



JO-MARIE BURT

Jo-Marie Burt é professora associada de Ciência Política na Universidade George Mason, onde também atua como diretora de Estudos Latino-Americanos e codirige o *Center for Global Studies*. É autora de várias publicações sobre violência policial, direitos humanos e justiça de transição. Seu tema atual de pesquisa são os julgamentos envolvendo direitos humanos na América Latina. É diretora do Projeto Juízos por Violações de Direitos Humanos no Peru (www.rightsperu.net).



CASEY CAGLEY

Casey Cagley tem mestrado em Artes em Ciência Política pela Universidade George Mason e atualmente trabalha como pesquisador-adjunto no *Center for Global Studies* da mesma universidade. Seu tema de pesquisa envolve direitos humanos e governança, crimes violentos e corrupção na América Latina.

E-mail: cecagley@gmail.com

RESUMO

Nos últimos anos houve um crescimento significativo de leis em todo o mundo que protegem a liberdade de informação (LDI). Este artigo estuda o papel das leis de LDI em possibilitar que as sociedades investiguem atrocidades cometidas no passado e os obstáculos que elas enfrentam para fazê-lo. O foco é a experiência do acesso à informação no Peru, assim como as recentes obstruções ao acesso e a resposta de investigadores, juízes e organizações da sociedade civil.

Original em inglês. Traduzido por Daniela Sequeira.

Recebido em março de 2013. Aceito em maio de 2013.

PALAVRAS-CHAVE

Acesso à informação – Direitos humanos – Peru – Justiça transicional – *Accountability*



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.
Este artigo está disponível *online* em www.revistasur.org.

ACESSO À INFORMAÇÃO, ACESSO À JUSTIÇA: OS DESAFIOS DA *ACCOUNTABILITY* NO PERU

Jo-Marie Burt e Casey Cagley

1 Introdução

Nos últimos anos houve um crescimento expressivo no número de leis de proteção à liberdade de informação (LDI) (BANISAR, 2006; MENDEL, 2009; MICHENER, 2010). Essa explosão da legislação LDI aconteceu de forma rápida e, como resultado, os acadêmicos têm sido lentos para analisar as implicações teóricas de tal fenômeno. Surpreendentemente, pouco se sabe acerca dos fatores que levaram à promulgação de leis de LDI ou das variáveis que afetam os níveis da conformidade do Estado após tal promulgação. Talvez ainda mais importante seja o fato de que os efeitos das leis de LDI nas questões de governança, tais como corrupção e direitos humanos, ainda estão em debate.

Este artigo examinará o papel da legislação LDI em propiciar que a sociedade busque a responsabilização pelas atrocidades cometidas no passado, bem como as dificuldades para fazê-lo. Enfocará majoritariamente a experiência peruana, em que o acesso à informação tem se mostrado decisivo na busca por justiça para atrocidades cometidas por agentes estatais durante o conflito armado no país, acesso que todavia tem sido restringido, principalmente nos últimos anos.¹ Esse tem sido um aspecto central na rejeição, pelo Judiciário, de muitos casos que envolvem violações de direitos humanos. Discutiremos algumas formas por meio das quais os agentes do Estado dificultaram o acesso à informação e, talvez não por coincidência, também o avanço no sentido de expor e julgar atrocidades do período mais sombrio do país.

O artigo se baseia em pesquisa conduzida pela autora principal sobre a situação dos processos criminais de casos de graves violações de direitos humanos no Peru, desde 2009. A pesquisa reúne dados de fontes variadas, entre elas o Ministério Público, a Defensoria, arquivos judiciais, arquivos de entidades de

Ver as notas deste texto a partir da página 99.

direitos humanos e a imprensa. Uma das primeiras descobertas foi a de que não havia, em nenhum órgão estatal ou mesmo privado, um registro central dos processos criminais em andamento sobre violações de direitos humanos. Como resultado, e mediante estreita colaboração com entidades de direitos humanos que representam as vítimas nesses casos,² a autora principal construiu uma base de dados com tais informações e compilou as sentenças dadas pelas cortes peruanas. Além disso, a autora tem assistido *in situ* muitas audiências, reuiu publicações, relatórios e artigos da imprensa não apenas sobre esses casos, como também sobre os procedimentos judiciais em geral, e entrevistou juízes, promotores e outros operadores do Direito, advogados de direitos humanos, sobreviventes e parentes de vítimas, além de observadores externos.³

O que essa pesquisa demonstra é que, desde o início da transição democrática, em 2000-2001, embora o Estado peruano tenha envidado importantes esforços para revelar a verdade e prover a justiça para milhares de vítimas de violações de direitos humanos cometidas pelo Estado, ainda há obstáculos significativos. O estudo focaliza um obstáculo em particular: a recusa do Estado peruano a garantir para todos o direito ao acesso a informações acerca de violações históricas de direitos humanos. O artigo termina com algumas conclusões amplas e recomendações acerca do livre exercício do direito à informação.

2 A evolução do acesso à informação

Em 1990, o direito de acesso à informação nem chegava a ser um conceito universalmente aceito. Nessa época, somente 13 países contavam com leis que

protegiam e institucionalizavam o direito de acesso às informações de Estado; entre os quais somente um país latino-americano.⁴ Em 2003, esse número havia mais do que triplicado, para 45. Essa onda de adoção de leis de LDI, também rotulada como “explosão” (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006) ou “revolução” (MENDEL, 2009), continua na segunda década do século XXI. Na esteira da promulgação de leis de acesso à informação em El Salvador (março de 2011) (TORRES, 2011) e no Brasil (novembro de 2011) (THE GLOBAL NETWORK OF FREEDOM OF INFORMATION ADVOCATES, 2011), mais de 90 países, sendo 13 na América Latina, contam hoje com leis que estabelecem um direito de acesso às informações do governo (ver imagem 1).

Embora a Colômbia tenha promulgado a primeira legislação LDI latino-americana

Imagem 1

Datas de Promulgação das Leis de Liberdade da Informação na América Latina



em meados da década de 1980, a onda de leis de acesso à informação da região teve início no princípio de 2002, com a promulgação de leis no México, Panamá e Peru. Em 2004, eles foram acompanhados pelo Equador e pela República Dominicana. Honduras, em 2006, Nicarágua, em 2007, Guatemala, Chile e Uruguai, em 2008, e Brasil e El Salvador, em 2011, também se juntaram ao grupo de países com legislação LDI. Embora a Argentina não tenha conseguido aprovar uma lei semelhante, o Decreto Legislativo 1172, aprovado em 2003, prevê o acesso à informação para o ramo executivo do governo.

Ao mesmo tempo que os parlamentos nacionais mobilizaram-se rumo à institucionalização do acesso à informação, o direito internacional, particularmente no sistema interamericano, produziu importante jurisprudência que apoia essa evolução. Em 2006, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) decidiu, no caso *Claude Reyes vs. Chile*, que o governo do Chile havia violado o direito da *Fundación Terram*, uma ONG ambientalista, de ter acesso à informação a respeito de uma importante operação de desmatamento naquele país.⁶ Essa decisão representou o primeiro “reconhecimento de um tribunal internacional a um direito básico de acesso a informações do governo como parte do direito à liberdade de expressão” (OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, 2009).⁷

Mack Chang vs. Guatemala, um caso de 2003 julgado pela Corte Interamericana alguns anos antes do caso Reyes, estabelecera fortes limitações à capacidade do Estado de restringir o acesso à informação. A Corte decidiu que:

Em casos de violações de direitos humanos, os agentes estatais não podem se valer de mecanismos como sigilo oficial ou confidencialidade de informação, ou razões de interesse público ou segurança nacional, para se recusar a fornecer as informações requisitadas pelas autoridades judiciais ou administrativas em relação a uma investigação ou procedimento em curso.

(INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2006).

Em outras palavras, as informações relacionadas aos julgamentos de graves abusos de direitos humanos não podem ser retidas sob a justificativa de segurança nacional.

