

O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO MÉXICO*

Bruno Boti Bernardi **

Nas últimas décadas, o tema dos direitos humanos tem se destacado como uma das áreas de maior adensamento institucional e normativo da política mundial. No âmbito das Américas, ao lidar com graves violações de direitos humanos em contextos de transições políticas, desde finais dos anos de 1980, a Comissão e a Corte Interamericanas de Direitos Humanos consolidaram uma vasta e clara jurisprudência que: bane a validade de leis de anistia, firmando a obrigação de investigar e punir; proíbe a realização de julgamentos de civis por tribunais militares; define os desaparecimentos forçados como um crime continuado; e veta a aplicação da jurisdição militar para membros das Forças Armadas acusados de violações de direitos humanos (cf. Morales, 2012; Binder, 2011; Rodríguez-Pinzón, 2011; Gutiérrez e Cantú, 2010; Modolell González, 2010).

* Pesquisa realizada com ajuda financeira do programa Capes-Proex e de bolsa de doutorado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), aos quais agradeço, assim como à professora Sílvia Dutrénit e ao Instituto de Investigações Dr. José María Luis Mora pelo apoio durante a pesquisa de campo na Cidade do México entre janeiro e março de 2014.

** Todas as traduções de citações aqui presentes foram feitas pelo autor.

Nesse sentido, o sistema interamericano tem se caracterizado pela adoção de um modelo de justiça de transição¹ de caráter altamente judicializado, que privilegia a regra de persecução criminal individual e um enfoque de justiça retributiva, reforçando assim, dentre as várias maneiras possíveis de enfrentar os abusos do passado, exigências de julgamentos e punições, bem como respostas e estratégias judiciais e legais que necessariamente envolvem a ação do Judiciário (cf. Huneeus, 2013; Morales, 2012; Lima, 2012)². Desse modo, tanto a Comissão quanto a Corte Interamericana posicionam-se como peças-chave do modelo de cascata de justiça de Kathryn Sikkink (2011), no qual a autora examina a tendência crescente de responsabilização criminal individual de funcionários estatais e chefes de Estado³.

Uma vez identificado esse fenômeno, como é possível entender o impacto dessa normatividade ou, de maneira mais precisa, quais são os mecanismos de aplicação domés-

¹ Segundo Roht-Arriaza (2006, p. 2), “justiça de transição inclui o conjunto de práticas, mecanismos e preocupações que surgem após um período de conflito, luta civil ou repressão, e que visam diretamente confrontar e lidar com violações dos direitos humanos e do direito humanitário cometidas no passado”. Nesse mesmo sentido, Glenda Mezarobba (2009, p. 121) afirma que a reflexão “envolve, por um lado, graves violações de direitos humanos, e, por outro, a necessidade de justiça que emerge em períodos de passagem para a democracia ou ao final de conflitos”. Desse modo, ainda de acordo com a autora, a justiça de transição aponta quatro direitos das vítimas e da sociedade: o direito à justiça, o direito à verdade, o direito à compensação, e o direito a instituições reorganizadas e que possam ser responsabilizadas (medidas de não repetição) (cf. Mezarobba, 2009, p. 117).

² Os direitos à verdade, reparações e medidas de não repetição são sempre invocados tanto pela Comissão quanto pela Corte, mas se insiste particularmente na necessidade de justiça e sanções criminais para graves violações e crimes de lesa-humanidade, negando a possibilidade de que os julgamentos possam ser substituídos por outros mecanismos de justiça de transição.

³ De acordo com Sikkink (2011, p. 5), “cascata de justiça significa que houve uma mudança na legitimidade da norma de responsabilização criminal individual diante das violações de direitos humanos e aumento das persecuções criminais em nome dessa norma”. A emergência e consolidação dessa norma podem ser aferidas por três tipos de persecuções criminais: as realizadas por tribunais internacionais ou híbridos; as que são levadas a cabo por cortes nacionais de um Estado contra acusados estrangeiros; e aquelas conduzidas por tribunais domésticos contra réus nacionais (cf. Sikkink, 2011, pp. 4-5).

tica desse modelo de justiça de transição do sistema interamericano que impulsiona a cascata de justiça no plano interno dos Estados? Sikkink afirma que o movimento em direção à responsabilização criminal individual incorporou os litigantes de direitos humanos e os tribunais criminais domésticos e internacionais ao conjunto de atores relevantes para entender o fenômeno, concedendo um papel para advogados, juízes e cortes na cascata de justiça (Sikkink 2011, p. 242), na medida em que serão esses atores os responsáveis pela implementação e aplicação dessa norma. Todavia, a autora admite que esse papel é complexo, i.e., que embora possamos esperar que tais atores apoiem a responsabilização individual, pois isso poderia contribuir para o poder, riqueza, influência e autonomia do setor judicial, suas ações podem também ser afetadas por fatores domésticos específicos, institucionais e ideológicos, que podem, por sua vez, tornar a abertura de um caso ou julgamento perigosa ou não atrativa (Sikkink, 2011, pp. 242-43).

145

Há assim, em outras palavras, de acordo com a autora, a emergência de um sistema de *accountability* descentralizado e interativo, no qual “a aplicação [da norma] é muitas vezes fragmentada e casual; se um funcionário estatal é processado ou não por violações dos direitos humanos, isso depende, principalmente, de se litigantes domésticos determinados e empoderados estão pressionando a favor da responsabilização” (Sikkink 2011, p. 18). Nesse sentido, continua a autora (p. 19), “Como o sistema é descentralizado, a qualidade da aplicação [da norma] varia de acordo com a qualidade dos sistemas de justiça criminal em diferentes países”.

Reconhece-se, portanto, o papel dos atores judiciais e dos litigantes domésticos para o avanço da cascata de justiça, mas ainda não estão suficientemente claras as circunstâncias e condições locais desses sistemas criminais nacionais que os predisporiam mais ou menos ao cumprimento efetivo da norma de responsabilização criminal individual de

agentes estatais responsáveis por violações de direitos humanos. Do mesmo modo, embora se saliente a importância dos litigantes domésticos, é preciso ainda explorar quais os tipos de trajetórias e características desses atores que poderiam convertê-los em canais propulsores mais abertos ou fechados para o avanço da cascata de justiça.

Dessa forma, partindo do consenso emergente na literatura de que o “cumprimento não é uma questão de tudo ou nada e que os efeitos dos regimes de direitos humanos, quando e onde eles existem, são condicionados por outras instituições e atores” da política doméstica (Hafner-Burton, 2012, p. 275), o objetivo deste artigo é o de abordar as questões teóricas e empíricas relacionadas com esses tópicos a partir da análise do caso mexicano, no qual a Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN), após a condenação do México pela Corte Interamericana no caso Rosendo Radilla, alterou o modelo de controle de constitucionalidade do país e restringiu a aplicação da jurisdição militar em 2011, durante a análise do expediente Vários 912/2010⁴. Nesse sentido, nossa hipótese tenta delinear como a política doméstica influencia e medeia o impacto potencial das normas emanadas pelo sistema regional nesse tema que, por envolver graves violações cometidas no passado, traz à tona o modelo de justiça de transição do sistema interamericano. Para tanto, enfatizamos o papel de grupos da sociedade civil e as respostas da cúpula do Judiciário local, bem como as características específicas desses atores que podem torná-los canais mais ou menos permeáveis à influência do sistema interamericano de direitos humanos.

146

⁴ O caso diz respeito ao desaparecimento forçado do líder social Rosendo Radilla Pacheco, ocorrido no município de Atoyac de Álvarez, no estado de Guerrero, em 1974, durante o período da guerra suja mexicana (ver nota 5), e envolve, entre outros temas, as demandas de justiça de transição e o tópico da aplicação da jurisdição militar em casos de graves violações de direitos humanos cometidas por integrantes das Forças Armadas (cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

Assim, de acordo com nossa hipótese, o sistema interamericano adquirirá aderência doméstica se e quando esses dois conjuntos de atores forem capazes de entendê-lo e instrumentalizá-lo como um mecanismo efetivo para o seu “empoderamento”. Desse modo, o impacto depende, por um lado, da organização prévia de grupos locais de direitos humanos, da sua capacidade de articulação transnacional e, em especial, da existência de organizações não governamentais (ONGs) profissionalizadas, que definam as ações de litígio estratégico e de mobilização legal das normas do sistema interamericano como uma estratégia prioritária para a sua atuação, já que, dessa forma, ampliam-se os seus instrumentos para pressionar o Estado. Além disso, a influência também depende, por outro lado, de certo grau de abertura da cúpula do Judiciário local – ou de pelo menos um grupo de seus magistrados – a essa normatividade internacional, cuja utilização no caso mexicano foi percebida como uma oportunidade para incrementar e fortalecer seus recursos e argumentos jurídico-legais, sobretudo no que dizia respeito à construção de uma agenda de defesa dos direitos humanos com a qual a Suprema Corte não contava de maneira clara até então.

