

O sistema interamericano de direitos humanos: criação e desenvolvimento institucional (1960-2010).

The inter-American human rights system: creation and institutional development (1960-2010).

Bruno Boti Bernardi¹

Resumo: O artigo avalia o desenvolvimento institucional e as diferentes etapas históricas de atuação do sistema interamericano de direitos humanos no período entre a década de 1960 e finais dos anos 2000, preenchendo assim importante lacuna na produção acadêmica brasileira. Para tanto, adota metodologia de revisão bibliográfica, e defende uma abordagem que enxerga o sistema interamericano não do ponto de vista doutrinário e legal, mas sim como uma arena político-legal de disputas, com múltiplos e distintos atores e interesses em choque.

Palavras-chave: sistema interamericano de direitos humanos; mudança institucional; Organização dos Estados Americanos; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Abstract: The article evaluates the institutional development and the different historical stages of the inter-American human rights system in the period between the 1960s and the end of the 2000s, thus filling an important gap in the Brazilian academic literature. To this end, it adopts a bibliographical review methodology, and defends an approach that sees the inter-American system not from a doctrinal and legal point of view, but rather as a political-legal arena of disputes, with multiple and distinct actors and interests in conflict.

Keywords: inter-American human rights system; institutional change; Organization of American States; Inter-American Commission on Human Rights; Inter-American Court of Human Rights.

¹ Professor da UFGD. Doutor em Ciência Política pela USP. Mestre em Ciência Política pela USP. Bacharel em Relações Internacionais pela USP. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7127-2041>. Email: brunoboti@gmail.com.

Introdução

Nos últimos sessenta anos, a Organização dos Estados Americanos (OEA) assistiu à criação e desenvolvimento de um complexo regime regional de direitos humanos. Nas suas primeiras décadas, o sistema interamericano de direitos humanos (SIDH) esteve composto apenas pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), criada em 1959. Posteriormente, foram agregados ao SIDH outros acordos normativos e instâncias decisórias, entre os quais se destacam a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), ambas em vigência desde 1978.

Inicialmente de perfil baixo e com pouca projeção política, o sistema interamericano em pouco tempo se notabilizaria por sua atuação. Durante as décadas de 1970 e 1980, quando graves e massivas violações de direitos humanos eram cometidas na América Latina como consequência tanto das políticas de repressão de governos autoritários quanto da persistência de conflitos armados internos em vários países, a CIDH se pronunciou em casos emblemáticos como os do Chile, Argentina e Nicarágua (DYKMANN, 2008). Em seguida, intensificou o diálogo e interlocução com os países latino-americanos que se redemocratizavam, no sentido de monitorar os avanços e impedir – ou denunciar – possíveis retrocessos em matéria de direitos humanos (FARER, 1997; GOLDMAN, 2009).

Por sua vez, desde finais da década de 1980, a Corte IDH tem se destacado por decisões em diversos assuntos. Os casos envolvem direitos dos povos indígenas; justiça de transição; direitos das mulheres e temáticas de gênero; liberdade de expressão e associação; direitos econômicos, sociais e culturais; integridade física; violência policial e de grupos armados ilegais com elos com o Estado; e condições de detenção em instalações de privação de liberdade, entre outras temáticas de enorme transcendência (CAVALLARO ET AL., 2019). Como consequência do mecanismo de casos e petições

individuais², tem-se uma crescente jurisprudência sobre os mais diversos temas de direitos humanos, com repercussões inclusive para outros sistemas regionais de proteção e promoção dos direitos humanos (NEUMAN, 2011).

Apesar da sua persistência e evolução ao longo do tempo, o sistema interamericano enfrenta crises recorrentes e frequentes críticas, acusações e resistências dos Estados. Isso fica claro tanto nas denúncias de Nicarágua e Venezuela à Carta da OEA e à CADH, como na saída de Trinidad e Tobago da jurisdição contenciosa da Corte IDH, além das ofensivas contra a CIDH entre 2011 e 2014 por vários governos (GONZÁLEZ-OCANTOS; SANDHOLTZ, 2022; VENTURA; CETRA, 2013). Mais recentemente, entre 2019 e 2020, nova onda de ataques dirigidos à CIDH foi registrada, gerando inclusive a queda do seu secretário executivo (CONTESSÉ, 2019; BERNARDI ET AL., 2020). Ademais, são muitos os desafios concretos para a atuação do SIDH, entre os quais se destaca uma tríade especial de problemas: “déficits orçamentários, falta de cumprimento das decisões da Comissão e Corte, e falta de ratificação universal dos tratados interamericanos de direitos humanos” (DULITZKY, 2011, p. 141). Apesar de todas essas dificuldades, o SIDH foi capaz de se firmar como a consciência crítica do hemisfério (FARER, 1997) e a “joia da coroa” (MAISTO, 2004) da OEA.

Em face desse panorama, e adotando como metodologia uma revisão bibliográfica extensa, o objetivo deste artigo é avaliar o desenvolvimento institucional e as diferentes fases de atuação do sistema interamericano no período entre a década de 1960 e finais dos anos 2000. Ao lançar luz para os antecedentes históricos do SIDH, as escolhas políticas dos Estados da OEA nos seus primórdios e as estratégias – e até mesmo disputas interburocráticas – de sobrevivência institucional da CIDH e Corte IDH ao longo

² Para o acionamento do sistema interamericano de direitos humanos, uma vítima de abuso de direitos humanos, seus representantes, familiares ou qualquer outro indivíduo ou organização precisam endereçar uma petição à Comissão provando o esgotamento de todos os recursos domésticos ou demonstrar: a inexistência na legislação interna de devido processo legal para a proteção do direito violado; demora injustificada para finalização dos recursos impetrados domesticamente; ou ainda o fato de não ter sido garantido aos litigantes o acesso aos recursos internos ou a possibilidade de esgotá-los. Uma vez que a Comissão considere o caso admissível e entenda que o Estado foi responsável pela violação, ela emite recomendações e espera o seu cumprimento. Quando o cumprimento não se verifica, ela pode remeter o caso à Corte se o Estado em questão tiver reconhecido sua competência, e a Corte então julga o caso e emite uma sentença legalmente vinculante no caso de condenação.

das décadas, o artigo extrapola a discussão jurídica, procedimental e doutrinária mais tradicional e comum a respeito do funcionamento do sistema e do teor substantivo de suas decisões (PASQUALUCCI, 2013), justificando-se como um material de apoio, em português, para as pesquisas sobre a evolução histórica e político-institucional do SIDH.

No que diz respeito ao critério de escolha das referências revisadas, foram priorizados trabalhos estrangeiros seminais sobre o sistema interamericano, desconhecidos ou pouco citados no Brasil, que reconstruíram as condições políticas, históricas e legais da CIDH e Corte IDH ao longo das décadas. Apesar de seu caráter fundamental, tais trabalhos pouco circularam no debate acadêmico nacional, seja porque adotam perspectivas históricas e políticas que, em geral, não são consideradas pelos estudos doutrinários e jurisprudenciais mais tradicionais sobre o SIDH, seja porque muitas dessas fontes secundárias não foram digitalizadas, são de difícil acesso ou se encontram totalmente indisponíveis no país. Vários livros, em especial, foram publicados no exterior e estão esgotados há décadas, não constando sequer nos acervos das bibliotecas universitárias brasileiras.

Parcela expressiva desses trabalhos foi escrita diretamente por – ou com base em entrevistas de – ex-comissários, ex-juízes ou ex-funcionários do SIDH que tiveram posições de liderança e destaque, a fim de sistematizar e dar publicidade à memória institucional dos organismos, expondo os diferentes obstáculos e dilemas intra e extra-institucionais enfrentados na relação cotidiana com governos denunciados e peticionários da sociedade civil. Tais escritos são fundamentais para recuperar as ideias, estratégias e repertórios de ação utilizados ao longo do tempo, preenchendo assim as lacunas dos bastidores políticos que não aparecem nos documentos e relatórios oficiais da CIDH e da Corte IDH. Embora as obras adotem uma abordagem mais descritiva, sem mobilizar modelos analíticos ou teóricos para explicar ou interpretar o desenvolvimento institucional do sistema, o seu mapeamento extensivo sobre os contextos e repertórios de ação da CIDH e da Corte IDH ao longo das décadas é de extrema importância, levantando questões que continuam a pautar a atuação dos dois organismos e podem inspirar novas pesquisas teóricas e empíricas aplicadas.

Por dar voz prioritariamente a ex-participantes interessados do SIDH, preocupados em legitimar suas ações à frente do sistema, tem-se claramente uma narrativa com poucas visões discordantes e um viés limitante que privilegia a perspectiva dos operadores dos órgãos. Em face disso, no futuro, seria interessante que novas pesquisas cotejassem essa literatura com os arquivos de usuários da sociedade civil e até mesmo dos Estados, com o objetivo de detectar possíveis silêncios e apagamentos dessa história quase oficial produzida em boa medida pelo próprio SIDH.

O texto está organizado em nove partes, as quais acompanham o desenvolvimento e consolidação do SIDH no período de abrangência da análise, a qual se encerra com um conjunto de comentários finais sobre perspectivas futuras do regime regional de direitos humanos. Espera-se que a recuperação histórica da trajetória e das muitas mudanças institucionais e de ênfases de atuação do SIDH possa estimular e beneficiar futuras investigações enfocadas em pensar não só o teor e o impacto das decisões da CIDH e da Corte IDH (ENGSTROM, 2019), mas o próprio sistema como uma arena político-legal de disputas, com múltiplos e distintos atores e interesses em choque.

Em outras palavras, conhecer o passado do SIDH abre canais para entender como esses dois órgãos – CIDH e Corte IDH –, premidos por pressões de Estados, peticionários e eventuais rivalidades e rixas internas (e entre si), são mais ou menos capazes de estabelecer graus consideráveis de autonomia burocrática em certas conjunturas e temáticas. De posse de tal autoridade, ao longo dos anos, a depender das mudanças mais ou menos favoráveis do contexto político regional, a CIDH e a Corte IDH puderam explorar a discricionariedade que possuíam na interpretação e aplicação de suas normas e regras, bem como no uso de ferramentas (*visitas in loco*, relatórios temáticos e de países, petições individuais, medidas de urgência, entre outras), a fim de redirecionar, priorizar ou até mesmo criar novas metas e objetivos, muitas vezes de maneiras não antecipadas e não formalmente autorizadas pelos Estados-membros do sistema.

Antecedentes da OEA e do regime regional de direitos humanos: a doutrina de soberania e não intervenção.

Desde o final do século XIX, no âmbito das Conferências Pan-Americanas, as quais seriam organizadas posteriormente pela União Pan-Americana a partir de 1910, os Estados do continente americano decidiram criar um sistema compartilhado de normas e instituições³. Dentro desse processo, a intervenção constante dos Estados Unidos na região estimulou os países latino-americanos a criar um sistema regional baseado nos princípios de não intervenção e igualdade soberana dos Estados, o qual ganharia ímpeto com a política externa de boa vizinhança do presidente Roosevelt (GOLDMAN, 2007, p. 110)⁴. Assim, embora a questão dos direitos humanos figurasse já como um tema dessa fase inicial de construção do sistema regional, sua projeção se entrelaçava com o discurso tradicional de respeito e prevalência da soberania dos Estados, uma vez que os direitos humanos eram frequentemente entendidos como uma proteção contra interferências indevidas de potências estrangeiras.

Nesse sentido, “as expressões de compromisso com a proteção dos direitos humanos foram recorrentes nas primeiras conferências interamericanas” (GOLDMAN, 2007, p. 110)⁵, mas apareciam sempre vinculadas a normas e dispositivos orientados para o fortalecimento da doutrina de não intervenção, gerando acordos relativos aos direitos civis e políticos, com especial atenção para o tema do asilo político⁶. A esse respeito, Cabranes (1968) salienta que:

³ A respeito das Conferências Pan-Americanas, conferir Dulci (2008).

⁴ De acordo com Cabranes (1967), a construção do sistema regional era entendida como uma proteção contra as ameaças de uso da força dos credores europeus e também, posteriormente, como uma defesa contra o intervencionismo e expansionismo norte-americanos. Segundo o autor, “O objeto principal do direito internacional regional proposto pelos juristas latino-americanos era a negação das exigências europeias e a substituição do conceito unilateral norte-americano de um sistema regional de ordem pública por outro que refletisse os interesses de todas as repúblicas americanas” (CABRANES, 1967, p. 1148).

