El Salvador ou em qualquer outro lugar na região são eficazes por si só em redução de abusos. Pelo menos no caso latino-americano, absolutamente nenhuma generalização pode ser feita sobre os efeitos das leis de anistia exceto que elas não têm sido eficazes na prevenção dos processos judiciais de direitos humanos.

Processos penais e direitos humanos

Como foi exposto na discussão acima, é difícil avaliar o impacto dos mecanismos de justiça de transição. O primeiro dilema reside no fato de que a avaliação do efeito dos julgamentos referente a direitos humanos geralmente envolve uma argumentação contrafactual. Comparamos quantas violações dos direitos humanos um país tem com o que *teria* sem a justiça de transição, ou com uma combinação diferente

⁹ Os três países de transição que não tiveram anistias foram Granada, Guiana e Paraguai. Queremos agradecer Louisa Mallander por ter dividido conosco as informações sobre as anistias latino-americanas pós-1979, que estavam em seu conjunto de dados mundiais sobre anistias.

de mecanismos de justiça de transição. Nós não podemos evitar argumentos contrafactuais, porque eles são onipresentes na vida política. Argumentos contrafactuais são frequentemente alegações arbitrárias, contudo, uma vez que estudiosos bem-intencionados podem propor cenários contrafactuais muito diferentes, é difícil provar se um é mais plausível do que outro (Tetlock & Belkin, 1996, pp. 13-4).

Tentamos dois tipos de comparações empíricas para tratar deste tema: em primeiro lugar, utilizando uma medida quantitativa, comparamos a situação dos direitos humanos em vários países antes e depois de processos penais para ver se podemos discernir o impacto desses processos sobre os direitos humanos; e, em segundo lugar, comparamos países sem processos penais aos países que tiveram processos penais, para entendermos melhor os efeitos desses processos. Também comparamos os países que tiveram maior número de processos com os países que tinham menos processos. Note que, nos casos latino-americanos, não podemos comparar a eficácia de anistias com a de processos penais porque todos os países em transição da América Latina exceto Guiana, Granada e Paraguai tiveram uma anistia. Tampouco podemos comparar a eficácia do uso de apenas comissões de verdade com a eficácia do uso de processos, porque todos os países da região que adotaram uma comissão de verdade também utilizaram processos penais. Existem, no entanto, países que realizaram apenas processos mas não comissões de verdade, e portanto podemos comparar o efeito do uso de ambos os mecanismos, as comissões de verdade e processos, com o efeito obtido ao realizar apenas processos. Cada situação dessas envolve comparações empíricas de casos reais de antes e depois da realização de processos e comissões de verdade. O argumento implica uma hipótese contrafactual (o que teria acontecido na ausência de processos), mas não depende apenas de uma hipótese contrafactual para persuadir.

Em primeiro lugar, devemos constatar que uma visão geral de todo o conjunto de dados torna claro que *dentro das regiões* há uma ligação entre a gravidade de violações de direitos humanos com a existência de processos penais. Nas Américas, os dezesseis casos de processos penais de transição estão nos países onde as violações dos direitos humanos foram mais graves. Em virtude do fato de a gravidade das violações dos direitos humanos estar associada à utilização de processos, por vezes

se tem a impressão de que os processos agravam os problemas dos direitos humanos, já que a situação dos direitos humanos é geralmente pior nos países que tiveram processos do que nos países que não tiveram processos (mesmo após os processos terem ocorrido). Situações ruins de direitos humanos geralmente precedem processos. Países nas Américas com situação relativamente boa em direitos humanos raramente dão início a processos penais de direitos humanos. Existe também uma ligação dentro das regiões no que diz respeito à gravidade das violações dos direitos humanos e do *número* de anos de processos penais em um país. Os países com violações mais graves têm mais anos de processos penais. Mas enquanto a gravidade de violações dos direitos humanos explica algumas variações dentro das regiões, ela não explica a variação entre as regiões. A posição dominante da América Latina na esfera de processos penais não pode ser explicada pelo fato de que mais violações dos direitos humanos ocorreram na América Latina do que em outras partes do mundo. De fato, o número de pessoas mortas em um episódio genocida de um único país, como Ruanda ou Camboja, é superior a uma estimativa (baseada em relatórios das comissões de veracidade) do total de mortes e desaparecimentos nas mãos dos governos em toda a região dos Américas Latina durante o período analisado (1979-2004).