147

As ONGs mexicanas e os familiares das vítimas de desaparecimentos forçados

Após a Revolução social de 1910, consolidou-se no México um sistema político autoritário, inclusivo e civil, marcado pela existência de um regime corporativista e de partido hegemônico controlado pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI). Contrariando as promessas iniciais de democracia e justiça social trazidas pela Revolução, o regime “priísta” não só restringiu os espaços de liberdade associativa das organizações sociais e anulou o desenvolvimento autônomo de grupos da sociedade civil, mas também se mostrou um violador sistemático dos direitos humanos ao

longo do século XX. Entre os anos de 1960 e 1980, em especial, episódios como a *guerra sucia*⁵ e a repressão ao movimento estudantil nos anos de 1968 (massacre de Tlatelolco) e 1971 (massacre de Corpus Christi) evidenciavam a política oficial do Estado de perseguição de seus oponentes e o desrespeito do regime para com as normas internacionais de direitos humanos, apesar da defesa formal do tema nos textos constitucionais e na política externa do país.

Ao mesmo tempo, até meados dos anos de 1980, a linguagem dos direitos humanos era ainda em grande medida desconhecida e dispunha, ademais, de pouca legitimidade doméstica no México, pois era definida, em geral, como um instrumento de penetração e intervenção norte-americana, um conjunto de ideias *yankee*, exóticas à realidade mexicana (cf. Cleary, 1997, p. 37). Assim, se, por um lado, o país atraía pouco a atenção internacional da rede transnacional de direitos humanos (cf. Sikkink, 2006), as organizações sociais mexicanas, inclusive as de direitos humanos, também falavam pouco no exterior sobre o que se passava no México, pois isso afrontava a tradição nacionalista (cf. Aguayo e Parra, 1997, p. 25).

Foi apenas no final dos anos de 1980 que as organizações sociais mexicanas alcançaram maior autonomia com relação ao aparato estatal, momento em que as ONGs mexicanas passaram também a gozar de maior visibilidade e começaram a influenciar a definição da agenda pública, lançando luz para o grave quadro de violações de direitos humanos no país, que até então havia merecido pouca atenção não apenas

⁵ Por “guerra suja” se conhecem as medidas de repressão militar e política empreendidas pelo PRI desde finais dos anos de 1960 até inícios dos anos de 1980, as quais buscavam a dissolução dos movimentos de oposição política e armada contrários ao Estado mexicano. O termo é questionado pelas vítimas das violações de direitos humanos por sugerir uma falsa equivalência de forças entre a guerrilha e o Exército e por justificar as arbitrariedades cometidas pelo Estado. Para os fins deste artigo, utilizamos o conceito em razão da sua ampla difusão na historiografia, conscientes dessas críticas e de suas limitações.

internacional, mas também doméstica. Elas representavam um novo tipo de movimento social que, em meio à crise cada vez mais aguda de legitimidade do regime e beneficiando-se do contínuo processo de liberalização política, expunha a natureza autoritária do “priísmo”, defendia valores democráticos e transcendia objetivos locais e econômicos (cf. Aguayo e Parra, 1997).

Uma parcela importante das ONGs mexicanas de direitos humanos foi influenciada ou promovida diretamente por ordens religiosas específicas da Igreja Católica, como os jesuítas e dominicanos⁶, embora não pela hierarquia tradicionalmente conservadora da Igreja mexicana. A confluência desses grupos cristãos vinculados à Igreja com professores universitários, acadêmicos e intelectuais, por um lado, e ativistas políticos de esquerda desiludidos com os partidos políticos, por outro, ofereceu finalmente as lideranças necessárias para a organização dos nascentes grupos de direitos humanos, o que permitiu a criação de ONGs mexicanas que passaram a ocupar discretamente os espaços políticos que se abriam no regime autoritário (cf. Aguayo, 1998, p. 169).

Tanto o Centro Vitoria quanto o Centro Prodh e a Academia Mexicana de Direitos Humanos (AMDH)⁷, as três ONGs pioneiras no tema dos direitos humanos, não possuíam inicialmente advogados em seus quadros, e aqueles que de fato eram membros dessas organizações não necessariamente se dedicavam a programas ou atividades

⁶ No México, dominicanos e jesuítas foram responsáveis pela criação, respectivamente, de duas das principais ONGs de direitos humanos: o Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P. (Centro Vitoria) e o Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh).

⁷ Enquanto os dominicanos criavam o Centro Vitoria em abril de 1984, e os jesuítas o Centro Prodh, em 1988, um grupo de acadêmicos, políticos e ativistas laicos criaram a AMDH em outubro de 1984. A AMDH passou a treinar ativistas e promover a pesquisa e ensino sobre direitos humanos no país, além de documentar e disseminar informações sobre eles, contando com forte apoio da Fundação Ford, que forneceu a maior parte dos recursos durante seus primeiros cinco anos de existência (cf. Sikkink, 1993, p. 430).

de defesa legal e litígio de casos. O Centro Fray Francisco de Vitoria e a Academia Mexicana de Direitos Humanos, em especial, respondiam a pressões de ativistas centro-americanos que olhavam e se dirigiam para o México em busca de auxílio para suas atividades (cf. Cleary, 1997, p. 30). Nesse sentido, ao comentar o perfil tanto das ONGs vinculadas à Igreja quanto daquelas conformadas por setores de esquerda e intelectuais, Edgar Cortez, ex-sacerdote jesuíta e diretor do Centro Prodh entre 1996 e 2004, afirma que “O que tinham era basicamente gente mais ativista que fazia difusão, que dava palestras, que dava oficinas” (entrevista pessoal). Será apenas em meados da década de 1990, sobretudo após o Levante Zapatista, em 1994, que o trabalho legal e de litígio será incorporado plenamente tanto pelo Centro Prodh quanto pelas outras ONGs mexicanas, com destaque para a Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, uma cisão da AMDH.

150

Nesse sentido, depois de um enfoque inicial calcado em atividades de pesquisa, capacitação e difusão dos direitos humanos que buscava disseminar e popularizar esse discurso ainda praticamente desconhecido e sem muita legitimidade, observa-se uma segunda etapa marcada pela preocupação com o registro dos casos, durante a qual as queixas começam a ser enviadas às comissões estaduais e nacional de direitos humanos, ao mesmo tempo que denúncias públicas eram realizadas com a expectativa de pressionar os ministérios públicos e tribunais a receber e processar os casos. Somente após essa fase de aprendizagem sobre documentação e recopilação de evidências sobre os casos, por um lado, e dos primeiros contatos com os sistemas jurisdicional e não jurisdicional de proteção aos direitos humanos, por outro, é que as ONGs começariam de fato a se especializar na apresentação de litígios ante os mecanismos internacionais de direitos humanos, dada a falta de resposta do sistema judicial interno (cf. Edgar Cortez, entrevista pessoal).

Esse processo de alteração das práticas, estratégias e prioridades das ONGs por um caminho pelo qual se transitava de etapas iniciais de difusão, registro de casos e denúncias até alcançar finalmente um cenário de estruturação de equipes de advogados treinados e montagem de litígios paradigmáticos, fica claro no exemplo da Comissão Mexicana, uma cisão da AMDH. Havia, entre outras divergências, uma disputa entre os membros da AMDH a respeito de qual deveria ser a natureza e o foco de seu trabalho, opondo aqueles que defendiam apenas a promoção de causas de direitos humanos, dentro de um marco mais acadêmico e de difusão, e os que buscavam expandir o foco da organização para a defesa legal e litígio de casos concretos de direitos humanos.

Diante dessa divisão entre causas e casos, Mariclaire Acosta e um conjunto de ativistas argumentavam que era necessário radicalizar e aprofundar o trabalho realizado até então para além da mera promoção e discussão acadêmica, assumindo “a defesa ativa e comprometida das inúmeras vítimas de abuso no país” (Acosta, 2006, p. 73). Em suas palavras, a Academia “nunca quis deixar de ser Academia” (entrevista pessoal), e, como resultado, “a assembleia da AMDH recomendou a formação de outra organização para trabalhar mais na área da defesa de casos” (Peebles Lane, 1993, p. 85) como uma resposta à frustração de parte dos seus membros que queriam mais liberdade para responder e defender casos individuais. Assim, Acosta e um número considerável de pessoas deixaram a AMDH, e dessa cisão se originou uma nova ONG de direitos humanos, a Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, fundada em dezembro de 1989.

Tal como o Centro Prodh e, em menor medida, o Centro Vitoria, a Comissão Mexicana se notabilizaria como pioneira na criação de uma equipe de advogados treinados em casos de litígios e mobilização legal de normas

internacionais. Porém, no início da década de 1990, nos primeiros anos posteriores à criação da rede doméstica de direitos humanos (Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos – TDT), prevalecia ainda entre os grupos mexicanos de direitos humanos uma situação de desconhecimento, e às vezes até mesmo de desconfiança, sobre a operação dos instrumentos internacionais de direitos humanos e, particularmente, do sistema interamericano⁸.

Essa situação começaria a ser revertida a partir de 1992, quando o CEJIL (Center for Justice and International Law) começou a oferecer cursos de capacitação sobre o funcionamento do sistema interamericano em coordenação com a Red TDT para algumas das maiores e mais importantes ONGs mexicanas daquele período, experiência que seria fundamental para pôr em marcha um processo de aprendizagem e de formação de quadros de ativistas e advogados com *expertise* jurídico-legal tanto para o registro quanto para a apresentação de casos. Os trâmites e procedimentos do sistema eram estudados à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), bem como as técnicas e categorias legais de tipificação das violações, o que além de expor as possibilidades e limitações do sistema também abria um novo caminho para a mobilização do direito internacional.

