

Estudo comparado sobre o impacto da normativa do IPPDH na justiça de transição dos países do MERCOSUL

Tamara Lorenzoni Pereira¹

Ademar Pozzatti Júnior²

RESUMO: As ditaduras militares na América Latina, principalmente na Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil, foram marcadas por intensa violência e amparada em um vigoroso esquema de cooperação internacional para a violação dos direitos humanos. Assim, a Operação Condor é frequentemente referida como a experiência de maior sucesso no estabelecimento de uma cooperação regional efetiva. Entretanto, a cooperação regional também pode ser utilizada para tratar do legado das ditaduras militares que assolaram concomitantemente a região, razão pela qual o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) tem pensado políticas públicas neste sentido. A presente pesquisa investiga comparativamente o impacto da normativa do IPPDH no tratamento do legado das ditaduras militares nos países do MERCOSUL. A hipótese testada neste trabalho é que a justiça de transição só será efetiva no Cone-Sul se amparada por um pujante esquema de colaboração regional capaz de resgatar a memória e a verdade sobre a cooperação internacional implementada para violar direitos humanos na região. A pesquisa segue o método de abordagem hipotético-dedutivo. Como método de procedimento é utilizada a análise bibliográfica, documental e jurisprudencial. Dentre os resultados esperados estão a compreensão de *se e como* a cooperação regional, além de ser usada para a violação dos direitos humanos, pode ser elemento essencial para a consolidação a justiça de transição na região.

Palavras-chave: Ditadura Militar; Justiça de Transição; IPPDH; Cooperação Regional; Direitos Humanos

INTRODUÇÃO

Sustentar a ideia de que um violento esquema de cooperação regional foi utilizado para a violação dos direitos humanos na América Latina pode parecer algo inusitado. Porém, é vasta a prova de que a Operação Condor foi a experiência de maior sucesso de cooperação internacional da região. Constituída de um forte esquema de cooperação repressivo que violou direitos humanos durante as décadas de 1970 e 1980, a Operação Condor se baseou na Doutrina de Segurança Nacional para combater a ameaça comunista na América Latina, o que permitiu a utilização de meios de espionagem e trocas de informações transfronteiriços.

No período de redemocratização dos países do Cone-Sul, foram criadas leis de anistia para que o período autoritário fosse superado e uma nova ordem jurídica fosse instalada. Porém, essas medidas de anistia não abarcaram a totalidade de uma justiça de transição, processo esse de

¹ Acadêmica de Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Maria

² Professor do programa de Pós-Graduação em Direito e do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSM, onde coordena o NPPDI – Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (CNPq/UFSM). Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com estágio de doutoramento no *Institut d'Études Politiques de Paris (Sciences Po)*. E-mail: ademar.pozzatti@ufsm.br

caráter mais profilático do que punitivo, que se baseia na memória e na verdade, objetivando que nunca sejam esquecidas as ditaduras, e que, com isso, elas nunca mais aconteçam. As leis de anistia criadas, no entanto, correspondem apenas ao aspecto de justiça propriamente dito, de forma que foram construídas bilateralmente, tornando o processo apenas conciliatório e não reparatório.

Nesse sentido, a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL vem atender essa demanda de diálogo no âmbito da reparação à violação de direitos humanos. Assim, um documento foi lançado com o objetivo de construção e preservação dos sítios da memória, que são lugares onde ocorreram essas violações. Portanto, a cooperação que anteriormente havia sido usada para violação dos direitos humanos, agora tem um potencial de ser utilizada para a tutela dos mesmos. Nesse sentido, este trabalho quer investigar em que medida uma justiça de transição na região só será efetiva quando essa cooperação for levada a cabo.

Para cumprir esse objetivo, o presente trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira parte, a fim de averiguar os contornos conceituais desta pesquisa, será verificado com a agenda da cooperação internacional está presente nas relações internacionais. Na segunda parte serão investigados os períodos e os fatos comuns às ditaduras militares no Cone-Sul, a fim de identificar como a cooperação internacional foi utilizada para violar direitos humanos durante a Operação Condor. Na terceira parte serão verificadas como redemocratização da região foi amparada apenas em uma anistia formal, e não acompanhada por uma efetiva justiça de transição. Por fim, na quarta parte será argumentado que uma efetiva justiça de transição na região deve ser amparada por políticas de cooperação regional capazes de restabelecer a verdade e a memória da atuação conjunta dos Estados para a violação de direitos humanos.

1. COOPERAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No âmbito das teorias das relações internacionais, a cooperação é frequentemente associada à redução da anarquia (BATTISTELLA, 2003) e à regulação de determinadas matérias entendidas como regimes internacionais (KRASNER, 1983). Cooperação internacional é aqui entendida como as relações entre atores internacionais destinadas à elaboração de planos de ação conjuntos visando a paz e o desenvolvimento.

