Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: impacto, desafios e perspectivas

FLÁVIA PIOVESAN

Introdução

Como compreender o impacto do sistema interamericano na experiência brasileira? Em que medida a litigância perante o sistema interamericano tem permitido avanços internos no campo dos direitos humanos? Quais são os atores deste ativismo transnacional em prol dos direitos humanos, quais as suas demandas e quais as respostas do sistema? Quais são os principais desafios e perspectivas do sistema interamericano? São estas as questões centrais a inspirar este estudo.

Inicialmente, será introduzido o sistema interamericano, sua origem, seu perfil e seus objetivos.

Em um segundo momento, será desenvolvida análise a respeito do impacto do sistema interamericano na experiência latino-americana, sobretudo a brasileira.

Por fim, serão destacados os principais desafios e perspectivas do sistema interamericano enquanto eficaz instrumento para o fortalecimento de direitos, a revelar uma força catalizadora capaz de promover avanços e evitar retrocessos no regime doméstico de proteção de direitos humanos.

2. Sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: origem, perfil e objetivos

A análise do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos demanda serem considerados o seu contexto histórico, bem como as peculiaridades da região.

Trata-se de uma região marcada por elevado grau de exclusão e desigualdade social ao qual se somam democracias em fase de consolidação. A região ainda convive com as reminiscências do legado dos regimes autoritários ditatoriais, com uma cultura de violência e de impunidade, com a baixa densidade de Estados de Direitos e com a precária tradição de respeito aos direitos humanos no âmbito doméstico.

Deis períodos demarcam, assim, o contexto latino-americano: o período dos regimes ditatoriais; e o período da transição política aos regimes democráticos, marcado pelo fim das ditaduras militares na década de 80, na Argentina, no Chile, no Uruguai e no Brasil.

Ao longo dos regimes ditatoriais que assolaram os Estados da região, os mais básicos direitos e liberdades foram violados, sob as marcas das execuções sumárias; dos desaparecimentos forçados; das torturas sistemáticas; das prisões ilegais e arbitrárias; da perseguição político-ideológica; e da abolição das liberdades de expressão, reunião e associação.

Nas palavras de Guillermo O'Donnell: “É útil conceber o processo de democratização como um processo que implica em duas transições. A primeira é a transição do regime autoritário anterior para a instalação de um Governo democrático. A segunda transição é deste Governo para a consolidação democrática ou, em outras palavras, para a efetiva vigência do regime democrático”. Neste sentido, sustenta-se que, embora a primeira etapa do processo de democratização já tenha sido alcançada na região — a transição do regime autoritário para a instalação de um regime democrático — a segunda etapa do processo de democratização, ou seja, a efetiva consolidação do regime democrático, ainda está em curso.

Isto significa que a região latino-americana tem um duplo desafio: romper em definitivo com o legado da cultura autoritária ditatorial e consolidar o regime democrático, com o pleno respeito aos direitos humanos, amplamente considerados — direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Como reitera a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, há uma relação inseparável entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a universalização dos direitos políticos, em decorrência da instalação de regimes


2 Na Guatemaia, após o golpe militar, estabeleceu-se um regime de direitas humanas muito mais limpo. A Nicaragua é uma boa exemplo de um país que, embora muito prejudicado, tem avançado muito. Na Nigéria, a prática dos desaparecimentos forçados é uma constante no governo sovietico. No Brasil, após o golpe militar de 1964, não houve nenhum avanço significativo. A Nicarágua, porém, após o golpe militar de 1969, estabeleceu-se um regime de direitos humanas muito mais limpo.

democráticos, deve ser conjugado o processo de universalização dos direitos civis, sociais, econômicos e culturais. Em outras palavras, a densificação do regime democrático na região requer o enfrentamento do elevado padrão de violação aos direitos econômicos, sociais e culturais, em face do alto grau de exclusão e desigualdade social, que compromete a vigência plena dos direitos humanos na região, sendo fator de instabilidade ao próprio regime democrático.

É à luz desses desafios que há de ser compreendido o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.


Substancialmente, a Convenção Americana reconhece e assegura um catálogo
de direitos civis e políticos similares ao previsto pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. No universo de direitos, destacam-se: o direito à personalidade jurídica; o direito à vida; o direito ao respeito à honra e à liberdade de expressão; o direito à segurança; o direito à privacidade; o direito à liberdade de pensamento e expressão; o direito à propriedade; o direito à liberdade de associação; o direito ao nome; o direito à nacionalidade; o direito à liberdade de movimento e residência; o direito de participar do governo; o direito à igualdade perante a lei; e o direito à proteção judicial.