⁵ Esta e as demais citações de trabalhos em línguas estrangeiras foram livremente traduzidas pelo autor tanto no corpo do texto quanto nas notas de rodapé deste artigo.

⁶ Segundo Buergenthal e Shelton (1995, p. 38), “Os Estados americanos manifestaram sua preocupação com a proteção dos direitos humanos desde a origem do sistema interamericano. O Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua (Panamá, 1826) reconhecia o princípio de igualdade jurídica dos nacionais de um Estado e estrangeiros; ademais, as partes contratantes se comprometeram a cooperar para a abolição do tráfico de escravos”. Já mais propriamente

A aparente prontidão para ignorar a contradição inerente entre a proteção internacional dos direitos humanos e a doutrina regional de não-intervenção tem sido uma característica familiar e notável das conferências interamericanas e do produto de trabalho dos órgãos jurídicos regionais. Quando a contradição era percebida, ela foi por algum tempo resolvida em favor da doutrina de não-intervenção (CABRANES, 1968, p. 892).

Desse modo, ainda que iniciativas pontuais de proteção dos direitos humanos tenham existido antes da Segunda Guerra Mundial, elas não adquiriram um caráter sistemático e nem levaram à criação de um órgão específico para velar pelo respeito de tais direitos no hemisfério (MORALES, 2012, p. 23). Como resultado, foi somente depois do pós-guerra que o tema dos direitos humanos foi alçado a uma posição de maior destaque nos âmbitos regional e mundial, mas sem que isso representasse o fim das tensões entre essas normas e o princípio de soberania estatal.

Segundo Goldman (2007, p. 111), foi apenas em 1945, durante a Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, conhecida como Conferência de Chapultepec, que os Estados americanos começaram de fato a formular um programa regional ainda incipiente sobre o tema dos direitos humanos. Durante a conferência foram discutidos os rumos que o sistema interamericano deveria tomar após o fim da guerra, e foi aprovada ainda uma resolução sobre a Proteção Internacional dos Direitos Essenciais do Homem que, no entanto, reforçava novamente a preocupação histórica dos Estados latino-americanos com o princípio da não intervenção. Dentre os seus vários dispositivos, a resolução estipulava que:

no século XX, antes do início da Segunda Guerra, os autores recordam que “o foco inicial esteve nos direitos dos estrangeiros, seguido de uma ênfase nas questões de nacionalidade e asilo, e, finalmente, convenções relacionadas à paz e direitos das mulheres. Além disso, resoluções de conferências relativas a direitos humanos se tornaram comuns no período imediatamente anterior à guerra; muitas das primeiras delas referiam-se a condições de trabalho” (BUERGENTHAL; SHELTON, 1995, p. 38). Mesmo durante a Segunda Guerra continuaria vigente a preocupação com as questões trabalhistas e direitos das mulheres e crianças, muito embora as resoluções da época também refletissem outros temas vinculados à dinâmica do conflito. Para uma lista completa dos acordos relacionados a temas de direitos humanos dessa época, os quais incluíam, entre outros, as resoluções para “Humanização da Guerra” (1936), “Defesa dos Direitos Humanos” (1938), “Crimes de Guerra” (1945) e “Proteção Internacional dos Direitos Essenciais do Homem” (1945), conferir Buergenthal e Shelton (1995, pp. 38-39).

A proteção internacional dos direitos essenciais do homem eliminaria o mau uso da proteção diplomática dos cidadãos no exterior, cujo exercício já conduziu em mais de uma ocasião à violação dos princípios de não-intervenção e de igualdade entre nacionais e estrangeiros no que diz respeito aos direitos essenciais do homem (CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE PROBLEMAS DE LA GUERRA Y DE LA PAZ, RES. XL – PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ESENCIALES DEL HOMBRE, *apud* GOLDMAN, 2007, p. 112)⁷.

Dessa forma, a menção aos direitos humanos foi então articulada de tal forma a reafirmar a proeminência do princípio de não intervenção e soberania dos Estados, e a proteção internacional de tais direitos era então entendida:

como um meio de corrigir os abusos supostamente sofridos por Estados pequenos e fracos (como as repúblicas latino-americanas) em razão do Direito internacional tradicional de responsabilidade dos Estados por danos contra estrangeiros” (CABRANES, 1968, p. 892)⁸.

Assim, Cabranes conclui que:

essa expressão precoce do interesse regional pela proteção dos direitos humanos estava aparentemente desenhada para reforçar a doutrina [da soberania] que é a própria antítese de um programa eficaz para a proteção internacional dos direitos humanos (CABRANES, 1968, p. 891).

⁷Apesar das reservas quanto à aceitação da proteção internacional dos direitos humanos, Schreiber (1970, p. 15) lembra que alguns países latino-americanos como Panamá e Uruguai apresentaram propostas sobre esse tema na Conferência de São Francisco de 1945, dedicada à formulação da Carta da ONU. Segundo Covarrubias (2006), o governo mexicano propôs a elaboração de um documento de defesa dos direitos humanos que fosse parte da Carta das Nações Unidas e sugeriu a construção de um mecanismo institucional que assegurasse o respeito aos direitos humanos (COVARRUBIAS, 2006, p. 410). O Uruguai também defendeu, por sua vez, a criação de um sistema efetivo de proteção internacional dos direitos humanos, sugerindo que a ONU expulsasse ou nem sequer admitisse como membros os países violadores de tais garantias (SCHREIBER, 1970, p. 15).

⁸ Como bem lembra Quiroga (1988, pp. 22-23), os países latino-americanos tentavam há muito tempo convencer os Estados Unidos “a reconhecer o princípio de não-intervenção e a declarar que o princípio de conquista não seria permitido pelo Direito público americano e que estrangeiros e nacionais deveriam gozar de direitos civis iguais, aceitando assim o princípio de que nenhuma nação tinha quaisquer outras obrigações com os estrangeiros para além das estabelecidas para os nativos”.

O desinteresse pelos direitos humanos: primórdios do sistema interamericano.

Em 1948, como resultado da reorganização das relações internacionais no pós-Segunda Guerra, e também em resposta ao início da Guerra Fria, a OEA foi criada por vinte Estados latino-americanos e pelos Estados Unidos. Segundo Dykmann (2008), frente ao histórico reiterado do intervencionismo norte-americano na região, os Estados latino-americanos concordaram com a criação da OEA como um instrumento de contenção do comunismo em troca de que os Estados Unidos e a nova organização assegurassem o respeito ao princípio de não intervenção, e também porque esperavam a concretização da promessa norte-americana de assistência e recursos econômicos⁹. A nova organização representava um salto qualitativo para a institucionalização das relações hemisféricas e ao longo das décadas seguintes a atuação do seu sistema regional de direitos humanos se notabilizaria em momentos-chave de repressão e violência política nas Américas, como quando das ditaduras militares do Cone Sul e das guerras civis na América Central.

Contudo, inicialmente prevaleceu uma fase de silêncio e falta de interesse da OEA frente à questão da proteção dos direitos humanos. Embora o tema se constituísse em um dos princípios da organização, a Carta da OEA, aprovada em Bogotá, em 1948, “mencionava os direitos humanos apenas marginalmente e de uma maneira bastante geral no seu preâmbulo e nos artigos 3 (j) e 16” (DYKMANN, 2008, p. 46), de modo que enquanto a não intervenção era considerada uma obrigação legal dos Estados, os direitos humanos eram tratados apenas como uma questão de princípios abstratos que não geravam uma obrigação legal vinculante (BUERGENTHAL; SHELTON, 1995, p. 39; HARRIS, 1998, p. 5; DYKMANN, 2008, pp. 46-47).

A respeito da inserção do tema dos direitos humanos na Carta da OEA, logo após o término da Conferência de Chapultepec, a União Pan-Americana

⁹ Além disso, havia certa apreensão entre vários Estados latino-americanos sobre o tipo e formato do arranjo de governança multilateral discutido pelas grandes potências vencedoras da Segunda Guerra no âmbito do que se tornariam as Nações Unidas, sobretudo no que dizia respeito à possibilidade de uso da força pelo Conselho de Segurança. Nesse sentido, a existência de um sistema interamericano era também entendida como uma possível proteção contra eventuais interferências externas (cf. STOETZER, 1993, p. 25).

havia ficado encarregada de preparar o projeto de Carta constitutiva do que viria a ser a OEA, uma nova organização para fortalecer o sistema interamericano, na qual os Estados do continente se comprometeriam, em princípio, a respeitar os dispositivos de uma Declaração dos Direitos e Deveres do Homem, cuja elaboração ficou sob a responsabilidade do Comitê Jurídico Interamericano (CJI) (SCHREIBER, 1970, pp. 13-14; LE BLANC, 1977, pp. 42-46; QUIROGA, 1988, pp. 36). De acordo com Quiroga (1988, p. 28-9) e Le Blanc (1977, p. 44), este órgão concluiu, por sua vez, que a implementação efetiva das resoluções da Conferência de Chapultepec de 1945 tornava necessário, por um lado, que a Declaração então preparada fosse adotada como uma convenção pelos Estados americanos, e, por outro, que fosse criada uma Comissão Consultiva de Direitos Humanos que, embora não dispusesse de poderes de *enforcement*, poderia emitir recomendações e teria ainda funções de promoção e assessoria em temas de direitos humanos, funcionando assim como uma fonte de escrutínio internacional¹⁰.

No entanto, as propostas do CJI de transformar a Declaração em uma convenção e de criar uma Comissão de Direitos Humanos não foram bem recebidas pelos Estados, o que levou o CJI finalmente a retirar esses dois itens do segundo projeto de texto da Declaração, pouco antes do início da Conferência de Bogotá de 1948 (LE BLANC, 1977, pp. 44-45). Durante a conferência, o texto da Declaração e a possibilidade de sua inserção na Carta da OEA foram então discutidos, gerando novas controvérsias a respeito do impacto potencial que as normas internacionais de direitos humanos deveriam ter sobre as práticas dos Estados.

Nesse sentido, a proposta de que a Carta da OEA concedesse uma posição de maior destaque para os direitos humanos e incorporasse a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem em seu texto como Direito Internacional vinculante foi finalmente rejeitada por uma grande maioria dos Estados-membros em razão da limitação decorrente à soberania nacional que tal arranjo implicaria (cf. QUIROGA, 1988; DYKMANN, 2008). Durante as discussões sobre esse tópico, as delegações do Uruguai e do México foram as que representaram de maneira mais vívida as duas posições conflitantes que

¹⁰ Para uma análise detalhada da proposta do CJI, consultar Le Blanc (1977, pp. 43-5).

dividiam os países: enquanto o Uruguai argumentava ser necessário incorporar a Declaração na Carta da OEA e defendia ainda a criação de um mecanismo internacional para defender os direitos humanos, recusando-se assim a delegar a responsabilidade desse tema exclusivamente para os Estados, o México se negava a criar um sistema de proteção dos direitos humanos que fosse vinculante, pois isso implicaria uma intervenção nos assuntos domésticos dos Estados.

Assim, “o delegado do Uruguai defendeu a posição de que os direitos humanos tinham que ser reconhecidos na própria Carta” e seu governo propugnava a necessidade de proteção dos direitos humanos no âmbito internacional porque a experiência já teria demonstrado que “confiar esses direitos à proteção da ordem legal interna era na verdade deixá-los desprotegidos” (QUIROGA, 1988, p. 37). Dessa forma, além da incorporação da Declaração na Carta da OEA, o Uruguai apresentou ainda a proposta de criação de um mecanismo jurisdicional internacional dentro da Corte Internacional de Justiça que permitisse a esse tribunal receber e processar queixas dos cidadãos americanos contra os seus Estados, a fim de declarar se um ou mais direitos haviam sido violados em casos específicos (QUIROGA, 1988, pp. 37-38)¹¹.

Por sua vez, o representante do México apresentou uma posição contrária que resumia e congregava os argumentos de vários outros países que também se opunham à proposta uruguaia, como os Estados Unidos, Brasil, Argentina, Bolívia, República Dominicana, Chile, Equador e Panamá. Segundo Quiroga (1988), a delegação mexicana salientou, entre outros pontos, que as medidas propostas implicariam uma intervenção e um julgamento sobre a prática dos Estados, os quais levariam ainda à adoção de normas rígidas e uniformes sem atenção para as necessidades específicas de cada país. Desse modo, defendeu-se que:

¹¹Quiroga afirma que já em novembro de 1945, pouco depois do término da Conferência de Chapultepec, o Ministro das Relações Exteriores do Uruguai havia enviado uma comunicação diplomática para outros governos propondo o estabelecimento de um mecanismo multilateral capaz de lidar com qualquer governo americano que violasse os direitos humanos de maneira notória e reiterada (QUIROGA, 1988, p. 29).

como toda constituição americana reconhecia os direitos humanos, era suficiente escrever uma declaração geral desses direitos e recomendar que os Estados adotassem um procedimento simples e breve que permitisse aos tribunais domésticos proteger os indivíduos de possíveis violações dos seus direitos pelas autoridades (QUIROGA, 1988, p. 38).