Mais recentemente, a CIDH condenou o Brasil no caso *Gomes Lund vs. Brasil* (Guerrilha do Araguaia). Nesse caso, a Corte decidiu que a recusa do Brasil em fornecer informações acerca do paradeiro de um grande número de guerrilheiros de esquerda, desaparecidos durante a ditadura militar no país (1964-1985), violava o direito à informação, consagrado no artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos. A corte foi além nesse caso, afirmando na sentença que o Brasil havia também violado a “obrigação de investigar”, de dar “acesso à Corte”, e, mais importante, que a lei de anistia brasileira é “incompatível com a Convenção Americana e nula de pleno direito” (OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, 2010).⁸

Esses casos ajudam a ilustrar as definições e conceitos em evolução e por trás da liberdade de informação. Toby Mendel sustenta que o termo “liberdade

de informação” está sendo rapidamente substituído por “direito à informação” entre ativistas e membros dos governos. Como exemplo, ele cita a lei de liberdade da informação da Índia, de 2005, que expressa o “direito” à informação já no título (A Lei do Direito à Informação) (MENDEL, 2008; MENDEL 2009, p. 3). Curiosamente, o relatório da *Inter-American Dialogue* sobre uma conferência de 2002 a respeito do acesso à informação nas Américas sustenta que o acesso é mais bem compreendido não como um direito “humano” individual, mas como uma questão de interesse público “um pré-requisito para a democracia, o debate aberto e a prestação de contas do governo” (INTER-AMERICAN DIALOGUE, 2004, p. 13). Outros (ACKERMAN; SANDOVAL-BALLESTEROS, 2005) reconhecem um discurso crescente acerca da liberdade de informação como liberdades positivas, e não negativas. Em outras palavras, em vez de entender a liberdade da informação como uma liberdade *em relação à* censura e *ao* controle, devemos compreendê-la como uma liberdade *para* atingir um objetivo específico – saber sobre o destino de um ente querido ou sobre o envolvimento de um antigo general em crimes contra a humanidade, por exemplo.

O que essa escola de pensamento oferece é uma conceituação do direito à informação amparada em termos de direitos civis e políticos mais consagrados ou amplamente reconhecidos. Os casos *Claude Reyes vs. Chile* e *Gomes Lund vs. Brazil*, mencionados acima, sustentam que o acesso à informação deva ser garantido como um ingrediente necessário a outros direitos consagrados no direito internacional: a saber, o direito à liberdade de expressão e o direito à participação, previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos. Alasdair Roberts aprofunda essa linha de pensamento ao considerar o direito de acesso à informação à luz da disseminação do “pluralismo estrutural” no governo (ROBERTS, 2001). Para resumir o argumento, a contínua delegação de funções governamentais a empresas e outras organizações não-governamentais poderia se impor como um desafio à capacidade de o “direito” à informação resultar em acesso à informação em si, a não ser que seja baseado em outros direitos: os direitos à liberdade de expressão e à participação, que têm mais amparo nas leis e nas constituições das Américas. No caso do Peru, como explicaremos abaixo, o direito de acessar informações públicas é articulado tanto como um direito em si e de si mesmo, quanto como um direito implícito e inerente ao exercício de outros direitos constitucionais.

3 A queda de Fujimori e a criação do sistema de acesso à informação no Peru

A questão de como definir e operacionalizar o conceito de um direito de acesso às informações públicas tem especial relevância em contextos pós-conflito, como o Peru. Entre 1980 e 2000, o país foi assolado por um devastador conflito armado interno, envolvendo o Estado e dois grupos rebeldes (o maoísta Sendero Luminoso e o mais tradicional Movimento Revolucionário Tupac Amaru, ou MRTA). Esse conflito resultou em aproximadamente 70.000 mortes, concentradas basicamente em comunidades rurais indígenas.⁹ Após a dramática derrubada do governo

do presidente Alberto Fujimori, no ano 2000, o país iniciou um processo de transição, objetivando restabelecer a governança democrática e adotando importantes mecanismos de justiça transicional para investigar o legado de violência. Como veremos, julgamentos criminais de casos de abusos massivos de direitos humanos desempenharam um papel relevante nesse processo.

Após dez anos do governo autoritário de Alberto Fujimori, o regime caiu em novembro de 2000, depois de um grave escândalo de corrupção que levou o ex-presidente a fugir para o Japão, de onde enviou sua renúncia por *fax*. Já no contexto da transição democrática de Valentin Paniagua (novembro de 2000 a julho de 2001) e logo depois com Alejandro Toledo (2001-2006), o governo peruano fez um esforço conjunto para se distanciar das tendências autoritárias da década anterior e para consolidar a democracia nascente. Isso incluiu, entre outras medidas, a reforma das instituições eleitorais do Peru, bem como do Judiciário (que tinha sido completamente politizado durante o período de Fujimori) – reinserindo o país no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos (Fujimori havia retirado o Peru após sucessivas decisões desfavoráveis em questões de direitos humanos) –, a criação de uma Comissão da Verdade para examinar violações de direitos humanos cometidas durante o conflito de 20 anos, e novas medidas para ampliar a transparência do governo.

Entre essas medidas, estava o importante compromisso com a transparência e com a imparcialidade, que levou ao desenvolvimento da Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública (que chamaremos de Lei de Transparência). A Lei de Transparência estabeleceu importantes passos para institucionalizar e proteger o direito de acesso à informação, consagrado na Constituição de 1993. O artigo 2 (parágrafo 5º) da Constituição afirma: “Todas as pessoas têm o direito de: [...] solicitar informações de que necessitem, sem revelar o motivo, e receber essa informação de qualquer órgão público, no prazo estabelecido por lei, a um custo razoável” (PERÚ, [1993], 2005).

A Lei de Transparência, aprovada em 2002, determina que qualquer documentação financiada pela população é considerada informação pública e, portanto, deve ser acessível a ela.¹⁰ Também prevê a publicação proativa por parte do Estado, inclusive na Internet, de informações sobre orçamento, registros de licitações e informações sobre as atividades oficiais, entre outros. Os cidadãos podem requisitar informações a qualquer órgão do governo ou entidade privada que preste serviços públicos ou receba dinheiro público. É importante ressaltar que o artigo 15 da Lei de Transparência exclui especificamente as informações relativas a violações de direitos humanos de qualquer tipo de confidencialidade por qualquer motivo que seja: “*No se considerará como información clasificada, la relacionada a la violación de derechos humanos o de las Convenciones de Ginebra de 1949 realizada en cualquier circunstancia, por cualquier persona*” (PERÚ, 2003).¹¹ A lei peruana estipula que os órgãos requeridos respondam às solicitações em sete dias úteis.

O processo de recurso para os pedidos de informação negados prevê um procedimento interno, mas não um externo. Em outras palavras, embora os petionários possam apelar a uma instância superior dentro do órgão em que

o pedido foi feito, a lei não prevê um órgão independente com a capacidade e a autoridade para julgar esses casos. Apesar de a Defensoria peruana investigar os casos de não-conformidade, ela não tem poderes decisórios. Esses casos devem ser levados ao Judiciário por meio de *habeas data*.

A lei peruana não exige que órgãos do governo prestem assistência aos petionários que dela necessitem. Isso afeta as pessoas com limitações ou deficiências, bem como aqueles cuja primeira língua não é o espanhol, uma população considerável no Peru. A falta de uma comissão de supervisão independente, como o Instituto Federal do México para o Acesso à Informação, torna os procedimentos recursais ainda mais complicados e, provavelmente, dificulta o desenvolvimento de uma cultura de transparência. Isso é especialmente verdadeiro quando se considera a natureza abrangente das informações excluídas por lei, divididas em três níveis. Primeiro, a informação “ultrassecreta”, contemplada no artigo 15, que geralmente compreende informações militares e de inteligência. Informação “reservada”, assim considerada no artigo 16, envolve as informações relativas aos sistemas da polícia e da justiça. Finalmente, a informação “secreta”, prevista no artigo 17, abrange um amplo leque de exceções, incluindo todas as informações protegidas por um ato do Congresso ou pela Constituição. Em resposta, a Defensoria propôs a criação de uma comissão de supervisão independente em 2013. Esta iniciativa foi recebida com entusiasmo pela sociedade civil.¹²

4 O advento dos julgamentos de direitos humanos após o governo Fujimori¹³

Tal como aconteceu com o processo de consolidação da democracia no Peru, os primeiros processos criminais por violações de direitos humanos começaram sobre as ruínas do regime de Fujimori. Em março de 2001, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou a responsabilidade do Estado pela morte de 15 pessoas em Barrios Altos, bairro da capital Lima, em 1991, e ordenou uma investigação sobre o crime, bem como o julgamento e a punição dos responsáveis. Como parte da decisão Barrios Altos, a Corte Interamericana considerou nulas as leis de anistia do Peru, promulgadas em 1995, abrindo caminho para algumas das primeiras denúncias relacionadas a abusos de direitos humanos durante os 20 anos de conflito interno.

Logo após a decisão da Corte Interamericana, o presidente interino Valentin Paniagua anunciou a criação da Comissão da Verdade e Reconciliação (CVR). A CVR foi dotada de um amplo mandato para investigar e para fornecer uma memória oficial do conflito interno. Além disso, a CVR estabeleceu uma divisão judicial para investigar violações dos direitos humanos e encaminhar casos ao Judiciário para providências criminais. Como parte do relatório final, divulgado em 2003, a CVR entregou mais de 47 casos às autoridades judiciais para que fossem abertos processos criminais. Embora alguns desses casos implicassem líderes dos dois grupos rebeldes, a maior parte envolvia agentes do Estado, que até então não tinham sido processados ou punidos por esses crimes.