A Convenção Americana não enuncia de forma específica qualquer direito social, cultural ou econômico, limitando-se a determinar aos Estados que alcançem, progressivamente, a plena realização desses direitos, mediante a adoção de medidas legislativas e outras medidas que se mostram apropriadas, nos termos do artigo 26 da Convenção Americana. Posteriormente, em 1988, a Assembleia Geral da Organização dos Estados americanos adotou um Protocolo Adicional à Convenção, concernente aos direitos sociais, econômicos e culturais (Protocolo de San Salvador), que entrou em vigor em novembro de 1999, quando do depósito do 110 instrumento de ratificação, nos termos do artigo 21 do Protocolo.

Em face desse catálogo de direitos constantes da Convenção Americana, cabe ao Estado parte a obrigação de respeitar e assegurar o livre e pleno exercício desses direitos e liberdades, sem qualquer discriminação. Cabe ainda ao Estado parte adotar todas as medidas legislativas e de outra natureza que sejam necessárias para conferir efetividade aos direitos e liberdades enumerados.
A Convenção Americana estabelece um aparato de monitoramento e proteção dos direitos humanos, integrado pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, como será examinado a seguir.

3. Impacto do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos na experiência latino-americana, sobretudo brasileira


Quanto à incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, observa-se que, em geral, as Convenções latino-americanas conferem a estes instrumentos uma hierarquia especial e privilegiada, distinguindo-os dos tratados tradicionais. Neste sentido, merecem destaque o artigo 75, 22 da Constituição Argentina, que expressamente atribui hierarquia constitucional aos mais relevantes tratados de proteção de direitos humanos e o artigo 5a, parágrafos 2o e 3o da Carta Brasileira que incorpora estes tratados no universo de direitos fundamentais constitucionalmente protegidos.

As Convenções latino-americanas estabelecem cláusulas constitucionais abertas, que permitem a integração entre a ordem constitucional e a ordem internacional, especialmente no campo dos direitos humanos. Ao processo de internacionalização do Direito Internacional conjuga-se o processo de internacionalização do Direito Constitucional.

O sistema regional interamericano simboliza a consolidação de um "constitucionalismo regional", que objetiva salvaguardar direitos humanos no plano interamericano. A Convenção Americana, como um verdadeiro "código interamericano de direitos humanos", acolhida por 24 Estados, traduz a força de um consenso a respeito do piso protetivo mínimo e não do teor máximo de proteção. Serve a um duplo propósito: a) promover e encorajar avanços no plano interno dos Estados; e b) prevenir reclusos e retrocessos no regime de proteção de direitos.

Ao acoblar o sistema interamericano, bem como as obrigações internacionais dele decorrentes, o Estado passa a acelerar o monitoramento internacional no que se refere ao modo pelo qual os direitos fundamentais são respeitados em seu território. O Estado tem sempre a responsabilidade primária relativamente à proteção dos direitos humanos, constituindo a ação internacional uma ação suplementar, adicional e subsidiária. É sob esta perspectiva que se destaca a atuação da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Promover a observância e a proteção dos direitos humanos na América é a principal função da Comissão Interamericana. Para tanto, cabe à Comissão fazer recomendações aos governos dos Estados partes, prevendo a adoção de medidas adequadas à proteção desses direitos; preparar estudos e relatórios que se mostram necessários; solicitar aos governos informações relativas às medidas por eles adotadas concernentes à efetiva aplicação da Convenção; e submeter um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. É também da competência da Comissão examinar as comunicações, encaminhadas por indivíduo ou grupos de indivíduos, ou ainda entidade não-governamental, que contêm denúncia de violação a direito consagrado pela Convenção, por Estado que dela seja parte, nos termos dos arts. 44 e 41. O Estado, ao se tornar parte da Convenção, aceita automática e obrigatoriamente a competência da Comissão para examinar estas comunicações, não sendo necessário elaborar qualquer declaração expressa e específica para este fim.