Para explorar o impacto que os processos penais têm sobre os direitos humanos, analisamos a situação dos direitos humanos nos países antes e depois da realização dos processos para ver se podemos discernir qualquer impacto desses procedimentos judiciais sobre os direitos humanos. Usando médias da Escala de Terror Político (ETP), como medida, analisamos as condições dos direitos humanos antes e depois de procedimentos judiciais em todos os países da América Latina com dois ou mais anos de processos penais.¹⁰ Foram excluídos três casos de países que, segundo a nossa análise, tiveram apenas um ano de processos

¹⁰ A ETP é uma escala quantitativa de 1 a 5 medindo violações extremas de direitos humanos, incluindo execuções sumárias, tortura, desaparecimentos e aprisionamentos políticos (1 sendo a melhor pontuação e 5 a pior). As pontuações são codificadas como nos relatórios anuais de direitos humanos da Anistia Internacional e do Departamento de Estado dos EUA. A ETP rastreou as mesmas violações como as capturadas pelos nossos dados. Os países da América Latina com dois ou mais anos de julgamento são Argentina, Bolívia, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru e Venezuela.

penais, incluindo o Uruguai. Foram comparadas as pontuações médias de ETP para os cinco anos que precedem o primeiro procedimento judicial com a pontuação média de ETP para os dez anos após o primeiro procedimento judicial.¹¹ Dos catorze países que realizaram julgamentos de direitos humanos por pelo menos dois anos, onze melhoraram a sua situação dos direitos humanos após o processo, e em três países (Haiti, México e Venezuela) a situação dos direitos humanos piorou. A média de melhora dos catorze países foi .6 em uma escala de cinco pontos, onde 1 é a melhor pontuação dos direitos humanos e 5 é a pior. É muito provável que grande parte dessa melhora se deva à transição para a democracia, e não aos julgamentos. Mas é algo difícil de ser testado, porque só existem dois países que passaram pela transição — Brasil e Guiana — sem ter realizado processos penais. Se olharmos para o Brasil antes e depois da transição para a democracia em 1985, vemos que a pontuação média do Brasil na Escala de Terror Político foi 3.2 nos cinco anos antes da transição e piorou para uma média de 4.1 nos dez anos após a transição. O Brasil presenciou um declínio nas suas práticas de direitos humanos que foi maior do que em qualquer outro país em transição da região. O caso do Brasil sugere que a transição para a democracia por si só não garante melhora nas práticas fundamentais de direitos humanos.

Também é possível isolar parcialmente os efeitos dos julgamentos dos efeitos da transição para a democracia. Para tanto, basta olharmos para as diferenças entre os países em transição que tiveram um número maior de processos e os que tiveram menos processos. Todos os catorze países que realizaram julgamentos por dois ou mais anos passaram por transições democráticas. E, no entanto, os países que realizaram mais processos penais tiveram melhora média maior nos direitos humanos do que os países que tiveram menos processos penais. Então, os sete países da região que tiveram uma quantidade maior de processos

penais passaram por melhora média de .9 na ETP, ao passo que os sete países que tiveram menos processos passaram por uma melhoria média de .3 na ETP (ver Tabela 1).

Tabela 1. Os efeitos dos julgamentos de direitos humanos na América Latina

País	Anos de julgamento	Média ETP		Variações na Média ETP
		pré-julgamentos	pós-julgamentos	
<i>Países de transição com oito ou mais anos de julgamento</i>				
Argentina	19	4	2.3	1.7
Chile	15	4	2.8	1.2
Guatemala	13	4.4	4	0.4
Paraguai	12	3.2	2.6	0.6
Panamá	11	3	2	1
Honduras	9	3.2	2.5	0.7
Peru	8	4.8	3.9	0.9
Variação total das médias				0.929
<i>Países de transição com seis ou menos anos de julgamento</i>				
Haiti	6	3	3.8	0.8-
Equador	5	3	2.7	0.3
México	5	3.2	3.4	0.2-
Nicarágua	5	3	2.7	0.3
El Salvador	4	4.6	3	1.6
Venezuela	3	3.2	3.5	0.3-
Bolívia	2	5	2.6	1.4
Variação total das médias				0.329
<i>Países de transição com zero anos de julgamento</i>				
Brasil	0	3.2	4.1	0.9-
Guiana	0	2	1.9	0.1
Variação total das médias				

