

TRANSNACIONALIDADE E JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO ÂMBITO DO MERCOSUL (2005-2016) – projetos, contexto e perspectiva comparada na atuação da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias (RAADH) e do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH)*

TRANSNATIONALITY AND TRANSITIONAL JUSTICE IN THE MERCOSUR SCOPE (2005-2016) – projects, context and comparative perspective in the work of meeting of High Authorities on Human Rights and Chancelleries (RAADH) and the Institute of Public Policies on Human Rights (IPPDH)

JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO**

RESUMO

O objetivo deste estudo é, de um lado, fornecer uma descrição dos esforços regionais em matéria de justiça de transição no âmbito do MERCOSUL até julho de 2016, com ênfase para a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias (RAADH) e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), sem no entanto se propor a avaliar o impacto dessas ações e, de outro lado, realizar uma análise sobre o sentido e as perspectivas de um recorte transnacional sobre processos justos transicionais. A metodologia ado-

ABSTRACT

The purpose of this study is, on the one hand, to provide a description of regional efforts in transitional justice within MERCOSUR by July 2016, with an emphasis on the Meeting of High Authorities on Human Rights and Chancelleries (RAADH) and the Institute of Public Policies on Human Rights (IPPDH), without however proposing to evaluate the impact of these actions and, on the other hand, to carry out an analysis on the meaning and the perspectives of a transnational cut in transitional justice processes. The

* Este artigo é fruto de projeto de pesquisa apoiado pelo CNPq, tendo sido contemplado na Chamada CNPq/MCTI N° 25/2015 Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas.

** Professor Adjunto na Escola de Direito da PUCRS (Graduação em Direito e Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais). Doutor em Direito das Relações Sociais pela UFPR. Mestre em Teoria e Filosofia do Direito pela UFSC. Bacharel em Direito pela UnB. Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq Nível 2.
E-mail: jose.filho@puers.br / josecarlosfilho@terra.com.br.

tada contou com a análise de documentos, em especial as atas das RAADH e as publicações produzidas pelo IPPDH, dos sites eletrônicos da RAADH e do IPPDH, e com entrevistas realizadas com funcionários e dirigentes na sede do IPPDH na cidade de Buenos Aires em agosto de 2016, além de revisão bibliográfica pertinente. A pesquisa conclui que houve nítido desenvolvimento de diversas ações no campo da justiça de transição no âmbito do MERCOSUL, expressando uma clara identidade dos Estados Parte a partir da experiência comum do consórcio repressivo conhecido como Operação Condor. São ainda poucas as iniciativas transnacionais em matéria justtransicional, mas a existência de espaços institucionais nesse âmbito e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para este norte constituem um importante ativo para alavancar e aprofundar processos de democratização e de educação em direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVES: Justiça de Transição. Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL. Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL. Operação Condor. Direitos Humanos.

methodology adopted was based on the analysis of documents, in particular the RAADH minutes and the publications produced by the IPPDH, the RAADH and IPPDH websites, and interviews with officials at IPPDH's headquarters in the city of Buenos Aires in August 2016, in addition to a bibliographic review. The research concludes that there has been a clear development of several actions in the field of transitional justice within MERCOSUR, expressing a clear identity of the States Parties from the common experience of the repressive consortium known as Operation Condor. There are still few transnational initiatives in transitional justice, but the existence of institutional spaces in this field and the development of public policies aimed at this north constitute an important asset to leverage and deepen processes of democratization and human rights education.

KEYWORDS: *Transitional Justice. Institute of Public Policies on Human Rights of MERCOSUR. Meeting of High Authorities on Human Rights and Chancelleries of MERCOSUR. Operation Condor. Human Rights.*

1 INTRODUÇÃO

O MERCOSUL foi criado no dia 26 de março de 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção, firmado por Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Muito embora o foco inicial do bloco regional se voltasse a uma agenda de liberalização comercial, paulatinamente foi surgindo e se desenvolvendo uma agenda voltada aos Direitos Humanos e ao fortalecimento democrático. O marco desse processo de integração no Cone Sul deu-se de modo concomitante aos processos de redemocratização desses países após o final das ditaduras civis-militares de segurança nacional que assolaram a região entre os anos 60 e 80.

A par de outras estruturas e pactos do bloco que foram sinalizando para um viés de valorização democrática e dos Direitos Humanos¹, cabe aqui destacar a criação da Reunião de Altas Au-

1 Em 25 de junho de 1996, durante a X Reunião do Mercado Comum, os Estados parte (e também Bolívia, Chile, Venezuela, Peru, Equador e Colômbia) firmaram

toridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH). A RAADH é um órgão especializado vinculado ao Conselho do Mercado Comum (CMC)² e foi criado na Cúpula Presidencial realizada no Brasil em dezembro de 2004 pela Decisão CMC nº 40/2004³. Seu propósito é zelar pela vigência e respeito às instituições democráticas, aos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais. Trata-se de uma estrutura permanente que se reúne de seis em seis meses, com possibilidade de reuniões extraordinárias, com a presença de Ministros de Estado e Secretários responsáveis pela rubrica de Direitos Humanos nos países membros, além da participação de representantes da sociedade civil organizada.

A primeira reunião da RAADH ocorreu em Assunção em maio de 2005, ocasião na qual foi aprovado o Protocolo sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL, e que ficou conhecido como “Cláusula de Direitos Humanos”. Desde então o trabalho da RAADH foi se intensificando e se desdobrando na formação de Comissões Permanentes e de Grupos de Trabalho⁴, dentre os quais se destaca a Comissão Per-

a Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, que afirma ser toda alteração da ordem democrática um obstáculo inaceitável para que o país violador continue a fazer parte do processo de integração. Tal compromisso é reafirmado e aprofundado no Protocolo de Ushuaia de 1998. Em 2000 foi subscrita a Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social, na qual os países membros, e também Bolívia e Chile, se comprometem a intensificar os esforços para melhorar a qualidade de vida de suas populações e do conjunto da região. Em 2005 firmou-se o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. Neste mesmo ano também subscreveu-se a Declaração sobre Direitos Humanos dos Presidentes do MERCOSUL e Estados Associados. Em 2010 ocorre a aprovação do Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, tendo em vista a livre circulação de pessoas e a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados parte. Em 2011 firmou-se o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia (Ushuaia II), que atualiza e amplia a cláusula democrática. Para além desses marcos, existe no âmbito do MERCOSUL uma infinidade de instrumentos e documentos relativos a temáticas transversais de Direitos Humanos, tratando de gênero, direitos dos trabalhadores, seguridade social, entre outros temas.

- 2 O CMC é o órgão superior do MERCOSUL que se encarrega da condução política do processo de integração
- 3 MERCOSUL, 2004.
- 4 A RAADH conta com sete comissões permanentes que versam sobre os variados temas

manente sobre Direito à Memória, à Verdade e à Justiça⁵ (CPVMJ).

Em 2009, a partir de proposta originada e debatida no âmbito da RAADH é criado o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH)⁶. O IPPDH situa-se desde 2015 nas instalações da antiga Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) localizada em Buenos Aires e desde 2004 transformada no Espacio Memoria y Derechos Humanos⁷, e consiste em um órgão de cooperação técnica e apoio a políticas públicas de Direitos Humanos na região.

