

O MANDATO TRANSFORMADOR DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: ENFRENTANDO DESAFIOS DA CRISE LATINO-AMERICANA

Flávia Cristina Piovesan  

Nathercia Cristina Manzano Magnani  

Contextualização: Os países que compõem o eixo da América Latina e do Caribe estão historicamente mergulhados em um contexto de marginalização, com uma agenda compartilhada de desafios estruturais e contemporâneos, e, entende-se, que atualmente em estado de verdadeira convulsão política e social.

Objetivo: O presente artigo tem por propósito contextualizar a importância da existência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, bem como apontar razões pelas quais a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por meio de inúmeros instrumentais estratégicos e de uma configuração híbrida (política e tendente ao jurisdicional), pode desempenhar um papel transformador na efetivação dos direitos humanos no continente.

Metodologia: O método utilizado foi o lógico-dedutivo, em que se partiu de premissas maiores (observadas a partir de um lugar de prática dentro do próprio Sistema Interamericano) para premissas menores, obtendo, depois disso e por consequência, resultados e conclusões não evidentes anteriormente.

Resultados: Os resultados do artigo apontam demonstram minuciosamente para o leitor todas as ferramentas que a Comissão Interamericana possui para agir e transformar realidades. Trata-se de uma condensação didática e detalhada de como pode atuar o órgão.

Palavras-chave: Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Crise na América Latina; Papel transformador.

TRANSFORMATIVE MANDATE OF THE INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS: FACING CHALLENGES OF THE LATIN AMERICAN CRISIS

Contextualization: The countries that make up the axis of Latin America and the Caribbean are historically immersed in a context of marginalization, with a shared agenda of structural and contemporary challenges, and are currently through a high social and political convulsion.

Objectives: The purpose of this article is to contextualize the importance of the existence of the Inter-American System of Human Rights, as well as to point out reasons why the Inter-American Commission on Human Rights, through countless strategic instruments and a hybrid configuration (political and tending to the jurisdiction) can play a transformative role in realizing human rights on the continent.

Methodology: The method used was the logical-deductive one, in which the major premises (observed from a place of practice within the Inter-American System itself) were moved to minor premises, obtaining, after that and consequently, results and conclusions not previously evident.

Results: The results of the article demonstrate in detail to the reader all the tools that the Inter-American Commission has to act and transform realities. It is a didactic and detailed condensation of how the organ can act.

Keywords: Inter-American Commission on Human Rights; Latin America's crisis; Transformer paper.

EL MANDATO TRANSFORMADOR DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: ENFRENTANDO LOS DESAFÍOS DE LA CRISIS LATINOAMERICANA

Contextualización del tema: Los países que conforman el eje de América Latina y el Caribe se encuentran históricamente inmersos en un contexto de marginación, con una agenda compartida de desafíos estructurales y contemporáneos, y se entiende que actualmente en un estado de verdadera convulsión política y social.

Objetivos: El propósito de este artículo es contextualizar la importancia de la existencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como señalar las razones por las cuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante numerosos instrumentos estratégicos y una configuración híbrida (política y con tendencia a lo jurisdiccional), puede desempeñar un papel transformador en la realización de los derechos humanos en el continente.

Metodología: El método utilizado fue el lógico-deductivo, en el cual de premisas mayores (observadas desde un lugar de práctica dentro del propio Sistema Interamericano) a premisas menores, obteniéndose, luego y como consecuencia, resultados y conclusiones no evidentes anteriormente.

Resultados: Los resultados del artículo demuestran en detalle al lector todas las herramientas con las que cuenta la Comisión Interamericana para actuar y transformar realidades. Es una condensación didáctica y detallada de cómo puede actuar el órgano.

Palabras clave: Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Crisis en América Latina; Papel transformador.

INTRODUÇÃO

O propósito desse artigo é focar as perspectivas transformadoras oriundas do mandato da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (ou, simplesmente, CIDH) frente aos desafios da atual crise enfrentada pela América Latina. Logo, é possível estabelecer, de antemão, duas premissas que se colocam como orientadoras desse trabalho: i) a América Latina vive um momento de crise que pode ser dito como de “convulsão”; e, ii) a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, não obstante suas limitações, é uma via efetiva, inovadora e revolucionária para a superação do quadro de violações dos direitos humanos na região – e, por isso, deve ser cada vez mais, fortalecida.

Reconhece-se que o continente é diverso e as tensões de cada Estado possuem especificidades. Não se pretende, aqui, eliminar ou mitigar os contornos políticos, étnicos, sociais, culturais e jurídicos próprios de cada país membro da Organização dos Estados Americanos (ou, simplesmente, OEA)¹. Está fora do radar de pretensões, igualmente, endossar falsos chavões de que, por atravessar mais um momento conjunturalmente complexo, a democracia e a serenidade no continente não poderão jamais prosperar².