Ao final, uma grande maioria dos Estados aprovou essa postura defendida pela delegação mexicana, qual seja a de que os direitos humanos ficassem restritos apenas a uma declaração bem-intencionada não vinculante, afastando-se assim, portanto, de qualquer texto legal internacional que significasse o cumprimento de obrigações pelos Estados, seja na Carta da OEA ou em um tratado específico. A proposta de incorporação da Declaração na Carta da OEA recebeu 21 votos contrários e apenas seis favoráveis, enquanto 12 Estados se opuseram à preparação de um tratado de direitos humanos e apenas oito apoiaram tal medida¹², o que demonstrava que “a maioria dos Estados queria ter apenas uma declaração sem força legal vinculante” (QUIROGA, 1988, p. 38). Tamanho foi o rechaço a essas duas proposições que a outra proposta uruguaia de criação de um mecanismo jurisdicional internacional de proteção dos direitos humanos nem mesmo foi colocada em votação (QUIROGA, 1988, p. 38)¹³.

Desse modo, em suma, é possível concluir que, em 1948, os Estados americanos se recusaram a aceitar obrigações internacionais vinculantes de direitos humanos no âmbito do sistema regional, preferindo “deixar que cada Estado-membro garantisse os direitos humanos no nível nacional em vez de conceder essa competência para um órgão supranacional” (DYKMANN, 2008,

¹² De acordo com Quiroga, os países então favoráveis à formulação de um tratado de direitos humanos eram a Bolívia, Colômbia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras e Uruguai (QUIROGA, 1988, p. 38).

¹³ A respeito da postura norte-americana, Forsythe (1991, p. 77) lembra que os Estados Unidos também foram contrários à incorporação da Declaração na Carta da OEA e à criação de um tratado internacional vinculante sobre direitos humanos nas Américas. Ademais, ele afirma que “os Estados Unidos exitosamente se opuseram à criação de qualquer agência da OEA especificamente responsável pela ação de direitos humanos (...) A liderança moral de pequenos Estados em favor de um regime forte fracassou; o poder dos Estados Unidos ajudou a criar um regime fraco que declarava os direitos humanos, mas foi incapaz durante um período de realmente promover ou protegê-los por meio da ação internacional” (FORSYTHE, 1991, p. 77).

p. 47)¹⁴. Segundo Le Blanc (1977), a preocupação com o princípio de não intervenção levou ao abandono de qualquer compromisso mais exigente de proteção internacional dos direitos humanos, de modo que:

As condições políticas ainda não eram apropriadas para a adoção de um instrumento de direitos humanos na forma convencional, ou para a criação de um órgão interamericano de direitos humanos, independentemente do quão limitada fosse sua competência para lidar com questões de direitos humanos (LE BLANC, 1977, p. 45).

Nesse mesmo sentido, Schreiber frisa que:

Vários artigos da Carta da OEA contêm referências aos direitos humanos, mas os arquivos da Conferência de Bogotá indicam em geral que eles não foram planejados para criar um sistema de proteção legal internacional dos direitos humanos. Os estadistas que formularam esses artigos tomaram cuidado para excluir a possibilidade de que eles pudessem ser interpretados de modo a incorporar a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem à Carta [da OEA] (SCHREIBER, 1970, p. 17)¹⁵.

A criação da CIDH.

Depois da Declaração, mais de dez anos se passaram até que a OEA se pronunciasse novamente a respeito do tema dos direitos humanos¹⁶. Assim,

¹⁴ Nas palavras de Schreiber (1970, p. 22), “Em 1948, a maioria dos Estados americanos, incluindo os Estados Unidos, não estavam dispostos a aceitar compromissos obrigatórios de direitos humanos. Eles não estavam preparados para permitir que órgãos interamericanos emitissem julgamentos sobre suas políticas e atividades domésticas. A maioria dos governos afirmou sua lealdade aos princípios de direitos humanos, mas embora tenha deixado aberto o caminho para uma evolução futura, eles preferiram confiar em cada governo individual para garantir esses direitos aos cidadãos” (SCHREIBER, 1970, p. 22).

¹⁵ Segundo Buergenthal e Shelton (1995, p. 39-40), em 1949 o Comitê Jurídico Interamericano reforçou esse entendimento ao afirmar em um relatório do Conselho Interamericano de Juristas que a Declaração não criava obrigações contratuais e carecia do status de direito substantivo positivado.

¹⁶ Ao final da Conferência de Bogotá foi aprovada uma resolução que solicitava a preparação de um projeto de estatuto para uma corte interamericana de direitos humanos. De acordo com Schreiber (1970, p. 22), “Embora a resolução tenha sido aprovada, o debate sugeria que ela não foi considerada como muito importante e que pode ter sido aprovada principalmente para aplacar os estadistas que tinham defendido uma convenção de direitos humanos”. Contudo, em 1949, o Comitê Jurídico Interamericano considerou que o pedido era prematuro e permeado por sérias dificuldades, já que seria necessário aprovar uma convenção de direitos humanos antes de discutir a criação da corte (GOLDMAN, 2007, p. 114). Em 1953, depois de

“por mais de uma década depois de sua fundação, a Organização dos Estados Americanos (OEA) não exibiu nenhuma inclinação particular de desenvolver um programa para oferecer proteção internacional para liberdades fundamentais” (CABRANES, 1967, p. 1147). Durante a Décima Conferência Interamericana, celebrada em Caracas em 1954, iniciou-se uma nova discussão sobre a criação de uma Comissão de Direitos Humanos, mas várias delegações rejeitaram a proposta, argumentando que sua aprovação ameaçaria tanto o princípio de não intervenção quanto a solidariedade no hemisfério (SCHREIBER, 1970, p. 25-26).

Em 1959, a pedido do Brasil, Chile, Peru e Estados Unidos, foi convocada a Quinta Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores em Santiago, Chile, a fim de que fossem discutidas as tensões políticas crescentes na região do Caribe. Por um lado, os Estados Unidos, a República Dominicana e o Haiti estavam preocupados com a situação e evolução política de Cuba depois da revolução de 1959, enquanto que, por outro lado, vários outros países latino-americanos buscavam discutir a situação dos direitos humanos na República Dominicana e as ações do regime ditatorial de Rafael Trujillo, especialmente no que dizia respeito às acusações de que ele teria sido responsável por uma tentativa de assassinato contra o presidente da Venezuela. Para muitos países, as supostas ações criminosas do governo da República Dominicana demonstravam que violações dos direitos humanos e das garantias democráticas no âmbito interno dos Estados poderiam afetar a paz na região, o que transformava esses assuntos em temas de preocupação e atuação legítima da OEA (CABRANES, 1967, p. 1164)¹⁷.

Como resultado dessa reunião, foi aprovada uma resolução que continha duas partes, cujo impacto seria central para o futuro do sistema interamericano de direitos humanos. A primeira parte do documento pedia que o Conselho Interamericano de Juristas preparasse um projeto de tratado

algumas discussões prévias, o Conselho da OEA decidiu não incluir o tema na agenda da Décima Conferência Interamericana (GOLDMAN, 2007, p. 114), e a questão seria recuperada novamente apenas em 1959.

¹⁷ Segundo Quiroga (1988, p. 54), “Os desenvolvimentos políticos no final dos anos 1950, quando a maioria dos Estados americanos era governada por líderes popularmente eleitos, permitiu que a promoção dos direitos humanos e da democracia desse um grande passo à frente”.

estabelecendo uma Convenção Americana de Direitos Humanos e uma Corte Interamericana de Direitos Humanos. A segunda parte da resolução estipulava, por sua vez, que o Conselho da OEA criasse uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Enquanto a primeira parte da resolução foi aprovada por unanimidade, a proposta de organização da Comissão gerou debates a respeito não só das competências de tal organismo, mas também sobre a tensão que a atuação de tal órgão significaria perante o princípio de não intervenção, recebendo assim quinze votos favoráveis, duas abstenções (Bolívia e Estados Unidos) e o voto contrário de quatro países: República Dominicana, Brasil, México e Uruguai (SCHREIBER, 1970, p. 28; LE BLANC, 1977, p. 47; DAVIDSON, 1997, pp. 15-16)¹⁸.

Apesar da falta de unanimidade, a CIDH foi então criada como uma “entidade autônoma” e o Conselho da OEA foi encarregado de formular um Estatuto para esse organismo. Assim, nas palavras de Schreiber, “a Conferência de Santiago oferecia um claro contraste com a relutância da maioria dos Estados americanos entre 1948 e 1959 de dar ao sistema interamericano qualquer papel significativo na proteção dos direitos humanos” (SCHREIBER, 1970, pp. 29-30). Contudo, antes de ser aprovado, três diferentes versões do estatuto foram debatidas em um período de nove meses, “marcado por intensas divisões e compromissos negociados dolorosamente” (SCHREIBER, 1970, p. 31). As menções a uma possível competência da CIDH de receber, analisar e poder se pronunciar sobre petições e queixas de indivíduos, grupos, organizações e governos geraram, em especial, resistências de vários países.

¹⁸ Os países que votaram a favor da criação da CIDH foram Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela (QUIROGA, 1988, p. 68). Segundo Schreiber (1970, p. 28-9), a República Dominicana votou contra a criação da Comissão porque, ao ser um dos focos de discussão da reunião, era de se esperar que o regime ditatorial de Trujillo ficasse ainda mais sob o alvo do escrutínio internacional, enquanto que o Uruguai se opôs à medida para reafirmar sua postura de que a Comissão deveria ser estabelecida pela convenção de direitos humanos e não por uma resolução como a que se aprovava na reunião, já que seria ilógica a criação de um órgão para promover direitos antes que eles se tornassem uma obrigação legal precisa e clara consubstanciada em um tratado (QUIROGA, 1988, p. 67). O Brasil e o México, por sua vez, apontaram as incertezas sobre os poderes específicos da Comissão e argumentaram que um órgão hierarquicamente superior ao Conselho da OEA deveria ser responsável pela criação da Comissão (QUIROGA, 1988, p. 67).

A fim de redigir o texto do estatuto, o Conselho da OEA apontou um Comitê Especial composto por representantes do Chile, Colômbia, Cuba, Equador, El Salvador, Honduras e Estados Unidos, os quais ficaram responsáveis por elaborar um projeto cuja aprovação seria finalmente avaliada pelo próprio Conselho. Segundo Le Blanc, “rapidamente ficou claro que o Comitê Especial estava dominado pelos proponentes de uma vigorosa ação da OEA no campo dos direitos humanos” (LE BLANC, 1977, p. 48). Entretanto, o poder da CIDH de examinar petições recebeu apenas nove dos onze votos necessários no âmbito do Conselho para que a medida fosse aprovada; os Estados Unidos e a Bolívia votaram contra a medida e outros dez Estados se abstiveram¹⁹.

Embora muitos países latino-americanos tivessem decidido não conceder à CIDH o poder de receber petições individuais, “foi a pressão dos Estados Unidos, especialmente no caso de vários Estados centro-americanos, o que assegurou a resistência contra a inclusão desse direito” (DYKMANN 2008, p. 56). O acordo informal do Executivo com o Congresso, nos Estados Unidos, de não impulsionar o tema dos direitos humanos nos fóruns internacionais em resposta ao brickerismo (FORSYTHE, 1991, p. 82; SCHREIBER, 1970, p. 37, LE BLANC, 1977, p. 71) somava-se à situação de apartheid e violações de direitos humanos cometidas no sul dos Estados Unidos, o que desencorajava qualquer compromisso maior com o regime de direitos humanos por parte desse país²⁰. Por outro lado, a falta de entusiasmo dos governos latino-americanos com relação à proposta das petições individuais tampouco contribuiu para o fortalecimento da CIDH, já que “o direito

¹⁹ Os países favoráveis foram Chile, Colômbia, Cuba, Equador, El Salvador, Honduras, México, Peru e Venezuela.