Para a finalidade deste estudo, importa fundamentalmente concentrar o olhar nestes dois atores surgidos no MERCOSUL: a RAADH (especialmente por intermédio das atividades da Comissão

discutidos em Direitos Humanos, são elas: Iniciativa Niñ@Sul (crianças e adolescentes); Memória Verdade e Justiça; Educação, Cultura e Direitos Humanos; Discriminação, Racismo e Xenofobia; Pessoas com deficiência; Idosos; e, Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (LGBT). Além das comissões mencionadas, a RAADH conta com mais dois Grupos de Trabalho: Direitos Humanos e Mulheres; e, Comunicação e Direitos Humanos. Apesar dos variados temas que possam ser discutidos em Direitos Humanos no âmbito do MERCOSUL, a presente pesquisa teve como foco a atuação da comissão permanente sobre Memória, Verdade e Justiça.

- 5 Já na primeira reunião da RAADH em 2005 ficou acertada a realização do «Seminário Regional Memoria, Verdade e Justiça de nosso passado recente», que veio a se realizar no marco da II RAADH, ocorrida no mesmo ano em Montevidéu. Em 2008, na XI RAADH ocorre a I reunião do Grupo de Trabalho sobre Direito à Verdade, à Memória e à Justiça. Após a XV RAADH em 2009, ocorre em junho do mesmo ano em Assunção a I Reunião Extraordinária da RAADH para debater uma mudança na sua estrutura. Como se pode comprovar na ata desta reunião, o GT referido passa a constituir uma Comissão Permanente (MERCOSUL, 2009).
- 6 Na III RAADH ocorrida em Buenos Aires em março de 2006, surge por iniciativa da Argentina (que exercia a presidência pro tempore do MERCOSUL) a proposta de criação do Instituto, já com este nome, com o propósito de realizar a institucionalização cotidiana das deliberações tomadas semestralmente pela RAADH, bem como produzir standards na matéria que possam compatibilizar as normativas comuns e as legislações internas, além de poder produzir eventos, publicações, investigações acadêmicas, cursos de formação, funcionando com características próximas ao Instituto Interamericano de San José da Costa Rica (MERCOSUL, 2006). A proposta é debatida e referida nos encontros subsequentes até que acaba por ser aceita e formalizada em 2009 no âmbito da CMC, conforme consta da Decisão CMC 14/09 (MERCOSUL, 2009).
- 7 A criação deste espaço era uma demanda antiga dos organismos de Direitos Humanos, e foi possível no Governo de Nestor Kirchner a partir de um Acordo celebrado em março de 2004 entre os governos da Nação e do município de Buenos Aires (ESPACIO MEMORIA Y DERECHOS HUMANOS, 2017).

Permanente sobre Direito à Memória, à Verdade e à Justiça) e o IPPDH. A partir da atuação de ambos, como será explicitado neste artigo, constituiu-se e consolidou-se uma ampla agenda regional em torno dos Direitos Humanos, com destaque acentuado para a temática da Verdade, Memória e Justiça (VMJ), espaço propício ao desenvolvimento de políticas e ações transnacionais em matéria de justiça de transição.

O objetivo deste estudo é, de um lado, fornecer uma descrição dos esforços regionais em matéria justransicional até julho de 2016, com ênfase para a RAADH e o IPPDH, sem no entanto se propor a avaliar o impacto dessas ações e, de outro, realizar uma análise sobre o sentido e as perspectivas de um recorte transnacional sobre processos justransicionais.

A metodologia adotada contou com a análise de documentos, em especial as atas das RAADH e as publicações produzidas pelo IPPDH, dos sítios eletrônicos da RAADH e do IPPDH, e com entrevistas realizadas com funcionários e dirigentes na sede do IPPDH na cidade de Buenos Aires em agosto de 2016, além de revisão bibliográfica pertinente.

Nas duas primeiras seções que se seguem, dividiu-se o período de análise quanto às ações e projetos do IPPDH em duas fases, a primeira relativa à gestão de Victor Abramovich (2010-2014), e a segunda relativa à gestão de Paulo Abrão (2015-2016), o que se fez não apenas por uma diferença cronológica ou de mudança do responsável pela coordenação do órgão, mas fundamentalmente pela mudança de foco ocorrida de uma gestão para outra, como será assinalado adiante. Além de tratar da primeira fase do IPPDH, a primeira seção também aponta as ações e projetos no âmbito da RAADH, mediante consulta às atas produzidas pela RAADH, inclusive relativamente aos anos em que o IPPDH ainda não existia.

2 AÇÕES E PROJETOS EM VERDADE, MEMÓRIA E JUSTIÇA NO ÂMBITO DA RAADH E NA PRIMEIRA FASE DO IPPDH

No que diz respeito ao trabalho de VMJ, foi possível observar, a partir da análise das atas extraídas das reuniões, um forte

trabalho de cooperação internacional entre os países que compõe o MERCOSUL. Ao longo dos anos de RAADH, os países desenvolveram inúmeros mecanismos de cooperação a fim de auxiliar, por exemplo, na busca por pessoas desaparecidas por perseguição política, documentos que estavam em outros países e troca de material genético.

Já na Reunião Preparatória do Seminário Regional: “Memória, Verdade e Justiça do nosso passado recente”, ocorrida em novembro de 2005 em Montevidéu, foi explicitado o direcionamento da RAADH na pauta de VMJ para os anos de 2006 e 2007, destacando-se quatro grandes linhas, a saber: trocas de experiências sobre processos de judicialização e mecanismos extrajudiciais na investigação e responsabilização por graves violações de Direitos Humanos; cooperação técnica para constituição e desenvolvimento de Comissões da Verdade e para a preservação e troca de arquivos; promoção e defesa do Direito à Memória e à Verdade de crianças e adolescentes que foram atingidos pelas ditaduras da região; e promover intercâmbio de informações para a defesa e preservação dos arquivos.

Examinando as atas produzidas pelas RAADH, e mais especialmente no âmbito da CPVMJ, é possível notar, de modo geral, o destacado intercâmbio entre os países parte sobre o que cada qual desenvolveu no período em análise no campo da VMJ. As atas das reuniões em geral apresentam realizações e por vezes algumas dificuldades com relação ao processo justransicional de cada país. Tais informes, por si só, propiciam o intercâmbio e o aprendizado de experiências e estreitam as possibilidades de cooperações bilaterais e multilaterais entre os países da região. Em 2007, por exemplo, na VII RAADH, ocorrida em Assunção no Paraguai, o representante do Paraguai apresentou um documento que dá conta dos trabalhos da Comissão da Verdade paraguaia, formalmente instalada em 2004. No relato informa-se sobre a cooperação prestada pela Argentina para a identificação dos paraguaios desaparecidos em território argentino⁸.

8 MERCOSUL, 2007, p.3.

Paralelamente a esse natural intercâmbio de experiências, foi possível igualmente constatar algumas deliberações de caráter genuinamente transnacional, que se materializaram de diversas formas, com acentuado destaque, como já ressaltado, para a criação e funcionamento do IPPDH.

Em entrevista colhida para a presente pesquisa, Paula Rodriguez Patrinos, Assessora do Secretário Executivo do IPPDH desde a fundação do Instituto⁹, assinalou que o surgimento do IPPDH em 2009 foi muito favorecido pelo contexto da região na época, com governos abertos e sensíveis à pauta dos Direitos Humanos, compartilhando diversas afinidades político-ideológicas, com forte proximidade entre os Secretários ou Ministros de Direitos Humanos e seus respectivos Presidentes. Ademais foi uma época de muitos recursos econômicos para a região.

Houve um empenho particularmente intenso e comprometido da Argentina para que o IPPDH saísse do papel. Destaca Paula Rodriguez Patrinos que no começo todo o processo dependia muito da Argentina (dinheiro, espaço físico e funcionários). O IPPDH começou funcionando em uma repartição do Ministério da Justiça argentino, em 2010 foi deslocado para um imóvel cedido pelo mesmo Ministério, e finalmente em 2015 foi para a Ex-ESMA.