Como parte de suas extensas recomendações, a CVR instou o governo a criar um sistema especial de promotorias e tribunais para julgar os casos de direitos humanos. O desenvolvimento desse novo sistema foi lento, consolidando-se somente no final de 2004, início de 2005. Hoje, sete promotorias especiais operam em jurisdições chave (duas em Lima, duas em Ayacucho e uma em Huancavelica, Huanuco e Junín) e vários tribunais também foram criados, embora uma instrução da Suprema Corte segundo a qual todos os casos em que houvesse dois ou mais réus deveriam ser transferidos para Lima tenha levado a maioria dos casos a serem julgados pelo Tribunal Penal Especial (Sala Penal Nacional), em Lima. As primeiras decisões sobre casos de violações dos direitos humanos foram proferidas em 2006.

Nos primeiros anos, o sistema especial para investigar e processar violações de direitos humanos emitiu várias decisões em alguns casos emblemáticos. Em um dos primeiros vereditos – o caso do estudante desaparecido Ernesto Castillo Paez –, quatro policiais foram condenados e o crime de desaparecimento forçado foi reconhecido como crime contra a humanidade. O caso mais conhecido no Peru foi, sem dúvida, o julgamento do ex-presidente Fujimori. Extraditado do Chile em setembro de 2007, o ex-presidente foi levado a julgamento no final daquele ano e em abril de 2009 foi condenado a 25 anos de prisão por uma série de graves violações de direitos humanos que, segundo os juízes do caso, constituem crimes contra a humanidade no direito internacional (BURT, 2009; AMBOS, 2011).¹⁴

A autora principal acompanhou de perto o julgamento de Fujimori e após a sua conclusão começou a desenvolver um projeto colaborativo com organizações locais de direitos humanos para analisar a situação de outros casos com julgamentos pendentes e que tivessem resultado dos vinte anos de conflito armado interno. A *Defensoría del Pueblo* (Defensoria) monitora os 47 casos que a CVR recomendou que fossem julgados criminalmente, além de 12 outros, mas as evidências empíricas sugerem não apenas que o número de casos é muito maior, mas que pouco se sabe sobre a evolução das investigações criminais em andamento, bem como sobre os julgamentos. Em parceria com ONG peruanas de direitos humanos, o autor desenvolveu um banco de dados com casos em andamento, baseado em informações das próprias ONGs, do Ministério Público e da Defensoria, para melhor compreender a situação das investigações criminais e dos julgamentos. Essa ação se tornou mais urgente em 2010, após sucessivas absolvições controversas do Tribunal Penal Nacional, além de esforços contínuos para impor uma nova lei de anistia e encerrar os processos criminais, bem como evidências empíricas que sugeriam interferências políticas nos processos judiciais.

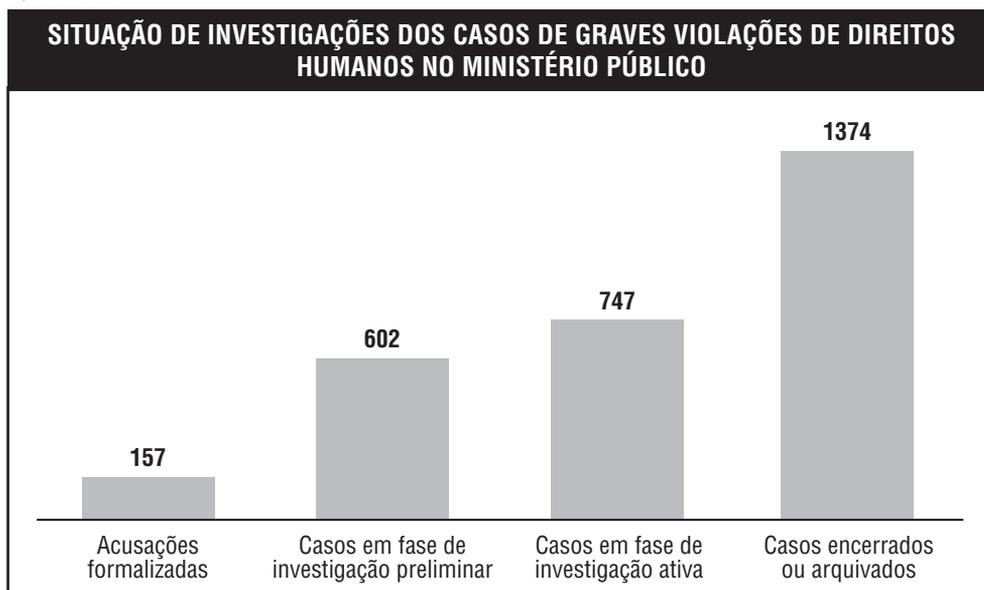
Em resumo, os resultados da pesquisa indicam que o universo de casos é muito maior do que o esperado (2.880 denúncias levadas ao conhecimento do Ministério Público), com avanços muito mais lentos do que se imaginava (o Ministério Público formalizou acusações em apenas 157 casos, ou seja, 5% do total); um grande número de casos permanece em fase de investigação preliminar (602) ou de investigação ativa (747) (47%), e um número significativo de casos, 1.374 ou 48%, – foram encerrados ou arquivados, muitos devido à falta de informações suficientes sobre a identidade dos autores, de acordo com entrevistas

com funcionários do Ministério Público (ver Quadro 1). Em relação às sentenças, um número expressivo de decisões resultou em absolvições, algumas das quais dadas de forma muito discreta (dos 50 vereditos identificados até o presente artigo, 20 resultaram na condenação de um ou mais réus,¹⁵ enquanto nos outros 30 todos os réus foram absolvidos), apesar de um número expressivo dessas decisões ter sido anulada em sede recursal, pela Suprema Corte, o que levou esses casos a novos julgamentos.¹⁶ O número total de indivíduos absolvidos é muito maior do que o de condenados (133 absolvidos e 66 condenados até hoje).¹⁷

As organizações de direitos humanos têm criticado duramente várias destas sentenças, sugerindo que as autoridades judiciais estão deixando de examinar corretamente evidências chave, ignorando o direito internacional e até mesmo sentenças anteriores proferidas por tribunais peruanos (RIVERA, 2009, 2012). Por exemplo, ao mesmo tempo que a sentença de Fujimori estabelece que em casos de direitos humanos é improvável que existam ordens escritas e que, portanto, as evidências circunstanciais podem ser utilizadas para fundamentar condenações, o Tribunal Penal Nacional decidiu em casos recentes que, como não existia nenhuma ordem escrita (ou intelectual), a autoria indireta não poderia ser estabelecida, levando à absolvições de oficiais militares em posição de comando. Além disso, embora o veredito sobre Fujimori valide as conclusões da Comissão da Verdade e Reconciliação peruana de que houve violações sistemáticas dos direitos humanos em determinados locais e em certos momentos, decisões recentes do Tribunal Penal Nacional não levam em consideração tais conclusões e afirmam que os massacres e outras violações dos direitos humanos eram meros “excessos” cometidos por militares de baixa patente, o que também contribuiu para justificar a absolvição de comandantes em muitos casos.

Há mais de uma dúzia de processos em julgamento no momento. Alguns

Quadro 1



Fonte: Dados fornecidos pela *Fiscalía Coordinadora del Ministerio Público*, quadro elaborado pela autora. Novembro, 2012.

deles envolvem casos muito emblemáticos, como o massacre de 69 camponeses, na maioria mulheres, idosos e mais de 20 crianças, ocorrido em Accomarca, no ano de 1985; o caso de prisões arbitrárias, torturas e desaparecimentos forçados na base militar de Los Cabitos, em Ayacucho; o caso contra o “Agente Carrión”, o agente de inteligência Fabio Urquizo Ayma, cujo diário pessoal foi descoberto após sua prisão, em 2001, e no qual ele descreve o seu envolvimento no assassinato de 14 pessoas, entre elas o jornalista Luis Morales Ortega e a ex-prefeita de Huamanga, Leonor Zamora; bem como o julgamento do massacre de 15 pessoas que aconteceu em Santa Barbara no ano de 1991.

Assim, embora alguns casos importantes tenham sido julgados com bons resultados e sentenças relevantes tenham sido proferidas, há outras tendências preocupantes no Peru. Dez anos após a publicação do relatório final do CVR e sua recomendação de processar graves violações de direitos humanos, o ritmo e o avanço das investigações feitas pelo Ministério Público são excessivamente morosos e, em alguns casos, parecem paralisados; um número bem reduzido de acusações contra supostos autores tem sido proferido se comparados ao número total de casos, e quase metade de todas as denúncias foram arquivadas. Uma vez que a acusação é proposta, o Judiciário deverá conduzir sua própria investigação antes de avançar para a fase do julgamento público; geralmente há longos atrasos neste estágio, por vezes de anos, e uma vez que os casos vão à julgamento público a espera é penosamente lenta. Por exemplo, o julgamento de Accomarca começou em novembro de 2010 e não há previsões de ser concluído até algum momento de 2014. Finalmente, as sucessivas absolvições nos últimos anos geraram duras críticas aos tribunais que julgam os casos de violações de direitos humanos.¹⁸

5 A obstrução no acesso à informação em julgamentos de direitos humanos

Embora o desenvolvimento da lei de transparência no Peru tenha sido impressionante no papel, o grau de transparência real do país, especialmente nos casos que envolvem violações de direitos humanos, é sofrível. Os grupos e indivíduos que acompanham o cumprimento das normas e regulamentações da transparência no país revelam um quadro preocupante. O *Instituto de Prensa y Sociedad* (Instituto de Imprensa e Sociedade), uma organização da sociedade civil, declarou que meros 17% dos mais de 40.000 pedidos de informação protocolados obtiveram resposta (esse número diz respeito a todas as solicitações em todos os órgãos) no primeiro ano da lei. Entretanto, 68% dos pedidos estavam incompletos ou não cumpriam o prazo da lei, e 32% dos pedidos, que atendiam plenamente aos requisitos, ficaram sem resposta (MENDEL, 2008).