Assim, a partir desse vínculo facilitador com o CEJIL, estabeleceu-se uma relação de cooperação, por meio da qual os ativistas mexicanos descobriram o sistema, uma vez que os integrantes dessa ONG internacional “começaram uma série de oficinas para primeiro conhecer o sistema interamericano que ninguém conhecia” (cf. Mariclaire Acosta,

⁸ Segundo Michel Maza (entrevista pessoal), “O principal [problema] é que havia desconhecimento. E o que se via era a OEA, e não o sistema interamericano”, da mesma forma que os ativistas apenas enxergavam a ONU como um agregado e desconheciam a existência do sistema universal de direitos humanos.

entrevista pessoal). Havia, nesse período, um conhecimento quase nulo sobre as suas regras e funcionamento no México, e o CEJIL exerceu um importante papel de difusão e treinamento desses grupos domésticos. A esse respeito, Acosta afirma que os grupos mexicanos sabiam da existência do sistema interamericano, “mas em abstrato, nos cursos que dava a Academia Mexicana de Direitos Humanos onde se falava do sistema universal [...] [mas] ninguém [o havia ativado] mais que o PAN [Partido Ação Nacional]”⁹ (Acosta, entrevista pessoal).

No entanto, apesar dos cursos de capacitação do CEJIL e de outras formas de contato crescente com os instrumentos internacionais de direitos humanos, foi só com o Levante Zapatista, em 1994, que as ONGs mexicanas começaram, de fato, a ativar o sistema interamericano e a apresentar os primeiros casos de violações à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), movimento acompanhado por atividades de incidência política também no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU e no Parlamento Europeu, ao que se somava ainda a intensificação do trabalho de *advocacy* nos Estados Unidos, em curso já desde a negociação do Nafta (North America Free Trade Agreement – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio). O movimento zapatista teve, assim, um grande impacto sobre as ONGs mexicanas de direitos humanos, e 1994 se tornou um divisor de águas para a transnacionalização do trabalho desses grupos, já que tanto suas atividades de *advocacy* quanto de apresentação formal de casos e denúncias de violações ante os mecanismos

⁹ Nos casos 9.768, 9.780 e 9.828, o PAN havia acusado o governo mexicano de violar a Convenção Americana de Direitos Humanos em razão das fraudes eleitorais cometidas nas eleições para governador no estado de Chihuahua, em 1986, para deputados federais no sétimo distrito de Chihuahua em 1985, e nas eleições para prefeito da cidade de Durango em 1986. A petição foi encaminhada em 1989 e a Comissão Interamericana publicou um informe do caso no seu relatório anual de 1989-1990. Tratava-se do primeiro caso do país admitido pelo sistema interamericano.

regionais e universais do regime internacional de direitos humanos se incrementaram dramaticamente.

Ao mesmo tempo que se desenrolava esse processo de transnacionalização das ONGs mexicanas de direitos humanos, que as capacitava para a ativação do sistema interamericano, importantes mudanças ocorriam também no perfil e conjunto de estratégias adotados por uma das principais associações de familiares das vítimas da guerra suja mexicana, o que também acabaria por predispor esse grupo a buscar o regime regional de direitos humanos. A partir de 1997, a estratégia do CNI (Comitê Nacional Independente Pró Defesa dos Presos, Perseguidos, Desaparecidos e Exilados Políticos), então já rebatizado como Afadem (Associação de Familiares de Detidos, Desaparecidos e Vítimas de Violações de Direitos Humanos Regional do México), muda radicalmente e passa a se orientar pelo esgotamento dos espaços legais e de denúncia nacionais para depois ativar o sistema interamericano, seguindo as orientações e exemplos da Fedefam (Federação Latino-americana de Associações de Familiares de Detidos-Desaparecidos) e das organizações de familiares da Colômbia (cf. Julio Mata, entrevista pessoal; Sánchez Serrano, 2012)¹⁰.

154

Porém, o desconhecimento acerca do funcionamento do sistema interamericano de direitos humanos e a falta de recursos jurídico-legais e financeiros para a apresentação de petições à CIDH obrigaram a Afadem a buscar a ajuda das ONGs especializadas em direitos humanos, cujos contatos, *expertise* legal e fontes internacionais de financiamento permitiam a realização desse tipo de trabalho de litígio estratégico e de acompanhamento de casos. No entanto, inicialmente, o estigma que pesava sobre a Afadem levou ao fracasso das primeiras tentativas de aproximação com as ONGs de direi-

¹⁰ Durante muito tempo, o CNI havia direcionado seus esforços para atividades de denúncia política, realizando marchas, protestos, concentrações, manifestações, greves, comícios e ocupações.

tos humanos, e foi apenas como resultado novamente da intermediação da Fedefam e de Janet Bautista, em especial, que a Afadem conseguiu finalmente estabelecer uma relação de trabalho e de cooperação com a Comissão Mexicana.

Dessa forma, em suma, no final dos anos de 1990, despontavam duas novas condições favoráveis para o desenvolvimento do trabalho de litígio estratégico e mobilização de normas internacionais em casos de justiça de transição no México. Por um lado, a Afadem já havia começado a investir na realização de suas primeiras atividades legais no âmbito doméstico, as quais envolviam a documentação de casos e apresentação de denúncias. Tratava-se de uma mudança radical da estratégia do grupo, a partir da qual se buscava dar um primeiro passo para a ativação do sistema interamericano, dadas a falta de respostas e a cumplicidade das autoridades estatais diante das violações cometidas no passado.

Enquanto isso, por outro lado, depois de suas primeiras aproximações e contatos com a Comissão Mexicana, “já existia uma relação de confiança entre Afadem e a Comissão” (cf. Acosta, entrevista pessoal), o que permitiu que os dirigentes dessa associação de familiares das vítimas passassem a pedir que a Comissão Mexicana apresentasse perante a CIDH os seus casos de desaparecimentos forçados que não avançavam no sistema judicial interno em razão, entre outros fatores, da suposta falta de evidências, da aplicação de regimes de prescrição temporal e do envio dos casos à jurisdição militar.

O estabelecimento desse vínculo entre a Afadem e a Comissão Mexicana era, de fato, um marco importante, e assinalava a abertura de um novo capítulo de atuação das ONGs mexicanas, pois o tema das violações de direitos humanos cometidas no passado havia sido até então área de preocupação apenas das associações de familiares das vítimas e não dos grupos de direitos humanos. A questão

havia sido afastada da agenda dessas organizações em razão, por um lado, do estigma, divisões e disputas que imperavam entre as associações de familiares e vítimas, e, por outro, graças também à consciência e ao cálculo “de que era quase impossível que avançasse [esse tema] porque, pois, os responsáveis eram os mesmos que continuavam governando” (cf. Edgar Cortez, entrevista pessoal). Seria apenas com o novo contexto político aberto pela alternância política e chegada de Vicente Fox à presidência que os grupos de direitos humanos foram encorajados a se aproximar mais dos familiares das vítimas e a impulsionar o tema da justiça de transição, uma vez que existiam expectativas em torno das promessas do novo governo, cuja plataforma eleitoral havia prometido a criação de uma Comissão da Verdade.

156

Contudo, a Comissão Mexicana não pôde corresponder às expectativas da Afadem de apresentar dezenas de casos, não só porque o *status* das informações disponíveis era muito débil e os casos estavam pouco documentados (cf. Fabián Sánchez Matus, entrevista pessoal), mas também porque a organização possuía recursos limitados que impossibilitavam a apresentação de um grande número de casos similares, de tal modo que a estratégia adotada foi antes a do litígio de um único caso emblemático da repressão política do Estado na localidade de Atoyac de Álvarez. Segundo Julio Mata, “Eles nos diziam que não tinham recursos suficientes. Depois argumentavam que a Comissão Interamericana não podia levar muitos casos” (entrevista pessoal). Em seguida, continua ele,

Já me falam do que eram os casos paradigmáticos. Já como toda uma estratégia e tudo isso. Bom, finalmente para nós, eu dizia, bom, que seja um caso só [...] [então] nós já buscamos qual caso era o que mais nos convinha, fizemos valorações no interior da Afadem, qual nos convinha mais, e decidimos levar o caso Radilla.

Ao final, o caso foi apresentado à CIDH em 2001 e o Estado foi condenado pela Corte Interamericana em 2009, após claro fracasso da Femosp, a *Fiscalía* especial criada pelo governo Fox (2000-2006) para investigar as violações de direitos humanos cometidas durante os governos priístas. No entanto, apesar disso, a sentença demonstrava algumas importantes limitações que causaram a decepção tanto dos ativistas de direitos humanos quanto dos familiares de Rosendo e de outras vítimas. Isso porque a Corte tomou uma decisão mais em favor do tema do acesso à justiça e da questão do foro militar, em detrimento da temática da justiça de transição, já que, apesar de reconhecer que o desaparecimento não havia sido um delito isolado, não o reconheceu como um crime de lesa-humanidade inserido em uma política mais sistemática e generalizada de violações dos direitos humanos e de repressão contra a população civil. Além disso, como bem salienta María Sirvent (entrevista pessoal), uma das advogadas do caso Radilla,

157

Nós pusemos na demanda um sem-fim de questões em matéria de reparação do dano, questão de reconstrução da memória histórica, de verdade, de justiça, de reparação. Trabalharam-se reuniões e reuniões com os familiares para que nos dissessem o que era reparador para eles, o que era reparador para a família, o que era reparador para a comunidade. E a Corte não retoma praticamente nada, ou melhor, nada, nos seus petítórios.