Os países da América Latina que realizaram mais processos penais também tinham mais probabilidade de ter uma comissão de verdade do que os países que realizaram poucos processos. Os países que utilizaram tanto comissões de verdade quanto processos penais tiveram pontuação melhor do que os países que apenas realizaram processos penais. Os países que tiveram comissões de verdade e julgamentos de violações dos direitos humanos tiveram aumento médio de .7 na escala

¹¹ A ETP só começa na década de 1980 e por isso não podemos usar uma pontuação média para os dez anos antes dos julgamentos. Usamos dez anos após o primeiro julgamento, pois muitos países tiveram vários julgamentos, e isso nos permite olhar para as alterações que podem ocorrer ao longo do tempo por causa desses vários julgamentos.

de cinco pontos, enquanto os países que tiveram apenas os julgamentos tiveram média de melhora .1 na mesma escala (ver Tabela 2). Esses resultados, juntamente com as análises do caso brasileiro, sugerem que o uso de mecanismos de justiça de transição por si só pode ter algum efeito independente, separado do efeito da transição para a democracia. É possível que haja algum outro fator que não os próprios julgamentos a influenciar os resultados — talvez a existência de vontade política para deter os autores responsáveis por antigas violações dos direitos humanos. Não está claro, porém, como se poderia separar a vontade política de realizar julgamentos e a própria existência desses julgamentos. Independentemente de qual parte da melhora dos direitos humanos vem da transição para a democracia, da vontade política de responsabilização, ou dos processos penais, em face desses dados torna-se difícil sustentar que os julgamentos de direitos humanos levam efetivamente a mais atrocidades nos casos da América Latina.

Tabela 2. Diferenças no efeito que julgamentos e comissões de verdade provocam nos direitos humanos na América Latina

País	Anos de julgamento	Média ETP pré-julgamentos	Média ETP pós-julgamentos	Variação na média ETP
<i>Países de transição com julgamentos e comissões de verdade</i>				
Argentina	19	4	2.3	1.7
Chile	15	4	2.8	1.2
Guatemala	13	4.4	4	0.4
Paraguai	12	3.2	2.6	0.6
Panamá	11	3	2	1
Peru	8	4.8	3.9	0.9
Bolívia	2	4	2.6	1.4
Haiti	6	3	3.8	0.8-
El Salvador	4	4.6	3	1.6
Ecuador	5	3	2.7	0.3
Variação total das médias				
<i>Países de transição que apenas realizaram julgamentos</i>				
Honduras	9	3.2	2.7	0.5
Nicarágua	5	3	2.7	0.3
México	5	3.3	3.4	0.2-
Venezuela	5	3.2	3.5	0.3-
Variação total das médias				
0.075				

Neste tipo de análise, não é possível “controlar” a democracia. A Tabela 3 sugere que os níveis de democracia são importantes para a compreensão das práticas dos direitos humanos. Em geral, os níveis de ETP correspondem a níveis de democracia. No entanto, se agruparmos países usando como critério o seu nível de democracia em 2004 (medido pela pontuação de direitos políticos da Freedom House) e compararmos o nível de democracia com o ETP do mesmo ano, vemos algumas discrepâncias interessantes. Por exemplo, a pontuação no nível de democracia do Brasil em 2004 foi 2, e, portanto, idêntica à pontuação da Argentina, Peru, México e El Salvador. No entanto, sua pontuação de terror político em 2004 foi pior do que a de qualquer um dos países listados acima — países que tinham procedido com os processos penais de direitos humanos. Ao contrário, a Guatemala, com o terceiro maior número de anos de processos penais entre os países que passaram pela transição, em 2004 continuou a ter um nível muito baixo de democracia (um 4 na escala de direitos políticos da Freedom House). Contudo, ainda em 2004, tinha alcançado um nível 2 na escala de terror político, igual a países que tiveram menos processos penais, como por exemplo El Salvador e Nicarágua.