A cooperação internacional floresceu de modo sistemático a partir da Segunda Guerra Mundial. As necessidades de restabelecer a economia e reconstruir a Europa levou à criação de um sistema de instituições internacionais que, progressivamente, passaram também a dedicar-se aos temas de interesse das nações subdesenvolvidas (SANTOS; CARRION, 2011). A noção de desenvolvimento sucede, assim, a de reconstrução no âmbito da cooperação internacional. Entre as décadas de 1940 e 50, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu, sob a supervisão do Conselho Econômico e Social, comissões regionais encarregadas de lidar com problemas específicos. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) nasceu nesse contexto em 1948, encarregada de fomentar o desenvolvimento econômico na região. No entanto, foi apenas vinte anos após sua criação que a ONU sofreu adaptações institucionais de mais impacto para enfrentar o desafio do subdesenvolvimento (SEITENFUS, 2003). Em 1964, foi criada a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), visando o tratamento diferencial dos países subdesenvolvidos no comércio internacional. Em 1965, surgiu o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que objetivava unificar e racionalizar as operações de ajuda ao desenvolvimento já existentes e segue até hoje como um dos principais protagonistas da cooperação internacional (JOUANNET, 2011).

Quando analisada teoricamente, a cooperação internacional apresenta diferentes perspectivas de acordo com cada corrente das relações internacionais. De acordo com Ricardo Seitenfus (2004, p. 22-23), as correntes que pensam cooperação nas relações internacionais podem ser diferenciadas em otimistas e pessimistas. Assim, para os pessimistas a ideia de cooperação possui uma conotação negativa, ou seja, para esse grupo todos os Estados devem ser considerados inimigos em potencial. Contrariamente, para os otimistas, cooperar traria benefícios mútuos aos Estados. Dessa forma, para o autor as perspectivas de cooperação nas diferentes correntes de pensamento podem ser esquematizadas da seguinte maneira:

Quadro 1 – Perspectivas de cooperação

Otimistas		
Regimes internacionais	Liberal e Neoliberal	Construtivista
Os regimes internacionais diminuem os custos de transação.	A coordenação é percebida como um jogo que se repete.	A anarquia do sistema internacional decorre mais de crenças do que de dados objetivos.

Fonte: Modificado de: SEITENFUS (2004, P. 22)

Quadro 2 – Perspectivas de cooperação

Pessimistas			
Realista e Neorrealista	Política interna	Estabilidade hegemônica	Marxista e Neomarxista
Os outros Estados são considerados inimigos.	As lutas entre administração e grupos de pressão deformam a política externa.	Enquanto um líder não surge ou não manifesta o desejo de produzir os bens coletivos internacionais.	Os conflitos decorrem da luta pelo lucro e pela reprodução capitalista provocando guerras de natureza imperialista.

Fonte: Modificado de: SEITENFUS (2004, P. 23)

Além, de acordo com Seitenfus (2004, p.103), a cooperação faz parte do instrumental da política externa dos países. Nesse sentido, o autor define oito instrumentos que se utilizam da cooperação. Os dois primeiros pontos são relativos a diplomacia: bilateral (representado pela mediação) e multilateral (através dos encontros de cúpula). O eixo político-econômico, representado por exemplo, através da ajuda financeira; a integração através de organismos multilaterais. Os militares e serviços de inteligência, através da troca de informações e sistemas de alianças. Os informais, representados pelas ONGs e, o quesito de cooperação que será abordado nesse artigo: os instrumentos jurídicos, representados pelo direito internacional.

Com isso, para Torronteguy (2010), a cooperação internacional foi incorporada ao direito internacional assumindo um papel de *soft law*, portanto idealista. Quando se refere ao terceiro mundo, o autor afirma que essa cooperação traduz o princípio ético de solidariedade. Sendo assim, ao analisar-se a mesma no que se refere a sua necessidade, encontra-se uma dicotomia: os Estados menos desenvolvidos dependem de forma mais ativa da cooperação internacional e, dessa forma, essa cooperação é ditada pelos países de maior poder no sistema internacional.

Após a segunda guerra mundial, a cooperação se volta para uma nova agenda. Assim, ela passa a assumir uma tarefa enquanto efetivadora de direitos humanos. Para Câmara (2014, p. 157), as práticas de cooperação internacional também passam a fazer parte das ações dos Estados em desenvolvimento e tornando a mesma inerte ao estado democrático de direito. Assim, uma nova forma de cooperação é identificada no cenário, o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD). Assim o SICD pode ser compreendido da seguinte forma:

Imagem 1 – Cooperação regional



O SICD engloba a participação de atores públicos e privados, de países com diferentes níveis de renda, e tem como objetivo a promoção do crescimento sustentável nos países do Sul. Portanto, uma forma de SICD, a cooperação sul-sul, ocupa um importante papel na análise das relações internacionais. Assim, a SICD engloba outros tipos de cooperação, um deles é a chamada cooperação regional. Embora o termo cooperação seja entendido de forma idealizada (como referido por Torronteguy), ele pode ter o sentido negativado.

Na região latino-americana, quando a cooperação regional é desenvolvida e aplicada, o sentido positivado da mesma pode ser visto através de instituições como UNASUL e MERCOSUL. Porém, se deve ressaltar que o sentido da cooperação pode ser negativado. Sentido esse, que pode ser representado pela experiência latino-americana, que vigorou na época das ditaduras no Cone Sul, e refletiu um forte esquema de informação, torturas e assassinatos entre as fronteiras. Assim, o maior exemplo de cooperação regional para a violação dos direitos humanos na região pode ser entendido na Operação Condor.

