

DIREITOS HUMANOS E OEA. PROCESSOS E PROCEDIMENTOS

DERECHOS HUMANOS Y LA OEA. PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS

*Christian Perrone**

Resumo: *Este artigo busca preencher a lacuna no tratamento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, focando nos procedimentos internos dos organismos internacionais que acabam por dar corpo (positiva ou negativamente) para estes conceitos jurídicos. Os três principais eixos serão os órgãos da Organização dos Estados Americanos que tratam destes direitos, os procedimentos gerais, e os mecanismos individuais de proteção. Como conclusão, tem-se que toda a Organização é responsável pela realização, desenvolvimento e proteção de direitos e que a sociedade coletiva ou individualmente possui espaço de influência através de mecanismos próprios.*

Resumen: *Este artículo trata de llenar el vacío en el tratamiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, centrándose en los procedimientos internos de las organizaciones internacionales que terminan dando cuerpo (positiva o negativamente) estos conceptos legales. Los tres ejes principales son los órganos de la Organización de los Estados Americanos que se ocupan de estos derechos, los procedimientos generales y los mecanismos de protección individual. En conclusión, se deduce que toda la Organización es responsable de la realización, desarrollo y protección de los derechos y la sociedad colectiva o individualmente posee una esfera de influencia a través de mecanismos propios.*

Palavras-chave: Direito Internacional dos Direitos Humanos, Sistema Interamericano de Direitos Humanos, OEA, Procedimentos Internacionais

Palabras clave: Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA, Procedimientos Internacionales

* Secretário do Comité Jurídico Interamericano da Organização dos Estados Americanos, Advogado, Diploma em Direito Internacional dos Direitos Humanos pelo Instituto Universitário Europeu, LL.M em Direito Internacional pela Universidade de Cambridge (Inglaterra), Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil, com Intercâmbio na Universidade de Giessen, Alemanha. As visões e opiniões são do autor e não refletem necessariamente a visão da organização. E-mail: caperrone@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

“[W]hat content should we add to the notion of a human right?”
(GRIFFIN, James. *On Human Rights*)

A pergunta feita pelo jurista James Griffin tem atormentado muitos dos escritores de Direitos Humanos. Uma grande maioria deles buscou orientar seus estudos na área com a busca dos fundamentos do Direito Internacional dos Direitos Humanos ou a extensão da sua aplicabilidade ou mesmo de sua eficácia. Contudo, pouco se foca sobre os procedimentos internos dos organismos internacionais que acabam por dar corpo (positiva ou negativamente) para estes conceitos jurídicos. Este artigo busca preencher esta lacuna tratando dos procedimentos internos do Sistema Interamericano.

Três serão os principais eixos desta proposição. O primeiro será compreender os diversos órgãos que tratam dos direitos humanos dentro da Organização dos Estados Americanos (OEA). A segunda parte vai tratar dos procedimentos gerais nos quais se trata particularmente dos diversos temas na área. E a última parte se exibirá alguns pontos dos procedimentos individuais que parecem ser de principal importância.

- A OEA e os órgãos que tratam de direitos humanos
- Os temas maiores de Direitos Humanos e os procedimentos gerais
- Alguns aspectos importantes sobre os procedimentos individuais de proteção

2. A OEA E OS ÓRGÃOS QUE TRATAM DE DIREITOS HUMANOS

A Carta da OEA desde seu preambulo especifica como sendo a missão da OEA o desenvolvimento da dignidade da pessoa humana e a consolidação de um regime de respeito aos Direitos Humanos¹. Além do mais, entre os seus princípios norteadores está a proteção e promoção destes direitos².

Deste forma, os órgãos da OEA devem estar todos orientados no sentido de promover e proteger os Direitos Humanos. É uma falsa concepção imaginar que os únicos órgãos parte da Organização encarregados destas funções são a Comissão e Corte Interamericanas de

¹ Carta da OEA. Preambulo: “Convencidos de que a missão histórica da América é oferecer ao Homem uma terra de liberdade e um ambiente favorável ao desenvolvimento de sua personalidade e à realização de suas justas aspirações; [...] Certos de que o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do Homem.

² Carta da OEA. Artigo 3º: Os Estados americanos reafirmam os seguintes princípios:

l) Os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo.

Direitos Humanos. Estes últimos podem ser os principais mecanismos no sistema de proteção de direitos individuais; no entanto, servem somente como ponto de confluência particularmente para os procedimentos individuais que vamos tratar mais adiante (parte....).

Ocorre o reflexo em todos os órgãos da Organização. Isso se convencionou chamar de *mainstream* dos Direitos Humanos; um corte horizontal em que todos os órgãos na realidade tratam de Direitos Humanos na medida de suas competência. Cada um atua no sentido de desenvolver estândares e padrões, estruturas e mecanismos e fóruns de discussão, promoção e evolução dos Direitos Humanos.

Neste momento, vamos olhar a estrutura da OEA para ter uma visão geral. No Artigo 53 da Carta da OEA estão dispostos os órgãos principais. Art. 53:

A Organização dos Estados Americanos realiza os seus fins por intermédio:

- a) Da Assembléia Geral;
- b) Da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores;
- c) Dos Conselhos;
- d) Da Comissão Jurídica Interamericana;
- e) Da Comissão Interamericana de Direitos Humanos;
- f) Da Secretaria-Geral;
- g) Das Conferências Especializadas; e
- h) Dos Organismos Especializados.

Se pensarmos que todos os órgãos da OEA tratam de Direitos Humanos, então expandimos o universo de possibilidades de ação na área. Uma rápida visão das competências de cada um destes órgãos principais, trazem a tona que 5 deles tratam de maneira mais específica do tema. Estes são: A Assembleia Geral, os Conselhos, a Comissão Jurídica Interamericana, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Secretaria Geral.