²⁰ Segundo Forsythe, nos anos 1940 e 1950, os Estados Unidos não estiveram interessados em exercer liderança no tema de direitos humanos na OEA e “um regime fraco e declaratório foi endossado – nada mais” (FORSYTHE, 1991, p. 80). No Congresso norte-americano, o senador John Bricker e outros parlamentares tentaram restringir e limitar o poder do Executivo de firmar tratados internacionais sob o pretexto de que esses acordos e as organizações internacionais criadas no pós-Guerra poderiam representar um risco e limitar a soberania norte-americana. De acordo com Schreiber (1970, p. 37), “o apoio no Senado dos EUA em favor de limitações constitucionais aos poderes de celebração de tratados do Executivo, a então denominada “emenda Bricker”, convenceu o Presidente a não encorajar ou aderir ao movimento de desenvolver instrumentos e órgãos internacionais de promoção dos direitos humanos”. Nesse mesmo sentido, Le Blanc (1977, p. 71) afirma que “Durante a década de 1950 um expressivo grau de oposição tinha se desenvolvido no Congresso dos Estados Unidos e em outras esferas contra a ratificação de convenções de direitos humanos”.

de um indivíduo reclamar perante um organismo internacional sobre tais violações ameaçava revelar a extensão com que tais garantias eram descumpridas em muitos Estados americanos” (SCHREIBER, 1970, p. 39).

Como resultado, “a Comissão deveria apenas fazer estudos gerais e promover a educação em direitos humanos” (FORSYTHE, 1991, p. 82), pois, como deixaria claro o representante norte-americano, a resolução da OEA de 1959 que a havia criado estipulava que sua função seria apenas a de promoção, e não a proteção, dos direitos humanos (LE BLANC, 1977, pp. 70-1; 91)²¹. Isso fez com que a CIDH tivesse inicialmente poucos poderes substantivos, levando na época à conclusão de que “foi estabelecida como uma improvisação precipitada e sem qualquer papel ou procedimento bem ponderado” (DREIER, 1962, p. 132 *apud* QUEIROGA, 1988, p. 67)²². No entanto, já em sua primeira reunião em 1960, a CIDH:

interpretou de maneira ampla as faculdades estabelecidas no seu Estatuto, no sentido de que poderia fazer recomendações gerais tanto a cada país membro, individualmente, como a todos em conjunto a respeito da adoção de medidas progressivas em matéria de direitos humanos dentro do marco de sua legislação interna. Em um assunto relacionado, sua capacidade para atuar a partir das comunicações de indivíduos ou grupos que denunciasses a violação de seus direitos humanos nos Estados membros, a Comissão resolveu que não estava facultada a emitir decisões individuais relativas a essas queixas. Entretanto, determinou que sim podia tomar conhecimento das denúncias individuais para fins de informação e, em pouco tempo, começou a receber e atuar com base nelas (GOLDMAN, 2007, p. 124).

Ainda nesse seu primeiro período de sessões, a CIDH comunicou aos organismos políticos da OEA que seus poderes e faculdades restritos apenas à tarefa de promoção dos direitos humanos não eram suficientes para a consecução de sua missão, já que sua atuação deveria pautar-se também pelo

²¹ A esse respeito, Quiroga (1988, p. 69-70) afirma que “Os Estados que tinham se oposto à concessão do poder de examinar petições individuais à CIDH, ou que se tinham absterido na questão, visualizavam o organismo como um que realizaria estudos, organizaria simpósios ou outros encontros similares, permanecendo sempre no seguro território das generalidades, sem aterrissar nas particularidades de países específicos e de sua observância dos direitos humanos”.

²² Como bem lembra Morales (2012, p. 25), “O fato de que se tratasse de uma Reunião de Consulta e não de um encontro regular demonstra a contingência da criação da Comissão”.

objetivo de que tais direitos não fossem violados no hemisfério (MORALES, 2012, p. 26). A esse respeito, Le Blanc (1977, pp. 76; 92) argumenta que a maioria dos membros da Comissão não aceitava que a organização fosse simplesmente um grupo de estudos sem qualquer papel a desempenhar na proteção dos direitos humanos. Em 1965 esse problema foi parcialmente remediado durante a Segunda Conferência Especial Interamericana celebrada no Rio de Janeiro, quando formalmente se concedeu à CIDH o poder de receber e tramitar queixas individuais de violações de direitos humanos, o que inaugurava um mecanismo central de proteção dos direitos humanos do sistema interamericano. Ainda nesse mesmo ano, a CIDH realizou sua primeira visita *in loco* à República Dominicana (GOLDMAN, 2007, pp. 127-8), dando início a esse procedimento que marcaria seus trabalhos sobretudo na década de 1970.

De acordo com Quiroga (1988), o governo brasileiro apresentou na Conferência um projeto de resolução que concedia à Comissão a função de examinar comunicações concernentes a violações de certos direitos humanos uma vez que as instâncias domésticas tivessem sido previamente esgotadas. Assim, a Comissão teria competência para “verificar a violação, emitir recomendações apropriadas para o governo em questão e, caso o governo falhasse em adotar as medidas recomendadas, decidir se publicava um relatório sobre o caso” (QUIROGA, 1988, p. 77).

A resolução foi aprovada por unanimidade, com a abstenção apenas do Haiti, e obteve o apoio dos Estados Unidos que, cinco anos antes, haviam sido o grande opositor dessa medida. Segundo Schreiber (1970, p. 55), frente ao movimento dos direitos civis e a um Congresso mais liberal, a política externa norte-americana do novo governo Kennedy e, posteriormente, da administração Johnson, não mais evitava o tema dos direitos humanos nos fóruns multilaterais como ocorrera antes, durante o governo Eisenhower. Assim, “em 1965, os Estados Unidos estavam na vanguarda do movimento para expandir os poderes da Comissão Interamericana, e esse apoio provavelmente trouxe consigo os votos de vários outros países” (SCHREIBER, 1970, p. 56).

Além disso, segundo Le Blanc, a CIDH “foi cuidadosa para não abusar de seus poderes” (LE BLANC, 1977, p. 167) entre 1960 e 1965, embora tenha sido agressiva na interpretação e aplicação das regras e dispositivos de seu estatuto. Assim, “satisfeitos com o modo como a Comissão tinha lidado com seu trabalho, os Estados americanos foram persuadidos a autorizá-la oficialmente a “examinar” petições que ela recebia” (LE BLANC, 1977, p. 167). Desse modo, o autor conclui que:

A experiência favorável da maioria dos Estados americanos com o funcionamento da Comissão durante o período de 1960 a 1965 foi o fator-chave que os motivou a reverter a posição que haviam adotado em 1960. Em novembro de 1965, havia ficado claro para a maioria dos Estados americanos que a Comissão podia fornecer valiosos serviços no campo dos direitos humanos (...) a Comissão tinha demonstrado prudência, protegendo-os de publicidade desfavorável em troca da cooperação dos Estados, e renunciara realizar, por iniciativa própria, investigações detalhadas de suas práticas de direitos humanos (LE BLANC, 1977, p. 95)²³.

Ainda na reunião de 1965, decidiu-se enviar para apreciação do Conselho da OEA o projeto da Convenção Americana de Direitos Humanos que vinha sendo elaborado pelo Conselho Interamericano de Juristas desde 1959. Depois de consultar a CIDH, os países membros e outros órgãos especializados da OEA, o Conselho desta organização finalmente decidiu submetê-lo aos Estados durante a Conferência Especializada Interamericana de 1969, realizada em San José, Costa Rica, quando então o tratado que

²³ De modo similar, Schreiber (1970, p. 55) afirma que “Depois de cinco anos, muitos dos governos que tinham se oposto a esse poder em 1960 puderam aceitar praticamente o mesmo poder sem reservas. Vários fatores influenciaram essa evolução. Os governos americanos tinham cinco anos de evidências da prudência da Comissão diante de si. Embora a Comissão estivesse preparada para buscar informações sobre queixas relativas a qualquer país americano, ela havia dado publicidade detalhada apenas a casos em que os governos havia se recusado a cooperar com ela. Essa auto-restrição apagou muitos dos temores que haviam sido manifestados em 1960”. Nesse mesmo sentido, Dykmann (2008) argumenta que a elevação da CIDH a órgão principal da OEA, em 1967, se devia não só aos seus méritos, mas também porque ela não havia realizado qualquer intervenção nos assuntos dos maiores e mais importantes países até então. Ademais, a gravidade e sistematicidade das violações ainda não eram tão intensas como nas duas décadas seguintes, o que fazia com que o tema dos direitos humanos não gerasse ainda tanta sensibilidade e resistências dos Estados, fator que também ajudaria a explicar a aprovação do mecanismo de petições individuais.

também previa a criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos foi finalmente adotado²⁴.

Pouco antes disso, em 1967, a aprovação do Protocolo de Buenos Aires foi responsável por uma reforma estrutural da OEA, elevando o status da CIDH de entidade autônoma para um órgão principal dessa organização, uma mudança que lhe dava uma base legal e um status mais preciso dentro do sistema interamericano (DAVIDSON, 1997, pp. 20-21; DYKMANN, 2008, p. 63). Até então, a base legal de criação e sustentação da CIDH estava ancorada apenas nas Resoluções Ministeriais de 1959 e 1965, o que permitia que uma mera nova resolução pudesse ocasionar a sua dissolução. Contudo, a partir de 1970, ano de entrada em vigor do Protocolo de Buenos Aires, a extinção da CIDH só poderia ser efetuada por meio de uma mudança da própria Carta da OEA (CERNA, 1998, p. 68; DYKMANN, 2008, p. 63), o que lhe assegurava uma maior garantia de sobrevivência institucional.

Relutância e silêncio iniciais da CIDH.

Ainda que a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Convenção Americana de Direitos Humanos tenham entrado em vigor apenas em 1979, após a Conferência Especializada Interamericana, de 1969, estruturava-se em grande medida o arranjo institucional atual do sistema interamericano, cujo funcionamento desde então pode ser classificado em diferentes fases. Se, nos seus dez primeiros anos de existência (1959-1969), sua atuação foi caracterizada por um perfil baixo, ao que se somava ainda o fato de que as prioridades e atividades da CIDH eram muitas vezes ditadas pela lógica da Guerra Fria e agenda dos Estados Unidos, a partir de 1973 a CIDH se notabilizaria pela realização de visitas *in loco* e publicação de relatórios críticos em face das ditaduras do Cone Sul, contando com o apoio do governo Carter. Posteriormente, nos anos 1980, seu foco de atenção se direcionaria para os conflitos armados da América Central, e ao final da década, com a

²⁴ Apenas o Brasil e Argentina se opuseram explicitamente contra a convenção, argumentando que os Pactos de Direitos Humanos aprovados nessa mesma época pelas Nações Unidas deveriam ter proeminência sobre iniciativas regionais (QUIROGA, 1988, p. 96; GOLDMAN, 2007, pp. 119-120).

redemocratização dos países latino-americanos, o sistema de casos e petições individuais passaria a receber cada vez mais sua atenção, resultando assim em um número crescente de sentenças condenatórias emitidas pela Corte Interamericana.

Nesse sentido, vários autores oferecem periodizações sobre o comportamento do sistema interamericano nas últimas décadas, ressaltando seus focos de ação, as suas mudanças de prioridades e os distintos mecanismos de proteção dos direitos humanos utilizados ao longo do tempo. Como bem lembram Farer (1997), Goldman (2007, 2009) e Dykmann (2003, 2008), a CIDH teve um nascimento relativamente obscuro e sem muita projeção, com um perfil baixo e pouco efetivo de atuação de 1960 até meados dos anos 1970, pontuado, contudo, por momentos de maior destaque, como quando da visita *in loco* à República Dominicana, em 1965, e da mediação do conflito entre Honduras e El Salvador, em 1969. Segundo Dykmann (2008, p. 109), “A correspondência disponível da CIDH antes de 1973 consiste principalmente de notas diplomáticas bem educadas e de cartas cordiais e não inclui muitos itens controversos”.

Ainda nesse período, a influência e peso da política anticomunista norte-americana dentro da OEA também se viram refletidos nos trabalhos da CIDH, e “portanto não é de surpreender que a situação dos direitos humanos em Cuba fosse uma das primeiras prioridades para a Comissão” (GOLDMAN, 2007, p. 126), resultando em relatórios específicos sobre o país em 1962, 1963 e 1967. Alguns anos depois, em 1970, a presença e força do discurso anti-subversivo ficariam patentes novamente, já que a CIDH mencionava o terrorismo das organizações de esquerda como a principal ameaça aos direitos humanos nas Américas. Segundo o informe anual da CIDH desse ano:

A forma mais ostensiva de tal violência tem como expressão o terrorismo, delinquência massiva que tende a instaurar um clima de insegurança e angústia, com o pretexto de conquistar níveis mais altos de justiça social em favor das classes menos favorecidas (CIDH, 1970)²⁵.