Em abril de 2010, o argentino Víctor Abramovich foi designado como Secretário Executivo do IPPDH e a estrutura do órgão bem como suas prioridades temáticas foram definidas mediante a Decisão CMC N°12/10¹⁰.

9 PATRINÓS, 2016.

10 MERCOSUL, 2010. O IPPDH atua a partir de uma cúpula formada pela Secretaria Executiva e por um Conselho de Representantes Estatais. Diretamente ligados à Secretaria Executiva há cinco Departamentos ou Diretorias, que reúnem no seu quadro de pessoal, incluindo-se aí os Diretores de cada um desses Departamentos, pessoas oriundas das diferentes nacionalidades que compõem o bloco, são eles: Departamento de Relações Institucionais, Departamento de Pesquisa e Gestão da Informação, Departamento de Assistência Técnica, Departamento de Comunicação e Cultura e Departamento de Administração e Recursos Humanos. Conforme informou Andressa Caldas, Diretora de Relações Institucionais do IPPDH, em entrevista colhida para a presente pesquisa o Instituto se mantém com fundos pagos por alguns Estados parte, principalmente a Argentina. Até o período analisado o Brasil não pagava nada nessa rubrica pois não havia ainda aprovado o ato constitutivo no seu parlamento, mas procurava compensar financiando projetos, em especial através dos projetos

O IPPDH iniciou focado no tema da VMJ, buscando a transversalidade em Direitos Humanos e o fortalecimento das instituições. Esta foi a temática estruturante e se deveu muito ao impulso do ex-Presidente argentino Néstor Kirchner em torno da memória e do enfrentamento da ditadura, especialmente a partir do momento em que Kirchner recebeu de braços abertos as avós da praça de maio¹¹. Isto impactou profundamente a agenda da RAADH.

O primeiro grande projeto do IPPDH foi a produção de um documento bilíngue sobre a preservação de sítios de memória, intitulado “Princípios Fundamentais para as Políticas Públicas sobre Lugares de Memória”¹². Como o próprio documento registra, seu objetivo geral é “contribuir com o processo de integração regional a partir da promoção do desenvolvimento de políticas públicas que motivem a construção e o aprofundamento das memórias e identidades do MERCOSUL”¹³. Ao especificar o sentido dessas identidades o documento registra que

a abordagem das políticas sobre o ocorrido durante as últimas ditaduras militares nos países do Cone Sul merece incluir uma perspectiva regional. Isto é assim, pois as graves violações cometidas aos Direitos Humanos estiveram enquadradas em processos históricos, que se deram

Brasil/PNUD. Boa parte dos recursos para levar adiante os projetos do IPPDH, como informou Andressa Caldas, se deve às colaborações de órgãos ligados aos países membros, contribuindo com pessoal, espaços e material (CALDAS, 2016). Ainda sobre o financiamento do IPPDH, Paula Rodriguez Patrínós, em entrevista colhida para a presente pesquisa, informou que recursos tem sido obtidos através do FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur), um fundo de infraestrutura proveniente do MERCOSUL. Este fundo é composto de recursos aportados pelos Estados parte. Dentro dele há o “Programa 4”, cujo foco é o fortalecimento institucional dos programas do MERCOSUL. Utilizar esses recursos para apoiar o IPPDH foi uma ideia de Paula Rodriguez Patrínós. Graças aos recursos daí provenientes foi possível contratar pessoas de fora da Argentina para trabalhar no Instituto e permitiu-se praticamente a duplicação do seu orçamento (PATRINÓS, 2016).

11 PATRINÓS, 2016.

12 IPPDH, 2012. O documento foi elaborado pelo IPPDH cumprindo o mandato conferido na XIX RAADH. Uma versão preliminar do documento foi submetida a um processo de consulta pública por seis meses em 2012. Em setembro de 2012 os princípios enunciados nessa publicação foram adotados pela XXII RAADH, ocorrida na cidade brasileira de Porto Alegre-RS.

13 *Ibidem*, p.1.

de forma inter-relacionada, assim como demonstra a criação da aliança repressiva continental, conhecida como Operação Condor.¹⁴

Nota-se não apenas neste documento mas também em outras iniciativas da RAADH e do IPPDH que o próprio sentido de uma ação transnacional em termos de justiça transicional no Cone Sul é guiada e sustentada pela sombra da Operação Condor, isto é, pela consciência do que tal Operação representou, um inédito esforço de integração regional para a prática de graves violações de Direitos Humanos contra opositores políticos das ditaduras então estabelecidas¹⁵. Trata-se agora de empreender o esforço oposto, o de uma integração que parta da memória da violência acumpliciada pelas ditaduras de segurança nacional e que esteja voltada para demarcar a não repetição e o necessário respeito aos Direitos Humanos, à democracia e às liberdades fundamentais.

Seguindo na mesma senda de fortalecer a ideia de ampliação e manutenção dos lugares de memória, a XX RAADH, ocorrida em 2011 na cidade de Montevideu, e a partir de proposta formulada pela delegação brasileira, toma a decisão de criar um Memorial sobre as violações de Direitos Humanos e as vítimas da Operação Condor, determinando a cidade de Porto Alegre-RS como sede. Este Memorial, cuja manutenção é responsabilidade do Brasil, foi inaugurado no dia 2 de abril de 2014, em pleno marco dos 50 anos do golpe civil-militar de 1964 no Brasil, com o nome de Museu dos Direitos Humanos do MERCOSUL, instalado na estrutura do Memorial do Rio Grande do Sul, situado na Praça da Alfândega, no centro de Porto Alegre¹⁶.

Outro foco de atenção do IPPDH foi o tema dos arquivos. O Acervo Documental Condor (ADOC) resultou de um mandato recebido pelo Instituto para trazer assessoramento técnico às atividades

14 Ibidem, p.2-3.

15 Sobre a Operação Condor, no próprio site do IPPDH, no marco do projeto “Acervo Documental Condor”, sobre o qual se tratará mais adiante, consta a indicação de numerosas obras sobre o tema (INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL, 2017a).

16 MUSEU DIREITOS HUMANOS MERCOSUL, 2017.

da CPVMJ. Trata-se de um guia de arquivos e fundos documentais relativos à Operação Condor. O guia descreve o conteúdo de diferentes arquivos de Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile e informa quanto a condições de preservação e a níveis de acesso e as restrições, sejam elas legais ou relativas a más condições de armazenamento. Além disso, o ADOC traz também material audiovisual, fontes bibliográficas (livros, artigos e trabalhos acadêmicos, além de filmes e entrevistas)¹⁷ e informações sobre os processos de VMJ da região. O Acervo conta com sistemas de busca e é atualizado, inclusive, com documentos produzidos no âmbito de processos judiciais e administrativos em curso, fornecendo-se os documentos propriamente ditos ou a referência dos processos e sua localização¹⁸.

3 AÇÕES E PROJETOS EM VERDADE, MEMÓRIA E JUSTIÇA NA SEGUNDA FASE DO IPPDH

De um modo geral, nota-se que a gestão do IPPDH no período de Victor Abramavotich (2010 a 2014) esteve mais focada em trabalhar temas específicos relacionados ao extenso catálogo dos Direitos Humanos, e dentre estes, como já foi ressaltado acima, houve uma clara ênfase na temática VMJ. Já a partir de 2015, quando o brasileiro Paulo Abrão assumiu a Secretaria Executiva do IPPDH¹⁹, o Instituto deslocou o foco para o trabalho em estrutura e políticas públicas de Direitos Humanos em termos regionais,

17 Entre essas fontes está um livro editado pelo IPPDH no marco dos 40 anos da Operação Condor, completados no ano de 2015. O livro traz uma primeira parte com artigos acadêmicos de cada país do MERCOSUL e Associados descrevendo o impacto da Operação Condor (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela) e uma outra parte que descreve sucintamente a construção da pauta de Direitos Humanos no âmbito do MERCOSUL (dando notícia sobre a RAADH e o IPPDH) (IPPDH, 2015).