Tabela 3. Comparação de níveis de democracia e de terror relacionados a julgamentos de direitos humanos por país na América Latina

País	Nível de democracia em 2004 (Índice de direitos políticos da Freedom House)	Escala de Terror em 2004 (ETP)	Número de anos de julgamentos de direitos humanos
Chile	1	1	15
Panamá	1	2	11
Argentina	2	2	19
Brasil	2	4	0
El Salvador	2	2	4
Guiana	2	3	0
México	2	3	5
Peru	2	2	8
Bolívia	3	2	2
Honduras	3	3	9
Nicarágua	3	2	5
Paraguai	3	2	12
Venezuela	3	3	3
Guatemala	4	2	13
Haiti	6	5	6

Mais uma vez, não encontramos nenhuma evidência de que processos judiciais pioram a democracia, e, em algumas exceções como o Brasil e a Guatemala, pode ser que a presença ou ausência de processos de direitos humanos leve a uma pontuação diferente da esperada quando consideramos a pontuação de democracia por si só.

Processos judiciais e conflito

Outra alegação fundamental na literatura sobre segurança é a de que processos judiciais de direitos humanos podem levar a mais conflitos. A América Latina passou por muitos conflitos internos entre 1979 e 2004 — anos para os quais temos dados sobre processos judiciais. Segundo a Base de Dados sobre Conflito Armado da Prio/Uppsala, dezesseis países latino-americanos passaram por algum tipo de conflito interno ou internacional (de conflitos menores a grandes guerras) no período 1970-2003: Argentina, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.¹² Os únicos países que tiveram processos penais de transição mas não qualquer tipo de conflito foram Bolívia e Honduras. No entanto, se compararmos as datas do conflito com as datas dos processos, vemos que, na maioria dos casos, os processos judiciais não precederam os conflitos, mas sim vieram em seguida (ver Tabela 4). Em outros casos, houve certa sobreposição entre os primeiros processos judiciais e os conflitos armados, mas os conflitos não se alargaram significativamente e os processos continuaram após o fim do conflito. Não há nem um único caso de processos penais de transição na América Latina em seja plausível o argumento de que a decisão de proceder com os julgamentos prorrogou ou exacerbou conflitos.

Estudos quantitativos têm demonstrado que o conflito é o que melhor prevê violações dos direitos humanos (Poe, Tate & Keith, 1999). Parece que conflitos realmente levam a violações de direitos humanos, mas os processos judiciais de direitos humanos não têm conduzido a mais conflitos.

Tabela 4. Dados de conflitos e de julgamentos de direitos humanos na América Latina

País	Datas do(s) conflitos	Datas de julgamentos de direitos humanos
Argentina	1973-77 1982	1983-90, 1993-96 1998-2004
Bolívia	—	1983, 1995
Chile	1973	1986, 1991-2004
Equador	1995	1992-95, 1997
El Salvador	1979-91	1985, 1990-92, 1998
Granada	1983	1991
Guatemala	1965-95	1988, 1991-94, 1996-2003
Haiti	1989, 1991	1986, 1987, 1989, 1995, 1996, 1997
Honduras	—	1992, 1993, 1996, 1997, 1999-2002, 2004
México	1994, 1996	1992, 1993, 2002, 2003, 2004
Nicarágua	1978-89	1992-96
Panamá	1989	1991-99, 2002, 2004
Paraguai	1989	1989, 1991, 1992, 1994-99, 2002-04
Peru	1980-99	1978, 1990, 1993-95, 2001-04
Suriname	1986-88	1989
Uruguai	1972	2002
Venezuela	1992	1991, 1994, 1995

Depois de uma história bastante extensa de conflitos internos ao longo de décadas, a região está agora em grande parte livre de guerras e conflitos internos e internacionais. De fato, existe apenas um caso em toda a região onde um conflito interno significativo continua até hoje, e esse não é um caso de transição: a Colômbia. Dado que Colômbia não é país de transição, ela não está incluída no nosso conjunto de dados sobre processos penais de transição. Atualmente na Colômbia há um debate importante sobre anistia e resolução de conflitos (Guenbe & Olea, 2006). Apesar de não subestimarmos a importância desse debate, com 121 anos de processos penais em países da América Latina entre 1979 e 2004 e apenas um único caso de conflito que se estende até a data, é difícil sustentar o argumento de que os julgamentos têm contribuído para agravar o conflito na região.