Não obstante as ressalvas acima tecidas, entende-se ser possível avançar na compreensão e no enfrentamento das dificuldades latino-americanas a partir de uma lente dialógica que parta mais das similitudes que nos unem – principalmente em termos de adversidades comuns e agendas compartilhadas sobre o que se deve avançar – do que de nossas diferenças.

No enfrentamento desses desafios latino-americanos partilhados, entende-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos vem desempenhando um mandato dinâmico e revolucionário. Para focar esse debate, no entanto, é necessário endereçar e debater com a devida verticalidade três questões:

- a) **Por que?** Por que precisamos de um sistema interamericano?
- b) **Como?** Como tem a Comissão Interamericana de Direitos Humanos desenvolvido um mandato transformador?
- c) **Para que?** Quais são os limites e potencialidades desse mandato transformador no enfrentamento dos desafios da crise Latino Americana?

Traçado acima está, portanto, o percurso que esse artigo irá percorrer daqui em diante.

Para encerrar essas linhas introdutórias, importante dizer que esse trabalho

¹ Equador, Bolívia e Chile, por exemplo, possuem inúmeras peculiaridades contextuais apesar de todos estarem vivendo ou terem vivido, recentemente, significativas ondas de protestos com alguns marcadores comuns (conforme veremos mais adiante).

² COLOMBO, Sylvania. **Países da América Latina não devem ser colocados no mesmo balaio**. Folha de São Paulo, edição impressa, 10 de novembro de 2019. Para mais detalhes: <https://www1.folha.uol.com.br>.

apresenta principalmente reflexões oriundas do exercício prático de uma das autoras como Comissária da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2018-2021) que, também, dialogam com dados e reflexões teórico-acadêmicas desenvolvidas pelas duas autoras – especialmente no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil³.

1. POR QUE A AMÉRICA LATINA PRECISA DO SISTEMA INTERAMERICANO?

O peculiar contexto latino-americano se caracteriza, principalmente, por seis desafios comuns – dos quais três podem ser considerados desafios de ordem estrutural, e os outros três desafios de ordem contemporânea.

Para começar, é na América Latina que estão situados os mais altos índices de desigualdade social no mundo. De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas⁴, seis dos vinte países mais desiguais do planeta estão geograficamente localizados nesse continente. Nas lições de Amartya Sen, o efeito desse profundo abismo de oportunidades e perspectivas é corrosivo, comprometendo diretamente a ideia de coesão social⁵.

É importante deixar claro que os padrões de discriminação, exclusão e violência do continente possuem sistematicamente, historicamente e estruturalmente um recorte étnico-racial, afetando de forma muito mais incisiva afro-descentes (25% da população latino-americana) e indígenas (10% da população latino-americana). Assim sendo, mais de um terço (35%) da população da América Latina⁶ está inserida num paradigma de intensas violações de direitos, com afrodescendentes e indígenas desproporcionalmente mais presentes nas faixas de pobreza e extrema pobreza. Eis o fenômeno da etnização da miséria.

A desigualdade latino-americana, para além de orientar-se etnicamente e racialmente, também está guiada por um recorte de gênero, resultando, ainda, na feminização da pobreza. Isso quer dizer que, num agravamento do quadro descrito acima, mulheres latino-americanas afro-descentes ou indígenas sofrem com a sobreposição de

³ Congregar a academia como aliada na luta pelos direitos humanos foi uma perspectiva amplamente debatido no 3º Fórum Interamericano de Direitos Humanos, que ocorreu em novembro de 2019 nas dependências da Pontifícia Universidade Católica do Equador, em Quito.

⁴ United Nations Development Programme – Human Development Reports. **Human Development Index**. Para mais detalhes: <http://hdr.undp.org/en/composite/IHDI>.

⁵ SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2017. Lembra o autor, ainda, que “a miséria pode traduzir-se não só por debilidade econômica, como também por desamparo político”. In: **Identidade e violência: a ilusão do destino**. Tinta da China Edições: Lisboa, 2007.p. 188.

⁶ Dados fornecidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Também, disponíveis, por exemplo, em: **Índios, negros e mulheres são excluídos na América Latina, diz BID**. Jornal O Estado de São Paulo (Estadão), Política, 03 de junho de 2003. Para mais detalhes: politica.estadao.com.br.

práticas discriminatórias, encontrando-se, portanto, em situação de dupla e sobreposta vulnerabilidade e invisibilidade.

Em segundo lugar, a região se destaca por ser a mais violenta do mundo. Apesar de contar apenas com 8% da população mundial, a América Latina é responsável por sediar 38% dos homicídios cometidos globalmente. Na mesma linha de raciocínio, oito dos dez países com os maiores índices de homicídio, e quarenta e duas das cinquenta cidades mais violentas encontram-se na região⁷.