A cultura de transparência é particularmente fraca no Ministério da Defesa, nas Forças Armadas, na Polícia Nacional e no Ministério do Interior. Isso é desfavorável no caso de investigações sobre violações de direitos humanos cometidas no passado, já que a grande maioria dos investigados trabalha ou trabalhou nesses órgãos.¹⁹

Os problemas resultantes dessas obstruções nos próprios órgãos podem

ser classificados em três categorias. Em primeiro lugar, os casos que envolvem membros das forças armadas peruanas (a grande maioria), uma vez que os membros do Ministério Público e os investigadores não recebem informações importantes para identificar os responsáveis por violações de direitos humanos. O Ministério Público costuma procurar os seguintes tipos de informações. Os nomes dos chefes das bases militares que operavam em áreas em estado de emergência; os nomes das pessoas que trabalharam nessas bases militares, além das folhas de serviço militar, avaliações anuais e para promoção; documentos relativos às operações militares, envios de patrulhas militares e listas de detidos; e manuais, instruções, relatórios de inteligência e outros documentos produzidos para orientar a condução de operações contra os rebeldes. Em segundo lugar, em casos nos quais a identidade dos suspeitos foi estabelecida, juízes e promotores se deparam com atrasos e obstruções desnecessárias para receber as declarações do acusado. Por fim, quando as respostas são recebidas, elas são geralmente “insatisfatórias”, pois demoram desnecessariamente a chegar, são incompletas ou vêm sob a forma de negativas baseadas em alegações inconsistentes (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2005, p. 149).

De acordo com o *Fiscal Coordinador de las Fiscalías Superiores y Penales*, Víctor Cubas Villanueva (Procurador-Geral das Unidades do Ministério Público Superior e Criminal), o principal motivo pelo qual os casos de violação de direitos humanos sob investigação têm sido encerrados é a insuficiência de informações que permitam a identificação dos supostos autores. Ele argumentou que a falta de informações é o resultado direto das constantes negativas, por parte das Forças Armadas e do Ministério da Defesa, em fornecer tais informações aos investigadores, ou à sua alegação de que essas informações não existem.²⁰ Em um esforço para resolver esse impasse, comissões compostas por representantes do Ministério Público, do Ministério da Defesa e da Defensoria foram formadas em duas ocasiões distintas, mas não houve nenhuma mudança no quadro.²¹

Vários relatórios publicados pela Defensoria destacam que, na maioria dos casos, os pedidos de informações sobre os militares ou policiais envolvidos em denúncias de violações de direitos humanos não foram recebidos em tempo hábil ou que os juízes foram informados “que [...] eles não têm tais informações ou arquivos ou que foram queimados ou destruídos” (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2004, p. 85). Afirmações semelhantes são costumeiramente usadas para negar o acesso às informações relativas a violações de direitos humanos, apesar das várias barreiras legais a tal comportamento. Isso inclui a *Ley de Defensa, Conservación, e Incremento del Patrimonio Documental de la Nación* (Lei para Proteger, Conservar e Promover o Patrimônio Documental da Nação), de 1972, e a *Ley de Sistema Nacional de Archivos* (Lei de Sistema Nacional de Arquivos, de 1991).²²

Os efeitos de tal obstrução foram confirmados em inúmeras entrevistas com os promotores que investigam casos de violação de direitos humanos, principalmente em Lima e Ayacucho, conduzidas pela autora principal ao longo de vários anos. A incapacidade de acessar informações sobre quem servia em qual quartel, ou para obter informações específicas sobre instruções ou ordens de operações militares afetou imensamente a capacidade dos promotores para

identificar os supostos autores, levando ao encerramento dos processos. Em uma entrevista, um promotor mostrou à autora principal uma pilha de *fojas de servicio*, ou folhas de serviço de militares sob investigação por violações de direitos humanos. Durante o governo de Toledo, esses formulários eram frequentemente fornecidos aos investigadores que os pediam, o que lhes permitiu começar a árdua tarefa de tentar reconstruir cadeias de comando, identificar quais militares participaram de operações específicas ou estavam alocados em quais bases militares, etc. No entanto, a partir de 2006 – o que coincidiu com a ampla retirada de apoio governamental às investigações criminais sobre violações de direitos humanos –, até esses documentos foram negados aos investigadores.

O caso dos 123 camponeses assassinados em 1984, em Putis, na região de Ayacucho, ajuda a demonstrar a natureza da obstrução do acesso à informação e suas implicações na acusação de graves violações de direitos humanos no Peru. Os juízes têm sido informados repetidamente que não existem dados sobre indivíduos que serviram na unidade do Exército em questão: “*no existe documentación alguna que permita identificar al personal militar que prestó servicios en la Base Militar de Putis*” (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2008, p. 138).²³

Como resultado – e apesar da cuidadosa reunião de evidências forenses e depoimentos de testemunhas e das famílias (a equipe peruana de antropologia forense recuperou 92 corpos de túmulos clandestinos em Putis) –, esse caso permaneceu sob investigação preliminar por mais de dez anos. Embora o Ministério Público tenha feito uma acusação formal, até novembro de 2011 a data do julgamento ainda não tinha sido definida. Os acusados são militares do alto escalão tidos como os autores intelectuais do crime, mas os autores imediatos permanecem não identificados. O Ministério da Defesa continua a afirmar que não existe qualquer informação sobre esse caso ou sobre aqueles que dele podem ter participado. Em 2009, o Ministério da Defesa, Rafael Rey Rey, afirmou que ele e seu predecessor, Antero Flores Aráoz, buscaram ativamente por informações sobre o caso Putis sem encontrarem nada; no entanto, ele jamais forneceu evidências desta suposta busca, como foi conduzida e suas conclusões específicas.²⁴

É importante ressaltar, no entanto, que o Exército peruano elaborou, em 2010, um documento intitulado “Em honra da Verdade” (*En Honor a la Verdad*), que, entre outras coisas, incluiu referências a documentos, tais como estudos e critérios militares para operações de combate a subversivos, registros militares anuais, relatórios de inteligência e folhas de serviço. Nesse relatório, a Comissão Permanente de História Militar cita documentos do Arquivo Central do Exército, tais como registros anuais, que mostram as operações e as informações sobre membros do Exército que trabalharam durante esse período, cujos testemunhos integram a publicação. Muitos desses documentos são semelhantes aos que foram solicitados várias vezes pelos investigadores, advogados de direitos humanos, juízes e promotores de justiça, e continuam a ser negados. A citação de tal documentação desmente as repetidas afirmações do Ministério da Defesa de que a informação não existia ou que tinha sido perdida ou destruída (ASOCIACIÓN PRO-DERECOS HUMANOS, 2012).

As negativas alegando a inexistência de registros são dadas repetidamente aos pedidos de informação dirigidos ao Estado peruano. No entanto, tais respostas não estão em conformidade com as obrigações legais do Estado de fornecer uma investigação independente e abrangente acerca de toda e qualquer destruição de registros, de tornar tais conclusões públicas, de punir os responsáveis pela destruição ilegal de registros, de envidar esforços concretos para recuperar ou reproduzir documentos relevantes e de fornecer uma descrição detalhada das medidas tomadas para atingir tais objetivos.²⁵

A Defensoria documentou inúmeros outros casos que não evoluíram devido à recusa, por parte dos militares, em fornecer informações, e que ainda não foram levados a julgamento. Por exemplo, o desaparecimento do ativista de direitos humanos Anjo Escobar, que está sob investigação desde outubro de 2002, ainda deve ser levado a julgamento. Escobar foi detido em uma base militar, em Huancavelica, mas nenhuma informação foi fornecida ao Ministério Público sobre a identidade daqueles que estavam a serviço na base. Como resultado, o caso não avançou (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2008, p. 160). No caso do massacre de 16 camponeses nas Chumbivilcas, em 1990, as informações solicitadas sobre a patrulha militar de plantão na hora do massacre, na região, foram negadas por autoridades militares, e o caso está sendo investigado desde fevereiro de 2004 (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2008, p. 156).