Processos penais e o Estado de Direito

A maioria dos estudiosos reconhece que para que haja uma redução das violações dos direitos humanos os países têm de reforçar seus

¹² <http://www.prio.no/cwp/armedconflict/current/conflict_list_1946-2003.pdf>.

sistemas de Estado de Direito. Isso levanta a questão crucial de como construir o Estado de Direito nesses países. Snyder & Vinjanuri (2003-2004, p. 6) afirmam que os processos penais de direitos humanos podem interferir com o processo de construção do Estado de Direito. “Anistia — ou simplesmente ignorar abusos do passado — pode ser uma ferramenta necessária nessa negociação. Uma vez que tais acordos são atingidos, instituições baseadas no Estado de Direito tornam-se mais viáveis”. Nos últimos quinze anos a América Latina tem sido alvo de uma contínua reforma judicial e da promoção do Estado de Direito. Tais mudanças são paralelas ao desenvolvimento dos processos judiciais de direitos humanos que descrevemos aqui. Em vez de vermos a construção do Estado de Direito como um processo que deve preceder ou que é separado dos julgamentos de direitos humanos, observamos que a construção do Estado de Direito tem coincidido com os processos judiciais de direitos humanos em grande parte da região (Domingo & Sieder, 2001). Com efeito, o aumento da área de domínio do Estado de Direito na década de 1990 veio em grande parte por causa do movimento de direitos humanos dos anos 1970 e 1980. Quando o movimento dos direitos humanos pressionou a favor de mecanismos de justiça de transição, ele “expôs o perfil do Direito e das instituições jurídicas da região, evidenciando que precisavam de atenção externa e de reformas internas. Assim sendo, ele preparou o caminho para a configuração do atual Estado de Direito na região” (Carothers, 2001, p. 5). Os principais promotores da reforma judicial na região reconhecem este reforço mútuo dos processos judiciais de direitos humanos e do Estado de Direito (Binder, 2006).

Processos judiciais relacionados especificamente a direitos humanos também podem ajudar a construir o Estado de Direito, como fizeram na Argentina. Os julgamentos das Juntas em 1985 na Argentina incentivaram “a descoberta da lei”, pois o cidadão comum começou a ver o sistema judiciário como um sistema mais viável e legítimo na medida em que ele poderia ser utilizado para responsabilizar os mais poderosos ex-dirigentes de seu país por violações de direitos humanos cometidas no passado (Smulovitz, 2002). O ingrediente mais importante de um sistema de Estado de Direito é a ideia de que ninguém está

acima da lei. Por tal razão, é difícil construir um sistema de Estado de Direito enquanto simultaneamente se ignoram graves e recentes violações dos direitos políticos e civis, e não responsabilizando por essas violações os devidos funcionários do governo — sejam eles de antigos regimes ou de governos ainda no poder. Evidentemente, os processos judiciais de direitos humanos não são o único meio de construção do Estado de Direito, mas os casos latino-americanos, nos quais o Estado de Direito tem se fortalecido ao mesmo tempo que ocorrem os julgamentos de direitos humanos na maioria dos países de transição, ilustram que é incorreto tratar os processos judiciais de direitos humanos e a construção do Estado de Direito como duas fases diferentes ou como processos mutuamente contraditórios.

Conclusões

Nossa pesquisa questiona alguns pressupostos básicos da literatura de transição, incluindo os argumentos de que os processos penais minam a democracia, que as decisões sobre tais processos devem ser feitas imediatamente após a transição ou eles nunca serão possíveis, e que escolhas sobre anistias e processos penais tomadas no período pós-transição provavelmente serão duráveis e estáveis. Temos demonstrado que a quantidade de processos judiciais de direitos humanos tem aumentado em todo o mundo, e muitos destes processos ocorrem em países que, pelo menos formalmente, concederam anistias. Normalmente os processos ocorrem décadas após a transição para a democracia e, não raro, em países que assinaram várias formas de anistia. Em outras palavras, os processos judiciais não são uma única opção escolhida no momento da transição, mas sim um processo contínuo que pode ocorrer a qualquer hora, frequentemente muitos anos após a transição. Assim, quando avaliamos o impacto dos processos judiciais, temos de olhar para o seu impacto a longo prazo e não apenas no frágil momento de transição.