2. DITADURAS MILITARES E OPERAÇÃO CONDOR

O pós-Segunda Guerra mundial, foi marcado por um período de tensão liderado pelas duas potências dominantes: a Guerra Fria. Assim, os Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), vencedores da guerra, regeram o mundo a um ordenamento bipolar. Esse ordenamento, foi em si, uma competição para a dominação do sistema internacional por duas ideologias diferentes: o capitalismo (advindo dos Estados Unidos) e o comunismo

(representado pela URSS). De acordo com McSherry (2009, p. 27), a Revolução Cubana liderada por Fidel Castro fez com que os Estados Unidos sentissem a ameaça comunista na sua porta, dessa forma, o país capitalista reforçou seu esquema de combate ao sistema da União Soviética.

Sendo assim, ao reforçar o sistema para combate ao comunismo, os Estados Unidos identificaram na América Latina um ambiente frágil. Utilizando como base a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), os estadunidenses começam a intervir na política latino-americana. Para McSherry (2009, p.28), a DSN foi uma doutrina de guerra, que utilizava como base a política, com foco no ataque ao inimigo interno, o comunismo, e deu para as forças armadas maior poder e autonomia no combate ao mesmo.

Por conseguinte, havia a ideia de que a ameaça ao sistema era interna e poderia estar em qualquer espaço, sendo assim da década de 1960 até 1980 os EUA respaldaram golpes civis-militares no Cone-sul, de forma que, novos governos foram moldados baseado no que foi chamado de “estado de segurança”. Teve então, o início de um período marcado por profunda despolarização, desmobilização e abusos de autoridade, ou seja, um sistema repressivo que transformou o entorno político, econômico e cultural da região (MCSHERRY, 2009).

No ano de 1954, Alfredo Stroessner assume o poder no Paraguai, conduzindo o país ao longo dos próximos 35 anos. Apesar de chegar ao poder antes do alinhamento latino-americano com os EUA, o general adotou, posteriormente, a doutrina anticomunista advinda da Guerra Fria. Assim, depois de medidas que envolveram um discurso nacionalista para frear qualquer oposição ao seu governo, mobilizações por parte da população ocorreram. De acordo com Arce (1977, p. 366), “o ditador dissolveu o congresso, deportou alguns de seus membros e decretou outra vez estado de sítio”. Uma rede de denúncia (que havia sido criada primeiramente no Uruguai) foi implantada em território paraguaio e consistia em delações e denúncias, formada por espiões apoiadores ao regime.

Após dez anos do início da ditadura paraguaia, o Brasil sofre um golpe militar, sustentado pela DSN. Em 1964, se deu início o período de ditadura brasileira, com o decreto do Ato Institucional número um (AI-1). De acordo com Fernandes (2009, p. 64), esse ato autorizou cassação de mandatos municipais, estaduais e federais e suprimiu os direitos políticos dos cidadãos durante dez anos. Um ano após, é instaurado o AI-2, ficando evidente o estado de segurança no território, mas é em 1968 que os direitos políticos são suprimidos através do AI-5.

Opostamente ao Brasil e ao Paraguai, a Argentina foi assolada por diversos e sucessivos

golpes de estado. Embora tenha o caráter de ser fracionada, essa ditadura foi a mais sangrenta do Cone sul, sendo que a partir de 1966 os militares assumem o poder, diluindo o caráter descontinuo do regime. De 1976 até 1983, juntas militares governaram o país seguindo três orientações básicas: 1) *exclusão política do peronismo*; 2) o papel assumido pelas *Forças Armadas de guardiães tutelares e fiadoras* dessa exclusão; e 3) *a aceitação ativa pela classe política não-peronista* dessas duas condições anteriores (SAIN, 2000, p. 21-22).

No Uruguai, em 1973 o golpe de estado impôs como primeira medida substituir o parlamento por um Conselho de Estado. No governo de Bordaberry a luta antissubversiva também foi prioritária. De acordo com Padrós e Fernandes (2009), militares uruguaios tiveram seus treinamentos intensificados no Pentágono, nos moldes da DSN. Entre os anos 1980 a 1985 o país passa por uma ditadura transaccional, que reinstalou liberdades e partidos políticos de forma gradual. Com isso, é importante ressaltar que de 1976 a 1983, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai estiveram sob regimes ditatoriais simultaneamente.

Em 1975, um encontro secreto realizado no Chile reuniu Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Brasil (e posteriormente, Equador e Peru), no intuito de criação da Operação Condor. De acordo com Marmotel (2014, p. 121) “Nunca antes se viu uma organização de terrorismo de Estado tão ampla”. Para McSherry (2009, p.29), o nível de coordenação repressiva demonstrado pela Condor, não tinha precedentes na América Latina, essa operação era complexa e organizada, definida como “El sistema Condor”. Esse sistema reunia forças de inteligência, organizações transnacionais e ações extraterritoriais, dessa forma essa operação teve caráter de crime transnacional. Objetivando o intercambio de informações, a cooperação para vigilância, perseguição, detenção e traslado através das fronteiras, a Operação Condor poderia ser dividida em três fases (MCSHERRY, 2009, p.30):

Quadro 3 – Fases da Operação Condor

Fase 1- Cooperação mútua entre os serviços militares	Fase 2- Ações encobertas	Fase 3- fase III
Coordenar a vigilância política através de troca de informações de inteligência de determinados dissidentes políticos	Uma forma de guerra ofensiva (no que se refere ao papel oculto dos atores). Operações transfronteiriças foram realizadas pela Condor para combater desaparecidos, exilados em outros países e extradita-los aos seus territórios de origem.	Equipes de assassinos profissionais foram formadas com o intuito de eliminar os subversivos. Essa fase era altamente secreta.