Entretanto, ainda que, ao final, os componentes de justiça de transição do caso tenham se desvanecido em favor do tema da jurisdição militar, a sentença da Corte Interamericana foi um catalisador para uma série de importantes mudanças jurídicas implementadas pela Suprema Corte de Justiça da Nação a partir do expediente Vários 912/2010 que, dentre outros pontos, afirmou a obrigatoriedade de

cumprimento das sentenças da Corte Interamericana, restringiu o foro militar e deu início ao controle difuso de convencionalidade da legislação doméstica.

A Suprema Corte de Justiça da Nação (SCJN) e o Expediente Vários 912/2010

Durante o funcionamento do regime autoritário mexicano de partido hegemônico, “O sistema judicial essencialmente preservou o regime autoritário e a Suprema Corte mexicana se transformou em uma instituição passiva e sem importância” (Castillejos-Aragón, 2013, p. 138). Embora não fossem alheios ao direito, e se preocupassem com o cumprimento das normas jurídicas, os governos do PRI dominavam as instâncias judiciais, adaptando-as às suas necessidades, de tal modo que o Judiciário e a Suprema Corte, em particular, eram dependentes e subservientes ao poder político (cf. Domingo, 2000, 2005; Ansolabehere, 2006, 2007, 2010; B. Magaloni, 2008).

158

Esse quadro histórico de subordinação e falta de protagonismo do Judiciário seria alterado, contudo, em decorrência do processo de transição democrática que tomaria conta da cena política do país a partir da controversa eleição presidencial de 1988 (cf. Crespo, 1999; Lujambio, 2000; Magaloni, 2005; Nacif, 2007), culminando na alternância política de 2000 com a chegada de Vicente Fox, do PAN, à presidência. Se antes a Suprema Corte se preocupava apenas em garantir a aplicação das leis de maneira submissa ao Executivo, os efeitos tanto das reformas institucionais de 1994 e 1996 que lhe delegaram mais poderes, quanto do aumento da pluralização e competição políticas consolidaram o seu novo papel como autêntico tribunal constitucional (Ansolabehere, 2006, p. 234).

Como resultado dessa evolução, ao longo da transição democrática, a Suprema Corte foi capaz de romper sua tradição histórica de subordinação ao Executivo e passou

a exibir graus inéditos de ativismo judicial (cf. Domingo, 2005), deixando de ser um tribunal do governo para se transformar em uma corte que arbitra os conflitos entre os políticos, partidos e os distintos níveis de governo e órgãos do Estado (Ansolabehere, 2010, p. 79). Todavia, ao mesmo tempo, como contrapartida, ocupou-se mais da função de árbitro das disputas político-institucionais do que do papel de garante de direitos dos cidadãos (A. L. Magaloni, 2008; Ansolabehere, 2010), pois as reformas constitucionais não tornaram o tribunal mais acessível aos cidadãos, o que dificulta que grupos organizados e indivíduos exerçam pressão e mobilização legal para que ela desenvolva uma jurisprudência pró-direitos¹¹.

No que tange às normas internacionais, durante décadas o direito internacional dos direitos humanos foi relegado ao segundo plano ou simplesmente ignorado, a despeito da ratificação de inúmeras convenções pelo Estado mexicano, as quais eram “meros atos de presença internacional que punham em destaque a diplomacia mexicana” (Castilla, 2013a, p. 294). Nesse sentido, os juízes relutavam em utilizar os tratados tanto por falta de conhecimento quanto por não os considerarem parte do direito mexicano (González Rivas, Tinajero-Esquivel e Vega González, 2002, pp. 431, 445), enquanto os advogados litigantes, com exceção dos poucos pertencentes às ONGs de direitos humanos, tampouco os usavam para construir e estruturar a argumentação e as demandas dos seus casos por razões análogas, já que demonstravam não só falta de familiaridade com esses instrumentos internacionais, mas também desconfiança sobre a possibilidade real de sua aplicabilidade, dada a visão predominante no âmbito jurídico-legal de que os tratados

¹¹ A esse respeito, Domingo (2005, p. 39) conclui que “De modo geral, a judicialização da política no México tem sido menos o resultado da mobilização legal de baixo do que dos partidos políticos que fazem uso dos novos poderes de revisão judicial”.

não integravam a legislação nacional (cf. González Rivas, Tinajero-Esquivel e Vega González, 2002, p. 429).

Contudo, como bem frisa Castilla (2013a), o crescente impacto dos tratados comerciais e econômicos na formulação das políticas públicas e, em menor medida, a maior integração do país aos instrumentos internacionais de direitos humanos manifestada em decisões como a aceitação da jurisdição da Corte Interamericana, em 1998, forçaram um reajuste nessa posição tradicional dos atores judiciais, o que levaria a uma flexibilização gradual na direção do abandono da ideia da autossuficiência normativa interna (Castilla, 2013a, p. 297). Assim, como resultado, em 11 de maio de 1999, a Suprema Corte modificou o seu próprio critério sobre o lugar ocupado pelo direito internacional dentro do sistema jurídico mexicano, abandonando a tese isolada, adotada previamente em 1992, sobre seu caráter de legislação ordinária em favor de uma nova interpretação que concedia status supralegal aos tratados internacionais.

160

Dentro desse processo de maior abertura ao direito internacional, o gabinete do Ministro José Ramón Cossío Díaz foi, a partir de 2007, o grande impulsor inicial da utilização dos tratados e da jurisprudência internacional no tema dos direitos humanos, exercendo um papel de liderança na difusão desses instrumentos no interior do tribunal, que forçou os outros magistrados a se posicionarem a respeito. Com o transcorrer do tempo, outros ministros, em geral mais progressistas, começaram também a se interessar por essa prática, e membros dos seus gabinetes passaram a seguir o exemplo ou até mesmo a procurar a equipe do Ministro Cossío para conhecer melhor essa dinâmica de trabalho que articulava o direito interno e o internacional, somando-se assim a esse movimento¹².

¹² O papel de liderança exercido inicialmente pelo gabinete do Ministro Cossío foi fundamental, uma vez que forneceu a vários outros ministros um ponto focal e exemplos práticos a partir dos quais podiam aprender como realizar a interlo-

José Ramón Cossío Díaz, distinguido especialista em direito constitucional, com estudos de pós-graduação e doutorado na Espanha, é professor do Itam (Instituto Tecnológico Autónomo de México) e tem um perfil acadêmico em sintonia tanto com as discussões mais recentes no campo da doutrina legal quanto com os avanços e temas que têm permeado a jurisprudência internacional em assuntos de direitos humanos. Sua motivação para impulsionar a aplicação do direito internacional dessa área tinha duas vertentes principais, uma jurídica e outra de cunho mais político e estratégico. Por um lado, ele acreditava na obrigação dos juízes de fazer valer as normas internacionais de direitos humanos ratificadas pelo Estado, uma vez que elas eram partes integrantes do ordenamento jurídico mexicano tanto quanto as leis nacionais. Assim, tais regras seriam plenamente aplicáveis e suas disposições deveriam ser garantidas.

Ademais, por outro lado, a utilização dessas regras e da jurisprudência internacional, sobretudo no que se referia ao sistema interamericano, constituía-se ainda em um caminho mais rápido e fácil para que tanto a Suprema Corte quanto os tribunais mexicanos, de modo mais geral, passassem a desenvolver e aplicar, a partir das interpretações e critérios já disponibilizados pela Corte Interamericana e outros órgãos internacionais, uma abordagem de direitos humanos em suas atividades. A construção desse enfoque de modo autóctone não só levaria a repetir esforços já concluídos por essas instâncias internacionais, mas também implicaria uma série de problemas de coordenação, falta de informações e de capacidade institucional no interior

161

cução das normas internacionais com as regras domésticas. Segundo Cossío, havia maior abertura para esse tema “do Ministro Gudiño, do Ministro Silva, da Ministra Sánchez Cordero, que estávamos na [Primeira] Sala nesse momento e já tínhamos muito tempo tratando de fazer coisas em matéria de direitos humanos. O Ministro Góngora também, é preciso dizer. Basicamente eram os que estavam nessas coisas com anterioridade” (entrevista pessoal).

do Judiciário para levar a cabo essa tarefa. Assim, para juízes progressistas da Suprema Corte como o Ministro Cossío, valer-se dessa normatividade não só evitava ou diminuía parte desses custos, mas também ajudava um tribunal tradicionalmente sem canais de acesso a atores societais e caracterizado por sua falta de atenção aos temas de direitos humanos a finalmente construir uma agenda nesse sentido. Em outros termos, em um contexto no qual Cossío e um grupo minoritário de juízes mais progressistas buscavam impulsionar essa temática dentro da SCJN, a instrumentalização do direito internacional dos direitos humanos e do sistema interamericano, em particular, encaixava-se nos seus propósitos, fortalecendo e empoderando suas argumentações e posições dentro do tribunal¹³.