18 INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL, 2017a.

19 A gestão de Paulo Abrão foi interrompida em agosto de 2016, tendo em vista sua nomeação para o cargo de Secretário Executivo da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, do qual tomou posse no dia 16 de agosto de 2016, precisamente uma semana após a visita realizada à sede do IPPDH para municiar esta pesquisa. Seu mandato foi continuado pelo também brasileiro José A. Lindgren Alves, que conduziu o Instituto até dezembro de 2017.

embora também continuasse com projetos e iniciativas voltados a recortes temáticos mais substantivos, e entre estes os de VMJ. Em outras palavras, enquanto a primeira gestão pautou-se por um caráter mais substantivo e conteudístico dos Direitos Humanos, a segunda concentrou-se mais no campo adjetivo e procedimental relacionado às estruturas regionais e nacionais que podem tornar viáveis os avanços nas mais diversas pautas de Direitos Humanos.

Nesta nova fase foram deflagrados os mais variados projetos com o objetivo de consolidar ações, resultados e ferramentas voltados para construir uma cultura e uma institucionalização regional em termos de políticas públicas em Direitos Humanos²⁰. Foram elaborados guias e diretrizes sobre temas específicos (Direitos Humanos dos migrantes, identificação e tratamento de crianças e adolescentes migrantes no MERCOSUL, educação e cultura em Direitos Humanos, atenção a mulheres migrantes em situação de violência doméstica, tráfico de pessoas); e análises e diagnósticos (situação penitenciária da região, direitos dos migrantes, refugiados e apátridas, migração haitiana para o MERCOSUL e associados, migrantes do conflito sírio na região, boas práticas em políticas sociais de acolhimento a refugiados, atenção humanitária a vítimas do tráfico de pessoas, boas práticas de experiências governamentais da região em garantia e proteção dos direitos da população LGBTI, políticas públicas para a população afrodescendente).

Acrescente-se ainda, a título ilustrativo, outras duas iniciativas voltadas a este novo foco ou ênfase sobre políticas públicas em Direitos Humanos na região. Em 2015, a partir do disposto na Ata da XXVII RAADH, foi criada a Escola Internacional de Políticas Públicas em Direitos Humanos do IPPDH²¹. A Escola promove cursos semipresenciais voltados de modo prioritário à capacitação

20 O registro dessas atividades está presente e detalhado no Informe Anual de 2016, disponível no site do IPPDH (INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL, 2017b).

21 Manuel Eugenio Gândara Carballido, que á época da pesquisa era consultor internacional contratado mediante chamada pública do IPPDH, e trabalhava ativamente na Escola desde o início, informa, em entrevista colhida para a presente pesquisa, que o primeiro curso veio em 2014, quando a Escola ainda não existia, e tratava do tema “Políticas Migratórias e Direitos Humanos” (CARBALLIDO, 2016).

de funcionários públicos e agentes de Direitos Humanos dos Estados parte e teve seu primeiro ano de funcionamento em 2015, dando início à oferta de vários cursos, dentre os quais se destacou justamente o Curso Internacional de Políticas Públicas em Direitos Humanos²².

Outra iniciativa foi a construção do Sistema de Informação sobre Institucionalização em Direitos Humanos do MERCOSUL - SISUL. Trata-se de uma ferramenta disponível no site do Instituto que permite a visualização e a interação relativas a instituições públicas de Direitos Humanos dos Estados partes, com conteúdos, documentos, acessos, linhas do tempo e informações sobre a institucionalização em Direitos Humanos no MERCOSUL²³. É um sistema em contínuo crescimento e alteração, que está em sintonia com os temas e os mandatos adotados no âmbito do IPPDH e das RAADH. Nessa mesma linha, e não menos importante, o IPPDH, á época da pesquisa, estava trabalhando em um Sistema de Indicadores do MERCOSUL em Direitos Humanos, que pudesse servir para avaliar a existência e o estágio na implementação de políticas públicas em Direitos Humanos tanto nos países membros como no âmbito do próprio MERCOSUL.

Em todas as iniciativas mencionadas acima, criadas ou intensificadas na segunda fase do IPPDH que se iniciou em 2015, e caso se compare com a primeira fase, a temática VMJ esteve pouco presente. No caso da Escola, há apenas uma iniciativa relacionada à temática, mas que se encontrava ainda em planejamento e preparação quando da pesquisa. Trata-se de uma parceria, endossada e oriunda de mandato da RAADH, entre a Escola e a Rede Latino-americana para a prevenção do Genocídio e Atrocidades

22 O Curso ocorreu em 2016 e teve a procura de 1185 pessoas de 25 países da América, da Europa e da África, tendo sido oferecido a 62 participantes (INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL, 2017b). Os cursos oferecidos pela Escola atendem a mandatos de capacitação oriundos de órgãos do MERCOSUL e em especial da RAADH. O Curso de capacitação em políticas públicas de Direitos Humanos, contudo, como esclarece Manuel Gândara, surgiu por iniciativa do próprio IPPDH (CARBALLIDO, 2016).

23 INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL, 2017c.

Massivas no sentido de oferta de um curso virtual sobre Direitos Humanos e Prevenção do Genocídio e Atrocidades Massivas²⁴. Afora este curso em preparação quando do momento da pesquisa, não há no período analisado nenhuma outra atividade da Escola voltada para a temática de VMJ²⁵.

Quanto ao SISUL, a temática VMJ aparece como critério de busca e depuração nos recursos que são oferecidos pela ferramenta, tais como linha do tempo quanto ao surgimento e fortalecimento da institucionalização em Direitos Humanos no MERCOSUL e mapas institucionais organizados com abrangência por Estados partes e pelo MERCOSUL. O SISUL também traz listagem interativa de órgãos e departamentos públicos voltados aos Direitos Humanos nos Estados partes, incluindo-se aí órgãos voltados de modo predominante à temática VMJ²⁶.

Ainda outro ponto de destaque nesta segunda fase do IPPDH foi o fortalecimento do Foro de Participação Social, e a institucionalização das Consultas Públicas, que são reuniões semestrais presenciais e com acesso virtual a representantes da sociedade civil²⁷. A construção e desenvolvimento do Foro de participação Social foi fruto de trabalho conjunto entre o IPPDH e a Unidade de Apoio à Participação Social do MERCOSUL (UPS), órgão criado em 2010 para aprimorar no âmbito do MERCOSUL o diálogo entre os governos e as organizações da sociedade civil.

A primeira Consulta Pública deu-se em maio de 2015 em Buenos Aires e versou sobre o planejamento estratégico do IPPDH

24 A referência a este curso está presente tanto no Relatório de 2016 do IPPDH quanto na entrevista realizada com Manuel Eugenio Gándara Carballido (INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL, 2017b; CARBALLIDO, 2016).

25 É o que se conclui a partir da entrevista feita com Manuel Eugénio Gándara Carballido, que mencionou explicitamente tal circunstância, e do exame dos relatórios e documentos presentes no site do IPPDH sobre o funcionamento da Escola (CARBALLIDO, 2016).