2.1. Uma hipótese: desaparecimento forçada

Como um mecanismo didático vamos imaginar uma situação hipotética para podermos melhor compreender como a estrutura da OEA lidaria com um tema geral de acordo com os mandatos de cada um de seus órgãos. Vamos imaginar um certo tipo de violação recorrente que ocorria particularmente no Hemisfério (algo que ocorreu durante os anos 70, 80 e 90 em maior quantidade). As pessoas eram retiradas de suas casas e simplesmente não existia mais registro sobre onde estavam e o que ocorria com elas. Muitas vezes eram levadas a prisões e em vários casos, hoje se sabe, que eram torturadas por informação e acabavam por

falecer encarceradas e algumas vezes mesmo não havia registro nem da localização dos restos mortais³. Este fenômeno se convencionou chamar de desaparecimento forçada⁴.

A pergunta que fica é como lidar com uma situação destas? Obviamente, o primeiro pensamento de um advogado seria no sentido de proteger os indivíduos específicos, o que leva a uma lógica de litígio em contra de Estados particulares. Sendo assim, o sistema da Comissão e Corte parece ser o único acessível.

Contudo, a Organização, por ser composta de mais de um Estado, possui a capacidade de analisar o tema de um ponto de vista Copérnico, além de particular dos Estados. Portanto, mais órgãos podem ser levados a atuar.

2.2. A atuação dos diversos órgãos

Pensando de maneira política, há a Assembleia Geral da Organização que é o órgão máximo e o órgão político por excelência. Dentre as funções da Assembleia Geral está em tratar sistematicamente de temas de Direitos Humanos. Ela atua de forma a: *i*) fazer reconhecimentos de determinados atos; *ii*) dar início a ações; *iii*) realizar Declarações; *iv*) estabelecer Compromissos; *v*) exortar e recomendar determinadas ações; *vi*) adotar políticas gerais (elaboração de tratados, planos de ação, programas Interamericanos, leis modelo); *vii*) estabelecer mandatos; *viii*) ratificar determinadas ações (aprovação de relatórios).

Em vista das características das ações da Assembleia, resta claro que esta não atua por si só. Ela encarrega o resto da Organização para tratar dos temas, particularmente o Conselho Permanente. Este tem condição de debater como melhor implementar soluções. Sendo assim, pode recomendar que a Assembleia requeira um estudo sobre a situação do Direito Internacional na matéria. Pode pedir para a Comissão Jurídica Interamericana que se encarregue de realizar dito estudo para compreender o estado da matéria em Direito Internacional ou mesmo no Hemisfério.

Ou mesmo, pode pensar em criar um grupo de trabalho para estudar o tema. Ou pode requerer que se redija um projeto de Convenção Interamericana; o qual poderia recorrer novamente à Comissão Jurídica ou um Grupo de Trabalho. Igualmente, após pronto o projeto, este poderia ser analisado durante uma Reunião de Ministros, para iniciar a negociação. Posteriormente, uma nova Assembleia Geral (ordinária ou, se for tão importante, extraordinária) para negociar e aprovar o texto. E aí pode ou não encarregar a Comissão Interamericana e a Corte para

³ As Comissões de Verdade estabelecidas em vários países das Américas apontam para estes fatos. *vide*, por exemplo, *Relatório da Comissão Nacional da Verdade*, Vol. I, Cap. 7, 290 ss.

⁴ O art. II da Convenção Interamericana contra a Desaparição Forçada de Pessoas define o fenômeno.

lidar de maneira individual.

Aqui nós temos uma visão geral de como funciona e como pode contribuir toda a organização para o desenvolvimento do Direito Internacional. Pode-se alegar que estas são somente opções e que em realidade questões relacionadas a direitos humanos sejam minoritárias na pauta geral de outros órgãos da OEA que não a Comissão e a Corte de Direitos Humanos.

Uma olhada na lista de resoluções e declarações que a Assembleia Geral aprovou, e a situação muda. O quadro que se tem é que foram aprovados 65 documentos entre resoluções e declarações em 2014 e destes pelo menos 31 tratam de temas de Direitos Humanos. Que conclusões se pode tirar disto? Pelo menos dentre as funções da Assembléia Geral está em tratar sistematicamente de temas de Direitos Humanos.

Se aprofundarmos nossa visão sobre os temas que a Assembléia tratou e os mandatos que foram distribuídos, verificar-se-a que todos os órgãos mencionados anteriormente e mais órgãos especializados foram chamados a atuar de alguma maneira ou outra nos 31 documentos que tratam do tema de Direitos Humanos.

2.3. Uma visão prática: discriminação por orientação sexual, identidade e expressão de gênero

Vamos verificar na prática como os diversos mandatos são exercitados e como os múltiplas partes da Organização são chamados a atuar. O exemplo que vamos utilizar é o do tema de discriminação por orientação sexual, identidade e expressão de gênero⁵.

Verificamos que o tema adentrou a OEA particularmente em 2008 com a resolução AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08). Este documento realizava os seguintes atos: 1) manifestava preocupação por atos de violência contra indivíduos por causa de suas orientações sexuais e identidade de gênero; e 2) incluía na agenda da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos o tema de “Direitos Humanos orientação sexual e identidade de gênero”.