O terceiro desafio estrutural diz respeito à inconsistência democrática da área, com impermanências e inconstâncias em seus sistemas políticos. Nesse viés, a pesquisa da rede *Latinobarómetro* de 2015 trouxe à tona os seguintes dados: 56% dos entrevistados consideravam a democracia preferível a qualquer outra forma de governo. No Brasil, esse número caía para 54%, e no México, para 48%⁸. Em pesquisa anterior de 2013 realizada pela mesma corporação⁹, 31% dos entrevistados consideravam que a democracia pode existir sem partidos políticos e 27% consideravam que a democracia pode funcionar sem um Congresso Nacional; três anos mais tarde (2016¹⁰), a confiança dos latino-americanos no Congresso e nos partidos políticos diminuiu, com apenas 17% e 25%, respectivamente, apostando na imprescindibilidade dessas instituições para a efetivação da democracia.

De acordo com o *Pew Research Center*¹¹, no ano de 2017 as alternativas não democráticas tiveram uma taxa de endossamento de 18% na Argentina, 23% no Brasil e 27% no México. Ainda, mais da metade dos Estados da região estão classificados entre os piores ranqueados em indicadores governamentais, incluindo o Índice de Percepção da Corrupção da agência *Transparency International*¹² e o *The Rule of Law Index*¹³.

Nesse contexto, a região torna-se um terreno fértil para uma concentração de poder (hiperpresidencialismo), que, por sua vez, acaba por contribuir com a escalada e/ou a perpetuação de governos autoritários e/ou ditatoriais.

Da combinação dos três padrões demonstrados acima é possível vislumbrar que a

⁷ World Bank. *Stop the violence in Latin American: a look at prevention from cradle to adulthood*. Washington, D.C., 2017, p. 1.

⁸ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2015: Veinte años de opinión pública Latinobarómetro 1995-2015*. Santiago de Chile, p. 40. Para mais detalhes: <http://www.latinobarometro.org>.

⁹ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2013*. Santiago de Chile, p. 33. Para mais detalhes: <http://www.latinobarometro.org>.

¹⁰ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2016*. Santiago de Chile, p. 32. Para mais detalhes: <http://www.latinobarometro.org>.

¹¹ Para mais detalhes: <https://www.pewresearch.org>.

¹² Transparency International, *Corruptions Perceptions Index*, 2018. Para mais detalhes: <https://www.transparency.org/cpi2018>.

¹³ World Justice Program, *World Rule of Law Index 2019*. Washington D.C. 2019, p. 18. Para mais detalhes: <https://worldjusticeproject.org>.

América Latina é uma região que tem sido caracterizada por i) elevados índices de exclusão e precária tradição de respeito aos direitos humanos nas esferas domésticas; por ii) elevados índices de violência e impunidade; e, também, por iii) democracias ainda em fase de consolidação e com legados de um recente passado ditatorial que resvalam diretamente na baixa densidade que seus Estados de Direito ainda apresentam.

A esses desafios estruturais da desigualdade profunda, da violência epidêmica e da fragilidade na afirmação de Estados Democráticos de Direito devem ser adicionados três outros desafios contemporâneos que também atravessam a região e acabam por contribuir para o atual estado crítico do território latino-americano. São eles: i) aumento do autoritarismo e de outros fenômenos a ele interligados; ii) o aumento da militarização; e iii) o aumento do protagonismo de grupos religiosos conservadores.

Em relação ao aumento do autoritarismo populista, nacionalista, unilateralista e limitado à soberania estatal existem diversas situações que exemplificam claramente a consolidação desse desafio na região. Exemplo 1: o discurso de “América em primeiro lugar” (“*America first*”) proferido pelo ex-presidente americano, Donald Trump, na Assembleia Geral das Nações Unidas¹⁴; Exemplo 2: o bordão “O Brasil acima de tudo e Deus acima de todos” exaustivamente repetido pelo atual Presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, durante sua campanha presidencial e o primeiro ano de seu mandato¹⁵; Exemplo 3: Venezuela. Havia a crença de que o fim dos regimes autoritários acabaria por levar o país, naturalmente, a vias mais democráticas (apesar de ter que se enfrentar, para tanto, obstáculos inerentes ao processo de redemocratização). Mas, na prática, por conta da emergência de um contexto social extremamente polarizado, vem ocorrendo o aumento do autoritarismo e populismo digitais caracterizados pelo emprego de discursos de ódio e hostilidades políticas, dando espaço, inclusive, à emergência de doutrinas de superioridade baseadas na falta de respeito e convivência com a diversidade¹⁶.

Em relação ao aumento da militarização, igualmente existem diversas situações que exemplificam claramente a “onda autoritária” em curso na região. Exemplo 1: expansão da competência jurisdicional das Cortes Militares em alguns países; Exemplo 2: presença e participação ativas dos militares na política¹⁷.