26 INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL, 2017c.

27 Além das Consultas, também há o Foro Virtual (um espaço permanentemente aberto no site do IPPDH para o opinamento e a participação) e o Diálogo IPPDH (canais de diálogos - “hangouts”).

para o período de 2015-2017. A memória do encontro foi registrada em publicação especial do IPPDH²⁸. Para além de uma série de deliberações sobre a agenda de Direitos Humanos na região, importa destacar a presença da temática de VMJ. Em primeiro lugar, os representantes reconheceram ser a temática o elemento agregador e impulsionador de avanços institucionais na última década em termos de Direitos Humanos na região, com visíveis progressos na pauta de justiça transicional. Em segundo lugar, a temática VMJ foi recorrente nas manifestações dos representantes da sociedade civil que estavam presentes, externando-se uma preocupação com a possibilidade de retrocessos na pauta e demarcando-se a necessidade de que a temática VMJ seja transversal a todas as áreas de atuação do Estado. De um modo geral, concluiu-se pela necessidade de continuidade da pauta nas ações do IPPDH, juntamente com o fortalecimento do foco em capacitação de agentes públicos e em políticas públicas de Direitos Humanos de abrangência regional.

A ênfase gerada na I Consulta Pública em relação ao tema da VMJ resultou na escolha da temática para figurar como pauta exclusiva da II Consulta Pública, realizada em setembro de 2015 em Brasília²⁹. A Consulta Pública reuniu 52 organizações da sociedade civil dos países membros. Mais uma vez a ideia de que a experiência continental de articulação repressiva entre as ditaduras militares, a Operação Condor, estabelece um marco identitário negativo para a região foi enfatizada, e que os esforços feitos em termos regionais desde o início dos processos de redemocratização se apresentam como uma espécie de anti-Condor.

As sugestões, conclusões e diagnósticos que foram produzidos nesta II Consulta Pública confirmam o trabalho que já vinha sendo feito em termos regionais pelo IPPDH e pela RAADH. Também demonstram que as atividades do IPPDH realizadas estão em sintonia com as organizações da sociedade civil, e indicam nortes de continuidade pertinentes, mas, por outro lado, detectam um cenário regional crescentemente hostil à permanência e aos avanços na

28 IPPDH-UPS, 2015.

29 IPPDH, 2016.

pauta VMJ. Este cenário preocupante, segundo os participantes, se materializa nos seguintes fatores: críticas crescentes aos processos judiciais movidos contra agentes do Estado envolvidos em graves violações de Direitos Humanos, em nome de uma pretensa pacificação social; vozes crescentes seja no sentido de se ignorar o passado de violações, seja no de o reivindicar como legítimo; ataques pela via da judicialização da política em toda a América Latina a governos democraticamente eleitos; o papel de desconstrução das políticas de memória pela mídia e ausência de avanços mais claros na sua democratização.

Nas recomendações a Consulta Pública enfatizou os campos da memória, da verdade, da reparação e da justiça. Em termos de Memória a Consulta recomendou: educação em Direitos Humanos em todos os níveis, especialmente para policiais e instituições militares; desenvolvimento de projetos de história oral em nível regional; continuação e enriquecimento do Acervo Condor (com foco em arquivos privados de interesse público); e continuidade e aprofundamento das ações em termos de sítios de memória, inclusive estendendo o trabalho do IPPDH à UNASUL.

Em termos de Verdade a Consulta destacou: estabelecer e deflagrar uma política regional de comunicação para desbloquear os canais de informação para a pauta VMJ; e garantir mecanismos para a troca de documentação entre os países membros.

No campo da Reparação a Consulta enfatizou: desenvolver estratégias e mecanismos para atender a grupos especialmente fragilizados pelo silenciamento da repressão, como camponeses e indígenas; considerar de maneira mais forte o testemunho como prova para os processos de reparação; desburocratizar os processos de reparação; fortalecer as políticas públicas de reparação psíquica a vítimas da repressão ditatorial e do presente, seguindo o modelo do projeto brasileiro das Clínicas do Testemunho³⁰.

30 As Clínicas do Testemunho foram um projeto inédito de assistência psicológica e psicanalítica às vítimas da violência do Estado ditatorial. O projeto iniciou-se no ano de 2013 a partir de Edital Público publicado em 2012 e vinculado à Comissão de Anistia brasileira, uma Comissão de reparação às vítimas da ditadura. Seu objetivo foi o de propiciar atendimento psicanalítico às vítimas da repressão estatal promovida pela ditadura civil-militar no Brasil. Em sua primeira edição o projeto contemplou

No campo da Justiça a Consulta recomendou: que o IPPDH aprofunde a geração de maiores capacidades técnicas e políticas para o intercâmbio de informações relacionados aos processos judiciais em andamento na região relativos à pauta VMJ; que o IPPDH promova uma estratégia ou campanha na região envolvendo a causa Condor³¹; criar bancos com sentenças e peças processuais produzidas nos processos de apuração de responsabilidades por graves violações de Direitos Humanos praticadas por agentes das ditaduras, bem como compartilhar informações sobre os seus andamentos; promover projetos de formação aos operadores do Poder Judicial e das promotorias sobre a pauta VMJ; inserir nos cursos de Direito do MERCOSUL matérias específicas de Direitos Humanos que tragam a temática VMJ; que os países membros do MERCOSUL criem um Tribunal de Direitos Humanos de âmbito regional; e que seja lançada uma rede latino-americana em defesa da democracia, da legalidade e dos mandatos dos Presidentes democraticamente eleitos na região.

As conclusões, diagnósticos e recomendações realizadas na II Consulta Pública foram levadas pelo então Secretário do IPPDH, Paulo Abrão, à reunião da CPVMJ, realizada no dia 25 de novembro de 2015, no marco da XXVII RAADH. Em síntese, eis as decisões que foram tomadas pelos Estados a partir dessa provocação³²: en-

duas iniciativas na cidade de São Paulo-SP, uma no Rio de Janeiro-RJ e outra em Porto Alegre-RS. Na segunda edição (2015 a 2017) o projeto foi ampliado graças à participação do Fundo Newton (que para aportar recursos tem como condição o aporte no mesmo valor por parte do Estado brasileiro), passando a contemplar também a cidade de Florianópolis-SC. Com a finalização do período do segundo edital, e apesar de toda a demanda dos nele envolvidos e de organizações da sociedade civil que apoiam a pauta VMJ, o governo de Michel Temer decidiu não dar continuidade ao projeto (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2017; BRITISH COUNCIL BRASIL, 2017; WEISSHEIMER, 2017).

31 Seis meses após esta Consulta Pública, mais precisamente no dia 27 de maio de 2016 o Tribunal Federal Oral 1 de Buenos Aires decidiu a Causa Condor e condenou 17 ex-militares argentinos acusados de participar de ações coordenadas entre os países do Cone Sul no âmbito da Operação Condor, e que envolveram 105 vítimas desaparecidas, entre argentinos, uruguaios, chilenos e paraguaios nas décadas de 70 e 80.