Até que a Comissão exerceu um extraordinário papel na realização de investigações "in loco", denunciando, por meio de relatórios, graves e maciças violações de direitos durante regimes ditatoriais na América Latina, especialmente na década de 70. A título de exemplo, cite-se o impacto de importantes relatórios sobre a repressão no Chile (1973) e desaparecimentos forçados na Argentina (1979). A Comissão tem sido um relevante ator no processo de democratização nas Américas.
Contudo, a partir da democratização no regime, a Constituição teve uma função cada vez mais jurídica e política, percebida com a sua marcada atuação política no período dos regimes militares na América Latina.

Na experiência brasileira, até 2006, apenas 5 casos haviam sido submetidos à Corte Interamericana em face do Estado Brasileiro, enquanto que mais de 70 casos haviam sido submetidos à Comissão Interamericana. Do universo de casos submetidos à Corte Interamericana, 2 são casos contenciosos e 3 envolvem medidas provisórias.14. Em dois dos casos contenciosos - caso Damião Ximenes Lopes - a Corte proferiu a primeira sentença condenatória contra o Brasil, em 04 de julho de 2006, de virtude de tratos brutos sofridos pela vítima, portadora de transtorno mental, em clínica psiquiátrica no Ceará. A decisão da Corte condenou o Brasil pela violação aos direitos à vida, à integridade física e à proteção judicial, eis que a vítima, pela violência sofrida, faleceu três dias após sua internação na clínica.15 A sentença constitui uma decisão paradigmática para a defesa dos direitos das pessoas com deficiência mental e para avanços na política pública de saúde mental.

Quanto aos casos submetidos à Comissão Interamericana, foram encaminhados, via de regra, por entidades não-governamentais de defesa dos direitos humanos, de âmbito nacional ou internacional e, por vezes, pela atuação conjunta dessas entidades. O universo destes casos pode ser classificado em 8 (oito) categorias, que correspondem a casos de:


15 Sto citam: a) caso Gilberto Neves Gervásio, referente à omissão de assassinato de defensores de direitos humanos por grupo de extermínio; b) caso Damião Ximenes Lopes, referente à Abordagem de menores por represálias em clínica psiquiátrica no Ceará; c) caso Presídio Uberlândia, referente à detenção em massa e tortura de detentos no presídio de Ribeirão Preto; d) caso relativo à Fórum, denunciando mais tortura sofridos por adolescentes; e) caso referente à restrição de direitos dos detentos. Os três últimos casos colocam-se à ordem provisória, em virtude de extrema gravidade e urgência para evitar danos irreversíveis à vítima (ver art 67 da Convenção Americana e art.74 do Regolamento da Comissão Interamericana).

16 Caso Damião Ximenes Lopes vs. Brasil, Sentença e 04 de julho de 2006, Serie C, n.130. A Corte ressalvou que o sentença constitui per se uma forma de reparo. A Corte ainda determinou ao Estado a garantia, em prazo razoável, do processo interno destinado a investigar e sancionar os responsáveis pelos fatos, sob pena de se condenar o Estado, em prazo de 6 meses, ao pagamento de indenização. O caso foi apresentado ao Senado que em 1995 apresentou um projeto de lei que abrange os casos de violência policial, violência de autoridade, violência contra crianças e adolescentes, violência contra mulheres e discriminação racial.

Nota-se que 50% dos casos referem-se à violência da polícia militar, o que demonstra que o processo de democratização foi incapaz de romper com as práticas autoritárias do regime repressivo militar, apresentando como remissão um padrão de violência sistemática praticada pela polícia militar, que não consegue ser controlada pelo aparato estatal. Tal como o regime militar, não se verifica a punição dos responsáveis. A insuficiência, ou mesmo, em alguns casos, a inexistência de resposta por parte do Estado brasileiro e o fator que enseja a denúncia dessas violações de direitos perante a Comissão Interamericana.

Ao lado dos casos de violência da polícia militar, constata-se que os casos restantes revelam violência cometida em face de grupos socialmente vulneráveis, como os povos indígenas, a população afro-descendente, as mulheres, crianças e os adolescentes. Em 90% dos casos examinados, as vítimas podem ser consideradas pessoas socialmente pobres, sem qualquer liderança destacada, o que inclui tanto as vítimas em suas vivas, nas ruas, nas estradas, nas prisões, ou mesmo, em regime de trabalho escravo no campo, com exceção de casos de violência contra defensores de direitos humanos e contra lideranças rurais. As denúncias se concentraram fundamentalmente em casos de violações a direitos civis e/ou políticos, sendo ainda incipiente a apresentação de denúncias atinentes à violação a direitos sociais, econômicos ou culturais.