Finalmente, em relação ao aumento do protagonismo dos grupos religiosos

¹⁴ SACCOMANDI, Humberto. **Análise: Trump faz na ONU discurso para eleitores americanos**. Valor Econômico, setembro de 2019. Para mais detalhes: <http://www.valor.globo.com>.

¹⁵ **‘Brasil acima de tudo’: conheça a origem do slogan de Bolsonaro**. Folhapress, Gazeta do Povo, outubro de 2018. Para mais detalhes: <http://www.gazetadopovo.com.br>.

¹⁶ A liberdade de expressão é uma condição central para as democracias e o pluralismo de ideias não pode ser mitigado por conta de doutrinas político-ideológicas. Para aprofundamento no assunto, consultar as obras de Cass Sustein – autor que defende que o aumento da diversidade de pontos de vista no interior das instituições públicas é medida essencial para conter o aumento de tendências como a polarização e o extremismo na política.

¹⁷ Nesse sentido, consultar a obra **“How democracies die”** de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt.

conservadores, a situação que melhor exemplifica essa tendência é o ataque, perpetrado “em nome da religião”, aos direitos LGBTI e a disseminação da falsa ideia de que existe uma “ideologia de gênero” em curso que deve ser combatida – quando, na verdade, a sociedade civil não é (e nem deve ser) homogênea ou monista.

2. COMO A COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS TEM DESENVOLVIDO UM MADATO TRANSFORMADOR?

Para abordar essa questão, três dimensões da atuação da CIDH devem ser realçadas.

A primeira dimensão diz respeito à finalidade e ao caráter de permanente construção (no sentido de respeito ao legado já construído, mas por certo em constante aprimoramento) dos trabalhos da Comissão. Nesse ponto, importante lembrar que, de acordo com o artigo 41 da Convenção Americana de Direitos Humanos, os mandatos da CIDH se destinam a proteger e promover os direitos humanos na região. Para tanto, seus comissários e comissárias devem agir com independência e imparcialidade e se nortearem pelos *standards interamericanos* já consagrados e consolidados (também conhecidos por “*corpus juris interamericano*”).

A segunda dimensão diz respeito ao eixo inspirador do Sistema Interamericano, isto é, ao “*victim centric approach*”. As vítimas são, certamente, a razão de ser desse sistema. E, de fato, outra não poderia ser abordagem direcionadora do exercício da Comissão Interamericana, uma vez que seus compromissos se relacionam diretamente com o sofrimento humano e, por isso, o órgão precisa estar atento em providenciar lenitivos efetivos para salvaguardar a dignidade humana e prevenir novos episódios de dor e consternação (revitimização).

A terceira dimensão a qual se quer dar ênfase diz respeito aos instrumentos e mecanismos que podem ser manejados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos para realizar seus escopos. Nesse ponto, é possível afirmar que a CIDH dispõe de uma fascinante “caixa de ferramentas” que compreende sete diferentes aparatos: i) análise de casos; ii) medidas cautelares; iii) audiências públicas; iv) soluções amistosas; v) relatórios temáticos; vi) relatórios sobre países específicos; e vii) visitas e investigações *in loco*. Abaixo, um aprofundamento sobre cada um desses aparatos.

Na análise de casos envolvendo violações de direitos humanos que sejam peticionados ao Sistema Interamericano, a CIDH pode lançar mão de medidas de recomendação aos Estados, demandando-lhes diretamente a adoção de providências de diferentes naturezas. São exemplos dessas providências: que os Estados efetuem o pagamento de uma compensação econômica às vítimas (reparação econômica); que os

Estados investiguem, processem e punam os sujeitos ativos/autores das violações por meio das diligências devidas; que os Estados adotem mudanças estruturais (como reformar e inaugurar novas políticas públicas) baseadas em garantias de não-repetição.

A propósito das garantias de não-repetição, inclusive, há que se expor que se trata de um ideário muito peculiar e particular ao Sistema Interamericano e que tem como razão de ser o desejo de assegurar que mudanças estruturais possam, de fato, serem desencadeadas no continente americano.

As medidas cautelares, por sua vez, devem ser concedidas como medidas de urgência nos casos de graves e emergenciais violações de direitos humanos que possam resultar em prejuízos irreparáveis às vítimas. Concretamente são, então, por conta dessas suas características, uma ferramenta para salvar vidas.

As audiências públicas são realizadas durante os períodos de sessões e servem para trazer à tona vozes da sociedade-civil denunciando as principais e mais atuais tensões de direitos humanos do local em que estiverem ocorrendo. A título de exemplificação: o uso de força policial para cercear manifestações públicas no Chile; o desaparecimento forçado de estudantes no México; graves violações a direitos minimamente essenciais na Venezuela; violações aos direitos indígenas na Colômbia; a precariedade dos direitos da população LGBTQI+ no Caribe; a necessidade de estabelecimento de controle de armas nos Estados Unidos; etc.