32 A realização desses encaminhamentos foi um sinal evidente de legitimação pela RAADH a respeito das Consultas Públicas, mecanismo ainda recente à época da pesquisa.

viar à Comissão Permanente de Educação em Direitos Humanos da RAADH as propostas educativas para a formação/capacitação de forças armadas e policiais, para as considerarem na elaboração das diretrizes regionais de educação em Direitos Humanos; solicitar ao IPPDH uma plataforma virtual para constituir um Acervo de História Oral regional; agregar ao Acervo Documental Condor o foco em arquivos privados de interesse público; enviar à consideração do já constituído GT sobre Reparação Psíquica as propostas sobre atenção psico-social para as vítimas e familiares de desaparecidos da região; enviar ao GT de Comunicação e Direitos Humanos a proposta para elaboração de uma política regional de comunicação para visibilizar as agendas de VMJ; apoiar a necessária colaboração com o IPPDH para divulgação e intercâmbio relacionados aos julgamentos sobre crimes contra a humanidade; apoiar o intercâmbio de documentação entre os países; solicitar ao IPPDH que elabore um questionário para cada país elaborar um diagnóstico regional sobre a situação em matéria de reparação integral, também um questionário sobre a situação em matéria de busca de detidos/desaparecidos; e, finalmente, iniciar um acordo entre os países para coordenar apoios técnicos, financeiros e de desenho de políticas para a busca dos desaparecidos na região.

4 ENFOQUE TRANSNACIONAL EM MATÉRIA DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO

A existência e a atuação do IPPDH no âmbito do MERCOSUL, bem como o protagonismo das RADDH na construção de ações e políticas públicas em Direitos Humanos, e em particular em torno da temática VMJ, suscita a reflexão em torno da possibilidade de se pensar em mecanismos de justiça de transição em âmbito transnacional, e levanta a pergunta sobre se há outros casos similares.

Um enfoque regional sobre justiça de transição teria em princípio uma série de vantagens. Partindo do pressuposto de que as violações massivas de Direitos Humanos não respeitaram fronteiras, um necessário confronto com tal legado autoritário, incluindo aí em especial a reconstituição dos fatos negados, ocultados e deturpados relacionados à prática da violência estatal, também demandaria um

esforço regional, que pode indicar tanto uma iniciativa institucional quanto da sociedade civil. No entanto, os enfoques sobre justiça de transição são tradicionalmente nacionais³³, e são ainda poucos os casos de esforços regionais nessa matéria assim como a literatura a respeito deles.

Também cabe não confundir esta problemática com o debate em torno da Governança Global em Direitos Humanos, muito mais atrelada ao entrelaçamento dos processos de judicialização nacional, regional e internacional e da aplicação de normas globais³⁴. Nesta chave situa-se a nem sempre fácil relação entre as cortes domésticas e as cortes internacionais, e que, no caso da América Latina em geral e do Cone Sul em particular, já produziu uma vasta bibliografia de julgados, análises e trabalhos científicos em torno da atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dos seus impactos nas cortes, instituições e processos de justiça de transição nacionais.

Sobre um enfoque regional em matéria justransicional um caso em especial merece destaque para fins comparativos. Trata-se de uma iniciativa da sociedade civil na região dos Balcãs, que propõe algo semelhante a uma Comissão da Verdade. A iniciativa ficou conhecida pelo nome RECOM, que remete ao nome de “Coalition for the Regional Commission for Establishing the Facts about War Crimes and Other Serious Human Rights Violations in the former Yugoslavia”³⁵. Este processo iniciou-se em 2006 quando três ONG’s de destaque³⁶ promoveram um debate que envolveu todas as comunidades étnicas da região. Em 2008 a RECOM foi

33 HAZAN, 2017, p.1. No artigo o autor questiona o foco em processos estatais nacionais de justiça de transição e aponta para uma nova arquitetura desses mecanismos, mais voltados a ações da sociedade civil e ultrapassando fronteiras.

34 Sobre a questão da governança global em direitos humanos e da aplicação das normas globais, ver: TORELLY, 2016a; TORELLY, 2016b.

35 A referência a este caso seguirá o estudo desenvolvido por KOSTOVICOVA (2017), abstendo-se de um maior aprofundamento. O que se pretende neste artigo é apenas fornecer alguns elementos comparativos para se identificar ainda com maior precisão as peculiaridades exclusivas do processo deflagrado no Cone Sul, este sim o foco da pesquisa.

36 São elas: Documenta from Croatia; The Research and Documentation Centre from Bosnia and Herzegovina; The Humanitarian Law Centre from Serbia.

formalizada. Ela atraiu cerca de 2000 grupos de Direitos Humanos e indivíduos procedentes de todos os países que hoje compõem a região dos Balcãs. Tal iniciativa surgiu, inclusive, a partir das insatisfações geradas pelo Tribunal Internacional Ad Hoc para a antiga Iugoslávia, na medida em que a participação e o espaço para a narrativa das vítimas, inclusive sob uma perspectiva étnica, foram muito limitados. O grupo não tem obtido apoio e estrutura por parte das autoridades estatais e as vítimas se sentem muitas vezes marginalizadas pelos seus próprios Estados.

Algo interessante com relação a esta iniciativa tem sido o fato de ela enfatizar muito mais aspectos de justiça restaurativa, como reparação e reconhecimento, do que aspectos de justiça retributiva, como julgamentos e punições³⁷. O reconhecimento nacional para muitas das vítimas e partícipes da RECOM não é o suficiente, visto que as violências foram praticadas por pessoas e instituições hoje situadas em outros países, embora dentro da região dos Balcãs.

Por outro lado, ainda que a RECOM defenda e busque uma mirada regional, ela não deixa de reconhecer a relevância das ações nacionais e o caráter de complementariedade para a perspectiva regional. Uma vantagem do olhar regional é que ele pode propiciar a consolidação de standards que não encontram estágio claro e desenvolvido em alguns dos Estados membros. Como visto acima, no âmbito do Cone Sul, tem-se a mesma expectativa com relação à atuação de órgãos regionais como o IPPDH. Contudo, ao passo que a RECOM se apresenta como uma iniciativa oriunda da sociedade civil, o IPPDH é fruto de uma inédita articulação institucional de Estados nacionais, fato que traz peculiaridades, potencialidades e limitações distintas às duas experiências de ações justransicionais de dimensão regional, sem ainda eliminar a necessária busca de complementariedade nessas esferas por parte de cada qual. Importante frisar que a experiência do Cone Sul, calcada em ações institucionais transnacionais no campo da justiça de transição, é uma experiência

37 Esta foi a conclusão de Kostovicova após submeter um incrível volume de documentos produzidos nos encontros da RECOM a uma metodologia baseada em análise do discurso, identificando o predomínio de um discurso entre os membros que sinaliza nesta direção (KOSTOVICOVA, 2017, p.172).

sem paralelo³⁸.

Viu-se no âmbito do Cone Sul que a RAADH e o IPPDH assumem a preocupação de que suas ações e deliberações possam contar com a participação da sociedade civil, o que levou ao desenvolvimento de alguns mecanismos específicos, como as já referidas Consultas Públicas no âmbito do IPPDH e o seu reconhecimento pela RADDH. Já no âmbito da RECOM, uma iniciativa que surge da sociedade civil, permanece o pleito de maior apoio e estrutura estatal para o desenvolvimento das suas atividades.

Por fim, ambas as iniciativas estão atreladas à busca de uma identidade regional. No caso dos Balcãs há uma identidade comum ditada pela existência prévia da ex-Iugoslávia e da sua pertença ao bloco soviético, seguida pela sua dissolução e a formação de novos Estados nacionais, que foram envolvidos conjuntamente na assim denominada Guerra dos Balcãs. No caso do Cone Sul, existe a experiência de integração autoritária conhecida como Operação Condor, além da herança colonial e escravista de toda a região.