Além das fases, McSherry (2009, p.33) descreve características únicas dessa operação. Primeiramente, as *operações transfronteiriças* eram especializadas e altamente evoluídas (o que permitia que o alto aparato de inteligência fornecesse condições para os atores agirem de forma impune); em segundo lugar, a Condor tinha uma *natureza multinacional*, afinal ela unificou forças de diferentes países em prol do enfrentamento à ameaça comum. Outra característica presente na Condor, é a *especialização em uma precisa seleção de dissidentes*; além, pode-se notar a sua *estrutura paraestatal* (havia uma aparência de legalidade e legitimidade, porém houve um aumento na capacidade letal das ditaduras). A quinta característica da operação era sua *avançada tecnologia* (o que permitia constantes trocas de informações), e por fim, a utilização dos *sindicatos do crime* (o que significou que civis também fizeram parte do esquema Condor).

Portanto, a Operação Condor pode ser entendida como um coordenado esquema de cooperação regional e internacional (pois tanto os países da região cooperavam entre si, mas também havia a participação dos EUA), que violou os direitos humanos. Apesar de ter um caráter de legitimidade, essa Operação vai de encontro aos princípios de positividade dos direitos humanos. Com os processos de redemocratizações dos países latino-americanos, há a necessidade de passar para uma nova forma de governança da melhor forma possível, assim surgem, nesses países, leis que visam ajudar na transposição da história.

3. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas definiu, em 2004, o termo justiça de transição como "um conjunto de medidas e mecanismos associados à tentativa de uma sociedade de lidar com um legado de abusos em larga escala no passado". Nesse relatório, a organização destaca a importância de um trabalho integrado de cooperação internacional para que paz, justiça e democracia sejam garantidas nas sociedades acometidas por ditaduras e governos autoritários, por crimes de lesa humanidade, as quais passam por esse processo de transição jurisdicional. A justiça de transição é uma medida a longo prazo, e não se caracteriza como uma justiça retroativa ou redistributiva; não é considerada uma *soft justice* mas sim, visa reparar de uma forma justa, danos causados em uma certa época por um certo governo ou violação.

De acordo com Silva Filho (2010, p. 1), o termo justiça de transição surge nas últimas décadas do século XX época em que governos autoritários em diferentes países e contextos,

estavam presentes. *Transitional justice*, é primeiramente identificado em 1991, com o colapso do bloco comunista na Europa e o período de redemocratização na América Latina, pela professora Teitel (2000, p.6):

O direito fica preso entre o passado e o futuro, entre um olhar retrógrado e um olhar vanguardista, entre retrospectiva e prospectiva, entre o individual e o coletivo. Portanto, a justiça de transição significa que a justiça deve estar associada com seu contexto político. Transições implicam em mudanças de paradigmas no próprio conceito de justiça: ademais, a função do direito é profundamente e inerentemente paradoxal. Em sua função social ordinária, o direito providencia ordem e estabilidade, mas em períodos extraordinários de sublevação política, o direito manteria a ordem enquanto permite a transformação. Portanto, na transição, as instituições e predicados sobre o direito simplesmente não podem ser aplicadas. Em períodos dinâmicos de fluxo político, uma resposta legal gera um paradigma de um direito transformador.

No contexto latino-americano, do início da década de 1960 até o fim da década de 1980, se consolidaram nos territórios ditaduras militares, caracterizadas pelo seu constante caráter de violação de direitos humanos. Essas ditaduras, portanto, deixaram marcas na história do continente que só tendem a ser superadas através de uma justiça de transição. Para Quinalha (2012, p. 83), “o desafio de uma transição nunca se resume à mera restauração de uma ordem antiga temporariamente suspensa, como se se tratasse de recolocar nos trilhos a evolução de uma determinada comunidade”. De acordo com Abrão e Torelly (2011, p.215), a justiça de transição é composta por quatro pilares: a reparação, o fornecimento da verdade e a construção da memória, a regularização da justiça e o restabelecimento da igualdade perante a lei e a reforma das instituições perpetradores de violações contra os direitos humanos.

Dessa forma, Quinalha (2012, p. 85) defende a promoção dos direitos humanos, bem como o fortalecimento das instituições e práticas democráticas. Assim, pode-se dizer que as visões tradicionais da justiça de transição possuem um caráter normativo, dividido em quatro eixos. Primeiramente, o direito a reparação, ou seja, através de oferta de reparação para perseguidos políticos ou suas famílias, podendo ser uma reparação coletiva (de grupos específicos e da sociedade como um todo. Como segundo eixo, às questões ligadas a memória. Essas, tem de serem preservadas através de políticas públicas, sendo que são fundamentais na medida em que a construção coletiva da memória enaltece o poder de resistência da sociedade civil na época das violações. O terceiro eixo é representado pela verdade. Isso significa que, é fundamental uma abertura irrestrita de arquivos da época, bem como uma divulgação dos dados oficiais dos regimes. Ainda, o quarto aspecto seria o direito à justiça; assim a investigação dos

acontecimientos, para uma possível responsabilização jurídica referente à violações de direitos humanos, é fundamental. (QUINALHA, 2012, P. 100)

Ao começar com a lei da Anistia de 1979, logo, a constituição brasileira de 1988 criou a situação no artigo oitavo de "anistiados políticos". Situação essa a qual os governos deveriam garantir empregos e conceder indenizações àqueles que sofreram algum tipo de perseguição durante a ditadura militar. Outra realização importante, embora mais atuais, são as Caravanas da Anistia, que desde 2008, permite que a comissão da anistia realize sessões públicas dos julgamentos de casos de vítimas perseguidas no período em questão. Assim esse pilar se preocupa em evitar que a violação dos direitos humanos ocorra e permaneça impune.