Quanto ao impacto da ligação internacional no âmbito brasileiro, os casos submetidos à Comissão Interamericana têm apresentado relevante impacto no que tange à mudança de legislação e de políticas públicas de direitos humanos, propiciando significativos avanços internos. O título ilustrativo, cabe a 8 avanços:

- detenção arbitrária, tortura e assassinato cometidos durante o regime autoritário militar;
- violação dos direitos dos povos indígenas;
- violência rural;
- violência policial;
- violação dos direitos de crianças e adolescentes;
- violência contra a mulher;
- discriminação racial;
- violência contra defensores de direitos humanos.

O impacto da ligação internacional no âmbito brasileiro, os casos submetidos à Comissão Interamericana têm apresentado relevante impacto no que tange à mudança de legislação e de políticas públicas de direitos humanos, propiciando significativos avanços internos.
casos envolvendo tortura e desaparecimento forçado encaixaram a adopção da Lei 9140/95, que estabelece indemnização aos familiares dos mortos e desaparecidos políticos;

caso relativo a assassínato de uma jovem estudante por deputado estadual foi essencial para a adopção da Emenda Constitucional n.º 35/01, que restringe o alcance da inamovibilidade parlamentar no Brasil;

caso envolvendo denúncia de discriminação contra mães adotivas e seus respectivos filhos — em face de decisão definitiva proferida pelo Supremo Tribunal Federal que negou direito à licença gestante à mãe adotiva — foi também fundamental para a aprovação da Lei 10.421/02, que estendeu o direito à licença maternidade às mães de filhos adotivos;

o caso que resultou na condamação do Brasil por violência doméstica sofrida pela vítima (Caso Maria da Penha Malu Fernandes) culminou na adopção da Lei 11.340/2006 ("Lei Maria da Penha"), que cria mecanismos para combater a violência doméstica e familiar contra a mulher;

os casos envolvendo violência contra direitos humanos contribuíram para a adopção do Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos;

os casos envolvendo violência contra direitos humanos contribuíram para a adoção do Programa Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo; e

 caso envolvendo direitos dos povos indígenas foram essenciais para a demarcação e homologação de suas terras.20

20 Até julho de 2005, a Corte havia emitido 18 opiniões consultivas.


22 Na falta de prata Prat: "A Corte Européia dos Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos têm o poder de julgar decisões juridicamente vinculantes, propondo-se legislar sobre a questão de justiça administrada ou a penalização de trânsitos comuns", nos casos de violação do direito à vida (Paul Singh, International human Rights: a choice of academic and political controversy, p. 73).


25 O Decreto Legislativo n.º 89, de 3 de dezembro de 1998, aprova a solicitação de reconhecimento da competência arbitral da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todas as causas relativas à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos, para fins de decidir a partir da acima exibição. De acordo com o preâmbulo do padrão prático do artigo 61 da Convenção Americana.

Quanto à Corte Interamericana, órgão jurisdicional do sistema regional, apresenta competência consultiva e contenciosa.


No plano contencioso, a competência da Corte para o julgamento de casos é, por sua vez, limitada aos Estados-partes da Convenção que reconhecem tal jurisdição expressamente, nos termos do artigo 62 da Convenção. Apenas a Comissão Interamericana e os Estados-partes podem submeter um caso à Corte Interamericana,26 não estando prevista a legitimação do indivíduo, nos termos do artigo 61 da Convenção Americana.

A Corte tem jurisdição para examinar casos que envolvem a denúncia de um Estado-partes violou direito protegido pela Convenção. Se reconhecer que efetivamente ocorreu a violação à Convenção, determinará a adoção de medidas que se façam necessárias à restauração do direito então violado. A Corte pode ainda condenar o Estado a pagar uma justa compensação à vítima. Note-se que a decisão da Corte tem força jurídica vinculante e obrigatória, cabendo ao Estado seu imediato cumprimento. Se a Corte fixar uma compensação à vítima, a decisão valerá como título executivo, em conformidade com os procedimentos internos relativos à execução de sentença desfavoráveis ao Estado.27