162

Em suma, como resultado desse processo gradual de aprendizagem sobre como usar e aplicar o direito internacional dos direitos humanos, impulsionado inicialmente pelo gabinete do Ministro Cossío que, com o tempo, conseguiu somar o apoio de alguns outros ministros, foi possível “romper ideias e concepções jurídicas que buscavam deixar

¹³ De acordo com o Ministro Cossío, “quando o México aceita a jurisdição da Corte Interamericana, o México aceita o sistema jurídico interamericano [...]. Não há um sistema internacional e não há um sistema nacional, pois creio que por ato dos órgãos democráticos mexicanos nós incorporamos completamente essas normas como se fossem normas de direito nacional [...] seguindo uma explicação que me deu vários vezes o professor Fix-Zamudio, que é meu professor, presidente da Corte Interamericana, eu creio que é parte do nosso direito nacional [...] esta é a convicção jurídica, mas também tinha um elemento estratégico-político. Porque se nós nos sentarmos a esperar que os tribunais mexicanos desenvolvam um a um o conteúdo desses direitos, isso pode nos tomar muitos anos e a situação dos direitos humanos no México se deteriorar muito gravemente. Pois eu pensei: como podemos fazer isso? Se nós tomamos os conteúdos que já construiu a Corte Interamericana, [e] são parte do direito internacional, introduzamo-los e demos a eles conteúdo aos direitos humanos de fonte constitucional ou de fonte convencional a partir do que diz a Corte. Um caminho *express*, um atalho para fazer com que rapidamente os conteúdos que estejam sendo operacionalizados no México sejam os conteúdos da Corte Interamericana e [que] nós não percamos o tempo fazendo as construções do que já está construído [...]. Realmente foi um motivo de convicção de que isso é direito e uma estratégia de política judicial” (entrevista pessoal).

de fora do sistema jurídico mexicano os tratados” (Castilla, 2013a, p. 302). Como consequência, aprofundou-se o reconhecimento de que tais diplomas internacionais possuíam uma hierarquia superior à das leis e inferior apenas à da Constituição.

No entanto, apesar dos resultados verificados, o uso do direito internacional dos direitos humanos ainda era difícil, limitado e pouco constante. O número de casos em que essas normas eram utilizadas era insignificante diante do universo acumulado de resoluções emitidas pela Suprema Corte¹⁴ e o mecanismo das solicitações de exercício da faculdade de atração (SEFAs) de casos de atores não legitimados era claramente insuficiente para processar as demandas relevantes e fazer avançar a aplicação das regras internacionais em casos de direitos humanos¹⁵. Ademais, embora o exercício da faculdade de atração revelasse a disposição de um conjunto de juízes progressistas de abordar questões de direitos humanos, os mecanismos internacionais eram pouco utilizados nessas decisões, as quais se valiam primordialmente dos preceitos constitucionais domésticos. Além disso, essas complicações se combinariam ainda com uma série de dúvidas e problemas adicionais trazidos à tona pelo debate sobre o controle de convencionalidade que emergiu da sentença condenatória contra o Estado mexicano no caso Rosendo Radilla, compondo assim um quadro que punha em risco o gradual e lento processo de abertura do tribunal perante o direito internacional dos direitos humanos.

163

¹⁴ Tendo em vista que cada sala da Suprema Corte resolve, em média, 50 casos por semana, conclui-se que o total de 35 casos nos quais houve aplicação do direito internacional dos direitos humanos entre 2007 e 2010 representa um número extremamente reduzido (Castilla, 2013a).

¹⁵ As SEFAs permitem que a SCJN analise casos de amparo transitando em tribunais inferiores que tenham sido promovidos por atores sociais não legitimados para ativar a Suprema Corte. Embora sem poderes formais para ativar o tribunal, tais atores podem ter suas demandas analisadas se um dos ministros se interessar pela importância e transcendência do tema de um caso e decidir atraí-lo.

Em 23 de novembro de 2009, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o México pelo desaparecimento forçado de Rosendo Radilla Pacheco, ocorrido em 1974 no município de Atoyac de Álvarez, estado de Guerrero, e estabeleceu uma série de obrigações a serem cumpridas pelo Estado mexicano. Pela primeira vez, uma sentença da Corte considerava o Judiciário responsável por uma violação aos direitos humanos¹⁶, e as seguintes medidas lhe foram ordenadas na sentença: 1) aplicação de um controle de convencionalidade *ex officio* entre as normas internas mexicanas e a Convenção Americana de Direitos Humanos (parágrafo 339)¹⁷; 2) não aplicação da jurisdição castrense a crimes cometidos por militares contra os direitos humanos de civis (parágrafos 337 a 342); e 3) realização de programas ou cursos permanentes de capacitação dos funcionários do sistema de justiça, inclusive os juízes, a respeito da jurisprudência do sistema interamericano e dos padrões a serem seguidos durante a investigação e julgamento do crime de desaparecimento forçado (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009, parágrafos 346 a 348).

Para fazer frente à condenação do Judiciário, o Ministro Presidente da Suprema Corte Ortiz Mayagoitia decidiu iniciar uma consulta a trâmite por meio de um expediente “Vários”, de numeração 489/2010, em 26 de maio de 2010. Esse tipo de consulta pode ser realizado sempre que o presidente do tribunal considere duvidoso ou transcendente o trâmite ao ser adotado na análise de um assunto. Nesse caso, como não existe até hoje no México uma lei que regule as medidas e procedimentos formais a serem cumpridos para a implementação

¹⁶ Tratava-se da “primeira sentença da Corte Interamericana na qual se vinculava o Poder Judiciário mexicano ao cumprimento de medidas de reparação concretas” (Castilla, 2013b, p. 4).

¹⁷ Por controle de convencionalidade entende-se aqui a obrigação de que a legislação interna de um país esteja em conformidade com as disposições da Convenção Americana de Direitos Humanos. Desse modo, para além do exame de constitucionalidade, cria-se essa segunda forma de controle que condiciona a validade das leis.

de uma sentença internacional contra o Estado mexicano, o presidente da SCJN decidiu que o Pleno deliberasse a respeito das ações que o tribunal deveria ou não seguir para atender às exigências da Corte Interamericana, e o Ministro Cossío ficou encarregado de apresentar um projeto sobre esse assunto.

Uma vez apresentado ao Pleno, o projeto demonstrou claramente como a sentença do caso Radilla havia sido recebida pela maioria dos ministros com assombro, já que durante as discussões do expediente Vários 489/2010 ficou evidente muito rapidamente o claro desconhecimento e distância dos juízes perante as regras de funcionamento do sistema interamericano e também diante da lógica do direito internacional dos direitos humanos, de modo mais geral¹⁸. Nesse sentido, o debate sobre o controle de convencionalidade gerou, em particular, uma forte tensão por supostamente ameaçar tanto as competências e poderes jurisdicionais do tribunal quanto a prevalência e supremacia da Constituição, pois se temia que o exercício de tal controle privilegiasse a aplicação dos tratados e da jurisprudência internacional em detrimento das regras consagradas na Carta magna.

Ainda que desde 1999 os juízes tivessem conferido maior hierarquia aos tratados dentro do ordenamento jurídico mexicano, o modelo de primazia do texto constitucional nunca havia sido abandonado. De acordo com Castilla, ex-assessor do Ministro Cossío, nesse contexto “o que vinha lentamente avançando [parou] ante o temor de que ao continuar trabalhando pudesse gerar reações que saíssem do controle, do que eles tinham como dominado, como mais ou menos claro” (entrevista pessoal). Desse modo, ele continua

¹⁸ O desconhecimento, segundo Karlos Castilla, era patente. Assim, segundo ele, “Queriam, por exemplo, que a Corte Interamericana notificasse à Suprema Corte a sentença. Bom, se você tem um pouquinho de noção, sabe que isso se faz ao Estado e ao Ministério de Relações Exteriores ou à Embaixada do México na Costa Rica”. Ademais, contestava-se a autoridade da Corte Interamericana, e, em várias ocasiões, os juízes indagaram: ‘quando se havia aceito a competência da Corte Interamericana e por que se havia aceito’” (entrevista pessoal).

[...] tudo isso do controle de convencionalidade assustou muito [...]. E a ideia de que no cumprimento da sentença a Suprema Corte ia ficar submetida ante a Corte Interamericana, que se ia dar mais valor aos tratados que à Constituição, tudo isso. Ainda que na Constituição já se haviam dado certas mudanças, tudo isso gerava muito rechaço ou muita dúvida entre muitos dos ministros. Não era cômodo para eles tratar de entrar nesses temas [...] havia muito desconhecimento.

Em outras palavras, a decisão da Corte Interamericana no caso Radilla foi entendida pela maioria da Suprema Corte como uma incursão direta no seu terreno legal e uma tentativa de usurpar seu *status* de instância final do ordenamento jurídico nacional. Como resultado, o presidente da Corte pediu que os ministros declarassem se apoiavam o projeto de Cossío favorável ao cumprimento da sentença ou se consideravam que, por ter ultrapassado as finalidades da consulta a trâmite, esse texto deveria ser rejeitado. Com uma maioria de oito votos, o Pleno decidiu que a proposta para o expediente Vários 489/2010 havia excedido os fins, conteúdos e alcance da consulta originalmente formulada.