5 CONCLUSÃO

Por certo que a intensidade e qualidade das experiências de justiça de transição dependem tanto do envolvimento institucional dos Estados quanto da legitimidade das ações da sociedade civil, e isto tanto em nível nacional quanto regional e internacional. Mas em um mundo no qual as relações sociais se globalizam de modo cada vez mais amplo e acelerado, miradas que transcendam o âmbito dos Estados nacionais são cada vez mais necessárias, especialmente quando o que se tem de confrontar são crimes e violações que desafiam as coordenadas conceituais do Estado Nação³⁹, como

38 Na linha de esforços regionais protagonizados por Estados nacionais em matéria justransicional é possível indicar a adoção do Protocolo de Malabo pela União Africana em 2014. O Protocolo cria o Tribunal Africano de Justiça, Direitos Humanos e dos Povos (ACJHPR), que viria a ser um Tribunal Regional para julgar crimes internacionais, algo inédito e tido como alternativa à jurisdição do Tribunal Penal Internacional sobre os países africanos. O Protocolo, contudo, até a data de elaboração deste artigo contava ainda com poucas ratificações, sendo a implantação desse Tribunal ainda uma incógnita. Sobre o tema, ver: GARRIDO, 2017; SIRLEAF, 2017.

39 Essa é a tese geral do livro de Wayne Morrison, levando-o a defender a ideia de uma

ocorre com os crimes contra a humanidade, os genocídios, as graves violações de Direitos Humanos.

São ainda poucas as iniciativas de caráter transnacional ou regional em matéria de justiça de transição, e o seu sucesso depende, assim como as próprias iniciativas nacionais, da permeabilidade existente para a pauta tanto no âmbito institucional dos Estados quanto no das respectivas sociedades civis.

O objetivo desse estudo foi o de descrever e situar a experiência do MERCOSUL, e em especial os esforços levados adiante pela RAADH e pelo IPPDH em uma inédita política regional em matéria justransicional, e não o de avaliar o seu impacto. Ainda são muito poucas e iniciais as análises feitas com este último propósito⁴⁰, mas não é difícil constatar que a pauta avança, estagna ou retrocede a depender do maior ou menor envolvimento dos Estados e das respectivas sociedades civis no processo. Independentemente do maior ou menor impacto das ações justransicionais, a existência de espaços institucionais, e em especial no âmbito regional e transnacional, e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para este norte constituem um importante ativo para alavancar e aprofundar processos de democratização e de educação em direitos humanos.

Distinguindo-se do caso da RECOM nos Balcãs, é nítido que a iniciativa de acionamento de mecanismos e ações em torno da pauta VMJ no âmbito do MERCOSUL responde muito mais à atuação dos Estados parte, visto que se dá a partir de uma dimensão institucional e estatal, e que tal experiência é algo ainda inédito, sendo mais frequente ações transnacionais relativas à matéria no âmbito da sociedade civil⁴¹.

“Criminologia Global” (MORRISON, 2012).

40 OLIVEIRA, 2016. A autora conclui pelo reduzido impacto das ações do MERCOSUL na pauta VMJ, em especial devido à instabilidade dos interesses dos Estados parte em fazer repercutir em seus países as providências tomadas em âmbito regional; a estratégias ineficientes de comunicação das ações aos agentes e cidadãos dos países membros diretamente envolvidos na pauta; e por se darem sem o necessário envolvimento das respectivas sociedades civis (Ibidem, p.11). Importante assinalar que a conclusão esboçada é anterior à criação das Consultas Públicas e dos Diálogos IPPDH.

41 Como se verifica na concretização de diversas redes acadêmicas ou de organizações

Mesmo reconhecendo-se e institucionalizando-se um espaço transnacional de políticas e ações em Direitos Humanos, e mais particularmente em torno da pauta VMJ, a ocorrência de iniciativas realmente conjuntas e coordenadas entre os países não ocorre de modo automático e frequente. O mais comum é que nos espaços de deliberação como a RADDH os Estados parte enfoquem cada qual o seu processo nacional. Será de fato no âmbito de um órgão executivo como o IPPDH que haverá mais espaço para se pensar e se agir em termos transnacionais, pois aí há necessariamente o envolvimento na discussão de especialistas nas temáticas propostas. Também é de se considerar que quando os representantes institucionais que compõem esses espaços, não só o IPPDH como também a RADDH, são agentes comprometidos com a pauta dos Direitos Humanos ou que atuam na temática a partir da sua posição no governo há uma tendência a que as iniciativas genuinamente transnacionais frutifiquem⁴².

Para que nesse contexto o pensar e o agir transnacional possam se desenvolver e se ampliar, é fundamental a vontade política e o envolvimento dos Estados parte. À época da pesquisa o Cone Sul começava a passar por uma mudança clara de conjuntura política. A maioria dos Estados parte, que durante quase todo o tempo de formação e desenvolvimento da política de Direitos Humanos no MERCOSUL vinham conduzidos por governos que apoiavam e sustentavam a pauta dos Direitos Humanos e da integração regional independente, começavam a ser conduzidos por governos mais refratários a essas pautas⁴³.

não governamentais. Um bom exemplo se dá no âmbito da advocacia transnacional junto a cortes internacionais. Sobre o tema, consultar: SIKKINK; KECK, 1998.

42 Esse ponto foi reforçado em duas entrevistas realizadas na pesquisa: com Andressa Caldas, Diretora de Relações Institucionais (CALDAS, 2006) e com Fernanda Alves dos Anjos, Assessora do Gabinete do Secretário Geral do IPPDH (ANJOS, 2006).

43 Primeiro o Paraguai em 2012 com a destituição de Fernando Lugo em um juízo político de legalidade questionável, seguido da eleição de Horacio Cartes do Partido Colorado, depois em 2015 o empresário Mauricio Macri vence as eleições na Argentina, e, finalmente, no Brasil em 2016 a Presidenta Dilma Rousseff é deposta por um processo de impeachment de legalidade questionável, dando lugar ao governo de Michel Temer. Esses países passam a partir daí a assumir políticas neoliberais, a

A experiência de ações e políticas transnacionais na pauta de VMJ torna-se possível no caso do Cone Sul a partir de uma identidade comum forjada na experiência repressiva das ditaduras civis-militares de segurança nacional, tendo na Operação Condor seu sintoma mais agudo. O sentido dessa experiência, a despeito de ter produzido milhares de mortes, desaparecimentos, graves violações de direitos e cancelamento das liberdades públicas, continua sob disputa na agenda política dos países da região, o que ditará um maior ou menor desenvolvimento para as ações transnacionais em justiça de transição, em especial no âmbito do MERCOSUL.

REFERÊNCIAS

ANJOS, Fernanda Alves dos. **Entrevista** concedida a José Carlos Moreira da Silva Filho. Buenos Aires, sede do IPPDH, 5 ago. 2016. [A entrevista foi anotada pelo entrevistador e a íntegra das anotações estão em seu poder].

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Clínicas do Testemunho**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/anistia/clinicas-do-testemunho-1> (Acesso em 25 de ago. 2017).

BRITISH COUNCIL BRASIL. **Clínicas do Testemunho para o Enfrentamento da Violência na Democracia - edital 2015-16**. Disponível em: <https://www.britishcouncil.org.br/newton-fund/chamadas/clinicas-do-testemunho-2015-2016> (Acesso em 25 de ago. 2017).

CALDAS, Andressa. **Entrevista** concedida a José Carlos Moreira da Silva Filho. Buenos Aires, sede do IPPDH, 4 ago. 2016. [A entrevista foi anotada pelo entrevistador e a íntegra das anotações estão em seu poder].