Até janeiro de 2005, dos 24 Estados-partes da Convenção Americana de Direitos Humanos, 21 Estados haviam reconhecido a competência contenciosa da Corte.28 Como já mencionado, o Estado Brasileiro finalmente reconheceu a competência jurisdicional da Corte Interamericana em dezembro de 1998, por meio do Decreto Legislativo n.º 89, de 3 de dezembro de 1998.29

Considerando a atuação da Corte Interamericana, é possível criar uma tipologia de casos baseada em decisões concernentes a diferentes categorias de violações de direitos humanos:

Violações que refletem o legado do regime autoritário ditatorial

Esta categoria compreende uma maioria significativa das decisões da Corte Interamericana, que tem por objetivo prevenir arbitrariedades e controlar o excessivo uso da força, impondo limites ao poder punitivo do Estado. A título de exemplo, destaca-se o leading case — Velasquez Rodriguez versus
Honduras concernente a desaparecimento forçado. Em 1989 a Corte condenou o Estado de Honduras a pagar uma compensação aos familiares da vítima, bem como ao dever de prevenir, investigar, processar, punir e reparar as violações cometidas.24

Outro caso é o Lozoya Tamayo versus Perú, em que a Corte em 1997 reconheceu a incompatibilidade dos decretos-leis que tipificavam os delitos de "tração da pátria" e de "terrorismo" com a Convenção Americana, ordenando ao Estado reformas legais25.

Adicionem-se ainda decisões da Corte que condenaram Estados em face de práticas e brutais condições de detenção e da violação à integridade física, psíquica e moral de pessoas detidas; ou em face de prática de execução sumária e extrajudicial; ou tortura. Estas decisões enfatizaram o dever do Estado de investigar, processar e punir os responsáveis pelas violações, bem como de efetuar o pagamento de indenizações.

No pleno consultivo, merecem menção as opiniões a respeito da impossibilidade de adoção da pena de morte pelo Estado da Guatemala26 e da impossibilidade de suspensão da garantia judicial de habeas corpus inclusive em situações de emergência, de acordo com o artigo 27 da Convenção Americana27.

2) Violações que refletem questões da justiça e transição (transitional justice)

Nesta categoria de casos estão as decisões relativas ao combate à impunidade, às lesas de anistia e ao direito à verdade.

No caso Barrios Altos (massacre que envolve a denúncia de execução de 15 pessoas por agentes policiais), em virtude da promulgação e aplicação de leis de anistia (uma que concebe anistia geral aos militares, policiais e civis, e outra que dispõe sobre a interpretação e alcance da anistia), o Peru foi condenado a revisar investigações judiciais sobre os fatos em questão, relativos ao "massacre de Barrios Altos", de forma a dar origem e tornar sem efeito as leis de anistia mencionadas. O Peru foi condenado, ainda, à reparação integral e adequada dos danos materiais e morais sofridos pelos familiares das vítimas.

Esta decisão apresentou um elevado impacto na anulação de leis de anistia e na consolidação do direito à verdade, pelo qual os familiares das vítimas e a sociedade como um todo devem ser informados das violações, realçando o dever do Estado de investigar, processar, punir e reparar violações aos direitos humanos.

A título de exemplo, cito-se o caso argentino, em que a decisão da Corte Suprema de Justiça de 2005 anulou as leis de ponto final (Lei 23.492/86) e omissão devido (Lei 23.521/87), citando como precedente o caso Barrios Altos. Destaque-se também o caso chileno, em que, por decisão da Comissão Interamericana, o Decreto-lei 2191/78 ("lei de anistia" que perdoava os crimes cometidos entre 1973 e 1978 durante o regime Pinochet) foi declarado incompatível com a Convenção Americana.

3) Violações que refletem desafios acerca do fortalecimento de instituições e da consolidação do Estado de Direito (rule of law)

Esta terceira categoria de casos remete ao desafio do fortalecimento de instituições e da consolidação do rule of law, particularmente no que se refere ao acesso à justiça, proteção judicial e fortalecimento e independência do Poder Judiciário.

Destaca-se aqui o caso do Tribunal Constitucional contra o Peru (2001)28, envolvendo a destituição de juízes, em que a Corte reconheceu necessário garantir a independência de qualquer juiz em um Estado de Direito, especialmente em Cortes constitucionais, o que demanda: a) um adequado processo de nomeação; b) um mandato com prazo certo; e c) garantias contra pressões externas.