²⁵No entanto, nos anos seguintes, e em especial já em 1973, a Comissão reconheceria em seus relatórios anuais que graves violações haviam sido cometidas pelos Estados em suas

Além do regime cubano e de Honduras, El Salvador e da República Dominicana, a CIDH também dedicou maior atenção nessa fase à situação dos direitos humanos no Haiti, Guatemala, Paraguai e Brasil. No que se refere especificamente ao caso brasileiro, Dykmann (2008, p. 160) argumenta que, no início dos anos 1970, “a CIDH tentou elevar, sem sucesso, os abusos brasileiros de direitos humanos na agenda da organização, mas fracassou devido a uma disputa interna de poder dentro da organização”. Diferentemente do que ocorreria com o caso chileno alguns anos depois, a CIDH foi incapaz de pressionar com o êxito o Estado brasileiro e dar visibilidade aos casos de violações da ditadura militar brasileira, os quais foram ignorados pela Assembleia Geral da OEA de 1974 (DYKMANN, 2008, p. 217; BERNARDI, 2018).

De modo similar, a repressão do Estado mexicano contra o movimento estudantil em 1968 também não foi abordada pela CIDH e havia então nesse período, tal como ocorria com o Brasil, um aparente “acordo de cavalheiros” que impedia a realização de relatórios críticos e controversos a respeito desses dois maiores países latino-americanos em razão da sua importância para os Estados Unidos na luta anticomunista (DYKMANN, 2008, pp. 160-161; 217). Por fim, ainda nessa fase, observa-se a vigência de outro acordo informal, qual seja o de que os relatórios da CIDH não seriam discutidos nas sessões dos principais órgãos políticos da OEA. Como consequência, até meados dos anos 1970, a CIDH era ignorada pela Secretaria Geral e também pelo Conselho Permanente e Assembleia Geral da OEA (DYKMANN, 2008, p. 201), e só a partir de 1976 ela seria convidada a apresentar seus relatórios ante a Assembleia Geral (DYKMANN, 2008, p. 201)²⁶.

Assim, em suma, até meados da década de 1970:

campanhas contra “terroristas” e guerrilhas, afirmando a necessidade de proteção dos direitos fundamentais mesmo durante estados de sítio e de exceção, com o que se opunha ao argumento dos regimes autoritários de que o uso da força e ocorrência das violações eram um mal necessário, dadas as circunstâncias de enfrentamento com grupos opositores (DYKMANN, 2008, pp. 121-124).

²⁶ A esse respeito, Morales (2012) também afirma que “não foi senão depois de 1976 que a Assembleia Geral da OEA começou a adotar resoluções sobre o Relatório Anual da CIDH que fossem para além do estritamente protocolar e que entrassem explicitamente em algumas matérias de tais informes” (MORALES, 2012, pp. 48-49).

o trabalho da Comissão – exceto nos casos da República Dominicana, Cuba e da guerra entre El Salvador e Honduras – estava mais limitado a áreas como educação, distribuição de informação sobre direitos humanos e elaboração de distinguidas doutrinas de direitos humanos. É justo dizer que essa era a intenção dos Estados-membro da OEA em 1959 quando eles concordaram com uma instituição para promover os direitos humanos (DYKMANN, 2008, pp. 107-8).

Estratégia das visitas *in loco*: visibilidade e prestígio da CIDH.

Foi somente com os golpes militares no Uruguai e depois no Chile, em inícios dos anos 1970, que a CIDH foi inundada por uma profusão de casos, os quais ela não era capaz de processar devido tanto à questão do volume excessivo de queixas quanto à falta de cooperação e resposta dos governos às críticas. A maioria dos regimes democráticos latino-americanos deu lugar nessa época a governos ditatoriais militares, o que levou à expansão e prevalência da doutrina de segurança nacional e do terrorismo de Estado no hemisfério. Diferentemente do sistema europeu de direitos humanos, que, durante a maior parte do seu funcionamento, lidou com governos democráticos e questões como direito à privacidade e liberdade de expressão, o SIDH desde muito cedo se confrontou com um contexto regional no qual a regra eram as ditaduras militares, a repressão violenta contra grupos de oposição e a falta de independência dos Judiciários locais. Como resultado, “questões de direitos humanos nas Américas frequentemente diziam respeito a violações de direitos humanos maciças, em oposição àquelas mais comuns” (HARRIS, 1998, p.2), incluindo casos de desaparecimentos forçados, massacres, torturas, estupros, detenções arbitrárias e execuções extrajudiciais.

Nesse contexto, a CIDH tomou então a decisão de investir seus recursos na elaboração de relatórios sobre as condições gerais dos direitos humanos dos países violadores, os quais eram feitos a partir de visitas *in loco* e em detrimento do sistema de casos individuais, já que, no entendimento da CIDH, dada a irresponsabilidade dos governos autoritários, não fazia muito sentido apostar no desenvolvimento desse mecanismo quase-judicial, uma vez que “quando a Comissão abria casos, muitos governos negavam os fatos ou

simplesmente se recusavam a cooperar com a Comissão ao ignorar seus pedidos de informação” (GOLDMAN, 2009, p. 874). Como resultado, a CIDH com frequência não conseguia prosseguir com as investigações necessárias, de modo que os obstáculos práticos para o seu curso devido tornavam esses esforços praticamente irrelevantes ou extremamente custosos²⁷. Além disso, a equipe profissional da CIDH sempre foi reduzida e mesmo durante o seu ápice não conseguiria processar os milhares de casos sem a cooperação dos governos.

Assim, a CIDH descobriu muito rapidamente que o mero exame e processamento de petições e queixas individuais não eram adequados frente ao contexto regional, marcado pela abrangência e persistência de graves e massivas violações de direitos humanos. A emissão, pela CIDH, de uma decisão quase-judicial, apontando que a conduta dos Estados era inapropriada, não gerava maior significado e impacto, já que os governos estavam plenamente conscientes de que suas ações violavam as normas internacionais de direitos humanos. Ademais, a atitude dos regimes militares era “de negação dos fatos e não, como geralmente ocorre no procedimento de petição individual, de disputar a interpretação da extensão e do escopo de um direito e/ou de sua aplicação aos fatos de um caso particular” (QUIROGA, 1998, p. 117), o que novamente esvaziava o sistema de casos de qualquer transcendência maior.

Inaugurava-se, portanto, uma nova fase de atuação do sistema interamericano, marcada pela publicação de relatórios gerais sobre a situação dos direitos humanos dos países e realização de visitas *in loco*, a qual se estenderia até finais da década de 1980, quando então o sistema de casos e o processo de construção de uma jurisprudência de direitos humanos passariam finalmente a ser a prioridade do sistema interamericano. Nesse período se destacam, em especial, os relatórios produzidos sobre o Chile (1974, 1976 e 1977), Paraguai (1978), Uruguai (1978) e Argentina (1980). Vários deles foram

²⁷ Segundo Morales (2012), “muitos dos Estados contra os quais se apresentavam denúncias individuais não participavam da tramitação dos casos, i.e., não respondiam as denúncias e não enviavam resposta alguma aos requerimentos da Comissão, ou então o faziam de maneira sumária, sem entrar a fundo nas alegações e sem apresentar provas ilibatórias” (MORALES, 2012, p. 30).

resultado das visitas *in loco* da CIDH, como no caso chileno, em 1974, e argentino, em 1980, enquanto que os outros foram realizados por iniciativa própria da Comissão a despeito da negativa dos governos para que a CIDH pudesse ingressar nos países. Tais atividades transformaram a CIDH em um grande órgão acusatório (FARER, 1997), aumentando de maneira decisiva sua credibilidade, visibilidade e prestígio²⁸. De acordo com Quiroga (1990):

Dado que os recursos financeiros e humanos eram limitados, a Comissão concentrou todos os seus esforços no exame da situação geral de direitos humanos em cada país. O exame de casos individuais claramente assumiu um papel secundário. A Comissão parecia processá-los apenas porque tinha o dever de fazê-lo e não por conta de uma convicção de que sua intervenção fosse ser útil. Afinal de contas, o procedimento especial de casos individuais não aumentava as possibilidades de reparação às vítimas, e a Comissão poderia tentar resolver os casos através do exame da situação geral dos direitos humanos no país. Em resumo, a Comissão era o único garante dos direitos humanos em um continente repleto de violações sistemáticas e massivas, e a Comissão era parte de uma organização internacional para a qual os direitos humanos definitivamente não eram a primeira prioridade, e esses fatos deixaram uma marca sobre a maneira como a Comissão encarava a sua tarefa. Aparentemente, a Comissão via-se mais como um órgão internacional com uma tarefa altamente política a desempenhar do que como um corpo técnico cuja tarefa principal era participar da primeira fase de supervisão quase-judicial da observância dos direitos humanos (QUIROGA, 1990, pp. 442-443).

De modo similar, Farer (1997) também comenta o cálculo subjacente à decisão da CIDH de privilegiar a produção de relatórios gerais e realização de visitas *in loco* frente ao avanço de regimes autoritários irresponsivos na região. Segundo o autor:

Com boa parte do hemisfério convulsionado sob um reino de terror, a maioria da Comissão concluiu investir, sem qualquer decisão formal, quase todos os seus recursos em relatórios sobre as condições gerais de direitos humanos em vários países. Casos acumulados de um país serviriam como uma base para escolher o alvo da investigação geral e como uma forma de ajuda para estruturar

²⁸ Assim, se “[a]té meados dos anos setenta (...) a Comissão e seus relatórios eram ignorados de maneira crônica pelos principais órgãos políticos da organização (...) desde 1973, a CIDH rapidamente se converteu na instituição mais controversa dentro da OEA. A ação da Comissão frente ao golpe no Chile em 1973 e as violações de direitos humanos relatadas a respeito do governo Pinochet ajudaram a CIDH a fazer sua voz ser ouvida” (DYKMANN, 2008, p. 145).

observações *in loco* onde os governos as permitissem (FARER, 1997, pp. 529-530)²⁹.

Na década de 1980, a agenda da CIDH se direcionou para os conflitos centro-americanos, e já desde o final dos anos setenta começaram a se realizar visitas *in loco* e relatórios sobre os casos do Panamá, El Salvador, Haiti, Nicarágua e Guatemala. Porém, em razão da politização das guerras civis na América Central, da crise da dívida na região e do recrudescimento do conflito da Guerra Fria causado pelo governo do presidente norte-americano Ronald Reagan, a CIDH perdeu influência, projeção e importância, assim como a OEA em seu conjunto (DYKMANN, 2003; 2008). Segundo Dykmann:

Ainda que a CIDH não tenha sofrido cortes financeiros drásticos, a marginalização da organização pelo novo governo norte-americano, em geral, teve consequências negativas. Como resultado, a Comissão não pôde repetir os reconhecidos êxitos da sua fase proeminente (entre 1977 e 1981) durante as sangrentas guerras civis na América Central (DYKMANN, 2003, p. 146).

Mudança de rota: o sistema de casos e petições individuais na agenda da CIDH.

No final dos anos oitenta, a redemocratização dos países latino-americanos antes submetidos a ditaduras militares foi acompanhada de avanços concretos na consecução de soluções negociadas para as guerras civis na América Central. Como consequência disso, a extensão e a gravidade

²⁹ Em outro trecho, Farer argumenta que “A Comissão poderia ter se concentrado nos casos individuais, perseguindo de maneira fútil, mas respeitável, um rastro de papel sem fim com as queixas das vítimas e negações oficiais, e publicando ocasionalmente como “relatórios” meras coleções das congratulatórias e não menos imaginativas auto-avaliações enviadas a seus escritórios de Washington por um ou outro governo. Em vez disso, ela se converteu em uma agência acusatória, um tipo de “Grande Júri Hemisférico”, tomando de assalto a América Latina para coletar evidências de graves crimes e delitos e mobilizá-los em listas de acusação destinadas aos órgãos políticos da OEA e ao tribunal da opinião pública” (FARER, 1997, pp. 511-512). Ainda a esse respeito, Harris (1998, p. 20) também afirma que “Frente a maciças violações de direitos humanos cometidas por regimes militares que dificilmente estariam dispostos a responder a decisões contrárias a eles (...), a Comissão priorizou a necessidade de estabelecer e publicar o que estava acontecendo e de procurar a mudança por meio de negociação e possivelmente pressão através da Assembleia Geral da OEA, em vez de fazer isso por meio de decisões adversariais dos casos peticionados. Conseqüentemente, a Comissão focou-se em visitar os Estados e dialogar com governos, e na publicação de relatórios sobre países e na sua apresentação à Assembleia Geral para debate”.

das violações de direitos humanos no hemisfério decresceram consideravelmente, ao que se somou ainda um aumento substantivo do número de petições dirigidas à Comissão buscando reparação tanto para as violações cometidas no passado de violência política quanto para abusos referentes a uma vasta gama de novas temáticas, como questões sociais, de gênero e de direitos de povos indígenas, as quais tradicionalmente não haviam merecido maior atenção do sistema interamericano.