Deste início relativamente simples, foi criado um grupo de trabalho, cuja presidência foi exercida pelo Brasil por quatro vezes, no qual surgiu um projeto de Convenção contra Toda a Forma de Discriminação e Intolerância. Após uma Reunião de Ministros, a divisão do projeto em duas convenções distintas, foi aprovado pela Assembleia Geral em 2013 como duas Convenções: Convenções Interamericanas Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância; e

⁵ O exemplo foi escolhido pela sua atualidade e pela grande quantidade de mecanismos da OEA que lidaram com o tema. A importância está mais em sua capacidade didática do que na substância específica dos direitos retratados.

Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância⁶.

O tema continuou como parte da agenda da OEA. Na Assembleia Geral de Asunción do Paraguai em 2014 se aprovou a resolução AG/RES. 2863 (XLIV-O/14) na qual se desenvolvem 10 mandatos específicos: 1) condenar todas as formas de discriminação por motivos de orientação sexual e identidade ou expressão de gênero; 2) alentar aos Estados Membros a considerarem adotar políticas públicas contra este tipo de discriminação; 3) condenar atos de violência contra pessoas por causa de sua orientação sexual e identidade ou expressão de gênero; 4) instar aos Estados a produzir estatísticas e dados sobre o fenômeno; 5) instar aos Estados a assegurarem proteção adequada aos defensores de direitos humanos; 6) instar aos Estados a proporcionar proteção adequada às pessoas intersex; 7) solicitar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que preste particular atenção ao seu plano de trabalho “Derechos de las personas LGTBI” e instar aos Estados a apoiar a CIDH na matéria; 8) solicitar que a CIDH continue a elaboração de um estudo sobre as leis e práticas dos Estados Membros que limitem os direitos destes grupos; 9) exortar aos Estados que ratifiquem o adiram às Convenções Interamericanas Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância; e Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância; e 10) solicitar ao Conselho Permanente implementar os mandatos da resolução.

Vê-se que a Assembleia Geral realizou declarações e valorizações de fato e distribuiu mandatos diretamente aos Estados e a órgãos da Organização. Compreende-se, então, uma função direta dos órgãos da OEA na evolução de temas de Direitos Humanos.

3. OS TEMAS MAIORES DE DIREITOS HUMANOS E OS PROCEDIMENTOS GERAIS

Como vimos acima, os diversos órgãos da OEA trabalham em conjunto. Os que fazem parte do sistema da Carta da OEA tendem a tratar de procedimentos gerais e de preocupações coletivas de Direitos Humanos. Em outras palavras, questões que ocorrem especificamente com um indivíduo ou um país em especial são vistos através de petições individuais, estas sim expressão última do que é conhecido como o Sistema Interamericanos de Direitos Humanos (Comissão e Corte Interamericanos de Direitos Humanos).

Quando situações envolvem questões recorrentes, ainda mais em relação a mais de um país, os mecanismos a serem utilizados serão gerais e os órgãos acionados dependerão da substância da questão e ou de uma decisão política - em sentido *lato* - da pessoa (de Direito Público

⁶ Para uma melhor compreensão do histórico do tema *vide*: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/racismo_discriminacion_intolerancia_evolucion.asp>.

ou não) que está requerendo a ação⁷.

3.1. Os atores dos procedimentos

A interface entre a organização e os temas gerais se dá de três formas diferentes: a motu proprio (por iniciativa interna da Organização), através dos Estados Membros, ou da pressão da sociedade civil organizada de maneira direta.

A Secretaria Geral, mais especificamente o Secretário Geral, possui entre suas funções chamar a atenção dos Conselhos e da Assembleia Geral de qualquer assunto que lhe pareça afetar a paz e a segurança do Continente e o desenvolvimento dos Estados Membros (Art. 110 e ss)⁸ Neste sentido tem a capacidade de endereçar questões de suma importância diretamente⁹. Além do mais, outros órgãos têm competências similares, como por exemplo, a Comissão Jurídica Interamericana¹⁰, ou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹¹.

Os Estados, por sua vez, em seu interesse, levam assuntos para a Assembleia Geral e distribuem mandatos entre os órgãos da Organização, como visto acima (Parte I)^{12,13}. Igualmente, aqueles que são parte da

⁷ Aqui se refere a participação não somente de Estados (pessoas de direito público), mas também de indivíduos, sociedade civil organizada e outros organismos internacionais, como meios para dar início a procedimentos internos nos órgãos da OEA.

⁸ Carta da OEA. Artigo 110: *O Secretário-Geral ou seu representante poderá participar, com direito a palavra, mas sem voto, de todas as reuniões da Organização. O Secretário-Geral poderá levar à atenção da Assembléia Geral ou do Conselho Permanente qualquer assunto que, na sua opinião, possa afetar a paz e a segurança do Continente e o desenvolvimento dos Estados Membros.*

⁹ Deve-se deixar claro que ditas competências são exercitadas com grande parcimônia. A autoridade e legitimidade do cargo de Secretário-Geral depende da confiança dos Estados; pelo que historicamente foram utilizadas de maneira esparsa. BAENA SOARES, João Clemente. *Síntese de uma Gestão*. Washington D.C., OEA, 1994, 15.

¹⁰ Carta da OEA: Artigo 100: *A Comissão Jurídica Interamericana empreenderá os estudos e trabalhos preparatórios de que for encarregada pela Assembléia Geral, pela Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores e pelos Conselhos da Organização. Pode, além disso, levar a efeito, por sua própria iniciativa, os que julgar convenientes, bem como sugerir a realização de conferências jurídicas e especializadas.*

¹¹ Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: Artigo 18: *A Comissão tem as seguintes atribuições com relação aos Estados Membros da Organização:*

a. estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América; b. formular recomendações aos Governos dos Estados no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos, no âmbito de sua legislação, de seus preceitos constitucionais e de seus compromissos internacionais, bem como disposições apropriadas para promover o respeito a esses direitos; c. preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções; ss.