Tal decisão contribuiu decisivamente para o fortalecimento de instituições nacionais e para a consolidação do Estado de Direito.

Violações de direitos de grupos vulneráveis

Finalmente, há decisões que afirmam a proteção de direitos de grupos socialmente vulneráveis, como os povos indígenas, as crianças, os migrantes, os presos, dentre outros.

Quanto aos direitos dos povos indígenas, destaca-se o relevante caso da comunidade indígena Mayagna Awá Tingni contra a Nicarágua (2001)29, em que a Corte reconheceu o direito dos povos indígenas à propriedade coletiva da terra, como uma tradição comunitária, e como um direito fundamental e básico à sua cultura, à sua vida espiritual, à sua integridade e à sua sobrevivência econômica. Acentuou que para que os povos indígenas a relação com a terra não seja somente uma questão de posse e produção, mas um elemento material e espíritual que devem gozar plenamente, inclusive para preservar seu legado cultural e transmiti-lo às gerações futuras.

Em outro caso – caso da comunidade indígena Yakey Axa contra o Paraguai (2005)30 –, a Corte sustentou que os povos indígenas têm direito a medidas específicas que garantam o acesso aos serviços de saúde, que devem ser apropriados.
sob a perspectiva cultural, incluindo cuidados preventivos, práticas curativas e medicinas tradicionais. Adicionou que para os povos indígenas a saúde apresenta uma dimensão coletiva, sendo que a ruptura de sua relação simbólica com a terra exerce um efeito prejudicial sobre a saúde destas populações.

No caso dos direitos das crianças, cabe menção ao caso Villagran Morales contra a Guatemala (1999)36, em que este Estado foi condenado pela Corte, em virtude da impunidade relativa à morte de 5 meninos de rua, brutalmente torturados e assassinados por 2 policiais nacionais da Guatemala. Dentre as medidas de reparação ordenadas pela Corte estão: o pagamento de indenização pecuniária aos familiares das vítimas; a reforma no ordenamento jurídico interno visando à maior proteção dos direitos das crianças e adolescentes guatemaltecos; e a construção de uma escola em memória das vítimas.

Adiciona-se, ainda, as opiniões consultivas sobre a condição jurídica e os direitos humanos das crianças (OC 17, emitida em agosto de 2002, por solicitação da Comissão Interamericana deDireitos Humanos) e sobre a condição jurídica e os direitos de migrantes sem documentos (OC18, emitida em setembro de 2003, por solicitação do México).

Mencione-se, também, o parecer emitido, por solicitação do México (OC16, de 01 de outubro de 1999), em que a Corte considerou violado o direito ao devido processo legal, quando um Estado não notifica um preso estrangeiro de seu direito à assistência consular. Na hipótese, se o prazo foi condenado à pena de morte, isso constituiria privação arbitrária do direito à vida. Note-se que o México embasou seu pedido de consulta nos vários casos de presos mexicanos condenados à pena de morte nos Estados Unidos.

Com relação aos direitos das mulheres, destacam-se relevantes decisões do sistema interamericano sobre discriminação e violência contra mulheres, o que enfohou a reforma do Código Civil da Guatemala, a adoção de uma lei de violência doméstica no Chile e no Brasil, dentre outros avanços37.

4. Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: desafios e perspectivas

O sistema interamericano está se consolidando como importante e eficaz estratégia de proteção dos direitos humanos, quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas. A Comissão e a Corte Interamericana contribuem para a denúncia dos mais sádicos abusos e pressionam os governos para que cessem com as violações de direitos humanos, fortalecendo a accountability dos Estados.

Como foi examinado, o sistema interamericano invoca um parâmetro de ação para os Estados, legitimando o encaminhamento de comunicações de indivíduos e entidades não governamentais se estes standards internacionais são desrespeitados.

Nesse sentido, a sistemática internacional estabelece a tutela, a supervisão e o monitoramento do mundo pelo qual os Estados garantem os direitos humanos internacionalmente assegurados.

Verificou-se ainda que os instrumentos internacionais constituem relevante estratégia de atuação para as organizações não governamentais, nacionais e internacionais, ao adicionar uma linguagem jurídica ao discurso dos direitos humanos. Esse fator é positivo na medida em que os Estados são convocados a responder com mais seriedade aos casos de violação de direitos.