Com o término da pior fase do terrorismo de Estado e das confrontações armadas, esse considerável incremento das queixas evidenciava a existência de um processo de emergência e proliferação de diferentes organizações não governamentais (ONGs) de direitos humanos nos distintos países latino-americanos (HADDAD, 2018; ENGSTROM; LOW, 2019). Nesse novo contexto político, a CIDH decidiu finalmente priorizar o sistema de casos e petições individuais. Ademais, nas décadas de 1990 e dos anos 2000, as Relatorias de direitos e grupos específicos ganharam maior destaque e proeminência dentro das atividades da CIDH, e nesse mesmo período novos tratados e protocolos adicionais de direitos humanos, complementares à CADH, foram firmados no âmbito da OEA, bem como resoluções e declarações que afirmavam a necessidade de respeito e promoção da democracia representativa na região (cf. GOLDMAN, 2009)³⁰. Finalmente, a Comissão passou a dedicar também crescentes recursos e tempo para a realização de audiências temáticas e soluções amistosas, ademais da análise e concessão de medidas de urgência, no que foi acompanhada pela Corte IDH (CAVALLARO ET AL., 2019).

Segundo Farer (1997), o fim do estado de emergência na América Latina e a maior importância e destaque dos grupos de direitos humanos, os quais vinham se constituindo desde meados dos anos 1970, ofereceram duas razões para que a CIDH adotasse essa nova posição. Por um lado, ainda que algumas das ONGs tivessem até mais recursos e expertise que a própria Comissão para atividades de investigação, a CIDH compreendeu, nesse novo contexto, a importância do seu papel específico, negado às ONGs, “qual seja construir um corpo de doutrina interpretando a Declaração Americana e a Convenção

³⁰ A esse respeito, destacam-se o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano (1991), a Resolução 1080 (1991), os protocolos de Washington (1992) e Manágua (1993) e a Carta Democrática Interamericana, de 2001.

Interamericana de Direitos Humanos” (FARER, 1997, p. 543). Se no passado o objetivo havia sido denunciar publicamente as violações que ocorriam no âmbito interno dos países, essa função poderia agora ser desempenhada pelas ONGs, de tal modo que o sistema interamericano poderia investir mais recursos e atenção para o sistema de casos. Nesse sentido, frente à pressão crescente de alguns governos, mas sobretudo em razão das cobranças oriundas das ONGs, de advogados de direitos humanos e da própria Corte, a CIDH entendeu que havia chegado o momento de consolidar, finalmente, uma jurisprudência nos distintos temas de direitos humanos.

Por outro lado, se nas décadas anteriores os regimes autoritários possuíam políticas sistemáticas de violação dos direitos humanos, era de se esperar que o novo contexto democrático na região aumentasse as chances de que os Estados assumissem posturas mais cooperativas frente ao sistema interamericano, incrementando assim a viabilidade e impacto potencial do seu mecanismo de casos e petições individuais. Se antes prevalecia a simples e mera negação dos acontecimentos das denúncias, acompanhada frequentemente da desqualificação da legitimidade da CIDH, a nova realidade política poderia impulsionar um novo tipo de comportamento de diálogo legal dos Estados com o sistema, a partir do qual os governos disputariam a interpretação dos fatos bem como o sentido e alcance dos direitos violados dentro dos marcos procedimentais formalmente previstos.

Além disso, como reflexo dos processos de transição democrática, “a Comissão naturalmente começou a receber mais casos da área de fronteira acinzentada em que a autoridade do Estado de promover o interesse geral colide com direitos individuais” (FARER, 1997, p. 543), ademais de violações relacionadas a problemas políticos e socioeconômicos estruturais. Embora as violações não fossem mais o resultado de políticas de Estado deliberadas, ficou claro que “muitos países padeciam de profundas deficiências estruturais e problemas endêmicos, como violência policial, discriminação racial e de outros tipos, exclusão de grupos vulneráveis de uma participação significativa na política, e a ineficiência, corrupção ou debilidade do poder judicial” (GOLDMAN, 2009, p. 875). Novamente a interpretação oficial das instâncias do sistema interamericano frente a essas temáticas se tornava necessária, pois se, no

passado, esse exercício dispunha de pouco impacto efetivo, agora ele poderia contribuir para o avanço e consolidação democrática na região.

Isso não significou, porém, que a realização de visitas *in loco* tenha sido abandonada nos anos 1990 e 2000. Elas continuaram a ocorrer frente aos casos entendidos pela CIDH como mais graves, especialmente no que se referia à Guatemala, Haiti, Colômbia e Peru, mas envolvendo em geral apenas o membro da Comissão responsável pelos países específicos em questão e parte do seu *staff*, diferentemente assim das visitas *in loco* do passado, nas quais havia uma maior participação da CIDH como um todo.

Rixas e desconfianças: as relações entre a CIDH e a Corte IDH.

Ainda que as petições individuais tenham adquirido proeminência desde finais dos anos 1980, inicialmente prevaleceu uma postura de indiferença e de falta de interlocução da CIDH em face da Corte IDH, o que provocou dificuldades, demoras e entraves para a operação do mecanismo judicial de processamento de casos dentro do sistema interamericano. Por quase vinte anos, de 1960 até 1979, ano em que a Corte Interamericana começou a funcionar como resultado da entrada em vigor da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 1978, a CIDH havia sido a única instituição de promoção e proteção do sistema regional de direitos humanos. Assim, diante da criação do novo tribunal, as suas primeiras reações foram marcadas por certa desconfiança e distanciamento, e se passaram sete anos desde a criação da Corte até que a CIDH finalmente lhe enviasse os primeiros casos contenciosos, em 1986, contra Honduras, relativos aos desaparecimentos forçados de Manfredo Velásquez Rodríguez, Saúl Godínez Cruz, Francisco Fairén Garbi e Yolanda Solís Corrales³¹.

³¹ Como bem recordam Cavallaro e Brewer (2008, p. 780), “Durante praticamente a primeira década de sua existência, a Corte emitiu apenas opiniões consultivas, já que a Comissão fracassou em lhe enviar um único caso contencioso até 1986”. Porém, mesmo no que dizia respeito às opiniões consultivas, “a Comissão esperou três anos antes de requerer uma opinião da Corte” (QUIROGA, 1990, p. 449). Além desses problemas de relacionamento com a CIDH, a Corte Interamericana também enfrentou resistências de vários Estados latino-americanos que então passavam por regimes militares. Segundo Buergenthal, em 1979, durante a Assembleia Geral da OEA realizada em La Paz, discutiu-se o orçamento do novo tribunal e foi apresentado ainda um projeto de Estatuto para Corte, cujos primeiros juízes haviam sido eleitos pouco

Dois anos depois, em 1988, a Corte Interamericana finalmente emitiria sua primeira sentença condenatória, referente ao caso Velásquez Rodríguez. Ela teve grande impacto e transcendência para a constituição de sua jurisprudência sobre o tema da justiça de transição ao estipular a obrigação dos Estados de cumprir os direitos à verdade, justiça e reparação em casos de graves e massivas violações de direitos humanos. Tratava-se da primeira vez em que um caso de desaparecimento forçado havia sido analisado por um tribunal internacional, mas apesar de seu caráter paradigmático dentro do sistema interamericano e do direito internacional dos direitos humanos, de modo mais geral, “o caso Velásquez Rodríguez ingressou na Corte por acidente” (DYKMANN, 2008, p. 346), em mais uma clara demonstração da desconfiança da CIDH frente à Corte IDH. Segundo Dykmann (2008, p. 346-347):

Aparentemente o Secretariado da CIDH enviou um caso aleatoriamente para a Corte – mais um gesto simbólico de cooperação entre os dois órgãos do que qualquer outra coisa. Os juízes da Corte, entretanto, aproveitaram-se dos arquivos desordenados e eventualmente alcançaram um grande avanço no direito internacional dos direitos humanos.

A relutância inicial da CIDH de enviar petições à Corte era especialmente problemática, já que essa era a única via por meio da qual o tribunal poderia receber e tramitar os casos, e, nesse sentido, o encaminhamento acidental das primeiras queixas sobre Honduras ilustrava de maneira clara as tensões que permeavam as relações entre essas duas organizações na década de 1980³². De acordo com Buergenthal (2005), em

tempo antes. Naquela ocasião, “a Assembleia estava dominada por Estados fortemente contrários a instituições regionais com poder de proteger os direitos humanos, e eles prontamente conseguiram bloquear nossos esforços de fortalecer a Corte, incluindo uma proposta de uma Corte de tempo integral” (BUERGENTHAL, 2005, p. 262). Além disso, durante a reunião, nem sequer foi aprovado um orçamento para a Corte, cujas atividades só puderam se desenvolver graças à assistência financeira do governo da Costa Rica e de um fundo de emergência da OEA (BUERGENTHAL, 2005, p. 263).

³² Além da CIDH, os Estados também estão facultados a enviar casos para a Corte Interamericana, mas historicamente isso nunca ocorreu, com exceção da Costa Rica que, em 1981, apresentou uma queixa contra si mesma a respeito do caso de Viviana Gallardo, uma presa supostamente assassinada por um guarda da penitenciária em que se encontrava. Porém, como o caso não havia sido analisado previamente pela CIDH, a Corte recusou-se a processá-lo e a questão foi encaminhada para a Comissão que, no entanto, após quase dois

1985, um ano antes, portanto, do envio dos casos de desaparecimentos forçados de Honduras, a frustração da Corte com a CIDH havia atingido seu ápice com o caso Schmidt, o que pode ajudar a explicar o envio, no ano seguinte, dos casos hondurenhos a fim de dissipar as tensões então acumuladas entre os dois organismos.

Stephen Schmidt, um jornalista norte-americano que vivia na Costa Rica, havia enviado anos antes uma petição à Comissão na qual argumentava que o direito à liberdade de expressão consagrado na Convenção Americana de Direitos Humanos era violado por uma lei costa-riquenha que limitava o exercício e prática do jornalismo apenas aos filiados à Associação Nacional de Jornalismo do país (QUIROGA, 1990, p. 452; BUERGENTHAL, 2005, pp. 266-269). No entanto, em 1984, a CIDH decidiu que a lei era legítima e o caso foi encerrado. Meses depois, frente à pressão da Associação Interamericana de Imprensa, o novo presidente da Costa Rica pediu à Corte Interamericana que emitisse uma opinião consultiva sobre o caso e, assim, em 1985, opondo-se à CIDH, a Corte pronunciou-se no sentido de que a lei em questão violava o artigo 13 da Convenção Americana. Além disso, a Corte se aproveitou dessa oportunidade para lamentar o fato de que a CIDH não lhe tivesse enviado o caso, manifestando seu desconforto e frustração (BUERGENTHAL, 2005, p. 268).

Segundo a Corte:

Embora a Convenção não especifique sob quais circunstâncias um caso deve ser enviado à Corte pela Comissão, está implícito na função que a Convenção aloca para a Comissão e para a Corte que certos casos deveriam ser enviados pela anterior para a Corte (...) O Caso Schmidt claramente se encaixa nessa categoria. As controversas questões legais que ele levanta não foram previamente consideradas pela Corte; os procedimentos domésticos na Costa Rica produziram decisões judiciais conflitantes; a própria Comissão

anos de investigação, decidiu que o caso era inadmissível, impossibilitando assim que a Corte pudesse analisá-lo como o primeiro caso de sua história (cf. QUIROGA, 1990, pp. 449-451). Tal relutância dos Estados de encaminhar casos à Corte tem motivações políticas vinculadas à norma de não-intervenção, já que o Estado denunciado poderia acusar o denunciante de uma intromissão indevida em seus assuntos internos. Assim, como resultado, a Corte dependia – e ainda depende – da CIDH para receber casos, e ainda que a Comissão não percebesse, “o [seu] fracasso de utilizar a Corte minava não só a efetividade da Corte, mas também a sua própria habilidade de executar os direitos que a Convenção garantia” (BUERGENTHAL, 2005, p.269).

não foi capaz de chegar a uma decisão unânime sobre as questões legais relevantes; e o seu tópico é um assunto de especial importância para o hemisfério porque vários Estados adotaram leis similares àquela da Costa Rica (CORTE IDH, 1985)³³.