¹² Carta da OEA. Artigo 54: *A Assembléia Geral é o órgão supremo da Organização dos Estados Americanos. Tem por principais atribuições, além das outras que lhe confere a Carta, as seguintes: a) Decidir a ação e a política gerais da Organização, determinar a estrutura e funções de seus órgãos e considerar qualquer assunto relativo à convivência dos Estados americanos; e ss. (grifo nosso).*

¹³ Carta da OEA. Artigo 91: *Compete também ao Conselho Permanente:*

a) Executar as decisões da Assembléia Geral ou da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, cujo cumprimento não haja sido confiado a nenhuma outra entidade;

Convenção Americana (e de alguns outros instrumentos internacionais como o Pacto de San Salvador) são obrigados a enviar anualmente para a CIDH um relatório com o estado da situação doméstica de Direitos Humanos em seus países¹⁴. Este mecanismo gera a revisão geral pela Comissão Interamericana para identificar temas e padrões comuns.

Já a sociedade civil, de maneira organizada, ou individualmente pode atuar no âmbito dos Estados, ou dos órgãos da OEA. De maneira privilegiada, a sociedade civil pode atuar frente a CIDH, que pode receber informações e comunicados. Estes últimos são arrecadados pelas Relatorias de temas (Liberdade de Expressão, Pessoas Privadas de Liberdade, Migrantes, Pessoas LGTBI, Crianças, Povos Indígenas, e Afrodescendentes) ou pelos grupos de regiões que os analisam em separado ou em conjunto com os relatórios anuais enviados pelos Estados.

3.2. Alguns procedimentos gerais em espécie¹⁵

Dois procedimentos gerais servem particularmente para que a sociedade civil participe diretamente na formação dos padrões de Direitos Humanos a serem protegidos: comunicações gerais e audiências.

3.2.1. Comunicações gerais:

Os indivíduos que estiverem no Hemisfério estão todos protegidos e todos têm a possibilidade de enviar comunicações diretamente à Comissão Interamericana. Não há especificamente uma forma para realizar esta comunicação. No entanto, o envio genérico pode resultar em um atraso na compilação dos dados fornecidos (como veremos mais abaixo, a CIDH recebe uma grande quantidade de comunicações e é obrigada a analisar e discernir cada uma de forma individual). A melhor forma de realizar o envio de comunicações é diretamente para uma das sete Relatorias temáticas. Assim, há a expertise particular de lidar com as mesmas.

Outra opção é o testemunho individual quando a Comissão está

¹⁴ Convenção Americana. Artigo 42 : *Os Estados-partes devem submeter à Comissão cópia dos relatórios e estudos que, em seus respectivos campos, submetem anualmente às Comissões Executivas do Conselho Interamericano Econômico e Social e do Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a fim de que aquela zele para que se promovam os direitos decorrentes das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.* Artigo 43 - *Os Estados-partes obrigam-se a proporcionar à Comissão as informações que esta lhes solicitar sobre a maneira pela qual seu direito interno assegura a aplicação efetiva de quaisquer disposições desta Convenção.*

¹⁵ Decidiu-se por focar nos procedimentos que a sociedade civil e os indivíduos poderiam lidar diretamente com a Organização. Há contudo outros instrumentos, como a Comissão para a Proteção das Mulheres, que coleta dados e realiza ações de maneira direta, só para citar um exemplo.

reunida em um país específico ou realizando visitas *in loco* (todas estas situações dependem da autorização do Estado Membro). O contato com os membros da CIDH é aberto, fora questões temporais e de segurança pessoal, não há restrição de acesso. De fato, quando ocorrem estas visitas, muitas são as comunicações recebidas, particularmente de ONGs da região que muitas vezes estão agrupadas em rede para ter maior impacto na Organização.

3.2.2. Audiências:

Assim como as visitas *in loco*, em todos os períodos de sessão da CIDH há espaço para audiências. Estas são estruturadas de duas formas distintas. Ou são audiências para prestar depoimentos gerais e requerer a realização de ações por parte da Comissão. Ou são audiências nas quais ocorre uma mediação entre pessoas que realizam comunicações e Estados particulares, nas quais os primeiros requerem algo dos últimos, por intermédio da CIDH. Em muito momentos, estas audiências podem surtir bastante efeito. Um exemplo está na situação de pessoas do Haiti que estariam sendo deportadas dos Estados Unidos. Através deste mecanismo, uma série de organizações da sociedade civil conseguiu chegar a um acordo com os Estados Unidos para realizar separação melhor das pessoas que estariam sendo enviadas e para aumentar o seu auxílio às pessoas que chegassem ao segundo país¹⁶.

4. ALGUNS ASPECTOS IMPORTANTES SOBRE OS PROCEDIMENTOS INDIVIDUAIS DE PROTEÇÃO

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos é mais conhecido justamente por possuir mecanismos de proteção individual. A Comissão e a Corte Interamericanas servem como instrumentos quasi-adjudicativos e jurisdicionais respectivamente. Importante mencionar que por mais que sejam petições individuais, podem grupos de pessoas e coletivos individualizáveis se utilizar deste mecanismo¹⁷.