A experiência brasileira revela que a ação internacional tem também auxiliado a publicidade das violações de direitos humanos, o que oferece o risco do constrangimento político e moral ao Estado violador, e, nesse sentido, surge como significativo fator para a proteção dos direitos humanos. Ademais, ao enfrentar a publicidade das violações de direitos humanos, bem como as pressões internacionais, o Estado é praticamente "compelido" a apresentar justificativas a respeito de sua prática. A ação internacional e as pressões internacionais podem, assim, contribuir para transformar uma prática governamental específica, no que se refere aos direitos humanos, conferindo suporte ou estímulo para reformas internas. Como realça James L. Cavallaro, "estratégias bem articuladas de litigância internacional que diferenciam vitórias meramente processuais de ganhos substantivos, mediante a adoção de medidas para mobilizar a mídia e a opinião pública, têm permitido o avanço da causa dos direitos humanos no Brasil".

No caso de Kathryn Sikkink: "O trabalho das ONGs tornam as práticas repressivas dos Estados mais visíveis e públicas, exigindo deles que se mantenham calados, uma resposta. Ao enfrentar pressões crescentes, os Estados repressivos buscam apresentar justificativas. (...) Quando um Estado reconhece a legitimidade das intervenções internacionais na questão dos direitos humanos e, em resposta a pressões internacionais, altera sua prática com relação à matéria, fica reconstruída a relação entre Estado, cidadãos e atores internacionais". Adiciona a autora: "pressões e políticas transnacionais no campo dos direitos humanos, incluindo network de ONGS, têm exercido uma significativa diferença no sentido de permitir avanços nas práticas dos direitos humanos em diversos países do mundo. Sem os regimes internacionais de proteção de direitos humanos e suas normas, bem como a existência dos network transnacionais que operam para efetivar tais..."
humanos resguardar direitos que lhes são inerentes, contra todas as manifestações de poder abusivo, tanto as que assumam a forma de normas do direito público interno, como de normas do direito internacional privado. A Corte, portanto, é o mais eficaz, pois o próprio direito de cada Estado membro da Corte, a orientar-se em relação ao respeito à legislação dos Estados naquela área. A Corte, por outro lado, deve agir de forma a autorizar ou invalidar a legislação dos Estados naquela área conforme a Constituição Americana.

2. A Organização das Nações Unidas (ONU) e as Nações Unidas, ou da Corte Internacional, devem atuar ao abrigo da sociedade civil e de sua perspectiva.

3. A Organização das Nações Unidas (ONU) é a única entidade capaz de impor um sistema de direitos humanos que respeite e proteja os direitos humanos.

4. A Organização das Nações Unidas (ONU) e as Nações Unidas, ou da Corte Internacional, devem atuar ao abrigo da sociedade civil e de sua perspectiva.

5. A Organização das Nações Unidas (ONU) é a única entidade capaz de impor um sistema de direitos humanos que respeite e proteja os direitos humanos.

6. A Organização das Nações Unidas (ONU) e as Nações Unidas, ou da Corte Internacional, devem atuar ao abrigo da sociedade civil e de sua perspectiva.

7. A Organização das Nações Unidas (ONU) é a única entidade capaz de impor um sistema de direitos humanos que respeite e proteja os direitos humanos.
da Comissão ou da Corte, embora a Assembleia Geral da OEA tenha o mandato genérico a este respeito, nos termos do artigo 65 da Convenção Americana.8

Na avaliação de Antônio Augusto Cançado Trindade: "(...) a Corte Interamericana tem atualmente uma especial preocupação quanto ao cumprimento de suas sentenças. Os Estados, em geral, cumpram as reparações que se referem a indenizações de caráter pecuniário, mas o mesmo não ocorre necessariamente com as reparações de caráter não pecuniário, em especial as que se referem às investigações efetivas dos fatos que originaram tais violações, bem como à identificação e sanção dos responsáveis, – imprescindíveis para por fim à impunidade (e suas consequências negativas para o tecido social como um todo). (...) Atualmente, dada a ausência institucional do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos nesta área específica, a Corte Interamericana vem exercendo motu proprio a supervisão da execução de suas sentenças, dedicando-lhe um ou dois dias de cada período de sessões. Mas a supervisão – como exercício de garantia coletiva – da fiel execução das sentenças e decisões da Corte é uma tarefa que recai sobre o conjunto dos Estados-partes da Convenção.9"

5. Medidas logísticas e recursos

Uma proposta, de natureza logística, seria a instituição de funcionamento permanente da Comissão e da Corte, com recursos financeiros, técnicos e administrativos suficientes.