Passados apenas nove meses desse episódio de rejeição do expediente Vários 489/2010, a Ministra Margarita Luna Ramos apresentou um novo projeto sobre o tema em 4 de julho de 2011, dessa vez enumerado como Vários 912/2010. Porém, nesse segundo momento de apreciação das obrigações da Suprema Corte ante a sentença do caso Radilla, tanto as condições políticas no interior da Suprema Corte quanto o marco constitucional do país haviam se alterado substancialmente, já que, por um lado, o Ministro Silva Meza, um dos juízes mais progressistas e abertos ao direito internacional, tinha sido eleito Presidente da SCJN em 3 de janeiro de 2011, e, por outro lado, a reforma constitucional em matéria de direitos humanos

havia entrado em vigor em 11 de junho de 2011, dando não só *status* constitucional aos direitos humanos reconhecidos em todos os tratados ratificados pelo México, mas também estabelecendo o princípio *pro persona*, segundo o qual deve prevalecer em um eventual choque de direitos de fonte constitucional e convencional aquele que ofereça a maior proteção à pessoa, independentemente de sua origem nacional ou internacional.

Embora o tema do controle de constitucionalidade difuso não constasse da sentença do caso Radilla, a janela de oportunidade aberta pelo expediente Vários 912/2010 foi utilizada pelo Ministro Cossío para realizar uma interpretação mais geral sobre os efeitos da então recentemente aprovada reforma constitucional de direitos humanos, e por sete votos a três foram alterados a maneira e o modelo de exercício do controle de regularidade constitucional do México. Nesse novo modelo, enquanto a Suprema Corte continuaria a ser o único tribunal com competência para expulsar por completo normas do sistema jurídico por meio do controle concentrado de constitucionalidade na análise de amparos, ações de inconstitucionalidade e controvérsias constitucionais, todos os outros juízes federais e locais poderiam passar a deixar de aplicar as normas contrárias não só aos tratados, mas também à Constituição, em matéria de direitos humanos, exercendo assim um controle difuso de constitucionalidade e convencionalidade

Tal mudança era notável tendo-se em mente o histórico prévio do projeto 489/2010, as acusações de que o alcance de um expediente “Vários” não comportava esse tipo de decisões e a base que sustentava todas essas discussões, qual seja, a análise de se o Judiciário devia ou não cumprir a sentença do caso Radilla. Uma decisão do sistema interamericano combinada, por um lado, com uma reforma constitucional e, por outro, com a existência de lideranças progressistas no interior da Suprema Corte havia permitido

assim alcançar resultados de grande transcendência para o ordenamento jurídico mexicano e para o funcionamento do sistema de justiça do país.

Por fim, no que dizia respeito à jurisdição castrense, apesar da existência de certas diferenças de interpretação, os debates entre os ministros foram relativamente simples, uma vez que “as restrições à jurisdição do foro militar simplesmente eram já parte de acatar [...] a sentença da Corte Interamericana” (Castilla, 2013b, p. 21). Desse modo, é possível afirmar que foram três os principais tópicos abordados pelo expediente Vários 912/2010 ao final das deliberações do Pleno da Suprema Corte: 1) o modelo de recepção do direito internacional dos direitos humanos e o lugar ocupado por essas normas dentro do ordenamento jurídico mexicano após a reforma constitucional em matéria de direitos humanos, o que levou finalmente ao abandono do princípio de hierarquia constitucional em favor da aplicação do princípio *pro persona*, de prevalência da proteção mais ampla às pessoas¹⁹; 2) limitação da jurisdição militar, excluindo de sua competência casos de violações de direitos humanos de civis; e 3) implantação de um novo modelo de controle difuso de constitucionalidade e de convencionalidade, mediante o qual juízes locais e federais deveriam deixar de aplicar normas contrárias aos direitos humanos reconhecidos pela Constituição e tratados ratificados pelo México²⁰. Além disso, a SCJN também reconhecia, entre outros pontos, que não estava facultada

168

¹⁹ Essa mudança assinalava a entrada em vigor “de um novo marco constitucional no qual os tratados em matéria de direitos humanos e a Constituição formam um bloco de direitos humanos sem hierarquias”, de tal modo que “deverá prevalecer a norma mais protetora ou menos restritiva dos direitos das pessoas sem importar o órgão legislativo nacional ou internacional do qual emanem” (Castilla, 2013b, p. 33).

²⁰ Porém, a Suprema Corte continuava a ser o único tribunal com competência para excluir por completo do ordenamento jurídico e declarar como inválidas as normas inconstitucionais e contrárias aos tratados. Em outros termos, “A Suprema Corte é a única que declara a inconstitucionalidade ou inconventionalidade; os demais juízes só não aplicam” (Castilla, 2013b, p. 31).

a avaliar os litígios e a competência da Corte Interamericana, de tal modo que devia se limitar apenas a cumprir a totalidade dos critérios de suas sentenças condenatórias, e que a jurisprudência oriunda de outros casos nos quais o México não fosse parte tinha caráter orientador para suas futuras decisões.

Todavia, o tema da justiça de transição não foi abordado pela Suprema Corte e mantém-se como uma grande dívida do sistema jurídico mexicano. As questões relativas ao controle de convencionalidade e à jurisdição militar dominaram os debates e, embora a própria sentença da Corte Interamericana tenha individualizado a análise do caso Radilla, o que já dificultava por si só desenvolver esse marco sobre as obrigações do Estado em questões de verdade, justiça e reparações, reconhecia-se, na parte de contextualização da decisão, o padrão sistemático de violações e desaparecimentos levados a cabo durante a guerra suja, o que oferecia elementos para que a SCJN enfrentasse o tópico da justiça de transição²¹.

169

Apesar dessa importante limitação, há de se reconhecer a transcendência das outras alterações efetuadas pela SCJN, e, para que tais resoluções fossem adotadas, foi fundamental a alteração do marco constitucional do país, produzida pela reforma em matéria de direitos humanos. Essas mudanças constitucionais, as quais concediam *status* constitucional aos direitos humanos reconhecidos em tratados e determinavam a aplicação do princípio *pro persona*, alteraram de

²¹ Segundo Castilla, a questão foi por ele introduzida de maneira explícita no projeto apresentado pelo gabinete do Ministro Cossío, mas “nesta última Nota Prévia ao Pleno, quando se aprova o [expediente] de Radilla, o primeiro que se eliminou foi isso”. Ele recorda que os ministros “nem sequer entendiam o que era justiça de transição [...]. Me lembro na Corte que quando lhes dizia: não, é que essa parte é de justiça de transição [*justicia transicional*] e tudo [o mais], entendiam transnacional e não transicional”. Assim, na sua avaliação, a questão foi eliminada “porque não entendiam o termo justiça de transição. Como que dissessem: ‘não, quem sabe o que é isso, melhor para fora tudo’” (entrevista pessoal).

maneira decisiva a correlação de forças no interior da Suprema Corte em favor do grupo mais progressista de ministros favoráveis à aplicação do direito internacional dos direitos humanos. Esses novos dispositivos ofereceram um suporte legal e constitucional claro e explícito para que esses ministros pudessem impulsionar a utilização da normatividade oriunda do sistema interamericano de direitos humanos e de outras fontes internacionais, dissipando assim muitas dúvidas e resistências da maioria dos outros ministros que tradicionalmente haviam argumentado que o princípio de prevalência da Constituição consagrado pelo artigo 133, que subordinava a aplicação dos tratados internacionais ao seu respeito ao texto constitucional, impunha limites ao uso das normas internacionais. Desse modo, punha-se fim ao impasse gerado durante a primeira análise do expediente Vários 489/2010, que havia levado a uma situação de paralisia e crescente oposição no que dizia respeito à incorporação dessas regras.

Em outras palavras, a reforma constitucional entrou em vigor num momento em que o uso da normatividade internacional na SCJN se encontrava em uma encruzilhada depois de alguns avanços, e seu papel foi determinante porque ela foi capaz de resolver, naquele momento, em grande medida, as disputas entre os ministros, empoderando, nesse sentido, os juízes mais abertos aos tratados e convenções internacionais. Se antes essas divisões não encontravam outra solução que não fosse o retrocesso na aplicação dos instrumentos internacionais, dada a posição minoritária dos ministros favoráveis a essa agenda, com a reforma foram consagradas várias novas obrigações constitucionais, que levaram até mesmo magistrados de perfil mais conservador e positivista a rever suas posições, sem que necessariamente isso tenha anulado todas as resistências a respeito.

Nesse sentido, a aplicação dessas normas, embora potencialmente incitada de maneira determinante pela

reforma, não se explica apenas pela existência desses dispositivos constitucionais, pois também refletia – e exigia – a preexistência e o ativismo judicial desse grupo de magistrados. Eles já estavam preparados para se apropriar dessa janela de oportunidade resultante da mudança do marco constitucional quando ela surgiu, valendo-se assim do sistema interamericano e dos instrumentos internacionais de direitos humanos, de modo mais geral, como uma ferramenta para se apropriar da temática dos direitos.