Outro exemplo ilustra um lamentável padrão de arquivamento dos casos de violações de direitos humanos devido à impossibilidade do Ministério Público de ter acesso às informações necessárias. Em junho de 1988, cinco homens foram encontrados mortos, pelos familiares, após terem sido detidos separadamente. Os corpos apresentavam sinais de ferimentos a bala, que sugeriam uma execução e apontavam para o envolvimento de membros da base militar local, em Churcampa. No entanto, em março de 2012, os investigadores do Ministério Público decidiram arquivar o caso, já que a recusa do Ministério da Defesa em fornecer informações os impediu de determinar a identidade dos envolvidos (ASOCIACIÓN PRO-DERECHOS HUMANOS, 2012).

Quando os juízes e promotores finalmente recebem respostas aos pedidos de informação, elas costumam ser insatisfatórias. Tais respostas muitas vezes referem-se aos pedidos de documentos e transcrições de comunicação, bem como documentos processuais e históricos relativos aos atos, em vez da identidade dos membros (embora, como discutimos acima, as mesmas desculpas muitas vezes são dadas em todas as negativas). Muitas negativas de informações acerca de indivíduos ou patrulhas específicas são justificadas com o argumento de que os registros relevantes foram destruídos “em conformidade com a regulamentação” (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2005, p. 149). Além de levantar a suspeita de quais registros indicam que os documentos em questão foram de fato destruídos (e por que eles nunca são fornecidos), a Defensoria redigiu o próprio regulamento que proíbe expressamente a destruição de tais registros (DEFENSORÍA DEL PUEBLO, 2005, p. 149). Portanto, é evidente que os promotores têm de lutar para obter cada pedaço de informação – seja a identificação de pessoas chave no caso, seja uma declaração em benefício do acusado, seja o esclarecimento de atividades

realizadas por um indivíduo ou uma patrulha específica – em todas as fases da investigação e do julgamento.

As alegações de que todos os documentos foram incinerados são comprovadamente falsas. Advogados e promotores confirmaram em entrevistas conduzidas pela autora principal que, em muitas ocasiões, os militares julgados comparecem em juízo com os documentos militares, incluindo as suas folhas de serviço. Uma juíza explicou que, em um caso que ela estava investigando – o caso Chilliutira, sobre a execução extrajudicial de quatro pessoas que estavam sendo transferidas para uma base militar em Puno, em 1991 –, o tribunal requisitou os arquivos do gabinete do inspetor militar que registrou o crime em 1992. As autoridades militares se recusaram a fornecer os arquivos ou os nomes daqueles que estavam a serviço na base à época, afirmando que tal informação não estava disponível. No entanto, a juíza observou que os réus em questão apresentaram suas folhas de serviço como parte de sua defesa ao tribunal.²⁶

O próprio Exército Peruano fez referência a vários documentos que seriam valiosos para os pesquisadores no relatório “Em Honra da Verdade”, incluindo relatórios militares anuais, relatórios de operações militares específicas e as anotações dos serviços de inteligência, entre outros. As alegações de que todos os registros foram destruídos revelam a intenção subjacente de impedir o acesso às informações em casos de graves violações de direitos humanos. Curiosamente, em vez de citar a prerrogativa de classificar as informações por motivos de segurança nacional, o Ministério da Defesa argumenta muitas vezes que as informações solicitadas não existem ou foram destruídas.

Finalmente, mais uma ilustração da obstrução de acesso à informação pública do Peru envolve um decreto legislativo aprovado em dezembro de 2012. O Decreto Lei n. 1129 contém um artigo (artigo 12) negando o acesso público a todas as informações relativas à segurança e à defesa nacional. Este é um desdobramento preocupante por vários motivos. Em primeiro lugar, embora a Lei de Transparência de 2002 contenha cláusulas de exclusão de determinadas informações relacionadas à segurança e defesa nacional, tais exclusões devem ser a exceções à regra. O decreto de 2012, no entanto, estabelece sigilo geral para a obtenção de informações relacionadas à segurança e à defesa nacional, sem prazo final. Em outras palavras, o segredo agora é a regra, e não deve haver exceções à regra.²⁷

A segunda preocupação diz respeito à aplicação de sigilo em questões de segurança e defesa nacional. De acordo com o Instituto Imprensa e Sociedade (*Instituto Prensa y Sociedad*), o decreto estabelece “uma obrigação de confidencialidade sobre a informação sigilosa nos termos do artigo 12, para *qualquer pessoa* que acesse essas informações por meio do exercício de suas funções ou posição” (INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD. 2012, grifo nosso).²⁸ Em outras palavras, dado que não há nenhuma indicação de que tais “funções ou posição” sejam exercidas a serviço do Estado, qualquer pessoa, inclusive jornalistas ou membros da sociedade civil, poderia ser acusada de revelar segredos nacionais no exercício de seu trabalho. A punição para tais ações pode chegar a 15 anos de prisão.

As normas contidas nesse preocupante decreto vão contra o compromisso

do Peru com a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, com a jurisprudência da Corte Interamericana e com a própria Constituição do Peru e a Lei da Transparência, todas as quais determinam uma postura de desobstrução. A Corte Interamericana tem articulado o princípio da “máxima divulgação”, que estabelece a premissa de que toda informação em poder das autoridades públicas deve ser acessível, com apenas algumas exceções (INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2006). Além disso, no caso *Mack Chang vs. Guatemala*, a Corte Interamericana determinou que, nos casos de graves violações de direitos humanos, a informação não pode ser negada por razões de segurança nacional. O Decreto 1129 viola claramente tanto o princípio da máxima divulgação quanto o de não exceção para os casos de grave violação de direitos humanos.

De acordo com o artigo 15 da Lei de Transparência peruana de 2002, as decisões sobre a possibilidade de divulgar informações relativas à defesa ou à segurança nacional devem ser feitas caso a caso, e as informações classificadas estão sujeitas a um período limitado (de cinco anos) de sigilo – partindo-se do princípio de que, se a informação não atende às diretrizes específicas que condicionam o sigilo, elas devem ser liberadas. Entretanto, em vez de manter o acesso livre como regra (algo que, em princípio, o Peru se esforçou para conseguir), o novo decreto estabelece o sigilo como base, e elimina exceções. Esta nova norma, combinada com a ameaça de processo contra jornalistas (e outros) que busquem acessar determinadas informações, tem como objetivo claro eximir da transparência os setores de defesa e segurança, e ilustra claramente o esforço do Estado peruano em obstruir o acesso à informação em casos de abuso de direitos humanos, bem como em outras áreas, como o setor de compras militares.

6 Conclusões

Embora a Lei de Transparência do Peru já seja mencionada em estudos há uma década, a situação do acesso à informação, descrita neste artigo, demonstra que a “cultura da transparência” que a Lei esperava criar está longe de ser realidade. E, apesar do imenso progresso em algumas áreas (como o retorno do país à democracia, restauração de eleições livres e justas, e o primeiro julgamento de um presidente democraticamente eleito por violações dos direitos humanos), muitos órgãos e ações do governo continuam protegidos pelo manto do sigilo.

No caso de julgamentos bem sucedidos, é importante ressaltar que as informações oficiais são geralmente obtidas por meios não oficiais. Por exemplo, no caso das investigações sobre o Grupo Colina, uma base militar responsável por mais de 50 assassinatos no estilo dos esquadrões da morte durante os anos de 1991 e 1992, as Forças Armadas não colaboraram com a revelação de documentos, mesmo quando os promotores as instaram a fazê-lo.²⁹ Como resposta, em 2002, a juíza Victoria Sanchez, após uma denúncia anônima sobre a localização de documentos relativos às atividades do Grupo Colina, realizou uma visita surpresa à sede da *Comandancia General del Ejército* e ao escritório do Serviço Nacional de Inteligência (SNI) e apreendeu registros que ela considerava essenciais para a investigação.³⁰

Graças a esses documentos, que incluíam ordens relativas à transferência de pessoal, logística e pagamentos – bem como às informações fornecidas por três oficiais militares de média patente que participaram das operações do Grupo Colina e que fizeram delação premiada³¹ –, as autoridades puderam determinar que o Grupo Colina fazia parte da estrutura militar formal e que dependia funcionalmente do SNI, além de reconstruir seu organograma e documentar as operações ao longo de dois anos. A extensa prova documental, neste caso, foi crucial para a condenação de vários autores materiais e intelectuais do massacre de Barrios Altos, bem como de desaparecimentos na Universidade La Cantuta, incluindo, entre outros, o antigo comandante do Exército, general Nicolas Hermoza Rios, o antigo chefe de espionagem, Vladimiro Montesinos, o antigo chefe do SNI, General Julio Salazar Monroe, e, por fim, o ex-presidente Fujimori.³² (Curiosamente, o Exército peruano continuou a negar a existência do Grupo Colina, mesmo após as condenações serem proferidas).