Em segundo lugar, foi argumentado que os países devem obrigatoriamente escolher entre “verdade e justiça” e, em particular, que as comissões de verdade representam uma estratégia alternativa viável a julgamentos de direitos humanos. No entanto, mais uma vez, parece

que as estratégias de “verdade” (comissões de verdade) e “justiça” (julgamentos de direitos humanos) são mais inclinadas a caminharem juntas do que servirem como alternativas que se excluem mutuamente. Na América Latina todo país que utilizou comissões de verdade também realizou julgamentos de direitos humanos. Em outras palavras, mecanismos de justiça de transição não são uma escolha dicotômica, mas sim uma gama de opções contínua, e os países que escolhem uma opção estão mais propensos a optar também por outras. Na América Latina, os países que escolheram aplicar ambos os processos penais e as comissões de verdade parecem ter práticas de direitos humanos melhores do que países que optaram por utilizar menos alternativas.

A hipótese mais poderosa da literatura de transição inicial é a de que processos penais minam a democracia. Essa hipótese continuou tendo força até mesmo recentemente, em 1998, quando Pinochet foi preso em Londres e grande parte da população do Chile estava convencida de que o resultado disso seria um golpe. Mostramos que, pelo menos na América Latina, não há um único caso de um país onde a democracia tenha sido prejudicada em razão da escolha de realizar processos penais. Também não há evidência de que os processos levam à deterioração da situação dos direitos humanos. Pelo contrário, em catorze dos dezesseite casos de países latino-americanos que optaram por processos, os direitos humanos parecem ter melhorado.

Justamente no momento em que poderíamos pôr fim a algumas das alegações mais pessimistas da literatura de transição no que respecta à justiça de transição na América Latina, uma nova literatura de relações internacionais surgiu repetindo as mesmas alegações e acrescentando ainda hipóteses mais dramáticas sobre os perigos dos processos penais. Nossos dados mostraram também que alegações generalizadas feitas por estudiosos de segurança não são sustentadas adequadamente por provas empíricas da América Latina. Nossa análise mostra que, na América Latina, os defensores dos processos judiciais não promovem atrocidades inadvertidamente; que processos judiciais não aumentam as violações dos direitos humanos, agravam conflitos ou ameaçam a democracia; e que não está comprovado que anistas irão dissuadir futuros abusos dos direitos humanos. Nossos dados também mostram que no momento da transição os países latino-americanos não tiveram de fazer sequer

uma única escolha sobre justiça que fosse duradoura. Quase todos os países da região têm, ao longo do tempo, revisitado e revisito suas estratégias de justiça de transição. Os países não tiveram de escolher entre a verdade e a justiça. Pelo contrário, em muitas sociedades a situação tem sido a de “verdade parcial e justiça parcial” — onde foram realizados tanto comissões de verdade quanto processos judiciais de direitos humanos.

Uma questão levantada por este artigo é se existe algum tipo de característica que tornaria a América Latina uma exceção no sentido de fazer com que os processos judiciais tivessem aí impacto diferente do resto do mundo. Não podemos testar essa hipótese neste artigo, uma vez que lidamos apenas com casos latino-americanos. E no presente momento não podemos descartar a hipótese de que a América Latina é uma exceção, pois esta é uma região onde existe uma forte tradição do Estado de Direito e um forte regime regional de direitos humanos em comparação com outras regiões em desenvolvimento (Lutz & Sikkink, 2000). Contudo, notamos que a literatura de transição mais antiga estava focada na América Latina, e de forma alguma previu que a América Latina moderna seria uma exceção às tendências globais ou ao histórico da região. Os atuais críticos de relações internacionais *não imitam* seus argumentos no que diz respeito à região, e fazem declarações generalizadas sobre os perigos de processos judiciais em qualquer lugar do mundo. A leitura de seus artigos nos leva a crer que eles estão particularmente preocupados com as regiões atualmente atormentadas por guerras civis e insurreições, especialmente na África. Mas o seu argumento não é em nenhum momento enquadrado no que diz respeito à região, e casos da América Latina, como por exemplo El Salvador, são utilizados para reforçar suas alegações (Snyder & Vinjanuri, 2003-2004). Embora seja possível que a América Latina seja uma região excepcional, é igualmente possível que os céuticos dos processos judiciais tenham baseado seus argumentos em alguns casos contundentes, mas que ainda não estavam resolvidos. Assim como a assustadora, porém fracassada, tentativa de golpe na Argentina guiou alguns dos primeiros críticos pessimistas de literatura de transição, o fracasso da justiça internacional para atenuar o nacionalismo na Sérvia ou impedir a limpeza étnica no Kosovo ou para ajudar a pôr fim aos conflitos no Sudão e em Uganda podem servir de combustível para o atual ceticismo dos processos judiciais. E,