Ainda, de acordo com o Centro Internacional de Justiça de Transição, existem quatro enfoques associados a justiça de transição - memória, verdade e justiça: ações penais, comissões da verdade, programas de reparação, justiça de gênero, reforma institucional e iniciativas de comemoração. Dessa forma, de acordo com o Centro Internacional de Justiça de Transição, a justiça de transição é pautada em responsabilização e reparação para as vítimas, reconhecendo sua dignidade como seres humanos e cidadãos:

Justiça de transição interpela as mais difíceis e inimagináveis perguntas acerca do direito e da política. Colocando as vítimas e suas dignidades como prioridade, sinaliza um caminho progressivo para um comprometimento renovado, certificando-se que cidadão comuns estão seguros em seus próprios países – seguros dos abusos de suas próprias autoridades e efetivamente protegidos de violações de outros. (Tradução nossa)³

Os objetivos da justiça de transição variam conforme a época e o contexto, porém sempre serão pautados na dignidade do indivíduo, na reparação, no reconhecimento das violações de direitos humanos e na prevenção para que essas violações aconteçam novamente. Assim, restaurar a confiança nas instituições, tornar o acesso a justiça de reparação viável, principalmente economicamente, assegurar que as mulheres e minorias atuem efetivamente nas sociedades, o respeito ao Estado de direito, a facilitação de processos de paz e reconciliação fazem parte da justiça de transição.

³ "Transitional justice asks the most difficult questions imaginable about law and politics. By putting victims and their dignity first it signals the way forward for a renewed commitment to make sure ordinary citizens are safe in their own countries – safe from the abuses of their own authorities and effectively protected from violations by others." International Center of Transitional Justice. Disponível em: <https://www.ictj.org/about/transitional-justice>. Acesso em: 22 mar 2017.

Diferentes abordagens são utilizadas para que a justiça de transição consiga ser efetiva como: processos criminais, a busca pela verdade de violação dos direitos humanos por meios não judiciais, a reparação dessas violações de maneira individual, coletiva, material e simbólica e a reforma nas leis e instituições; de forma que essas diferentes maneiras não devem substituir umas às outras, elas devem se complementar. E ainda, meios de estabelecer uma justiça de transição devem ser pensados, como por exemplo, analisar o contexto político-social, intervir de maneira correta, com o tempo e recursos necessários, a participação e engajamento social, e por fim, a inovação na maneira de estabelecer essa justiça:

Análise contextual, intervenções corretas de acordo com o contexto, promoção da participação e inovação são elementos que sustentam a ideia de uma abordagem da justiça de transição orientada pelo contexto. (Tradução nossa)⁴

Dessa forma, atualmente o que se considera a definição do termo justiça de transição inicialmente cunhado pela professora Teitel (2000), sofreu modificações e continuará sofrendo, pois este depende principalmente de seu contexto histórico e social, de forma que sua definição atual é baseada em três fontes: a memória, o resgate e a justiça. Além da modificação do termo em si, pode-se observar que existem várias maneiras para que essa justiça aconteça, e que ela depende também de muitas variáveis, passando desde uma análise contextual até uma inovação para que ela seja executada da melhor maneira possível.

Após um conturbado período que perdurou por vinte anos, e povoou a América Latina com ditaduras autoritárias, a população de vários países latino-americanos começa a cobrar resposta dos governantes em meados dos anos 1980, data das redemocratizações nesses países. Na Argentina em 1986, é promulgada a *Ley de Punto Final*, que depois passou a ser a *Ley de Obediencia Debida*, que extinguiu a punição à militares que violaram direitos humanos nas ditaduras, com a alegação de que os mesmos estavam cumprindo ordens de seus superiores, sem a possibilidade de reagir de maneira adversa. No Uruguai, a *Ley de Reconciliación Nacional* concede anistia para crimes políticos durante o período ditatorial, e após, a *Ley de la Calduidad de la Pretensión Punitiva del Estado* determinou que o Estado não poderia mais exercer uma

⁴ "Contextual analysis, getting interventions right for that context, promoting participation and innovation are the elements that underpin the idea of a context-driven approach to transitional justice." International Center of Transitional Justice. Disponível em: <https://www.ictj.org/about/transitional-justice>. Acesso em: 22 mar 2017.

punição para crimes ocorridos antes do ano de 1985. Já no Paraguai, a justiça de transição tende a ser mais precária, pois nenhuma lei de anistia foi aprovada (FERNANDES, 2010, p.1-3)

No Brasil não se observa um movimento contrário. A chamada Lei de Anistia, lei número 6.683 de 1979, entrou em vigência ainda em um regime militar, comandado por Figueiredo, mas sua articulação data de 1970. Essa lei tinha como objetivo reinserir na vida política pessoas que haviam sido torturadas, violentadas e presas políticas ou exiladas e que clamavam por serem anistiadas do período ditatorial; porém, na prática essa lei foi feita de maneira bilateral, pois também previa a não punição dos agentes governamentais envolvidos em crime de lesa humanidade. Assim o projeto de lei número 14 de 1979, possuía duas frentes: o lapso temporal de incidência da lei e o esquecimento da história (SCHINKE, 2009, p. 15).