6. Adoção de medidas internas visando à plena implementação das decisões internacionais no plano doméstico

A sexta proposta atém-se à exigibilidade de cumprimento das decisões internacionais no âmbito interno, com a adoção pelos Estados de legislação relativa à implementação das decisões internacionais em matéria de direitos humanos. Os Estados devem garantir o integral cumprimento destas decisões, sendo inadmissível sua indiferença, omissão e silêncio.

As decisões internacionais em matéria de direitos humanos devem produzir efeitos jurídicos e obrigatórios no âmbito do ordenamento jurídico interno, cabendo aos Estados sua fiel execução e cumprimento, em conformidade com o princípio da boa fé, que orienta a ordem internacional. A efetividade da proteção internacional dos direitos humanos está absolutamente condicionada ao aperfeiçoamento das medidas nacionais de implementação.

7. Fortalecimento do regime doméstico de proteção dos direitos humanos

A última proposta refere-se ao fortalecimento da proteção dos direitos humanos no plano local, a partir da consolidação de uma cultura de direitos humanos.

O desafio é aumentar o comprometimento dos Estados para com a causa dos direitos humanos, ainda vista, no contexto latino-americano, como uma agenda contra o Estado. Há que se endossar a ideia – tão vital à experiência europeia – da indissociabilidade entre direitos humanos, democracia e Estado de Direito. Isto é, há que se reforçar a concepção de que o respeito aos direitos humanos é condição essencial para a sustentabilidade democrática e para a capilaridade do Estado de Direito na região.

Diversamente do contexto europeu, em que há uma relação indissociável entre democracia, Estado de Direito e direitos humanos, a realidade latino-americana reflete democracias políticas incompletas e Estados de Direito de baixa densidade, que convivem com um grave padrão de violação a direitos.

É neste cenário que o sistema interamericano se legitima como importante e eficaz instrumento para a proteção dos direitos humanos, quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas. Com a atuação da sociedade civil, a partir de articuladas e competentes estratégias de luta, o sistema interamericano tem a força catalizadora de promover avanços no regime de direitos humanos. Permite a desestabilização dos regimes ditatoriais; exigiu justiça e o fim da impunidade nas transições democráticas; e agora demanda o fortalecimento das instituições democráticas com o necessário combate às violações de direitos humanos.

Considerando o contexto latino-americano – marcado por graves e sistemáticas violações de direitos humanos por profundas desigualdades sociais e por democracias ainda em fase de consolidação, que tentam romper com o denso legado dos regimes autoritários – pode-se concluir que o sistema interamericano salvou e continuar salvando muitas vidas; tem contribuído de forma decisiva para a consolidação do Estado de Direito e das democracias na região; tem combatido a impunidade; e tem assegurado às vítimas o direito à esperança de que a justiça seja feita e os direitos humanos respeitados.

8 Antônio Augusto Cançado Trindade e Manuel E. Venera Rubalcaba, El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 4o ed. actualizada e ampliada, San José: Centro Interamericano de Derechos Humanos y ACNUR, 2000, p.94. Propõe o autor: "Para asegurar el cumplimiento continuo del fallo, es necesario que todas las obligaciones propias de la misma sean merecedoras de la supervisión de la Corte; en particular el cumplimiento del fallo debe ser verificable a través de los medios que, a su vez, se incluyen en el artículo 65 de la Convenção Americana, el segundo párrafo, "La Asamblea General se reunirá en el Consejo Permanente, para estudiar el asunto y elaborar un informe, a fin de que la Asamblea General delibere a tiempo". De este modo, se supone una lucha con relación a un mencionado, a operar en base permanente (y no apenas una vez por año, como la Asamblea General de la OEA), para supervisar la fiel ejecución, por todos los Estados-partes demandados, de sus sentencias de Costa. [cfr. cit. p.81-92]

9 A título curioso, o orçamento da Corte Europeia corresponde aproximadamente a 20% do orçamento do Conselho da Europa, enquanto 1 milhão de euro, enquanto que o orçamento conjunto da Comissão e da Corte Interamericana corresponde aproximadamente a 1% do orçamento da OEA, mesmo sendo apenas 4 milhões de dólares norte-americanos.