Assim, em suma, tanto a incorporação do direito internacional e do sistema interamericano quanto o recente ativismo em temas de direitos humanos foram desde o início uma aposta do setor mais progressista dos juízes de aproximar a Suprema Corte da cidadania, ganhar projeção com essa nova agenda e fortalecer o tribunal diante do Executivo e do Legislativo. Para esse grupo de ministros, o caso Radilla era um capítulo adicional de um processo mais amplo de mudança, legitimação e fortalecimento político da SCJN como tribunal constitucional do país em curso desde 1995. Nesse sentido, o caso Radilla deu à SCJN uma projeção como protetora de direitos humanos da qual ela não dispunha, ajudando-a a se distanciar do seu passado de uma corte irrelevante ou cujo protagonismo e importância só se viam refletidos na resolução de conflitos entre atores político-institucionais.

Nos últimos anos, uma literatura emergente tem ressaltado que os tratados e normas de direitos humanos só são conseqüentes quando observadas certas condições locais nos países-alvo que medeiam seu impacto (cf. Hafner-Burton, 2012). Em geral, tais trabalhos sugerem que, a menos que as condições domésticas sejam propícias, a pressão internacional não produzirá muitos efeitos. Argumenta-se, dessa

forma, que um aumento de políticas e pressões internacionais no âmbito dos direitos humanos não reduz as violações por si só, e que elas só podem afetar o comportamento estatal indiretamente e em conjunção com muitas outras condições domésticas.

Nesse sentido, seja em questões de justiça de transição ou em outros temas, o impacto que o sistema interamericano pode vir a desempenhar no plano interno dos Estados não começa, portanto, simplesmente com a publicação de uma sentença pela Corte ou de uma recomendação pela CIDH. Pelo contrário, essas decisões dependem da capacidade e agência de atores e instituições domésticas para serem implementadas, sem mencionar o simples fato de que a própria existência de pronunciamentos por parte do sistema depende também, inexoravelmente, da ativação da CIDH por grupos domésticos de litígio com capacidade de atuação transnacional.

172

Assim, a influência que o sistema pode vir a ter depende de processos domésticos que começam muito antes das decisões da CIDH e da Corte Interamericana, e, em particular, da existência de ONGs que colem e guardem evidências, mantenham relações com as vítimas e dediquem tempo e recursos para a formação de equipes legais e para atividades de litígio estratégico e mobilização do direito internacional. Além disso, por outro lado, requer-se ainda de um Judiciário, ou ao menos de um grupo majoritário de ministros na Suprema Corte, que, apoiados em uma base legal expressa ou em algum tipo de interpretação, entendam a utilização do direito internacional não só como um exercício jurídico legítimo, mas também como um instrumento indispensável para a realização de direitos e para a própria consecução de seus trabalhos.

No caso do México, em particular, desde meados dos anos de 1990, é possível observar a existência de algumas ONGs profissionalizadas, capazes de montar casos e litígios

estratégicos a partir da mobilização das normas do direito internacional dos direitos humanos perante o sistema interamericano, as quais têm sido fundamentais não só em razão da atenção da CIDH que atraem de maneira sistemática, mas também pelo papel que exercem em termos de produção de pressões, debates e de uma dogmática jurídica que busca guiar juízes e advogados para maior incorporação da jurisprudência interamericana e dos padrões internacionais de direitos humanos. Desse modo, ONGs com projeção nacional como a Comissão Mexicana e o Centro Prodh, e algumas mais regionais, como Tlachinollan, foram capazes de adotar esse tipo de estratégia para além tanto das táticas de denúncia e pressão política quanto do acompanhamento de vítimas em casos particulares, priorizando o trabalho no âmbito legal e a documentação de casos à medida que aumentavam os seus vínculos e relações com a rede transnacional, seguindo, para tanto, novas normas e práticas institucionais mais alinhadas não só com os procedimentos de organismos intergovernamentais, mas também com o tipo de demandas e linguagem de direitos humanos vocalizados pelas ONGs internacionais²².

173

Já no que se refere à postura do Judiciário, para os juízes progressistas da Suprema Corte, que têm impulsionado a apropriação do sistema interamericano e das normas internacionais, as relações do tribunal com o regime regional e internacional de direitos humanos devem ser entendidas não como um elemento de eventual subordinação da SCJN, mas, sim, como uma via de cooperação que permite ao tribunal mexicano incorporar discussões, critérios e argumentos sobre direitos humanos já consolidados na esfera

²² Assim, as ONGs mexicanas tiveram de alterar o sentido e formato de suas reivindicações, o que implicava investir num crescente processo de profissionalização e especialização de seus quadros e grupos, com a contratação de funcionários treinados, remunerados e de tempo integral, com destaque especial para a criação de equipes de advogados.

internacional. Desenvolver de maneira independente todos esses tópicos implicaria custos e esforços desnecessários em vista da disponibilidade dos recursos jurídico-legais internacionais, e, dada a resistência tanto dos ministros mais conservadores quanto do meio jurídico-legal, de modo mais amplo, não necessariamente os resultados obtidos ao final desse exercício seriam satisfatórios. Assim, para esses magistrados, a via mais fácil, rápida e segura para obter avanços na agenda de direitos humanos é justamente a de se atrelar ao regime internacional e, em particular, ao sistema interamericano. Dadas a posição minoritária e a fraqueza relativa desse grupo, recorrer a esses mecanismos e instrumentos externos torna-se a melhor estratégia para alcançar seus objetivos, sobretudo depois da reforma constitucional que lhes conferiu uma sustentação jurídica mais sólida para levar a cabo a aplicação do direito internacional dos direitos humanos.

174

Entretanto, ainda que seja indiscutível a influência do sistema interamericano no caso Rosendo Radilla em termos da restrição da jurisdição militar e da alteração do modelo de controle de constitucionalidade do México, vale recordar que as demandas por verdade, reparações e justiça no tema dos desaparecimentos forçados cometidos durante a guerra suja continuam a ser uma agenda pendente, de tal modo que o modelo de justiça de transição do sistema interamericano não provocou até aqui qualquer tipo de impacto significativo no México. Além de não ter sido devidamente tratado pela Corte Interamericana e de não ter merecido qualquer análise pela Suprema Corte mexicana, o tema deixou de fazer parte da agenda política do país depois da extinção da Femosp (Fiscalía especial para Movimientos Sociales e Políticos do Passado)²³ e da crise de violência

²³ Instância especial do Ministério Público, criada em 2001 pelo governo Fox (2000-2006) para tratar das investigações das violações aos direitos humanos cometidas durante os massacres estudantis de 1968 e 1971 e também durante a guerra

vigente no país desde o governo Calderón (2006-2012), que produziu um novo saldo de mais de 20 mil novos desaparecidos nos últimos anos²⁴.

Diante desse quadro, a avaliação de María Sirvent, uma das advogadas do caso Radilla, oferece um balanço preciso sobre a situação atual do país. Segundo ela,

[...] juridicamente sim, se obtiveram muitas coisas [...]. Creio que foi algo superimportante para o direito no México, mas não para as famílias, não para as pessoas em Atoyac. Para as pessoas em Atoyac, o assunto Vários, e o controle difuso, e o controle de convencionalidade, e a Suprema Corte que disse que as sentenças são obrigatórias, não creio que lhes diga nada. Creio que a eles lhes diria mais que se fizesse um pequeno museu em Atoyac. Creio que a eles lhes diria mais que se reconhecesse este capítulo da história nos livros-texto de história, os gratuitos da SEP [Secretaria de Educação Pública]. Creio que isso lhes daria mais sentido. Poder dizer: ah [vejam], sim existiu, não inventamos. Então creio que aí sim o sistema neste caso para mim não funcionou em tudo. É uma sentença muito importante. Creio que sim, tem um impacto muito importante, mas não no tema de justiça de transição.

175

Bruno Boti Bernardi

é doutorando em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

suja mexicana. Foi extinta em novembro de 2006 sem obter qualquer condenação nos casos por ela investigados e submetidos aos tribunais. Para um balanço de sua atuação, deficiências e fracasso, ver Aguayo e Treviño Rangel (2007).

²⁴ “Desaparecidas, más de 22 mil personas, confirman”, *El Universal*, 22 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/desaparecidas-mas-de-22-mil-personas-confirman-218061.html>>. Acesso em: 31 ago. 2014.