Tais histórias não devem se repetir. Elas aconteceram em um momento político particular, quando um novo governo de transição se comprometeu a investigar os atos do governo anterior. Além disso, como observou a juíza Sanchez, o ministro da Defesa era um civil e apoiou suas ações. Ademais, naquele momento histórico, os militares estavam enfraquecidos em razão do descontentamento público acerca de sua estreita ligação com o governo Fujimori e das denúncias críveis de corrupção. De alguma forma, as Forças Armadas encontraram um novo motivo para se reagrupar e reafirmar sua identidade institucional, a fim de proteger a compreensão de seu papel como “salvadores” da nação peruana em face da ameaça terrorista e de proteger alguns funcionários que atualmente são acusados de crimes contra os direitos humanos. Na realidade, desde 2002, nenhuma ação similar na tentativa de medir evidências documentais foi realizada. É muito frequente, nos dias de hoje, que os juízes solicitem informações com base nas investigações em curso, mas as entrevistas feitas pela autora principal com juízes que julgavam estes casos confirmam que as informações muitas vezes não são fornecidas, ou não estão disponíveis em sua totalidade.

Mais importante ainda, a capacidade de investigadores, juízes e do público de acessar a informação é afetada pela falta de centralização institucional e de aplicabilidade da lei. Nesta área, o Peru poderia aprender com o sistema de liberdade de informação mexicano, criado em 2002. O México desenvolveu duas vantagens importantes em seu sistema. Em primeiro lugar, a legislação criou uma interface centralizada simplificada – o Infomex.org – por meio da qual cidadãos e grupos podem solicitar informações e recorrer aos órgãos competentes. Em segundo lugar, o Instituto Federal de Acesso à Informação (o IFAI, que administra o Infomex.org) é um órgão independente dentro da administração pública federal que lida com recursos, capacita os funcionários públicos e a sociedade civil sobre a legislação de liberdade de informação, monitora o cumprimento, instrui os cidadãos e grupos e os estimula a acessar as informações.

O IFAI tem um bom histórico de resposta para os pedidos de informação e para as apelações às negativas iniciais. Os funcionários e membros do IFAI costumam ser acessíveis e são vistos como comprometidos com a promoção de

uma atmosfera de transparência (SOBEL et al., 2006). O desenho da instituição e seu processo orçamentário, vis-à-vis as agências executivas e legislativas do governo, permitem que tenha um alto grau de autonomia. O IFAI também capacita os funcionários públicos sobre a legislação de LDI e a regulamentação da transparência, sobre como oferecer acesso prévio à informação e como responder aos pedidos feitos por cidadãos e pela sociedade civil. Além disso, o IFAI analisa as negativas dos órgãos em prestar informações e é responsável por garantir que as informações descritas na legislação sejam fornecidas pelo órgão responsável.

O IFAI não tem como fazer cumprir suas ordens de transparência, embora tenha conseguido que os órgãos forneçam as informações solicitadas na maioria dos casos (SOBEL et al., 2006). Os pedidos de informação cuja liberação não pode ser por eles assegurada devem ser encaminhados como casos de não conformidade para o Ministério. Em 2005, apenas cinco casos foram encaminhados (OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 2006). Uma instituição semelhante, no Peru, contribuiria muito para a criação de uma cultura de transparência e de um padrão para o acesso à informação pública nos órgãos governamentais.

No entanto, mesmo uma instituição independente e capaz, semelhante ao IFAI do México, teria problemas para superar o maior obstáculo ao acesso a informações em casos de violações de direitos humanos no Peru: a falta de vontade política. Os desafios para o acesso do público à informação são muitos, como exemplificamos neste artigo. Além da obstrução nos vários níveis de governo, em órgãos chave que negam informações importantes a juízes e promotores, o acesso à informação no Peru está paralisado por uma miríade de restrições burocráticas e orçamentárias. No entanto, o desafio fundamental à criação de uma cultura ampla de transparência, e especificamente à utilização de importantes informações do governo nos casos de direitos humanos, refere-se à vontade política. Em um estudo comparativo sobre os obstáculos à implementação de sistemas de liberdade de informação na América Latina, o Centro de *Archivo y Acceso a la Información Pública* (CAinfo) observou que, embora:

“[...]uma boa parte das autoridades políticas e dos funcionários públicos no Peru considerem a transparência como uma parte simples de suas atribuições e não como um encargo ou um incômodo [...] a implementação de um sistema profissional de registro é prejudicado por [...] um ambiente culturalmente resistente a essa instituição nos setores militares e policiais

(CAinfo, 2011, p. 55).

Embora esteja fora do escopo deste artigo examinar integralmente a dinâmica política em jogo, é importante ressaltar que, com a eleição de Alan García para um segundo mandato presidencial, em 2006, uma aliança foi forjada entre García, seus colaboradores mais próximos e setores das forças armadas que tinham como interesse comum garantir impunidade para as violações dos direitos humanos. Massivas violações de direitos humanos aconteceram durante o primeiro governo de García (1985-1990), e não é impensável admitir que ele poderia ser responsabilizado por inúmeros crimes, como o massacre de Fronton, em 1986,

o massacre de Cayara, em 1988, ou uma sequência de assassinatos de líderes da oposição durante os últimos anos da década de 1980 sob responsabilidade do Comando Rodrigo Franco, um grupo paramilitar que teria operado dentro do Ministério do Interior e com a cobertura de seu colaborador político próximo, o então ministro do Interior, Agustín Mantilla³³ (Membros do Partido PARA que supostamente participaram também destas operações). Na corrida presidencial de 2006, García escolheu como seu vice-presidente o almirante aposentado da Marinha Luis Giampetri, que liderou os esforços para restabelecer o controle do governo sobre a prisão de Fronton, em 1986. Giampetri foi um ardoroso defensor dos militares ao longo de seu mandato como vice-presidente. Durante o governo de García, o Estado criou uma política de pagar a defesa dos militares acusados de violações dos direitos humanos, apesar de muitas vezes as próprias vítimas carecerem de representação, deixando-as em séria desvantagem.

Muitos foram os esforços para evitar futuros processos por violações de direitos humanos, durante o governo de García. Dois projetos de lei que concederiam anistia aos agentes do Estado, acusados de violações, foram apresentados em 2008, mas nenhum foi aprovado. Um Decreto Lei presidencial (D.L. 1097) que concedia anistia geral foi aprovado em 2010, mas foi recebido com forte oposição interna e internacional e acabou sendo revogado. No entanto, representantes do governo, desde o Executivo até o ministro da Defesa, atacaram frequentemente e veementemente organizações de direitos humanos que representam as vítimas nesses casos, bem como juízes e promotores, acusando-os de “perseguição política” das forças armadas. Em tal clima, fica evidente que há forças maiores em jogo, minando os esforços de vítimas, advogados, promotores e juízes para conseguir acesso à informação pública sobre violações de direitos humanos cometidas no passado.

Embora o discurso público sobre essas questões tenha sido atenuado desde a eleição de Ollanta Humala como presidente, sua própria condição de antigo oficial militar, também acusado de violações de direitos humanos (as acusações foram extintas depois que testemunhas retiraram seus depoimentos), gerou muita especulação sobre o que se poderia esperar em seu mandato. Por um lado, seu governo adotou medidas, como a Iniciativa de Governo Aberto, com bastante empenho, algo que é visto de forma positiva pelos defensores do direito à informação, mas, ao mesmo tempo, decretos lei, tais como o 1129 discutido acima, revelam que é difícil mudar hábitos arraigados. A cultura do sigilo, que subjaz à impunidade no Peru e em outros países da região, continua a ser um desafio permanente para o direito à informação e para o conjunto mais amplo de direitos que esse direito busca facilitar, inclusive o direito à verdade e o direito à justiça.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ACKERMAN, John; SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma. 2006. The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, v. 58, n. 1, p. 85-130, winter.
- AMBOS, Kai. 2011. The Fujimori Judgment. *Journal of International Criminal Justice*, v. 9, n. 1, p. 137-158, mar.
- ASOCIACIÓN PRO-DERECHOS HUMANOS (APRODEH). 2012. **Access to information in the investigation of Cases of Grave Human Rights Violations in Peru** Audience of the 144th Period of Ordinary Sessions. Inter-American Commission on Human Rights. 26 Mar.
- BANISAR, David. 2006. **Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World**. 30 November. Disponível em: <<http://freedominfo.org/regions/latin-america/peru/>>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.
- BURT, Jo-Marie. 2009. Guilty as charged: the trial of former President Alberto Fujimori for grave violations of rights human. *International Journal of Transitional Justice*, v. 3, n. 3, p. 384-405.
- _____. 2014 (forthcoming). “Rethinking Transitional Justice: The Paradoxes of Accountability Efforts in Postwar Peru.” In *Embracing Paradox: Human Rights in the Global Age*, Edited by Steven J. Stern and Scott Strauss (Madison: University of Wisconsin Press).
- CENTRO DE ARCHIVOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (CAinfo). 2011. **Venciendo la cultura de secreto: obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina**. Montevideo, Uruguay. Disponível em: <www.adc.org.ar/download.php?fileId=630>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.
- COLLINS, Cath, BALARDINI, Lorena; BURT, Jo-Marie. 2013. Mapping perpetrator prosecutions in Latin America. *International Journal of Transitional Justice*, v. 7, n. 1, p. 8-28.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2004. **A un año de la Comisión de la Verdad y Reconciliación**. Informe Defensorial n. 86. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo.
- _____. 2005. **A dos años de la Comisión de la Verdad y Reconciliación**. Informe Defensorial n. 97. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo.
- _____. 2006. **El difícil camino de la reconciliación: justicia y reparación para las víctimas de la violencia**. Informe Defensorial n. 112. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo.
- _____. 2007. **El Estado frente a las víctimas de la violencia: ¿Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia?** Informe Defensorial n. 128. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo.