Ao se explorar a lei, que foi publicada no Diário Oficial da União em Agosto de 1979, se observa em seu primeiro artigo a compreensão temporal dessa lei, de 02 de Setembro de 1961 a 15 de Agosto de 1979, ou seja, de acordo com Peixoto (2015, p. 30), isso representaria o lapso temporal relatado por Schinke (2009, p. 15). Ainda, esse artigo especifica os beneficiados pela a anistia: os que cometeram crimes políticos ou relacionados a esses, crimes eleitorais, os que tiveram direitos públicos suspensos, servidores da Administração direta ou indireta, servidores de fundações vinculadas ao poder público, servidores do Legislativo e Judiciário além de militares e dirigentes sindicais. (PEIXOTO, 2015, p. 32).

Ainda, de acordo com a Lei, artigo terceiro disciplinou o modo como o retorno e reversão deveriam ocorrer para os servidores. Ficou estipulado, mediante tal artigo, que os servidores, tanto civis e militares, iriam ocupar o mesmo cargo que ocupavam antes da dispensa, com a ressalva de que existisse vaga e que fosse interesse da Administração Pública (PEIXOTO, 2015, p. 32).

Quadro 4 – Leis de Anistia

Países	Lei/ ano	
Argentina	Ley de Punto Final (Lei 23.492/86)	Ley de Obediencia Debida (Lei 23.521/87)
Brasil	Lei de Anistia brasileira (Lei n. 6.683/79)	
Paraguai	-----	

Uruguay	Ley de Reconciliación Nacional (Lei 15.737/85)	Ley de la Calducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (Lei 15.848/86)
---------	---	--

Por fim, de acordo com Quinalha (2012, p.83), os exemplos de regimes autoritários na América Latina exemplificam que a “convivência democrática” não consegue ser retomada de forma plena depois de interrompida. Dessa forma fica evidente que a Lei de Anistia não possuiu em nenhum momento um caráter reparador para vítimas de violação de direitos humanos e suas famílias. Ela possuiu sim, um caráter de conciliação entrando em um paradigma: “através da justiça de transição, como possível que exija reconciliação sem antes haver uma reparação? O que se pode perceber ao longo dos 15 artigos que compõem a Lei de Anistia, é que a redemocratização no Brasil foi lenta e gradual, e de acordo com Peixoto (2015, p.15), ocorreu da maneira como o regime militar vigente na época estipulou, sem maiores contestações o que evidencia o caráter do "verniz da legalidade" que compunha esse regime. Importante frisar que muitos dos crimes cometidos nesse período tiveram suas provas ocultadas, o que dificultou e ainda dificulta uma reparação apropriada às vítimas e seus familiares.

4. COOPERAÇÃO REGIONAL PARA TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS

Ao tratar da questão das tutelas para os direitos humanos, deve-se tratar também da questão referente a políticas públicas. De acordo com Vásquez e Delaplace (2011, p.41), na perspectiva de direitos humanos, as políticas públicas possuem duas principais características guiadas pela dignidade humana. São elas, o empoderamento das pessoas e o cumprimento dos padrões internacionais no que se refere a direitos humanos. Assim, existem princípios transversais das políticas públicas na perspectiva dos direitos humanos, que devem ser analisados para a elaboração e implementação dessas políticas. Dentre eles, pode-se destacar: a igualdade e não discriminação (VÁSQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 41).

Dessa forma, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, referem-se ao princípio da igualdade e não discriminação como:

Certos setores da população requerem medidas especiais de equiparação. Isto implica a necessidade de dar um tratamento diferenciado quando, devido às circunstâncias que afetam um grupo em desvantagem, a igualdade de tratamento supõe a limitação ou a piora ao acesso a um serviço ou um bem, ou o exercício de um direito. (ABRAMOVICH, 2006, p. 44).

Assim, quando se trata na proteção e tutela dos direitos humanos, o MERCOSUL tem avançado nesse tema. A cerca de quase duas décadas, novos órgãos, com o objetivo de discutir e aprofundar a temática de direitos humanos, surgiram no grupo. Inicialmente a Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH), que se torna uma "instância de esclarecimento sobre a adoção de instrumentos de proteção aos direitos humanos dos Estados Partes Associados do MERCOSUL" (MASCOLO, 2015, p. 143). Após, para que a temática fosse aprofundada, em 2009 é criado o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) com o objetivo de dar suporte técnico a RAADH.

Nesse sentido, o IPPDH surge com dois principais objetivos. Primeiramente, reforçar o estado de direito nos países do MERCOSUL, e a consolidação dos direitos humanos como tema fundamental de identidade e desenvolvimento do bloco. Dessa maneira, propõem diálogos e reflexões sobre questões relativas a direitos humanos e também, cria políticas públicas nessa matéria, com intuito de promover a tutela de direitos humanos (MASCOLO, 2015, p. 143). Assim, em 2009, sob âmbito da RAADH é criado o IPPDH, através da Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) N° 14/09, com o objetivo de “contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito nos Estados Partes, mediante o desenho e o seguimento de políticas públicas em Direitos Humanos como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do MERCOSUL”.