Bibliografía

- ACOSTA, M. 2006. "Derechos humanos: de la denuncia a la redefinición de las políticas". In: Basombrío, C. (ed.). *Activistas e intelectuales de sociedad civil en la función pública en América Latina*. Chile: Flacso.
- AGUAYO, S. 1998. "La comunidad internacional y los derechos humanos en México", *LASA Forum*, v. XXIX, n. 3.
- AGUAYO, S.; PARRA, L. P. 1997. *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*. México, D. F.: Academia Mexicana de Derechos Humanos.
- AGUAYO, S.; TREVIÑO RANGEL, J. 2007. "Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación". *Foro Internacional*, v. XLVII, n. 4, pp. 709-39.
- ANSOLABEHERE, K. 2006. "Poder Judicial, entre el protagonismo y la desorientación. Un poder en busca de su papel". In: ATTILLI, A. (coord.). *Treinta años de cambios políticos en México*. México, D. F.: UAM (Universidad Autónoma Metropolitana)/Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa.
- _____. 2007. *La política desde la justicia*. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México. México, D. F.: FLACSO (Colección Doctrina Jurídica Contemporánea).
- _____. 2010. "More power, more rights? The Supreme Court and society in Mexico". In: COUSO, J.; HUNEEUS, A.; SIEDER, R. (eds.). *Cultures of legality*. Judicialization and political activism in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press.
- BINDER, C. 2011. "The prohibition of amnesties by the Inter-American Court of Human Rights". *German Law Journal*, v. 12, n. 5, pp. 1203-29.
- CASTILLA, K. 2013a. "Tres momentos claves del derecho internacional de los Derechos Humanos en el trabajo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". In: ROBLES GARZA, M. Y. (ed.). *La Suprema Corte de Justicia de la nación y la jurisprudencia de los derechos fundamentales*. México, 1917-2011. San Pedro Garza García: UDEM (Universidad de Monterrey).
- _____. 2013b. "México y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: una visión de la historia del caso Radilla en nuestro Tribunal Constitucional". In: JOHNSTON, R. P.; MANZO, G. R.; DÍAZ, R. A. S. (coords.). *Derecho internacional de los derechos humanos*. México, D. F.: Editorial Porrúa.
- CASTILLEJOS-ARAGÓN, M. 2013. "The transformation of the Mexican Supreme Court into an arena for political contestation". In: Kapiszewski, D.; Silverstein, G.; Kagan, R. A. (eds.). *Consequential Courts: judicial roles in global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

- CLEARY, E. L. 1997. *The struggle for human rights in Latin America*. Westport, Connecticut: Greenwood.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2009. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009, serie C, n. 258.
- CRESPO, J. A. 1999. *Fronteras democráticas en México: retos, peculiaridades y comparaciones*. México, D. F.: Editorial Océano.
- DOMINGO, P. 2000. "Judicial independence: the politics of the Supreme Court in Mexico". *Journal of Latin American Studies*, v. 32, n. 3, pp. 703-35.
- _____. 2005. "Judicialization of politics: the changing political role of the Judiciary in Mexico". In: SIEDER, R.; Schjolden, L.; Angell, A. (eds.). *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- GONZÁLEZ RIVAS, G.; Tinajero-ESQUIVEL, S.; Vega GONZÁLEZ, P. 2002. "Mexico". In: HEYNS, C. H.; VILJOEN, F. (eds). *The impact of the United Nations Human Rights Treaties on the domestic level*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- GUTIÉRREZ, J. C.; Cantú, S. 2010. "A restrição à jurisdição militar nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos". *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 7, n. 13, pp. 75-97.
- HAFNER-BURTON, E. 2012. "International regimes for human rights". *Annual Review of Political Science*, n. 15, pp. 265-86.
- HUNEEUS, A. 2013. "International criminal law by other means: the quasi-criminal jurisdiction of the Human Rights Courts". *The American Journal of International Law*, v. 107, n. 1, pp. 1-44.
- LIMA, R. C. 2012. "A emergência da responsabilidade criminal individual no Sistema Interamericano de Direitos Humanos". *Lua Nova*, n. 86, pp. 187-219.
- LUJAMBIO, A. 2000. *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: D. F.: Editorial Océano.
- MAGALONI, A. L. 2008. "¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?". In: MAC-GREGOR, E. F.; ZALDÍVAR, A. (coords.). *La ciencia del derecho procesal constitucional*. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. t. II: Tribunales Constitucionales y Democracia. México, D. F.: Unam (Universidad Nacional Autónoma de México).
- MAGALONI, B. 2005. "The demise of Mexico's one-party dominant regime: elite choices and the masses in the establishment of

- democracy". In: Mainwaring, S.; Hagopian, F. (eds.). *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2008. "Enforcing the autocratic political order and the role of courts: the case of Mexico". In: GINSBURG, T.; MOUSTAFA, T. (eds.). *Rule by law: the politics of Courts in authoritarian regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MEZAROBBA, G. 2009. "De que se fala, quando se diz "Justiça de Transição"?". *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 67, pp. 111-122.
- MODELELL GONZÁLEZ, J. L. 2010. "The crime of forced disappearance of persons according to the decision of the Inter-American Court of Human Rights". *International Criminal Law Review*, v. 10, n. 4, pp. 475-89.
- MORALES, F. G. 2012. "The progressive development of the international law of transitional justice: the role of the Inter-American System". In: ALMQVIST, J.; ESPÓSITO, C. (eds.). *The role of Courts in transitional justice: voices from Latin America and Spain*. New York: Routledge.
- NACIF, B. 2007. *Para entender las instituciones políticas del México democrático*. México: D. F.: CIDE (Documento de Trabalho, 194).
- PEEBLES LANE, J. L. 1993. *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: su formación y esfuerzos para realizar cambios socio-políticos*. Dissertação de mestrado em Estudos Latino-americanos, Faculdade de Ciências Políticas e Sociais. México: Unam (Universidad Nacional Autónoma de México).
- RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego. 2011. "The Inter-American Human Rights System and transitional processes". In: BUYSE, A.; HAMILTON, M. (eds.). *Transitional jurisprudence and the ECHR: justice, politics and rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROHT-ARRIAZA, N. 2006. "The new landscape of transitional justice". In: ROHT-ARRIAZA, N.; Mariezcurrena, J. (eds.). *Transitional justice in the twenty-first century: beyond truth versus justice*. New York: Cambridge University Press.
- SÁNCHEZ SERRANO, E. 2012. "Afadem: desaparecidos. Apresentação". In: RADILLA, A.; RANGEL LOZANO, C. E. G. (coords.). *Desaparición forzada y terrorismo de Estado en México: memorias de la represión de Atoyac, Guerrero durante la década de los setenta*. México, D.F./Chilpancingo: Plaza y Valdés/ Universidad Autónoma de Guerrero.
- SIKKINK, K. 1993. "Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America". *International Organization*, v. 47, n. 3, pp. 411-41.

- _____. 2006. “A emergência, evolução e efetividade da rede de direitos humanos da América Latina”. In: JELIN, E.; HERSHBERG, E. (eds.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. Edusp: São Paulo.
- _____. 2011. *The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics*. New York: W. W. Norton and Company.

Entrevistas realizadas

1. *Edgar Cortez*. Ex-sacerdote jesuíta e diretor do Centro Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) entre 1996 e 2004. Entrevista realizada na Cidade do México em 31 de janeiro de 2014.
2. *Michel Maza*. Ativista de direitos humanos e ex-integrante do Centro Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh). Entrevista realizada por Skype em 13 de fevereiro de 2014.
3. *Mariclaire Acosta*. Fundadora da Academia Mexicana de Direitos Humanos e da Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos. Entrevistas realizadas na Cidade do México em 7 de fevereiro e 6 de março de 2014.
4. *Julio Mata*. Secretário-executivo da Afadem. Entrevista realizada na Cidade do México em 19 de fevereiro de 2014.
5. *María Sirvent*. Ex-integrante da Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos e uma das advogadas do caso Radilla. Entrevista realizada na Cidade do México em 31 de janeiro de 2014.
6. *Fabián Sanchez Matus*. Ex-integrante da Comissão Mexicana de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos e um dos advogados do caso Radilla. Entrevista realizada na Cidade do México em 6 de março de 2014.
7. *José Ramón Cossío Díaz*. Ministro da Suprema Corte de Justiça da Nação do México. Entrevista realizada na Cidade do México em 28 de março de 2014.
8. *Karlos Castilla*. Ex-assessor do Ministro Cossío. Entrevista realizada por Skype em 23 de fevereiro de 2014.
9. *Carlos Pérez Vázquez*. Coordenador de Direitos Humanos da SCJN (Suprema Corte de Justiça da Nação) e assessor da Presidência da SCJN. Entrevista realizada na Cidade do México em 11 de fevereiro de 2014.



O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO MÉXICO

BRUNO BOTI BERNARDI

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar como e por que as normas do sistema interamericano de direitos humanos sobre justiça de transição presentes na sentença do caso Rosendo Radilla contra o Estado mexicano exerceram impacto em questões de direitos humanos no México, especialmente no que diz respeito à jurisdição militar e ao controle de convencionalidade. A partir da abordagem teórica emergente, segundo a qual os efeitos dos regimes internacionais de direitos humanos são condicionados por fatores domésticos dos países-alvo, nossa pesquisa busca delinear como a política interna influencia o impacto potencial dessas normas internacionais que integram a cascata de justiça, salientando para tanto o papel de organizações não governamentais (ONGs) e da Suprema Corte local.

Palavras-chave: México; Direitos Humanos; Organizações Não Governamentais; Judiciário; Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM AND TRANSITIONAL JUSTICE IN MEXICO

Abstract: *The aim of this article is to analyze how and why the norms of the Inter-American Human Rights System on transitional justice convened under the Rosendo Radilla ruling against the Mexican state exerted an impact on the human rights issues. In: Mexico, especially on the topics of military jurisdiction and conventionality control. Based on the emerging theoretical approach according to which the effects of international human rights regimes are conditioned by domestic factors of the target-countries, our research seeks to unravel how domestic politics influences the potential impact of these international norms that comprise the justice*

cascade, highlighting the role of non-governmental organizations (NGOs) and the local higher court.

Keywords: *Mexico; Human Rights; Nongovernmental Organizations; Judiciary; Inter-American Human Rights System.*

Recebido: 08/09/2014 **Aprovado:** 20/02/2015