4.1. A Sistemática de Petições Individuais na Comissão Interamericana de Direitos Humanos

A Comissão Interamericana recebe uma quantidade significativa de comunicações anulamente (se estima que são em torno de três mil

16 Veja, por exemplo: <http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2011/006.asp>.

17 A situação de comunidades indígenas inicialmente se prestaram a controvérsias dentro da CIDH e da Corte Interamericana. No entanto, a sua capacidade de individualização das possíveis vítimas e o reconhecimento da personalidade jurídica da coletividade facilitaram o processo. *Vide: Direito dos Povos Indígenas*. Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

comunicações todos os anos)¹⁸. Nem todas estas cartas e emails são na realidade petições individuais. Muitas delas são somente comunicações e fatos gerais ou mesmo não chegam a atingir as características básicas para serem uma petição individual. É importante ressaltar que nenhum dos instrumentos básicos (Convenção Americana, Estatuto ou Regulamento) prescrevem uma forma específica para apresentar as reclamações de possíveis violações de direitos humanos¹⁹.

No intuito de chegar a uma acomodação sobre a possível violação de Direitos Humanos, a Comissão desenvolveu um procedimento de quatro fases: Registro (Pré-admissibilidade), Admissibilidade, Mérito, e Implementação ou envio a Corte. Pode-se verificar de acordo com o infógrafo abaixo:

Procedimento de Petição Individual:



Vê-se também que além das quatro fases, também a possibilidade, em qualquer momento do procedimento, de requerer a solução pacífica da questão, ou seja, a possibilidade de acomodação entre as possíveis vítimas e o Estado.

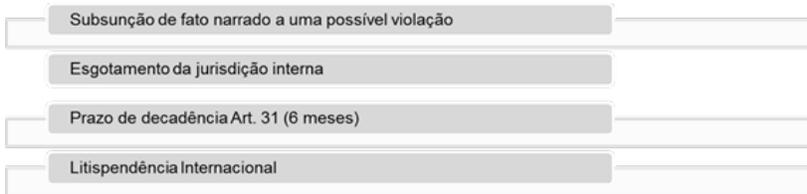
4.1.1. Registro (Pré-admissibilidade):

O Procedimento de registro serve para realizar uma primeira visão sobre as comunicações recebidas. Em tese ele deveria ocorrer de maneira cartorial, antes de dar início a um procedimento individual específico. No entanto, a realidade do número de comunicações e da não existência de formalidades específicas torna necessário um escrutínio prévio de todas as comunicações recebidas pela CIDH. O registro se torna a uma visão geral sobre a existência ou não de uma possível petição. Há uma análise *prima facie* realizada por um advogado da Comissão que envia para um conselho de advogados *seniors*, normalmente com a presença da/o Secretária/o Adjunta/o que toma a decisão final sobre a abertura a trâmite de uma petição individual.

18 Dados obtidos no site da Comissão Interamericana: <www.oas.org/cidh>.

19 Vide *Manual de apresentação de uma petição individual*. Washington D.C., OEA, 1995.

As características que são buscadas são as seguintes:



Deve-se frisar que todas estas características são visualizadas em tese e de acordo com a explanação dada pelas possíveis vítimas. Não há a análise extensa de qualquer uma das alegações, particularmente da prova. Se houver a necessidade, a Comissão, antes de fechar o trâmite, pode requerer mais informações a parte que apresentou o caso²⁰.

Um ponto a ser levantado é o tempo e a possibilidade de antecipação da análise de Registro, conhecido como *per saltum*. De acordo com a prática da CIDH e da nova regra do Regulamento (Art. 29(2) Regulamento CIDH), certos elementos são tomados em contato para uma visão mais expedita da pré-admissibilidade. Estes são os seguintes com relação a possível vítima: ser privada de liberdade; ser crianças menor de 12 anos; idoso maior de 80 anos; correr risco de vida. Igualmente, havendo a conexão da petição individual com uma medida cautelar, em vista da urgência estrutural da medida cautelar, também pode ocorrer esta antecipação. Por fim, existindo uma decisão da CIDH para impulsionar câmbios estruturais em um determinado país ou com relação a uma determinada matéria, todas as denúncias com relação a este tema podem ser agrupadas e a sua análise antecipada.

Admissibilidade:

O processo de admissibilidade serve como uma visão prévia dos elementos gerais de admissão do pedido. Ou seja, ocorre uma análise mais aprofundada sobre a existência de elementos razoáveis de prova de uma possível violação e dos elementos temporais e de prévio esgotamento das vias internas²¹.

²⁰ Lembrando que a possível vítima não necessita de um advogado para apresentar a sua petição inicial. Contudo, é bastante comum que Organizações da Sociedade Civil (ONGs) auxiliem no procedimento. Como uma questão paralela, deve-se ter em mente que para apresentar uma petição individual a organização deve ter a autorização da possível vítima. *Vide* também art. 23 Regulamento da CDIH (2013): *Artigo 23. Apresentação de petições* Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados Membros da Organização pode apresentar à Comissão petições em seu próprio nome ou no de terceiras pessoas, sobre supostas violações dos direitos humanos reconhecidos[...].

²¹ Convenção Americana: Artigo 46 - Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário:

a) que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de Direito Internacional geralmente reconhecidos; b) que seja apresentada dentro do

Este último tópico é extensamente debatido, particularmente por suas exceções²². Um exemplo importante de como a visão é específica e particular e caso-a-caso pode ser compreendida no Caso Castañeda Gutman vs. México no qual a CIDH “indicó que la demanda se relaciona con la inexistencia en el ámbito interno de un recurso sencillo y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos y el consecuente impedimento para que el señor Jorge Castañeda Gutman [...] inscribiera su candidatura independiente a la Presidencia de México para las elecciones que se celebraron en julio de 2006”²³.

A questão acima se deu pela própria falta de um recurso adequado. Contudo, houve a necessidade de esgotar as vias internas. A vítima recorreu as vias administrativas e judiciárias para tratar do tema e teve os seus esforços barrados sem uma verdadeira análise de mérito, de acordo com as suas alegações. O que mostra a importância e a possível complexidade já na parte de admissibilidade.