As soluções amistosas são acordos amigáveis em que devem ser refletidos e equacionados os olhares de diferentes atores – e, justamente por isso, são medidas que vêm demonstrando um elevado grau de cumprimento devido.

Os relatórios temáticos¹⁸ visam condensar informações aprofundadas sobre a situação de alguns temas específicos no continente. Nos últimos anos, por exemplo, foram emitidos relatórios temáticos sobre empresas e direitos humanos, corrupção e direitos humanos, a situação dos direitos indígenas na Pan-Amazônia e os desafios e perspectivas no reconhecimento dos direitos LGBTI.

Os relatórios sobre países, por sua vez, têm como objetivo condensar informações sobre o estado de diversos direitos nos Estados-Membros da Organização dos Estados

¹⁸ Não confundir com as relatorias temáticas. As relatorias temáticas estão previstas no artigo 15.3 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que enuncia que a CIDH poderá criar relatorias com mandatos relacionados ao cumprimento das suas funções de promoção e proteção dos direitos humanos em relação às áreas temáticas de especial interesse para este fim. A primeira relatoria temática foi criada em 1990 e se volta aos direitos dos povos indígenas. Com o passar do tempo, diversas outras foram criadas, de maneira que, atualmente, a CIDH conta com 13 relatorias desse tipo. São elas: Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas; Relatoria sobre os Direitos das Mulheres; Relatoria sobre os Direitos dos Migrantes; Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão; Relatoria sobre os Direitos da Infância; Relatoria sobre Defensores e Defensoras de Direitos Humanos; Relatoria sobre Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade; Relatoria sobre Direitos das Pessoas Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial; Relatorias sobre os Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexuais; Relatoria sobre os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais; Relatoria sobre Pessoas Idosas; Relatoria sobre Pessoas com Deficiência.

Americanos, o que inclui salientar as principais ameaças para assegurar o seu exercício e os progressos alcançados na matéria. Podem ser produzidos, também, por demandas específicas e mais circunscritas da CIDH (o que já ocorreu, por exemplo, sobre a Venezuela, sobre a Nicarágua e sobre Honduras).

Importante ressaltar que tanto os relatórios temáticos quanto os relatórios sobre países não só apresentarão profunda análise e diagnóstico da situação, mas também, terminarão com recomendações da CIDH ao Estado.

Finalmente, as visitas *in loco* são aquelas feitas por pelo menos dois (duas) comissários(as) e diferem das visitas de trabalho de um(a) comissionado(a) na qualidade de relator(a) temático ou relator(a) de país. As visitas são realizadas de forma constante pela CIDH desde 1961 e servem para que a CIDH possa realizar uma observação de campo sobre a situação dos direitos humanos em um dado local (especialmente dando atenção a alguns eixos transversais e aos grupos que historicamente se encontrem em situação de discriminação, vulnerabilidade e exclusão), bem como para que possa coletar informações sobre a situação da segurança pública, os conflitos sociais, o acesso à justiça e a eventual situação de impunidade em casos de graves violações aos direitos humanos no Estado visitado/investigado.

Fato é que, munida de todas essas prerrogativas e possibilidades de atuação, a CIDH pode contribuir efetivamente em estabelecer e fortalecer *standards* de direitos humanos, compensar *déficits* nacionais (como fragilidades domésticas na democracia, no Estado de Direito e na institucionalidade) e fomentar numa nova dinâmica de poder entre os atores sociais. Trata-se de um papel transformador com impactos também transformadores – e que incidirão sobretudo na essencial função desempenhada pela sociedade civil (que pode ser considerada o “oxigênio” ou a força motriz do Sistema Interamericano) na luta pela justiça e pela afirmação de direitos¹⁹.

O Sistema Interamericano já salvou e continua salvando inúmeras vidas. Também, já atuou promovendo a desestabilização de regimes ditatoriais e demandando justiça e o fim da impunidade nas transições destes para a democracia. Mais recentemente, demanda o fortalecimento das instituições democráticas, que deve vir de mãos dadas com o necessário combate às violações de direitos humanos e a proteção dos grupos vulneráveis. É perfeitamente possível assegurar e defender, então, que o fortalecimento da CIDH está contribuindo no desenvolvimento de um padrão contemporâneo e renovador de combate à transgressão dos direitos humanos.

¹⁹ Aqui, será possível vislumbrar, tendo a resiliência como pano de fundo, uma verdadeira transmutação da raiva em esperança e crença de que se pode fazer a diferença.

3. QUAIS SÃO OS LIMITES E POTENCIALIDADES DO MANDATO TRANSFORMADOR DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO ENFRENTAMENTO DOS DESAFIOS DA CRISE LATINO-AMERICANA?