Ainda, o art. 3° determina as funções do instituto, que são: a cooperação entre os Estados, contribuir para harmonização normativa na promoção e proteção dos direitos humanos pelos Estados Partes, oferecer um espaço de reflexão e diálogo entre poder público e sociedade civil sobre políticas pública e realizar estudos sobre temas relacionados a promoção e proteção dos direitos humanos. Dessa maneira, a decisão CMC N° 32/09, considerando o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto e as decisões CMC N° 40/04 e 14/09, define a sede permanente do instituto na cidade de Buenos Aires, Argentina.

Sendo assim, até o momento do artigo, a cooperação regional foi utilizada para violar direitos humanos no período das ditaduras militares na América Latina. As leis de reparação aprovadas nos anos 1980 na Argentina, Uruguai e Brasil tiveram um caráter reconciliatório, porém sem uma efetiva transição (já que absolveram culpados). No Paraguai, o caso é ainda mais precário, visto que não há lei que tente uma espécie de reparação da ditadura de Stroessner.

Dessa maneira, a cooperação foi utilizada, até então, em um sentido negatvado. Porém, com o trabalho do IPPDH, essa cooperação pode ser notada de forma positiva. Em setembro de 2012, o instituto lança o documento *Principios Fundamentales para las Políticas Públicas sobre Sitios de Memoria – IPPDH/MERCOSUR*, visando contribuir com o processo de integração regional através do processo de desenvolvimento de políticas públicas. No documento, o IPPDH realizou um estudo sobre os princípios para a preservação da memória no que se refere as ditaduras militares no Cone Sul. Assim, o IPPDH visa trabalhar com a memória advinda dos períodos de violações de direitos humanos na América latina, através da preservação dos sítios da memória (lugares em que ocorreram violações aos direitos humanos ou que tem vinculo com esses acontecimentos).

Ao tratar de políticas públicas para tutelar os direitos humanos, o IPPDH entende que elas são normas, decisões e práticas. Sendo assim, os Estados têm obrigações advindas do direito internacional dos direitos humanos, e essas servem como um trampolim de modificação social. Para delimitar a atuação das polícias públicas, o instituto propõe um marco conceitual para políticas públicas sobre sítios da memória. Primeiramente, identifica a obrigação dos Estados de investigar e sancionar os sítios onde houveram violações de direitos humanos, ou seja, o Estado deve adotar medidas judiciais, legais e administrativas para preservação desses sítios, bem como criar equipes interdisciplinares (IPPDH, 2012).

Outra delimitação defendida pelo IPPDH é o direito a verdade. Os sítios da memória servem como um meio de entender e conhecer o ocorrido. Assim, o direito das vítimas e de seus familiares de conhecer as causas e circunstâncias do ocorrido. O meio desse conhecimento, se dá através de ações do Estado, visto como um meio, que deve prover mecanismos adequados para tal. Além, deve cumprir o ordenamento da Corte Interamericana, que determina a construção de monumentos, como um ato de reparação simbólico. Os sítios da memória também servem para a preservação da memória coletiva, ou seja, a tentativa de implementação de políticas deve contar com a participação das vítimas e seus familiares, além da comunidade local (IPPDH, 2012).

Por último o direito a reparação, a garantia de que os sítios da memoria sejam uma medida de reparação simbólica e de uma não repetição dos fatos. O reconhecimento do dever do Estado é fundamental nesse processo, que deve contar com a participação da comunidade e vítimas, com o intuito de elaborar propostas e conduzir reformas para a democratização das instituições envolvidas (IPPDH, 2012).

Dessa forma, o trabalho executado no âmbito das normativas do IPPDH é de fundamental importância para que uma efetiva justiça de transição ocorra. O documento citado anteriormente foi destacado pela RAADH como um “guia orientador de políticas públicas dos governos do MERCOSUL”. Sendo assim, de acordo com Mascolo (2015, p.144) “o IPPDH dá provas da sua eficiência, diferentemente de outros órgãos, e progride a passos largos na sua missão”.

CONCLUSÃO

Pode-se concluir, que nos períodos de ditaduras civis-militares que acometeram o Cone-sul, houveram sucessivas violações de direitos humanos. O expoente dessas violações é traduzido pela Operação Condor, na qual países cooperaram regionalmente para troca de informações, prisões e assassinatos transfronteiriços. Tanto os governos autoritários quanto a Condor, foram baseados na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), desenvolvida pelos Estados Unidos e adaptado a região latino-americana. Assim, a cooperação regional executada pelos países membros da Condor, tem sentido negativado do ponto de vista das Relações Internacionais.

Nos períodos de redemocratização, leis de reparação foram criadas na Argentina, no Brasil e no Uruguai, porém essas leis absolveram os culpados. No caso do Paraguai não houve a criação de nenhuma espécie de lei de anistia. Dessa forma, isso demonstra a fragilidade e a precariedade de uma justiça de transição feita de forma bilateral, ou seja, sem um caráter reparador (apenas conciliador), e automaticamente, a ineficácia dessas leis. Uma eficiente justiça de transição se baseia na verdade, na memória e na justiça, porém nos países *conesureños* as duas primeiras foram deixadas de lado.