- _____. 2008. **A cinco años de los procesos de reparación y justicia en el Perú: balance y desafíos de una tarea pendiente.** Informe Defensorial n. 139. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo.
- _____. 2011. **La actuación del Poder Judicial en el marco del proceso de judicialización de graves violaciones a derechos humanos.** Informe de Adjuntía no. 004-2011-DP/ADHPD. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo.
- INTER-AMERICAN DIALOGUE. 2004. **Access to Information in the Americas: a Project of the Inter-American Dialogue.** Conference Report. Disponible em: <<http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Access%20Report.pdf>>. Último acceso em: 1º Mar. 2013.
- INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD. 2012. **Comunicué**, December 10. Disponible em: <<http://www.ipys.org/comunicado/1478>>. Último acceso em: 1º Mar. 2013.
- LA REPÚBLICA. 2008. **Ejército no apoyó investigación a Colina.** 2008. La República, Lima, Perú, 07 outubro. Disponible em: <<http://www.larepublica.pe/07-10-2008/ejercito-no-apoyo-investigacion-colina>>. Último acceso em: 10 Mar. 2013.
- MENDEL, Toby. 2008. **Freedom of Information: a comparative legal survey.** United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization. Disponible em: <http://portal.unesco.org/ci/en/files/26159/12054862803freedom_information_en.pdf/freedom_information_en.pdf>. Último acceso em: 1º Mar. 2013.
- _____. 2009. **Right to information in Latin America: a comparative legal survey.** United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (Unesco). Disponible em: <<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/the-right-to-information-in-latin-america-a-comparative-legal-survey/>>. Último acceso em: 1º Mar. 2013.
- MICHENER, Robert Gregory. 2010. **The surrender of secrecy: explaining the emergence of strong access to public information laws in Latin America.** Thesis (PhD) – University of Texas at Austin University of Texas at Austin (UTexas), United States. Disponible em: <<http://gregmichener.com/Dissertation.html>>. Último acceso em: 1º Mar. 2013.
- OPEN SOCIETY FOUNDATIONS. 2006. **Transparency and silence: a survey of access to information laws and practices in 14 countries.** Disponible em: <[http:// www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparency_20060928.pdf)> Último acceso em: 1º Mar. 2013.
- _____. 2009. **Litigation Claude Reyes v. Chile. Democracy Demands “Maximum Disclosure” of Information.** 20 April. Disponible em: <<http://www.opensocietyfoundations.org/litigation/claude-reyes-v-chile>>. Último acceso em: 1º Mar. 2013.
- _____. 2010. **Litigation Gomes Lund v. Brazil. Brazil Fails to Prevent Impunity, Guarantee Right to Truth and Information.** 1 December. Disponible em: <[http:// www.opensocietyfoundations.org/litigation/gomes-lund-v-brazil](http://www.opensocietyfoundations.org/litigation/gomes-lund-v-brazil)>. Último acceso em: 1º Mar. 2013.
- PERÚ. 1972. **Decreto Ley N. 19414. Ley de Defensa, Conservación e Incremento del Patrimonio Documental de la Nación.** 16 de mayo. Disponible em: <<http://www.datosperu.org/tb-normas-legales-oficiales-2008-Mayo-21-05-2008-pagina-37.php>>. Último acceso em: 1º Mar. 2013.

- _____. 1991. **Ley N. 25323**, Ley del Sistema Nacional de Archivos. 11 de jun. Disponível em: <<http://www.datosperu.org/tb-normas-legales-oficiales-2000-Marzo-30-03-2000-pagina-35.php>>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.
- _____. Constituição [1993]. 2005. **Constitución Política del Perú 1993 con reformas hasta 2005**. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Peru/per93reforms05.html#titIcapI>>. Último acesso em: 01 Mar. 2013.
- _____. 2003. Ley N. 27806. Ley de transparencia y acceso a la información pública. **El Peruano**, Normas legales, p. 249373-4, Lima, jueves 7 de ago. Disponível em: <http://www.peru.gob.pe/normas/docs/LEY_27806.pdf>. Último acesso em: 1º Mar. 2013
- _____. 2010. Decreto Ley N. 1097. Regula la aplicación de normas procesales por delitos que implican violación de derechos humanos. **El Peruano**, Normas e Reglamentos, Lima, p. 424816-17. Disponível em: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/01097.pdf>>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.
- _____. 2011. Ministry of Defense. Procedimientos para el acceso, clasificación, reclasificación, desclasificación, Archivo y conservación de la información del sector defensa. Resolución Ministerial 392-2011 DE/SG del 28. Directiva General MN-008-2011MDSG-UAIP. Abril.
- _____. 2013. **Decreto Ley N. 1129**. Regula el Sistema de Defensa Nacional. **El Peruano**, Normas e Reglamentos, Lima, p. 492103-4, jueves 4 de abril. Disponível em: <[http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPlegcargen/coleccion00000.htm/tomo00402.htm/a%C3%B1o360760.htm/mes382638.htm/dia382977.htm/sector382982/sumilla382985.htm?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0#JD_DLEG1129](http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPlegcargen/coleccion00000.htm/tomo00402.htm/a%C3%B1o360760.htm/mes382638.htm/dia382977.htm/sector382982/sumilla382985.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0#JD_DLEG1129)>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.
- PERUVIAN TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION. 2003. **Final report**. Disponível em: <<http://www.cverdad.org.pe/ingles/ifinal/index.php>>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.
- RIVERA PAZ, Carlos. 2009. Los jefes no son responsables: Sala Penal Nacional emite vergonzosa sentencia en caso “Los Laureles”. **Revista Ideéle**, Lima, Perú, n. 199. Disponível em: <<http://www.revistaideele.com/archivo/node/553>>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.
- _____. 2012. **La sentencia del caso Barrios Altos**: el nuevo instrumento de la impunidad. Lima, 23 de julho. Disponível em: <<http://carlosrivera.lamula.pe/2012/07/23/la-sentencia-del-caso-barrios-altos-el-nuevo-instrumento-de-la-impunidad/carlosrivera>>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.
- ROBERTS, Alasdair. 2001. Structural pluralism and the right to information. **University of Toronto Law Journal**, v. 51, n. 3, p. 243-271.
- SOBEL, David L. et al. 2006. **The Federal Institute for Access to Information in Mexico and a Culture of Transparency**. Project for Global Communication Studies at the Annenberg School for Communication at the University of Pennsylvania. A report for the William and Flora Hewlett Foundation. Philadelphia, PA: Annbenberg School for Communication at the University of Pennsylvania.
- THE GLOBAL NETWORK OF FREEDOM OF INFORMATION ADVOCATES. 2011. **President Rouseff Signs Access to Information Law**. 21 November.

Disponível em: <<http://www.freedominfo.org/2011/11/president-rousseff-signs-access-to-information-law/>>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.

TORRES, Natalia. 2011. **El Salvador joins the list of FOI countries**. 11 Mar. Disponível em: <<http://www.freedominfo.org/2011/03/el-salvador-joins-the-list-of-foi-countries/>>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.

Jurisprudência

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS (IACHR). 2003. **Case of Mack Chang v. Guatemala**, Judgement of November 25.

_____. 2006. **Case of Claude Reyes v. Chile**, Judgment of September 19.

_____. 2010. **Case of Gomes Lund v. Brazil (Guerrilha do Araguaia)**, Judgment of November 24.

NOTAS

1. Este trabalho concentra-se em violações dos direitos humanos cometidas por agentes do Estado, que, segundo a Comissão da Verdade e Reconciliação peruana, constituem cerca de 37% do total de mortos durante o conflito armado interno, que durou 20 anos. Os julgamentos dos membros dos dois grupos rebeldes armados, Sendero Luminoso e MRTA, não estão sujeitos ao mesmo tipo de exigências em matéria de acesso à informação oficial, pois os acusados não são agentes estatais. Centenas de membros do Sendero Luminoso e do MRTA, incluindo os principais líderes de ambas as organizações, foram processados e estão atualmente cumprindo penas de prisão de durações distintas. lideranças Os líderes foram condenados à prisão perpétua.