assim como a literatura de transição foi demasiado precipitada em suas decisões sobre a impossibilidade e inconveniência de julgamentos na América Latina, seria melhor aconselhar os atuais cétricos dos processos judiciais a acompanhar a situação na ex-Iugoslávia e em Uganda antes de saltarem para conclusões sobre os efeitos perigosos de julgamentos. Um benefício dos casos latino-americanos é que eles fornecem horizontes de mais tempo para avaliar os resultados, uma vez que mais tempo se passou desde a transição para a democracia.

Nossa investigação sugere que precisamos atentar mais à forma como as condições para processos judiciais mudam com o tempo. Mostramos que, embora os julgamentos tenham sido considerados impossíveis em muitos países imediatamente após transições, no decorrer do tempo as condições mudaram e tais processos se tornaram não apenas possíveis, mas prováveis. Isso também não foi previsto pelos cétricos. Pensamos que a argumentação que expomos aqui deverá incentivar os cétricos de processos judiciais a começar a delimitar os seus argumentos no que diz respeito à região e ao tempo — algo que não é feito atualmente.

Já é tempo de pôr falsas dicotomias para trás e começar um debate sobre a justiça de transição com mais nuances. As escolhas não são entre a verdade e a justiça, entre julgamentos e democracia, ou entre os idealistas e pragmáticos. Em vez disso, é muito mais interessante analisar em que condições os processos judiciais podem contribuir para melhorar os direitos humanos e reforçar o sistema do Estado de Direito, ou qual sequenciamento ou combinação judiciousa de mecanismos de justiça de transição podem ajudar a construir a democracia e a resolver conflitos.

Referências

- Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, 1997. Sección Tercera, Sumario 19/1997 Rollo de Sala 139/1997, Juzgado C. Instrucción Número 5 Sección Número 16/2005.
- Bass, Gary. *Stay the Hand of Vengeance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- Binder, Alberto M. Entrevista, Buenos Aires, 21 novembro, 2006.
- Carothers, Thomas. The Many Agendas of Rule of Law Reform in Latin America. In: Pilar Domingo & Rachel Sieder (eds.), *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: University of London (6-16), 2001.
- Cobban, Helena. Thinking Again: International Courts. *Foreign Policy* 153 (March/April): 22-28, 2006.
- Diamond, Larry. Can the Whole World Become Democratic? Democracy, Development, and International Politics. Manuscript, Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine, Paper 0305, 2003.
- Domingo, Pilar & Rachel Sieder. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform*. Londres: University of London, 2001.
- Goldsmith, Jack & Stephen D. Krasner. The Limits of Idealism. *Daedalus* 132(47): 47-63, 2003.
- Gonzalez, Monica. Arrestan a Pinochet, procesando como autor de secuestros y torturas. *Clarín*, 31 outubro, 2006.
- Guembe, Maria Jose & Helena Olea. No Justice, No Peace: Discussion of a Legal Framework Regarding the Demobilization of Non-State Armed Groups in Colombia. In: Rohl-Arriaza & Matiezcurrera (120-142), 2006.
- Hayner, Priscilla B. *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*. Nova York: Routledge, 2001.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.
- Jelin, Elizabeth. *State Repression and the Labors of Memory*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 2003.
- Lutz, Ellen & Kathryn Sikkink. International Human Rights Law and Practices in Latin America. *International Organization* 54(3): 633-659, 2000.
- . The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America. *Chicago Journal of International Law* 2(1): 1-34, 2000.
- Mendeloff, David. Truth-Seeking, Truth-Telling, and Postconflict Peacebuilding: Curb the Enthusiasm? *International Studies Review* 6(3): 355-380, 2004.
- O'Donnell, Guillermo & Philippe C. Schmitter. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1986.
- Pernas, Walter. Fiscalía Solicitará Prisión para Juan María Bordaberry. *Brecha*, 20 outubro 2006.
- Poe, Steven C.; Neal Tate & Linda Camp Keith. Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993. *International Studies Quarterly* 43(2): 291-313, 1999.
- Poe, Steven C.; Sabine C. Carey & Tanya Vazquez. How Are These Pictures Different? A Quantitative Comparison of the US State Department and Amnesty International Human Rights Reports. *Human Rights Quarterly* 23(3): 650-677, 2001.