Mérito:

A análise Jurídica de subsunção da prova aos direitos presentes nos instrumentos jurídicos de proteção dos Direitos Humanos (particularmente da Convenção Americana) se dá na parte final do procedimento. A Comissão acaba por declarar a existência de uma violação de um instrumento internacional de proteção a Direitos Humanos. Disto leva a sugestões de como remediar a estas violações encontradas. É importante mencionar que contrariamente a sistemática europeia, a Comissão busca sugerir as modificações que devem ser feitas nas instituições internas para que não ocorram novas violações.

prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva; c) que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional; e d) que, no caso do artigo 44, a petição contenha o nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a petição. Vide também art. 47: Artigo 47 - A Comissão declarará inadmissível toda petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 quando:

a) não preencher algum dos requisitos estabelecidos no artigo 46; b) não expuser fatos que caracterizem violação dos direitos garantidos por esta Convenção; c) pela exposição do próprio peticionário ou do Estado, for manifestamente infundada a petição ou comunicação ou for evidente sua total improcedência; ou d) for substancialmente reprodução de petição ou comunicação anterior, já examinada pela Comissão ou por outro organismo internacional.

22 Convenção Americana: Artigo 46(2). As disposições das alíneas “a” e “b” do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando:

a) não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados; b) não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e c) houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.

23 Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, para. 2.

Implementação ou envio para a Corte:

Após a decisão sobre o mérito da denúncia, a CIDH deve enviar um relatório ao Estado com as suas constatações e o Estado para que possa se manifestar sobre elas²⁴. A intensão da normativa é o que Estado frente a conclusão da Comissão de que houve uma violação busque mecanismos por si próprio de restabelecer o *status quo ante* da violação e que aplique institucionalmente soluções para que a violação não se repita. Estas ações do Estado devem ser tomadas em conjunto com a vítima que deve se manifestar sobre elas.

Não existindo uma real solução, a CIDH deve se comunicar com a vítima e inquirir sobre a possibilidade de encaminhar a situação para a Corte²⁵. Havendo uma expressão positiva da vítima, a situação é encaminhada para a Corte, tornando-se um caso na Corte Interamericana. Lembro que o caso somente pode ser encaminhado a Corte se o Estado houver se submetido a jurisdição da mesma (Art. 62 Convenção Americana).

Solução Amistosa:

Como parte primordial da função da Comissão Interamericana tem-se que em qualquer momento dos procedimentos as Partes (Estado ou possíveis vítimas) podem requerer a busca por uma solução amistosa. A Comissão se encarrega desta forma de agir como mediador para facilitar a busca de um consenso e de um acordo mútuo. Desta forma, há um parte da CIDH que atua como responsável em qualquer tentativa de solução.

No entanto, há sempre a necessidade de atuação de acordo coma boa fé. Há precedentes de Estados que pactuaram soluções amistosas levando um largo período de tempo para cumprir com o acordado²⁶.

24 Artigo 50 - 1. Se não se chegar a uma solução, e dentro do prazo que for fixado pelo Estatuto da Comissão, esta redigirá um relatório no qual exporá os fatos e suas conclusões. Se o relatório não representar, no todo ou em parte, o acordo unânime dos membros da Comissão, qualquer deles poderá agregar ao referido relatório seu voto em separado. Também se agregarão ao relatório as exposições verbais ou escritas que houverem sido feitas pelos interessados em virtude do inciso 1, "e", do artigo 48.

2. O relatório será encaminhado aos Estados interessados, aos quais não será facultado publicá-lo.

3. Ao encaminhar o relatório, a Comissão pode formular as proposições e recomendações que julgar adequadas.

25 Artigo 51 - 1. Se no prazo de três meses, a partir da remessa aos Estados interessados do relatório da Comissão, o assunto não houver sido solucionado ou submetido à decisão da Corte pela Comissão ou pelo Estado interessado, aceitando sua competência, a Comissão poderá emitir, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, sua opinião e conclusões sobre a questão submetida à sua consideração.

2. A Comissão fará as recomendações pertinentes e fixará um prazo dentro do qual o Estado deve tomar as medidas que lhe competir para remediar a situação examinada.

3. Transcorrido o prazo fixado, a Comissão decidirá, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, se o Estado tomou ou não as medidas adequadas e se publica ou não seu relatório. Vide mais especificamente art. 44(3) Regulamento da CIDH (2013):

26 Com o fim da Era Fujimori no Peru, foram pactuadas soluções amistosas para uma

Neste contexto, a Comissão deve agir no sentido de servir de fiel desta boa fé. Da mesma forma, deve zelar para que o acordo seja compatível com a Convenção Americana ou os direitos que estão sendo contestados²⁷.

Medidas Cautelares:

Historicamente, os procedimentos de medidas cautelares não existiam como uma parte integrante do sistema interamericano. Os Membros da Comissão Interamericana resolveram atuar através do seu Secretário Executivo em situações cujas circunstâncias temporais de urgência e risco (particularmente para a vida de possíveis vítimas) não permitiam o curso normal de um procedimento de petições individuais.

Este mecanismo surgiu inicialmente para preservar a vida de defensores de direitos humanos que, por causa do seu trabalho, recebiam ameaças para as suas vidas. Muitas vezes, estas ameaças vinham das próprias instituições do Estado que deveriam zelar pela vida e integridade destes indivíduos²⁸.