Para lidar com essa pergunta é necessário invocar três reflexões: i) a compreensão da mais recente crise política na região; ii) o papel da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no combate a essa verdadeira convulsão latino-americana; iii) a criatividade e, sobretudo, a resiliência da Convenção Interamericana de Direitos Humanos no exercício do seu mandato transformador.

3.1 compreendendo a mais recente crise política e convulsão lito-americana

É realmente possível afirmar que, no presente momento, a região está passando por uma grave crise política que a levou a um verdadeiro estado de convulsão. Embora os recentes episódios de crise política no Equador, Nicarágua, Chile, Bolívia e Colômbia tenham diferenças entre si quanto à origem, natureza, dinâmica e propósito imediato²⁰, todos obedecem à mesma equação: exercício do direito de se manifestar e reunir pacificamente²¹ + desproporcional uso da força por parte dos Estados²², resultando em dramáticos quadros de graves violações de direitos humanos²³, com decorrente impunidade dos agentes estatais envolvidos²⁴.

3.2A função da CIDH nesse contexto de crise generalizada

A ação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos frente a esse complexo contexto de convulsão regional (crise política + crise social) pode e deve se pautar, estrategicamente, na adoção de três mecanismos em especial: visitas e investigações *in loco*, emissão de medidas cautelares e produção de relatórios sobre países.

As visitas *in loco* sempre dependerão da prévia autorização do Estado, o que demanda habilidades diplomáticas da Comissão para conseguir “entrar” nos países. Tão logo o acesso seja franqueado, inicia-se a preparação para a visita e a formulação de uma agenda de encontros com atores estrategicamente selecionados (vítimas, ONGs,

²⁰ No caso do Equador contra o aumento no preço dos combustíveis; no caso do Chile contra o aumento no preço das taxas de transporte público (metrô); no caso da Colômbia contra a desigualdade social em geral; no caso da Nicarágua contra a reforma

²¹ Na maioria dos casos os protestos são liderados ou frutos de movimentos encabeçados por jovens.

²² No caso do Chile, por exemplo, cerca de 200 jovens tiveram comprometimentos na visão por terem tido os olhos afetados por disparos de arma perpetrados pela polícia chilena contra um grupo de manifestantes. Para saber mais detalhes: McDONALD, Brent; TOVAR, Miguel; DE LA CRUZ, Armando. **It's Mutilation: the Police in Chile are blinding protesters**. New York Times, 10 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com>.

²³ Torturas, execuções arbitrárias, abusos sexuais.

²⁴ No Chile e na Bolívia, por exemplo. Esse desfecho contraria o *standard* interamericano sobre necessidade de diminuir a impunidade das Forças Armadas no exercício excessivo e arbitrário do uso de sua força.

sociedade civil, autoridades públicas, etc.). Uma vez presente no país da visita, o papel da Comissão, complementando o que já foi enunciado em outra parte desse trabalho, será documentar e reportar, de maneira cautelosa e precisa, as violações de direitos humanos encontradas, o sofrimento das vítimas e suas narrativas.

Nesse tipo de visita da CIDH, construir uma comunicação e publicização em tempo real do que estiver sendo visto é essencial²⁵.

As medidas cautelares, por sua vez, também representam um instrumental bastante valioso para a CIDH em tempos de tensões disseminadas no continente, uma vez que poderão, efetivamente, barrar mortes de vítimas e servir para salvaguardar a integridade de defensores dos direitos humanos.

Os relatórios sobre países servirão para diagnosticar a situação e, então, prescrever recomendações individualizadas e habilidosamente direcionadas ao Estado objeto da relatoria. Um desafio que enfrenta a CIDH, aqui, é o cumprimento das recomendações impostas – e, justamente por isso, merece destaque a audácia e a criatividade da CIDH em estar constantemente projetando e aperfeiçoando mecanismos inovadores para realizar o monitoramento do cumprimento daquilo que recomendou, inclusive por meio da costura de espaços para facilitar discussões e negociações entre atores-chave envolvidos no processo de enriquecimento das políticas públicas, boas práticas e legislações relacionadas aos direitos humanos.

No caso Ayotzinapa, por exemplo, diante do desaparecimento de quarenta e três estudantes no México, um mecanismo especial foi criado por meio de medidas cautelares para buscar garantir a implementação das ordens de urgência dadas pela CIDH.

Outros bons exemplos estão na criação de grupos para monitorar de forma mais consistente e aprofundada as evidências de violações aos direitos humanos em alguns locais. Para a Nicarágua houve a instauração do MESENI (Mecanismo de Seguimento da Nicarágua) e a criação do GIEI (Grupo de Expertos Independentes); para a Venezuela houve a criação do MESEVI (Mecanismo de Seguimento da Venezuela).