- Rohr-Arriaza, Naomi. *The Pinochet Effect: Transnational Justice in the Age of Human Rights*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2005.
- Rohr-Arriaza, Naomi & Javier Mariezcurrena (eds.). *Transitional Justice in the Twenty-First Century: Beyond Truth Versus Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Sikink, Kathryn. Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outside Coalition. In: Donatella Della Porta & Sidney Tarrow (eds.). *Transnational Protest and Global Activism*. Nova York: Rowman and Littlefield (151-173), 2005.
- Silva, Emilio. *Las Fosas del Franco: crónica de un desagravio*. Madrid: Ediciones Temas de Hoy, 2005.
- Smith, Peter. Cycles of Electoral Democracy in Latin America 1900-2000. Center for Latin American Studies, University of California, Berkeley, Paper No. 6 (janeiro), 2004.
- Smulowitz, Catalina. The Discovery of Law: Political Consequences in the Argentine Case. In: Yves Dezalay & Bryant G. Garth (eds.). *Global Perspectives: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Ordo*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press (249-275), 2002.
- Snyder, Jack & Leslie Vinjamuri. Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice. *International Security* 28(3): 5-44, 2003/2004.
- Sriram, Chandra Lekha. Revolutions in Accountability: New Approaches to Past Abuses. *American University International Law Review* 19(2): 310-429, 2003.
- Tetlock, Phillip & Aaron Belkin (eds.). *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological, and Psychological Perspectives*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.
- Vertinsky, Horacio. *El túnel*. Buenos Aires: Planeta, 1995.
- Vinjamuri, Leslie & Jack Snyder. Advocacy and Scholarship in the Study of International War Crimes Tribunals and Transitional Justice. *Annual Review of Political Science* 7 (maio): 345-362, 2004.
- Zalaquett, Jose. Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints: The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Rights Violations. *Hastings Law Journal* 43 (agosto): 6-16, 1992.
- Confronting Human Rights Violations by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints. In: Neil J. Kritz (ed.). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol. 1: *General Considerations*. Washington, DC: United States Institute of Peace (3-31), 1995.

Direitos humanos e redemocratização na América Latina: uma reflexão sobre o caso brasileiro

Glenda Mezarobba
Universidade Estadual de Campinas

Refletir sobre direitos humanos e redemocratização na América Latina, à época em que se completam seis décadas da Declaração Universal, quase automaticamente nos remete às violações e crimes cometidos durante os regimes militares que tomaram o poder no continente, na segunda metade do século XX. A associação parece inevitável e será tratada neste texto em dois movimentos: o primeiro, de reconstrução de instrumentos e mecanismos, como a própria declaração, estabelecidos a partir do pós-guerra, na tentativa de se evitar a repetição da barbárie; e o segundo, voltado à análise de como o desenvolvimento desse arcabouço tem contribuído para o enfrentamento de tais legados de violência, mais especificamente a produzida pelo Estado brasileiro, entre 1964 e 1985. Como se sabe, foi com o fim da Segunda Guerra Mundial, e em consequência das atrocidades cometidas naquele conflito, que o mundo observaria o início de uma nova era na história dos direitos — ainda que as mudanças tenham começado a ser gestadas antes disso. Basta lembrar que ao final da Primeira Guerra fracassaram os julgamentos nacionais e, posteriormente, esse fracasso foi usado para explicar não apenas o ressurgimento de uma Alemanha agressiva. A falha de *accountability* também passou a ser considerada como uma das causas do insucesso na democratização do país. Tanto que a partir de 1946, com o julgamento de Nuremberg e os mecanismos de *accountability* sob controle dos Aliados, de nacional, a jurisdição passaria a internacional. Mais do que punir a Alemanha, naquela ocasião o que se