CARBALLIDO, Manuel Eugénio Gándara. **Entrevista** concedida a José Carlos Moreira da Silva Filho. Buenos Aires, sede do IPPDH, 5 ago. 2016. [A entrevista foi anotada pelo entrevistador e a íntegra das anotações estão em seu poder].

priorizar a proximidade política e econômica internacional aos Estados Unidos e a cortar investimentos e políticas na área dos Direitos Humanos.

ESPACIO MEMORIA Y DERECHOS HUMANOS. **Los orígenes del predio de la ESMA**. Disponível em: <http://www.espaciomemoria.ar/origenes.php> (Acesso em 25 de ago. 2017).

GARRIDO, Rui. Pode o Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos ser uma solução africana para problemas africanos? **Relações Internacionais**, Jun 2017, no.54, p.55-71.

HAZAN, Pierre. Beyond Borders: the new architecture of Transitional Justice? **International Journal of Transitional Justice**, 2017, 11, 1-8.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL. **Acervo Documental Condor**. Disponível em: <http://adoc.ippdh.mercosur.int/ArchivoCondor/Details?Codigo=9&lenguajeId=1>. Acesso em 25 de ago. 2017a.

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL. **Informe de Gestión 2016: trayecto andado de la planificación estratégica del IPPDH**. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/informe-de-gestion-2016-trayecto-andado-de-la-planificacion-estrategica-del-ippdh/>. Acesso em 25 de ago. 2017b.

_____. **Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del Mercosur**. Disponível em: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/> (Acesso em 25 de ago. 2017c).

IPPDH. **Princípios fundamentais para as políticas públicas sobre lugares de memória**. Buenos Aires: IPPDH, 2012.

_____. **A 40 años del Condor**. Buenos Aires: IPPDH, 2015.

_____. **Relatoria da II Consulta Pública do Foro de Participação Social do IPPDH - MERCOSUL**. Buenos Aires: IPPDH, 2016.

IPPDH-UPS. **Memoria de la I Consulta Pública del Foro de Participación Social**. Buenos Aires: IPPDH-UPS, 2015.

KOSTOVICOVA, Denisa. Seeking justice in a divided region: text analysis of Regional Civil Society Deliberations in the Balkans. **International Journal of Transitional Justice**, 2017, 11, 154-175.

MERCOSUL. **MERCOSUL/CMC/DEC. N° 40/04. CRIAÇÃO DA REUNIÃO DE ALTAS AUTORIDADES SOBRE DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL**, 2004. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec4004p.asp>. Acesso em 25 ago. 2017.

_____. **MERCOSUL/CMC/DEC. N° 12/10. ESTRUTURA DO INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS**, 2010. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2376/2/innova.front/decisiones-2010>. Acesso em 25 ago. 2017.

_____. **MERCOSUL/CMC/DEC. N° 14/09. INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS**, 2009. Disponível em: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/04/DEC_014-2009_PT_Inst-Politiclas-Pub-Direitos-Humanos.pdf. Acesso em 25 ago. 2017.

_____. **MERCOSUL/Raaddhh/Anexo**. In: VII REUNIÃO DE ALTAS AUTORIDADES COMPETENTES EM DIREITOS HUMANOS E CHANCELARIAS DO MERCOSUL E ESTADOS ASSOCIADOS, 2007, Assunção. Disponível em: <http://www.raadh.mercosur.int/wpdm-package/anexo-vii-reunion-memoria-verdad-y-justicia-paraguay/>. Acesso em 25 ago. 2017.

_____. **MERCOSUL/Raaddhh/Ata N° /06**. In: III REUNIÃO DE ALTAS AUTORIDADES COMPETENTES EM DIREITOS HUMANOS E CHANCELARIAS DO MERCOSUL E ESTADOS ASSOCIADOS, 2006, Buenos Aires. Disponível em: http://www.raadh.mercosur.int/pt-br/documentos/atas-de-plenario/?orderby=publish_date&order=desc&cp_plenario=1. Acesso em 25 ago. 2017.

_____. **MERCOSUL/RAADH EXT/Ata N° 01/09**. In: REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA REUNIÃO DE ALTAS AUTORIDADES COMPETENTES EM DIREITOS HUMANOS E CHANCELARIAS DO MERCOSUL E ESTADOS ASSOCIADOS, 1, 2009, Assunção. Disponível em: http://www.raadh.mercosur.int/pt-br/documentos/atas-de-plenario/?orderby=publish_date&order=desc&cp_plenario=1. Acesso em 25 ago. 2017.

MORRISON, Wayne. **Criminología, civilización y nuevo orden mundial**. Tradução de Alejandro Piombo. Barcelona: Anthropos; Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans de la Universitat de Barcelona, 2012.

MUSEU DIREITOS HUMANOS MERCOSUL. **Inicial**. Disponível em: <http://www.mdhm.rs.gov.br/inicial>. Acesso em 25 ago. 2017.

OLIVEIRA, Fernanda Conforto. **A eficácia das ações transnacionais de justiça de transição sobre a Operação Condor**. In: 3° Seminário de Relações Internacionais, 2016, Florianópolis. Repensando

interesses e desafios para a inserção internacional do Brasil no século XXI, 2016. Disponível em: http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1474757717_ARQUIVO_Artigo-FernandaConfortodeOliveira.pdf. Acesso em 25 agosto de 2017.

PATRINÓS, Paula Rodriguez. **Entrevista** concedida a José Carlos Moreira da Silva Filho. Buenos Aires, sede do IPPDH, 4 ago. 2016. [A entrevista foi anotada pelo entrevistador e a íntegra das anotações estão em seu poder].

SIKKINK, Kathryn; KECK, Margareth E. **Activists Beyond Borders: advocacy networks in international politics**. Cornell University Press, 1998.

SIRLEAF, Matiangai. The African justice cascade and the Malabo Protocol. **International Journal of Transitional Justice**, 2017, 11, 71-91.

TORELLY, Marcelo. **Governança Transversal dos Direitos Fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016a.

_____. Transnational Legal Process and Fundamental Rights in Latin America: how does the Inter-American Human Rights system reshape domestic constitutional rights. In: FORTES, Pedro; BORATTI, Larissa; LLERAS, Andres Palacios; DALY, Tom Gerald (eds). **Law and Policy in Latin America - transforming courts, institutions and rights**. London: Palgrave Macmilian, 2016b. p.21-38.

WEISSHEIMER, Marco. Após desmonte da Comissão de Anistia, governo Temer pode interromper projeto Clínicas do Testemunho. **Sul 21**, Porto Alegre, 19 nov. 2017. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/politica/2017/11/apos-desmonte-da-comissao-da-anistia-governo-temer-pode-interromper-projeto-clinicas-do-testemunho/>. Acesso em 25 de ago. 2017.

Nota de Agradecimento – A elaboração deste artigo não seria possível sem o apoio do CNPq e da PUCRS. De modo especial quero referir o trabalho das bolsistas de iniciação científica que se envolveram na pesquisa, a saber: Isadora Dias Vargas (PIBIC/CNPq) e Camila Tamanquevis dos Santos (BPA/PUCRS). Não menos importante foi a acolhida e colaboração dos diretores e assessores do IPPDH quando da visita à sede do Instituto em Buenos Aires-AR em agosto de 2016, a saber: Paulo Abrão, Andressa Caldas, Fernanda Alves dos Anjos, Paula Rodriguez Patrínós, Manuel Eugénio Gándara Carballido, Constanza Argentieri e Javier Palummo. Por fim, um agradecimento especial à acolhida e disponibilidade de Valeria Barbuto, diretora do Memoria Abierta em Buenos Aires-AR.

Recebido em: 27/07/2018

Aprovado em: 03/10/2018