Na mesma esteira, em Honduras e na República Dominicana a CIDH criou e mediou debates entre a sociedade civil e o Estado com o escopo de avançar no cumprimento de suas próprias recomendações.

3.3 Resiliência e criatividade da CIDH no exercício de seu mandato transformador

Durante a vigência de regimes ditatoriais na região, a CIDH desempenhou um

²⁵ Uma maneira de fazer isso é, por exemplo, registrar *tweets* diários sobre as profundas preocupações, demandas e recomendações, além de divulgação das imagens geradas pela visita.

extraordinário papel de investigar (*in loco*) e denunciar massivas e profundas violações de direitos perpetradas no Chile (1973) e na Argentina (1979). Visibilizando e publicizando suas denúncias, a CIDH constrangeu internacionalmente os dois Estados, fazendo com que a comunidade internacional os pressionasse para operar, com urgência, mudanças sociais. Logo, é possível afirmar que a CIDH foi um *player* central no processo de democratização na América do Sul.

Havia uma crença de que, com o processo de democratização da América Latina em curso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos passaria a ocupar-se precipuamente do papel de analisar e filtrar casos de acordo com parâmetros legais e jurídicos para adentrar (ou não) no sistema interamericano. Os desafios não cessados no continente – e, agora, eclodidos – no entanto, demandam que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos esteja atenta a, constantemente, se reinventar, transbordar e se desafiar em suas potencialidades – tomando por inspiração, inclusive, o legado histórico que o órgão deixou ao continente em tempos passados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Afora a introdução, o trabalho percorreu três capítulos para construir reflexões, centrais e de pano de fundo, necessárias a enfrentar o debate ao qual as autoras se propuseram.

Num primeiro momento, uma leitura da agenda de complexos desafios compartilhada pela América Latina foi o enfoque e, nesse ponto, a conclusão parcial foi da imprescindibilidade de um Sistema Interamericano na região (que está longe de alcançar patamares estáveis em matéria de democracia, liberdades, igualdade e segurança); na sequência, uma exposição bastante prática sobre o funcionamento da CIDH foi esmiuçada para demonstrar como o órgão, que tem inúmeras possibilidades e vieses de atuação/instrumentalização, pode agir em prol da inversão do quadro de violações sistemáticas, históricas e contemporâneas de direitos humanos na região; finalmente, devotou-se um capítulo a debater quais são as potencialidades e os limites da CIDH para o enfrentamento do quadro de convulsão política e social que vive a América Latina hoje – nesse momento, o texto se propôs a enfrentar as pautas desafiadoras dos direitos humanos mais recentes e, também, a problematizar quais são as ferramentas e o ideário (centrado na resiliência e na criatividade) que a CIDH deve eleger para sua luta.

Fato é que, uma vez que esteja atenta às nuances e dificuldades do cenário, a CIDH, não obstante suas limitações e desafios internos (por exemplo, a dificuldade em assegurar o cumprimento de suas decisões e em ampliar o tecido social de Estados compromissados e abertos ao Sistema Interamericano), tem potencial de oferecer um extraordinário

impacto e contribuição no fortalecimento dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito na região mais violenta e desigual do mundo.

Assim sendo, chegando o momento da conclusão, entende-se que esse artigo tem que ser encerrado dando enfoque ao fato de que, frente ao verdadeiro estado de convulsão pelo qual passa a América Latina hoje, a CIDH, na condição de organismo híbrido (de natureza política, mas, também, de natureza “quase” judicial), tem o desafio de se nutrir de resiliência, criatividade e audácia para operar reinvenções em si mesma – e, então, poder operar mudanças na situação de desrespeito aos direitos humanos na região latino-americana, protegendo, defendendo e promovendo os direitos humanos do jeito mais efetivo possível, sempre com resguardo da dignidade humana e prevenção do sofrimento de pessoas.

Como lembra Habermas: “*The origin of human rights has always been resistance to depotism, oppresion and humiliation (...)*”. E diz, ainda, que os direitos humanos constituem nossa “utopia realista” em construir sociedades mais inclusivas e democráticas – uma sociedade em que todos os seres humanos possam ser livres e iguais e direitos e dignidade. Inspirada nesta crença, a Comissão Interamericana ambiciona contribuir para o fortalecimento da construção dos direitos humanos, em processos marcados por luzes e sombras, com a força mobilizadora da resiliência e, sobretudo, da esperança.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

COLOMBO, Sylvia. **Países da América Latina não devem ser colocados no mesmo balaio**. Folha de São Paulo, edição impressa, 10 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/sylvia-colombo/2019/11/paises-da-america-latina-nao-devem-ser-colocados-no-mesmo-balaio.shtml>. Último acesso em 31 de julho de 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. <http://www.oas.org/pt/cidh/>. Último acesso em 31 de julho de 2022.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. Informe 2015: **Veinte años de opinión pública Latinobarómetro 1995-2015**. Santiago de Chile, 2015. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp?ID=225>. Último acesso em 31 de julho de 2022.