Um ano depois desta crítica pública, em 1986, a CIDH finalmente enviou os primeiros casos contenciosos à Corte, referentes aos desaparecimentos forçados em Honduras, entre os quais se encontrava o de Velásquez Rodríguez. A respeito das causas dessa postura da CIDH, de demora excessiva para o envio de casos à Corte, Dykmann (2008) afirma que:

Principalmente em razão de invejas pessoais e preocupações institucionais, a comunicação entre a Corte e a Comissão era oficialmente educada, mas não substancial – alguns observadores faziam referência a “tensões”. Alguns [integrantes] da Comissão temiam que a Corte competisse com a CIDH no seu título de ‘campeã dos direitos humanos’ no hemisfério e pareciam duvidar da dedicação real dos juízes para com a causa dos direitos humanos (DYKMANN, 2008, p. 346).

De modo similar, Buergenthal (2005, p. 269), juiz da Corte Interamericana desde seu estabelecimento até 1991, afirma que “por uma série de razões, incluindo sem dúvida a rivalidade institucional, a Comissão perdeu muitas oportunidades de enviar casos à Corte”. Ademais, durante muito tempo fracassaram todas as discussões informais entabuladas entre a Comissão e a Corte com a finalidade de desenvolver estratégias para o envio de casos.

Farer (1997, p. 544), por sua vez, argumenta que a indiferença, quando não relutância, da Comissão em enviar casos à Corte devia-se a duas causas principais. Por um lado, alguns membros da Comissão temiam que a Corte fosse utilizada pelos Estados como uma manobra protelatória e um canal para o seu desprestígio, o que moderou o interesse da CIDH de aumentar a projeção e perfil da Corte. Se até então a CIDH havia sido a única intérprete das normas de direitos humanos do sistema regional, os Estados poderiam

³³Para Quiroga (1990, p. 453), “Ao não enviar o caso à Corte, a Comissão perdeu uma oportunidade de ter uma interpretação oficial e impositiva sobre um direito humano importante da Convenção e criou uma situação embaraçosa de ter duas opiniões contraditórias sobre o mesmo assunto: o relatório da Comissão e a opinião consultiva da Corte”.

agora demandar que a Comissão buscasse a opinião consultiva da Corte nos mais diversos assuntos antes de tomar qualquer decisão, com o que poderiam então dificultar suas ações, atrasar o processamento das denúncias e desafiar sua autoridade e legitimidade, diminuindo assim a sua importância e tornando seu trabalho mais ineficaz e custoso.

Por outro lado, entretanto, ainda segundo o autor, “o maior inibidor [do envio de casos] era a ênfase continuada nos relatórios; e portanto [o problema] era em parte uma questão de tempo e recursos limitados” (FARER, 1997, p. 544). A ênfase na produção de relatórios sobre a situação geral dos direitos humanos em certos países impedia a CIDH de tramitar de maneira exaustiva a maioria dos casos, já que a realização de audiências formais bem como a operacionalização de outros procedimentos impunha “grandes demandas para uma equipe muito mal preparada para lhes fazer frente, sem mencionar as demandas sobre os membros da Comissão, que exerciam a função em seu tempo livre” (FARER, 1997, p. 544)³⁴. No entanto, a despeito de todos esses problemas, “pressionada por comentadores, advogados e governos, a Comissão começou gradualmente a se mover na direção de uma existência mais orientada para os casos, gerando correspondentemente muito mais trabalho para a Corte” (FARER, 1997, p. 544).

Formalização de práticas e procedimentos internos da CIDH.

A trajetória da CIDH em direção a essa sua nova etapa de atuação, mais centrada no sistema de casos, não esteve isenta de tensões, já que, para além da distância inicial frente à Corte, foi necessário ainda alterar várias das práticas organizacionais internas da Comissão. A respeito desse processo, Morales (2012) argumenta que, para lidar com as violações massivas e sistemáticas cometidas na região, como os desaparecimentos forçados, a CIDH havia estabelecido, nas décadas anteriores, métodos de trabalho específicos que, embora tivessem atraído visibilidade e legitimidade para seus

³⁴ Ainda a respeito das resistências da CIDH de enviar casos à Corte nesse período, cf. Frost (1992). Nesse artigo, a autora entrevistou uma série de juízes desse tribunal, perguntando-lhes quais seriam, na sua visão, as causas para tal comportamento.

posicionamentos naquele contexto, constrangiam e dificultavam sua atuação nessa nova fase política do hemisfério. Segundo o autor:

acostumada a tramitar os casos sem intervenção estatal, a Comissão adotou uma série de práticas muito discricionais. Em termos gerais, (...) com exceção dos passos da tramitação aos quais a Convenção Americana obrigava (que são escassos), a CIDH não seguia parâmetros uniformes nos casos que admitia. Já de partida, a Comissão costumava reservar-se a abertura formal do caso. Na prática, isso significava que, uma vez recebida uma denúncia, podia não haver reação alguma da CIDH, especialmente se não a considerava relevante, sem sequer atribuir um número ou abrir um expediente formal do caso. Esse tipo de situação às vezes se dilatava durante anos. A Comissão também manejava com muita discricionariedade os tempos da tramitação, impulsionando os casos com uma velocidade completamente variável. Igualmente, e sem prejuízo de que as denúncias tendessem a se concentrar em maior medida mais em alguns países do que em outros, havia Estado a respeito dos quais a CIDH praticamente não impulsionava nenhum caso ou apenas uns poucos (MORALES, 2012, p. 38).

Assim, a discricionariedade e falta de padronização dos procedimentos e critérios da CIDH começaram a atrair críticas crescentes, tanto dos Estados quanto dos usuários do sistema. Havia, nesse sentido, “um marco de informalidade e indefinição, sem regras claras” (MORALES, 2012, p. 85), sobretudo no que dizia respeito à prática da CIDH, comum até os anos 1990, de não dar início ao trâmite de muitas petições recebidas. De acordo com Morales (2012, p. 86), muitos dos peticionários consideravam que essa postura não só desrespeitava a Convenção, mas também criava um desequilíbrio em favor dos Estados denunciados, de tal modo que passaram a pressionar a CIDH para que a abertura e processamento dos casos fossem feitos de maneira automática e imediata após o recebimento das queixas e petições, o que ocorreria a partir de meados dos anos noventa³⁵.

Em um discurso oficial de abertura das sessões da Comissão de 1997, Claudio Grossman, então presidente da CIDH e responsável pela implantação

³⁵ Segundo Morales (2012, p. 86), argumentava-se então que “o fato de abrir um caso de modo algum supunha um pronunciamento antecipado sobre a admissibilidade do mesmo. Uma coisa era a abertura e atribuição de um número ao caso, o que devia ser automático e imediato, e outra completamente distinta era o pronunciamento da Comissão sobre sua admissibilidade, que podia ser favorável ou desfavorável para os peticionários”.

do sistema de registro de petições, apresenta de forma ilustrativa esses problemas e desafios organizacionais enfrentados pela Comissão nessa fase de transição para o sistema de casos, o qual requeria a criação de procedimentos, regras e práticas mais formais e previsíveis para lidar com as denúncias de violações. De acordo com ele:

No passado não havia uma sequência processual clara na tramitação dos casos de acordo com o assinalado pela Convenção Americana ou pelo Regulamento da CIDH: as petições que eram apresentadas por indivíduos ou grupos de indivíduos eram tramitadas com grande flexibilidade; a admissibilidade não era estabelecida no início da tramitação; a solução amistosa dos casos era requerida em todos eles. A Comissão tampouco havia explicitado o critério ou os critérios utilizados pela Comissão Interamericana para enviar casos à Corte. A jurisprudência dos órgãos do sistema era muito incipiente; não dava conta claramente dos critérios que tinham os órgãos para decidir um caso determinado. Finalmente, havia um escasso desenvolvimento das medidas preventivas dirigidas a evitar a violação de direitos humanos. Tudo isso não deve ser visto como falências do sistema, mas como o resultado de situações históricas, no marco de violações massivas e sistemáticas dos direitos humanos. Com esse contexto era preciso ter aproximações muito flexíveis e rápidas que não necessitavam do que podiam ser consideradas com boas razões como “tecnicismos jurídicos”. Hoje em dia, num contexto diferente de transformações democráticas, a Comissão entrou em um processo de revisão que está presidido pela necessidade de juridicizar e legalizar seus procedimentos. (...) A Comissão não tinha um registro de petições no passado. Como Presidente da CIDH solicitei ao Embaixador Taiana, Secretário Executivo, iniciar tal registro. Quero agradecer-lhe a energia e eficiência com que deu início ao mesmo, o que ademais de dar certeza jurídica a petionários e governos nos permite contar com estatísticas adequadas (GROSSMAN, 1997).

Em 2001, uma reforma do Regulamento da CIDH coroaria, por fim, essas mudanças, concedendo maior clareza para o trâmite de casos para a Corte. Até esse ano, a CIDH possuía plena autonomia para decidir quais casos seriam submetidos à jurisdição contenciosa da Corte, e muito embora tivesse decidido dar início à remissão de petições para esse tribunal em 1986, o número de casos enviados ao longo dos anos 1990 era ainda muito pequeno - entre 1989 e 2000 apenas 19 casos haviam chegado até a Corte. Porém, como bem recordam Cavallaro e Brewer (2008) e Morales (2012), desde a entrada em vigor do novo Regimento da Comissão, em 2001, a regra geral adotada

passou a ser a de submeter para a Corte todos aqueles casos em que os Estados não tenham cumprido satisfatoriamente o Informe de Mérito da CIDH, o que não só limitou a discricionariedade da Comissão para lidar com as petições, mas também provocou um aumento anual expressivo do número de casos remetidos à Corte, forçando-a a adotar, assim, reformas regimentais próprias para processar o novo montante de casos³⁶. Se entre 1989 e 2003 foram resolvidos apenas 40 casos, de 2004 a 2012 a Corte Interamericana pronunciou-se em 121 casos, os quais totalizavam 75,15% de toda a atividade contenciosa do tribunal desde o seu surgimento até aquela data.

Esse incremento dramático foi uma consequência do aumento de casos remetidos anualmente pela CIDH, que saltou de 2,36 casos enviados em média entre os anos de 1990 e 2000 para 12,41 casos no período de 2001 a 2012. Apesar disso, vale frisar que, do total de casos do sistema, até o final dos anos 2000, apenas aproximadamente 1% deles eram processados pela Comissão e analisados posteriormente pela Corte, resultando na emissão de sentença (DULITZKY, 2011, p. 139), o que revelava os limites estruturais do funcionamento e alcance do sistema³⁷, situação, aliás, que ainda persiste.

³⁶ Segundo Morales (2012, p. 106), “O Regimento de 2001 foi o primeiro a estabelecer pautas para a remissão de casos pela Comissão para a Corte. Assim, como regra geral, dispôs que quando um Estado não haja cumprido o Informe de Mérito da CIDH, esta enviará o caso à Corte. Para que em tais circunstâncias não se remita o caso (a exceção à regra), determinou-se como requisito uma resolução fundada da maioria absoluta dos membros da Comissão”. Além disso, ainda em 2001, uma reforma do regimento da Corte também alterou o litígio perante a Corte, aumentando os direitos de participação das vítimas frente ao tribunal. Segundo Huneeus (2011, n.34, p. 111), essa mudança “deu maior voz para as ONGs na definição da direção da jurisprudência interamericana”. A esse respeito, Morales (2012, p. 127) afirma que “A partir do Regulamento da Corte de 2001 e conforme, ademais, o Regulamento de 2010, as vítimas intervêm em cada um dos atos do processo no tribunal interamericano. Isso inclui apresentar os seus próprios escritos ao longo do processo, propor e interrogar testemunhas e peritos, intervir nas audiências orais etc. Sob o segundo dos regulamentos mencionados isso se viu reforçado, posto que são os advogados das vítimas que levam o peso principal nos aspectos assinalados, operando a Comissão já não como parte no caso, mas sim como representante do interesse público interamericano”.