2. Este projeto, que se desenvolveu em paralelo e com insumos fornecidos por projetos similares na Argentina e no Chile, é detalhado em: COLLINS; BALARDINI; BURT, 2013.

3. Os relatórios de observações dos julgamentos podem ser vistos no site do projeto, Human Rights Trials in Peru Project, disponível em <<http://www.rightsperu.net/>> no link "Blog/Analysis".

4. A Colômbia foi o primeiro país a promulgar legislação de Liberdade de Informação na América Latina, em 1985.

5. Nota: Bolívia e Argentina promulgaram decretos presidenciais relativos ao acesso à informação em 2005 e 2003, respectivamente, mas não houve codificação legislativa ou constitucional.

6. O tribunal decidiu que a negativa do Estado violou

os direitos das vítimas à liberdade de expressão nos termos do artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, da qual o Chile é signatário.

7. Disponível em: <<http://www.opensocietyfoundations.org/litigation/claude-reyes-v-chile>>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.

8. Disponível em: <<http://www.opensocietyfoundations.org/litigation/gomes-lund-v-brazil>>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.

9. Disponível em: <<http://www.cverdad.org.pe/ingles/ifinal/index.php>>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.

10. Cf. Banisar (2006). Disponível em: <freedominfo.org/regions/latin-america/peru>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.

11. "Nenhuma informação relacionada a violações dos direitos humanos ou das Convenções de Genebra de 1949 será considerada sigilosa, em qualquer circunstância, por qualquer pessoa" (PERÚ, 2003, tradução livre).

12. Nota de Prensa No. 012/2013/DP/OCII, "Organizaciones de la sociedad civil apoyan la creación de una institución garante en materia de transparencia y acceso a la información pública," Lima, 29 de enero de 2013. Disponível em: <<http://www.larepublica.pe/29-01-2013/apoyan-creacion-de-una-institucion-garante-en-materia-de-transparencia-y-acceso-la-informacion-publi>>. Último acesso em: 01 Mar. 2013.

13. Esta sessão é fundamentada em uma publicação prévia (BURT, 2009).

14. A afirmação por parte destas cortes de que o

desaparecimento forçado constitui um crime contra a humanidade é de extrema importância para os esforços realizados no Peru para julgar casos de direitos humanos. A maioria das violações de direitos humanos, incluindo/como execuções extrajudiciais, o desaparecimento forçado de aproximadamente 15000 cidadãos peruanos, o divulgado uso da tortura e a violência sexual, aconteceram há 25 e 30 anos atrás durante os anos do auge da violência entre 1983 e 1984, e depois novamente entre 1987 e 1990, quando Peru recebeu a distinção duvidosa de possuir o record mundial de desaparecimentos forçados segundo o Grupo de Trabalho de Desaparecimentos Forçados ou Involuntários das Nações Unidas. Os acusados têm tentado que sejam retirados os cargos contra eles, afirmando que o prazo de prescrição pode ser aplicado nos casos que ocorreram há 25 ou 30 anos.

15. Entre os 20 vereditos de culpados, em nove, todos os réus foram condenados, ao passo que em onze, pelo menos um réu foi condenado e pelo menos um foi absolvido.

16. Referimo-nos às sentenças, já que em alguns casos de violações de direitos humanos houve mais de um julgamento, seja porque os réus foram julgados separadamente, seja porque novos julgamentos foram ordenados pela Suprema Corte. Apenas 38 casos de violações de direitos humanos já foram sentenciados. A lista completa pode ser visualizada no site do projeto Peru Human Rights Trials Database Project disponível em: <http://rightsperu.net/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=40&Itemid=58>. Último acesso em: 1º Mar. 2013.

17. Dados compilados pela autora para o Peru Human Rights Trials Database Project. Dados atualizados em 1º de março de 2013.

18. Estes argumentos se encontram mais desenvolvidos em: BURT, 2014 (próxima publicação).

19. No mais recente relatório da Defensoria, em 2008, de 339 acusados e julgados, 264 e 47 eram do Exército e da Polícia Nacional, respectivamente. Dados da pesquisa em curso identificam mais de 650 membros antigos ou atuais das forças de segurança do Estado sob investigação por violações de direitos humanos.

20. Entrevista de Víctor Cubas Villanueva, Fiscal Superior Coordinador de las Fiscalías Penales Supraprovinciales à autora principal, Ministério Público, Lima, julho de 2010.

21. Pelo que sabemos, não há nenhum registro público da existência dessas comissões. Essa informação foi obtida por meio de entrevistas realizadas pela autora principal com funcionários da Defensoria del Pueblo e organizações de direitos humanos que têm conhecimento das comissões. A autora principal tem cópia de um dos relatórios da Comissão.

22. Disponível respectivamente em: <<http://www.datosperu.org/tb-normas-legales-oficiales-2008-Mayo-21-05-2008-pagina-37.php>> e <<http://www.datosperu.org/tb-normas-legales-oficiales-2000-Marzo-30-03-2000-pagina-35.php>> . Último acesso em: Maio 2013.

23. Tradução livre: "Não existe documentação alguma que permita identificar o efetivo militar que prestou serviços na Base Militar de Putis"

24. Afirmação do Ministro da Defesa Rafael Rey Rey em resposta ao caso Putin. Radio Programa del Perú (RRP). 28 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.rpp.com.pe/2009-09-28-rafael-rey-los-militares-no-tienen-una-proteccion-adeuada-noticia_211882.html>. Último acesso em: Maio 2013.

25. Em *Claude Reyes versus Chile*, a Corte Interamericana reafirmou que o direito de acesso à informação em poder do Estado tem dimensão individual e coletiva, e impõe deveres ao Estado: "[O artigo 13] protege o direito do indivíduo de receber informações (retidas pelo Estado) e a obrigação positiva do Estado de fornecê-las. A entrega de informação a um indivíduo pode, por sua vez, permitir sua circulação pela sociedade, de modo que essa possa familiarizar-se com ela, ter acesso a ela, e avaliá-la [...]". (INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS (IAHCR), 2006. Série C N. 151, par. 77).

26. Entrevista da juíza Victoria Sanchez com a autora principal, sala Penal Nacional, 18 de janeiro de 2013.

27. A Defensoria apresentou uma petição questionando a constitucionalidade do artigo 12 do Decreto Lei 1129. Comunicação pessoal entre a autora principal e Fernando Castañedas da Defensoria. 9 Abr. 2013.

28. Instituto Prensa y Sociedad. *Comuniqué*, 10 de dezembro de 2012, Disponível em: <<http://www.ipys.org/comunicado/1478>>. Último acesso em: Maio 2013.

29. "Ejército no apoyó investigación a Colina". *La República*, 7 de outubro de 2008.

30. Entrevista da juíza Victoria Sanchez com a autora principal, Sala Penal Nacional, 18 de janeiro de 2013.

31. Um dos colaboradores no caso do Grupo Colina tinha sido encarregado da logística. Ele forneceu registros telefônicos de vigilância, recibos e registros de despesas, e outros documentos. Entrevista da juíza Victoria Sanchez à autora principal, Sala Penal Nacional, 19 de janeiro de 2013.

32. Devido a motivos que continuam sendo pouco claros, até o momento da redação deste artigo, o caso contra Montesinos e Hermosa Ríos no caso dos desaparecimentos de La Cantuta ainda não tinha passado a fase de julgamento oral. Ambos foram condenados em 2010 como autores intelectuais do massacre de Barrios Altos, o desaparecimento de nove camponeses de Santa, e o assassinato do jornalista Pedro Yauri. A sentença foi confirmada em apelação em 2013.

33. Este caso foi a julgamento em 2013. Uma acusação formal foi realizada no caso de El Frontón, mas no momento da redação deste artigo ainda não tinha ido a julgamento.

ABSTRACT

The world has witnessed a dramatic number of laws protecting freedom of information (FOI) in recent years. This paper examines the role of FOI legislation in allowing society to address past atrocities as well as the obstacles they face in doing so. The experience of access to information in Peru is considered, along with recent obstructions to access and the response from investigators, judges, and civil society organizations.

KEYWORDS

Access to information – Human rights – Peru – Transitional justice – Accountability

RESUMEN

El mundo ha sido testigo en los últimos años de la aprobación de una gran cantidad de leyes que protegen la libertad de información (LDI). Este trabajo examina el rol de la legislación sobre LDI en su capacidad de permitir que las sociedades accedan a la información sobre las atrocidades del pasado, así como los obstáculos que se enfrentan al hacerlo. Se analizará la experiencia de acceso a la información en Perú, así como los recientes obstáculos para acceder a la misma y las respuestas de los investigadores, jueces y organizaciones de la sociedad civil.

PALABRAS CLAVE

Acceso a la información – Derechos humanos – Perú – Justicia transicional – Transparencia