Uma carta do Secretário Executivo da CIDH servia como um aviso de que havia uma pessoa em risco e de que a comunidade internacional estava atenta para o que ocorria com aquela pessoa. Sendo assim, criava-se um certo escudo com relação a estas pessoas, visto que o conhecimento sobre a possibilidade de ocorrer algo já acarretava quase que *ipso facto* a responsabilidade estatal pelo ocorrido.

O processo de revisão conhecido como “Fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos” trouxe a tona a discussão no seio da OEA deste mecanismo. Por fim, tem-se alguns câmbios na sistemática de como são geradas estas medidas cautelares. O Art. 25(7) do Regulamento da CIDH emendado em 2013 deixa claro que a medida somente pode ser outorgada através de uma Resolução e não somente por carta do Secretário Executivo. Isto gerou mais transparência ao processo, a custo de um aumento na burocracia e, pelo menos em tese, na carga de trabalho da própria CIDH. A consequência pode ser também a maior dificuldade de proteger as pessoas e um maior tempo para a tomada de uma decisão.

Questões importantes a serem mencionadas devem ser a inexistência de forma específica para o requisição da medida cautelar e a possibilidade de a qualquer momento, a câmbio de circunstâncias,

quantidade de casos que involucravam a administração anterior. Contudo, até o momento existem circunstâncias que ainda estão abertas para análise.

27 Não há definição clara no seio da Comissão da extensão da liberdade das partes para pactuar acordos. A Comissão contratou em 2012 especialistas que deixaram a mostra que haviam um risco de inconsistência nas possíveis formas de lidar com as soluções amistosas. Por um lado, o melhor seria tentar ao máximo acabar com possíveis violações e encontrar uma solução para as possíveis vítimas. Por outro, a CIDH está obrigada a resguardar um padrão de direitos humanos, não devendo permitir o sacrifício de um direito humano em prol de um acordo.

28 CIDH doc. RESOLUÇÃO 1/2013 - REFORMA DO REGULAMENTO, POLÍTICAS E PRÁTICAS, Washington D.C., 18 de março de 2013.

requerer a revisão da medida.

Em relação a substância protegida, não há uma lista fixa de direitos que podem levar a um pedido de medida cautelar. Uma visão geral sobre as medidas concedidas leva a crer que a maior parte delas se concentra em ameaças a vida e a integridade (inclusive à saúde de pessoas sob a tutela do Estado), risco para o *modus vivendi* de povos indígenas (de um modo geral frente a projetos de larga escala), ao risco de tortura ou pena de morte ao ser deportado ou extraditado de um país, ou para a proteção da liberdade de expressão²⁹.

Por outro lado, há pedidas de medida cautelar que não são auto-satisfativas e estão necessariamente ligadas a uma petição individual no sentido de que elas existem justamente para preservar a possibilidade de a petição individual poder ser analisada. Um exemplo seria no sentido de preservar provas. A CIDH indicou que no caso de pessoas privadas de liberdade, ainda que supostamente de maneira errônea, o mecanismo de medidas cautelares é por demais exíguo para a análise necessária sobre a violação da liberdade de individual³⁰. Portanto, não serve como um outro grau de *habeas corpus*.

4.2. A Sistemática de Petições Individuais na Corte Interamericana de Direitos Humanos

Como foi visto anteriormente, para aqueles países que aceitaram a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o procedimento em petições individuais na CIDH pode acabar sendo culminado de maneira jurisdicional. Sendo assim, a CIDH, com a permissão da vítima pode alçar o caso à Corte Interamericana³¹.

4.2.1. As Partes - participação das vítimas:

Isto nos leva ao primeiro ponto, a participação da vítima. Em mudanças produzidas primeiro em 2000 e depois em 2001 e 2009, o contato direto da vítima no procedimento jurisdicional se tornou maior. Inicialmente, a Corte havia sido criada para ser somente acessível pela CIDH. As críticas de falta de participação das vítimas levaram a expansão da função destas últimas no procedimento. Por fim, a crítica de falta de equilíbrio porque haveria a presença da Comissão e de

²⁹ Há medidas cautelares que foram concedidas em questões outras como em situações de discussão de parentalidade ou políticas (situação Gutman, mencionada acima). No entanto, há que se levar em consideração as circunstâncias específicas em cada momento em que houve a concessão de uma medida cautelar.

³⁰ Vide documento sobre a função das medidas cautelares na CIDH. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>>.

³¹ Vide documento “Somatimiento de casos”. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/demandas.asp>>.

advogados da vítima levaram a diminuição da presença da CIDH, que se tornou o garante da ordem pública interamericana³².

Em outras palavras, a Comissão introduz com o repasse do relatório final no qual mostra as suas conclusões sobre as violações de Direitos Humanos. A vítima tem espaço para emendar, compreendendo que no mesmo cabedal factual existem outras possíveis violações além das encontradas pela Comissão. De outro lado, o Estado pode contestar os fatos e/ou as conclusões da CIDH.

É relevante para entender o procedimento que por mais que possua a aparência normal de um litígio, na prática há uma maior composição entre as partes.

4.2.2. Função da Comissão - ordem pública interamericana:

No ano de 2009 se aprovou modificações nos regulamentos da CIDH e da Corte IDH no sentido de assentar a função da primeira nos procedimentos perante a última. Nesse sentido, a Comissão passou de condutora do processo para guardiã do sistema³³.

Um exemplo desta modificação se deu na possibilidade da CIDH de apresentar declarantes - pessoas que sirvam de testemunha ou peritos na Corte. A Corte, por resolução do Presidente, esclareceu que desde a mudança no regulamento, a Comissão deve resguardar por conceitos globais que afetem a ordem pública interamericana³⁴.