Nesse sentido, surge o IPPDH, servindo de apoio técnico a RAADH e resgatando a memória e a verdade dos períodos autoritários na América Latina através do documento *Principios Fundamentales para las Políticas Públicas sobre Sitios de Memoria – IPPDH/MERCOSUR*. Com a necessidade de diálogo a cerca dos direitos humanos, o IPPDH entende que as políticas públicas devem ser normas, decisões e práticas. Assim, o documento citado prevê uma série de medidas que devem ser adotadas para a construção e preservação dos sítios da memória. Provando, dessa forma, que a cooperação regional pode ser utilizada no seu sentido positivado, ou seja, para que uma efetiva justiça de transição seja realizada.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, V. **Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas del desarrollo**. In: Revista da CEPAL, n. 88, abr. 2006

As informações acerca da Lei no 6.683/1979 foram retiradas do sítio eletrônico do Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm > Acesso em: 10 mar. 2017.

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. **As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei da Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça**. In: *A anistia na era da responsabilização: O Brasil em perspectiva nacional e comparada*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão da Anistia: Oxford University, Latin America Centre, 2011.

ARCE, Omar Diaz de. **El Paraguay contemporáneo (1925-1975)**. In: América Latina: história de médio siglo. Volume I, México: Siglo Veintiuno Editores, 1977, p. 327-378.

CÂMERA, Sinara. **Estado, relações internacionais e direitos humanos: entre os lugares e o tempo de um direito humano a cooperação solidária** (tese) Universidade do Vale dos Sinos. São Leopoldo, 2014.

FERNANDES, Ananda Simões. **QUANDO O INIMIGO ULTRAPASSA A FRONTEIRA: as conexões repressivas entre a ditadura civil-militar brasileira e o Uruguai (1964-1973)**. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2009.

FERNANDES, Camila Vicenci. Leis de Anistia: Aspectos teóricos e as experiências da em:<http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7637&revista_caderno=19>. Acesso em jun 2017.

International Center for Transitional Justice. Disponível em: <<https://www.ictj.org/about/transitional-justice>>. Acesso em 03 Jan. 2017.

MARMOTEL, Leonardo Braga. **Operação Condor: A internacionalização do terror**. In: Estudios Avanzados, núm. 21, junio. 2014, p. 111-136. Universidad de Santiago de Chile Santiago, Chile, 2014.

MASCOLO, Tenile. **A América Latina, uma justaposição de dois sistemas de proteção de direitos humanos?**. Rev. secr. Trib. perm. revis, [S.L], v. 6, n. 3, ago. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.16890/rstpr.a3.n6.140>>. Acesso em: 03 mar. 2017.

MCSHERRY. J.P. **Los estados depredadores: la Operación Condor y la guerra encubierta em América Latina**. LOM Ediciones. Santiago de Chile, Chile. Banda Oriental, 2009.

MERCOSUL – Conselho do Mercado Comum. **Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 14/09**, Assunção, 24 jul. 2009. Disponível em: <http://www.ipdhd.mercosur.int/wp->

content/uploads/2014/04/DEC_014-2009_ES_InstitutoPolPubDDHH.pdf. Acesso em: 09 jun 2017.

MERCOSUL – Conselho do Mercado Comum. **Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 32/09**, Montevideú, 07 dez. 2009. Disponível em: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/04/DEC_032-2009_ES_FE_IPPDDHH-Acuerdo-de-Sede.pdf. Acesso em: 09 jun 2017.

NAÇÕES UNIDAS – Conselho de Segurança. **O Estado de Direito e a justiça de transição em sociedades em conflito ou pós-conflito**. Relatório do Secretario Geral S/2004/616. In: Revista Anistia Política e Justiça de Transição, Brasília, 2009, n.1, p.320-351.

PADRÓS, Enrique Serra; FERNANDES, Ananda Simões. **A gestão do golpe no uruguai: o governo bordaberry e o papel dos militares (1972-1973)**. Porto Alegre, 2009.

PEIXOTO, Denny Elder. **Ditaduras militares e leis de anistia: uma análise comparativa dos casos brasileiro e argentino e dos julgamentos da ADPF n. 153 e do "Fallo Simón"**. Monografia - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2015.

QUINALHA, H. R. **Justiça de transição: contornos e conceitos**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de São Paulo, 2012.

REPUBLICA ARGENTINA. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH). Documentos IPPDH: **Principios fundamentales para las políticas públicas sobre sitios de memoria**. Republica Argentina, IPPDH. 2012. 34 f.

SAIN, M. F. Democracia e Forças Armadas – **entre a subordinação militar e os “defeitos” civis**. In: D’ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

SCHINKE, Vanessa Dorneles. **Anistia Política no Brasil: os indícios a as deturpações do discurso do esquecimento à luz da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2009.

SEITENFUS, R. **Relações Internacionais**. São Paulo: Manole Ltda, (2004), p. 22-103.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. **O Julgamento da ADPF 153 pelo Supremo Tribunal Federal e a incabada transição democrática brasileira**. Disponível em: <<http://idejust.files.wordpress.com/2010/07/zk-adpf-153.pdf>>. Acesso em 02 de Janeiro de 2017.

TEITEL, Ruti. G. **Transitional Justice**. Oxford University Press, 2000. p. 6. Disponível em: <http://books.google.com/books?id=irSiMmUQXKEC&pg=PR3&hl=ptBR&source=gbs_selecte_d_pages&cad=3#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 22 mar. 2017

TORRONTEGUY, M. A. **O direito humano à saúde no direito internacional: Efetivação por meio da cooperação sanitária**. 2010. 174 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010.

Trabajo preparado para su presentación en el 9o Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

Trabajo en andamio – no permitido para citación

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. **Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção.** In: Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v.8, n.14, jun. 2011. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/44454> Acesso em: 22 mar. 2017.