_____. **Informe 2013**. Santiago de Chile, 2013. Disponível em: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf. Último acesso em 31 de julho de 2022.

_____.Informe **2016**. Santiago de Chile, 2016. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2016&evMONTH=9>. Último acesso em 31 de julho de 2022.

McDONALD, Brent; TOVAR, Miguel; DE LA CRUZ, Armando. **It's Mutilation: the Police in Chile are blinding protesters**. New York Times, 10 de novembro de 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/video/world/americas/10000006795557/chile-protesters-shot-eye.html>. Último acesso em 31 de julho de 2022.

SACCOMANDI, Humberto. **Análise: Trump faz na ONU discurso para eleitores americanos**. Valor Econômico, setembro de 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2019/09/24/anlise-trump-faz-na-onu-discurso-para-eleitores-americanos.ghtml>. Último acesso em 31 de julho de 2022.

SEN, Amartya. **Identidade e violência: a ilusão do destino**. Tinta da China Edições: Lisboa, 2007.

_____. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2017.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruptions Perceptions Index**. 2018. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>. Último acesso em 31 de julho de 2022.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – HUMAN DEVELOPMENT REPORTS. United Nations Development Programme – Human Development Reports. **Human Development Index**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>. Último acesso em 31 de julho de 2022.

WORLD BANK. **Stop the violence in Latin American: a look at prevention from cradle to adulthood**. Washington, D.C., 2017. Disponível em: https://elibrary.worldbank.org/doi/10.1596/978-1-4648-0664-3_ov. Último acesso em 31 de julho de 2022.

WORLD JUSTICE PROGRAM. **World Rule of Law Index 2019**. Washington D.C. 2019, Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>. Último acesso em 31 de julho de 2022.

SACCOMANDI, Humberto. **Análise: Trump faz na ONU discurso para eleitores americanos**. Valor Econômico, 24 de setembro de 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2019/09/24/anlise-trump-faz-na-onu-discurso-para-eleitores-americanos.ghtml>. Último acesso em 31 de julho de 2022.

GAZETA DO POVO. **Brasil acima de tudo: conheça a origem do slogan de Bolsonaro.** Folhapress, Gazeta do Povo, 24 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/eleicoes-2018/brasil-acima-de-tudo-conheca-a-origem-do-slogan-de-bolsonaro-7r6utek3uk1axzyruk1fj9nas/>. Último acesso em 31 de julho de 2022.

COMO CITAR:

PIOVESAN, Flávia; MAGNANI, Nathercia. O mandato transformador da Comissão Interamericana de Direitos Humanos: enfrentando desafios da crise latino-americana. **Revista Direito e Política**. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, vº 19, nº1, 1º quadrimestre de 2024. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp> - ISSN 1980-7791. DOI: <https://doi.org/10.14210/rdp.v19n1.p62-77>

INFORMAÇÕES DOS AUTORES:**Flávia Cristina Piovesan**

Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1990), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1994) e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1996). É professora doutora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo nos programas de graduação e pós graduação em Direito; visiting fellow do Human Rights Program da Harvard Law School (1995 e 2000); visit fellow do Centre for Brazilian Studies da University of Oxford (2005); visiting fellow do Max-Planck Institute for Comparative Law and International Law (2007-2008, 2015-2018) e Humboldt Foundation Georg Forster Researcher Fellow no Max-Planck Institute for Comparative Law and International Law (2009-2014). Foi membro do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; da UN High Level Task Force on the implementation of the right to development; e do OAS Working Group para o monitoramento do Protocolo de San Salvador em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais. Eleita para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA (2018-2021). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Humanos, Direito Constitucional e Direito Internacional, atuando principalmente nos seguintes temas: direitos humanos, Direito Constitucional, Direito Internacional, proteção internacional e proteção constitucional. Atualmente é Coordenadora científica da Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Decisões da Corte Interamericana.

Nathercia Magnani

Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (2009), especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2011), mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2013) e doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2019-atual). Foi bolsista do CNPQ na graduação e no mestrado. No doutorado, é pesquisadora vinculada à CAPES. Atuou como advogada no setor de projetos sociais do Escritório Modelo Don Paulo Evaristo Arns da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, e como professora na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Já teve passagem como pesquisadora em organizações não governamentais ligadas ao fortalecimento dos direitos humanos. Temas de interesse: direitos humanos, Sistema Interamericano de Direitos Humanos, metodologia de pesquisa, pesquisa empírica em direito e educação popular em direitos.

Received: 18/09/2022
Approved: 23/02/2024

Recebido em: 18/09/2022
Aprovado em: 23/02/2024