O contexto levou a necessidade da CIDH de levar em consideração que a sua atuação deve aclarar a jurisprudência do sistema e o efeito de uma eventual decisão nos ordenamentos jurídicos dos Estados Membros³⁵.

4.2.3. Supervisão de Sentenças:

Outro elemento procedimental relevante está na busca pela eficácia das decisões da Corte IDH. Desde 2003 a Corte IDH, por interpretação das normas da Convenção Americana, outorgou-se a competência de realizar a supervisão de suas decisões³⁶. O procedimento se convencionou chamar de Supervisão de Sentenças.

A lógica é que os Estados são obrigados a cumprir com as decisões da Corte. Portanto, esta deve zelar para que estes efetivamente façam

32 *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Corte IDH, Costa Rica, 2015, No 7.

33 Calderón Gamboa, Jorge. Fortalecimiento del rol de la CIDH en el proceso de supervisión de cumplimiento de sentencias y planteamiento. In: ANUARIO DE DERECHOS HUMANOS, No. 10, 2014, p. 105-116.

34 Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 7 de julho de 2011, Caso Atala Riffo vs. Chile. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/atala.pdf>>.

35 *Vide*, por exemplo, Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 16 de outubro de 2013, Caso Rodríguez Vera e outros Vs. Colombia.

36 Corte IDH. *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá*. (Competencia). 28 de novembro de 2003.

jus a esta obrigação. Na própria decisão quanto aos casos individuais, estabelece-se como provisão de reparação integral que o Estado deve reportar para a Corte IDH com relação ao progresso no cumprimento das obrigações de reparação³⁷.

A prática leva a um número crescente e constante de procedimentos desta natureza. Uma visão geral do *docket* da Corte IDH mostra que existem 384 medidas de supervisão de sentenças e que em torno de 200 procedimentos ainda estão ativos³⁸. Por um lado, apreende-se que o nível de eficácia direta das decisões da Corte se mantém baixa se levarmos em consideração o cumprimento cabal das obrigações de reparação, Por outro lado, estes mecanismos facilitam para dar corpo e clareza às sentenças.

CONCLUSÃO

Deste desprende-se que toda a OEA é responsável pela realização, desenvolvimento e proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Tanto os os diversos órgãos da Organização, como os Estados e a sociedade civil (organizada ou individual) tem a possibilidade de intervir de maneira geral ou específica. Os procedimentos internos facilitam com que estes direitos possam progredir de maneira conforme aos anseios dos participantes do Sistema.

Espera-se que este tenha servido como uma primeira visão prática de alguns elementos importantes sobre os diversos mecanismos e que tenha exposto que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos vai mais além da Comissão e da Corte Interamericanas de Direitos Humanos, por mais que estes tenham uma função primordial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLÉIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Resolução AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08). *Orientação Sexual e Identidade de Gênero*, 3 de junho de 2008.

ASSEMBLÉIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Resolução AG/RES. 2863 (XLIV-O/14), *Direitos Humanos, Orientação Sexual, Expressão e Identidade de Gênero*, 5 de junho de 2014.

37 A Corte solicitou este tipo de relatório periódico nos seguintes casos, por exemplo: Corte IDH. *Caso Chitay Nech vs. Guatemala*. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de agosto de 2013, 5; *Caso González (“Campo Algodonero”) vs. México*. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de maio de 2013, 4; *Caso Gelman vs. Uruguay*. Supervisão de Cumprimento de Sentença. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 20 de março de 2013, 6.

38 Informação disponível no site da Corte: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_supervision_cumplimiento.cfm?lang=es>.

BAENA SOARES, João Clemente. *Síntese de uma Gestão*. Washington: OEA, 1994.

CALDERÓN GAMBOA, Jorge. “Fortalecimiento del rol de la CIDH en el proceso de supervisión de cumplimiento de sentencias y planteamiento”. In: *Anuario de Derechos Humanos*, n|. 10. 2014, p. 105-116.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *A função das medidas cautelares na CIDH*. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>>

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Doc./Res 1/2013, Reforma do Regulamento, Políticas e Práticas*. Washington, 18 de março de 2013.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Sometimiento de casos*. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/demandas.asp>>.

Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969.

Convenção Interamericana contra a Desaparição Forçada de Pessoas, 1994.

Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, 2013.

Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, 2013.

CORTE IDH. *Caso Atala Riffo vs. Chile* Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 7 de julho de 2011.

CORTE IDH. *Caso Baena Ricardo Vs. Panamá*. (Competencia). 28 de novembro de 2003.

CORTE IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, para. 2.

CORTE IDH. *Caso Chitay Nech vs. Guatemala*. Supervisão de Cumprimento de Sentença.

CORTE IDH. *Caso González (“Campo Algodoneiro”) vs. México*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de agosto de 2013, 5

CORTE IDH. *Caso Rodríguez Vera e outros Vs. Colombia*. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 16 de outubro de 2013,

CORTE IDH. *Supervisão de Cumprimento de Sentença*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de maio de 2013, 4; *Caso Gelman vs. Uruguay*.

CORTE IDH. *Supervisão de Cumprimento de Sentença*. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 20 de março de 2013, 6.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos*

Humanos, Corte IDH. Costa Rica, 2015, no 7.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Direito dos Povos Indígenas. Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.*

Documento Histórico da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância. Disponível: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/racismo_discriminacion_intolerancia_evolucion.asp>.

Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2013.

Manual de apresentação de uma petição individual. Washington D.C., OEA, 1995.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta da Organização dos Estados Americanos, 1948.*

Press Release Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2011.

Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Protocolo de San Salvador, 1988.

Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2013.

Relatório da Comissão Nacional da Verdade, vol I, cap 7, p. 290.