³⁷ Além do incremento no número de casos remetidos para a Corte, houve também um aumento significativo do montante de petições recebidas pela CIDH. No entanto, Dulitzky (2011) observa que, diante de dificuldades financeiras e da crescente judicialização dos procedimentos da CIDH, houve uma diminuição da capacidade de processamento de casos pela Comissão, que pode ser causado tanto por atrasos de tramitação das petições em razão da falta de recursos como pela maior exigência de critérios e requisitos para admiti-los. Segundo o autor, “Entre 1997 e 2002, a Comissão recebeu 4.048 reclamações, e no período 2003-2008 ela recebeu 7.803 – um aumento de 92,76%. Entretanto, a CIDH iniciou o processamento de 718 petições no período 1997-2002 e 816 entre os anos 2003-2008, um aumento de apenas 14,44%” (DULITZKY, 2011, p. 134). Ademais da diminuição da capacidade de resolver os casos, os trâmites daqueles já instaurados são também demasiadamente lentos

Judicialização crescente e o cumprimento de decisões na mira da CIDH e da Corte IDH.

O importante crescimento do volume de casos e petições individuais no SIDH também gerou, por sua vez, em finais da década de 1990, uma maior preocupação tanto por parte da CIDH quanto da Corte com a questão do cumprimento de suas decisões. Além do novo procedimento de envio de casos para a Corte, a mudança de 2001 no Regimento da CIDH levou ainda à aplicação de medidas de monitoramento do cumprimento de suas recomendações, as quais incluem a competência para requisitar informações dos litigantes e realizar audiências com o objetivo de analisar a implementação, pelos Estados, dos seus pronunciamentos. Assim, desde 2001, os informes anuais da CIDH passaram a publicar um capítulo específico que “apresenta o status de cumprimento com suas recomendações em casos decididos e publicados durante os dois anos prévios” (GOLDMAN, 2009, p. 885), nos quais os distintos casos são classificados de acordo com três categorias: cumprimento total, cumprimento parcial e não cumprimento.

No que tange à Corte Interamericana, diferentemente do sistema europeu de direitos humanos, no qual a supervisão do cumprimento das sentenças da Corte Europeia está a cargo do Comitê de Ministros, os órgãos políticos da OEA não realizam nenhuma atividade de acompanhamento da implementação das sentenças do tribunal interamericano. Desse modo, em 1996, a Corte decidiu realizar por conta própria a tarefa de monitoramento do cumprimento de suas sentenças por meio de relatórios de seguimento dos casos, disponíveis digitalmente em sua página eletrônica desde o ano de 2001 (HAWKINS; JACOBY, 2010, pp. 47-48). A fim de produzir esses informes, a Corte pode realizar audiências e pedir aos representantes das vítimas, à CIDH e ao Estado em questão que relatem as ações tomadas pelas autoridades. Em seguida, com base nessas informações, ela então produz os relatórios de

– em média, entre 1996 e 2007, a CIDH levou 3,10 anos para terminar a fase de admissibilidade dos casos e outros 6,16 anos para publicar uma decisão final sobre o mérito das denúncias. Já a Corte, por sua vez, reduziu o tempo médio de tramitação dos casos, que passou de 40,5 meses sob o regimento de 1996 para 19 meses sob o regimento de 2000.

cumprimento, nos quais “a Corte especificamente relata se o Estado cumpriu ou não cada uma das suas ordens de cumprimento, parágrafo por parágrafo” (HAWKINS; JACOBY, 2010, p. 48).

Desse modo, em suma, como resultado da ênfase no mecanismo de petições individuais, observa-se um processo crescente de judicialização e legalização do sistema interamericano nas últimas duas décadas, sobretudo no que se refere às práticas e procedimentos da CIDH, os quais têm progressivamente tratado as denúncias e queixas recebidas como um processo judicial. Entre as várias ferramentas de proteção e promoção dos direitos humanos à sua disposição, que envolvem, por exemplo, realização de visitas *in loco* e assistência técnica, a CIDH privilegiou o sistema de petições individuais como o seu principal foco de atividades, de modo que os “debates sobre direitos humanos estão cada vez mais emergindo do processamento de casos individuais em vez de outros mecanismos, e estão sendo moldados no domínio de advogados que se especializam em litígio” (DULITZKY, 2011, p. 143).

Esse processo tem gerado críticas de vários analistas e usuários do sistema. Apontam-se as limitações de respostas legais e jurídicas para lidar com problemas estruturais de direitos humanos, cujas causas subjacentes poderiam ser mais bem avaliadas e atacadas por outros tipos de atividades como um engajamento maior com os Estados por meio de programas de assessoria e supervisão de políticas públicas. Nesse sentido, Dulitzky frisa que:

com comissários que não são de tempo integral e que se reúnem apenas três ou quatro vezes por ano, a concentração em casos deixa a Comissão e o seu Secretariado com tempo bastante limitado para o desenvolvimento de suas funções políticas e promocionais. Ademais, esses casos se tornam uma das principais fontes, senão única, de informações sobre a situação dos direitos humanos. Isso é especialmente problemático, pois casos individuais não dizem respeito necessariamente a problemas estruturais. Muitas demandas coletivas não podem ser litigadas, dada a falta geral de instrumentos como os casos de ações coletivas ou amparos coletivos. Os casos também refletem apenas os interesses das organizações que se dirigem até o sistema interamericano e que sabem como lidar com outro aspecto da “judicialização” (a aplicação mais estrita de critérios procedimentais e jurídicos). Finalmente, muitas vezes o foco no processamento de casos limita a possibilidade ou é invocado para facilitar a limitação do envolvimento da Comissão em eventos atuais ou em debates gerais ou em políticas públicas, uma vez que isso poderia significar um pré-julgamento de um caso que eventualmente poderia chegar à CIDH (DULITZKY, 2011, p. 144).

A Corte Interamericana, por sua vez, tem emitido sentenças condenatórias em casos particulares nas quais utiliza os mecanismos de reparação dos direitos individuais violados para ordenar os Estados a realizar reformas institucionais e de políticas específicas sobre as mais variadas questões, desde sistema prisional-carcerário até políticas de saúde para pessoas com deficiência intelectual. Uma vez publicadas, essas ordens são depois monitoradas pela Corte, que tem assim extrapolado a resolução jurídico-legal dos casos contenciosos para adentrar, portanto, na esfera de discussão política sobre *policy-making*, estipulando com cada vez maior detalhamento medidas de grande abrangência e envergadura.

Conclusão.

Entre a década de 1960 e o final dos anos 2000, a CIDH e a Corte IDH converteram-se em atores-chave da promoção e defesa dos direitos humanos nas Américas. Apesar das resistências dos governos, do peso dos princípios de soberania e não intervenção, e das limitações estruturais de recursos humanos e financeiros para a realização de suas atividades, os dois órgãos foram fundamentais tanto para denunciar abusos de ditaduras e conflitos armados internos quanto para apontar os caminhos de superação desses legados de violações. Já nos contextos democráticos, têm assumido atuação decisiva frente à situação de grupos e coletividades que sofrem processos históricos e estruturais de discriminação e marginalização social.

Ao longo dessa trajetória, com graus diferentes de sucesso, a CIDH e a Corte IDH estrategicamente avaliaram os contextos políticos mais ou menos favoráveis em que estavam inseridas, a fim de buscar dois objetivos nem sempre complementares: a missão de defesa dos direitos humanos e sua sobrevivência institucional. Frente a certos casos, como os da ditadura brasileira na década de 1970, prevaleceram os obstáculos, silêncios e a atuação de baixo perfil mais interessada na preservação burocrática. Em outros cenários, diante das ditaduras argentina e chilena, e do Peru sob Fujimori ou ainda do México abalado pelo desaparecimento dos 43 estudantes de

Ayotzinapa, os vacilos institucionais foram superados em nome da missão precípua do sistema interamericano.

Na última década, mantendo o foco no sistema de casos e petições individuais, o SIDH continuou a produzir padrões normativos e a apostar na construção de alianças com atores sociais e político-institucionais dos países-alvo. A expectativa é de que, na esfera doméstica, esses atores possam pressionar autoridades e ajudar no processo de socialização das lideranças políticas e atores judiciais, provocando assim conquistas internas de direitos humanos (HUNEEUS, 2019; ENGSTROM, 2019).

No entanto, no atual panorama de falências democráticas, esse cálculo político que trouxe resultados positivos nas últimas três décadas pode se provar ingênuo. Como esperar que interlocutores domésticos cada vez mais sitiados e enfraquecidos estimulem avanços das pautas do SIDH dentro dos países? A insistência na manutenção dessa postura pelo sistema pode vir a ser interpretada como debilidade, tibieza e sinal de hesitação, tal como já ocorreu em certos momentos do passado.

Sem uma ação mais contundente do SIDH que, para além do sistema de casos e petições individuais, invista em uma diplomacia mais pública e politicamente orientada (HUNEEUS, 2019), governos e atores hemisféricos anti-direitos humanos terão campo livre para promover novas ingerências e assaltos contra o sistema. O risco então é o de que, para sobreviver em novos tempos turbulentos, CIDH e Corte IDH paulatinamente se dobrem às pressões e adotem um padrão de apaziguamento e deferência estratégica em face dos Estados, perdendo assim legitimidade e relevância em vez de construírem parcerias e táticas de atuação mais rápidas, móveis e flexíveis com redes transnacionais de ativismo, governos ainda simpáticos aos direitos humanos, e com o sistema universal de direitos humanos da ONU, entre outros atores (RODRÍGUEZ-GAVARITO, 2015).

Tal risco do fim da era dos direitos humanos (HOPGOOD, 2013) nas Américas só poderá ser evitado com uma mobilização consistente, capaz de desenvolver estratégias inovadoras de denúncia, litígio e de ampliação dos arcos sociais de alianças da CIDH e da Corte IDH com atores de base, classes

médias empobrecidas e outros públicos que sempre viram os direitos humanos como um discurso distante ou elitista (MOYN, 2018). Grupos políticos conservadores, reacionários e anti-direitos humanos têm fincado raízes no continente, na esteira de uma mudança geopolítica mais ampla, i.e., de um mundo cada vez mais multipolar, com nacionalismos reforçados e crise da liderança estadunidense e do seu compromisso, embora sempre contraditório, com a agenda da democracia e dos direitos humanos.

O desafio do SIDH nos próximos anos é o de aprender a navegar por esses mares políticos de crescente instabilidade, erosões democráticas sistêmicas e perda de legitimidade – senão recessão – da própria legitimidade da linguagem dos direitos humanos. A CIDH e Corte IDH têm diante de si o desafio gigantesco de politizar, atualizar e dar novas feições a essa que foi chamada de a última utopia (MOYN, 2010).

Finalmente, espera-se que esta revisão bibliográfica ajude não só a preencher uma lacuna nos estudos em português sobre o desenvolvimento histórico e político do sistema interamericano, mas também estimule novas investigações empíricas e teóricas para além do ponto de vista estritamente formal e doutrinário. Pesquisas sobre as diferentes temáticas de direitos humanos, alicerçadas em contribuições das Ciências Sociais e Humanidades, são extremamente pertinentes e geram diversos ganhos analíticos. Nesse sentido, a discussão deste artigo mostra caminhos concretos para futuras agendas que, extrapolando os textos legais e aspectos normativo-jurisprudenciais, sejam capazes de refletir sobre as manifestações mais complexas do Direito e dos direitos humanos, tanto a partir da ótica da ação dos seus usuários quanto do jogo político e burocrático dentro do qual Estados e os próprios organismos internacionais de direitos humanos estão imersos.

Mais especificamente sobre o sistema interamericano, questões até aqui pouco exploradas, e que merecem atenção, envolvem os conflitos e rivalidades latentes entre Comissão e Corte, disfuncionalidades e processos de deriva institucional, mas também os arcos de alianças dos dois organismos com atores da sociedade civil e os momentos-chave em que certos inovadores institucionais conseguiram promover avanços progressistas nas pautas do sistema. Em comum, nessas diferentes abordagens para futuras pesquisas,

está a necessidade de entender a CIDH e a Corte IDH não como meros operadores e aplicadores de normas, mas como atores políticos com interesses próprios que, diante da correlação de forças internas entre seus integrantes e de seus recursos financeiros e institucionais disponíveis, calculam e agem estrategicamente em face, por um lado, de constrangimentos e de janelas de oportunidades políticos, e, por outro, das interações entre os Estados e os peticionários.

Referências

BERNARDI, B. B.; RAMANZINI, I. G. G.; RORIZ, J. H. R.; HERNANDEZ, M. C. **Ataque contra direitos humanos sitia a Comissão da OEA**. Blog Gestão, Política & Sociedade (Estadão), 28 ago. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/ataque-contra-direitos-humanos-sitia-comissao-da-oea/>. Acesso: 10 mar. 2022

BERNARDI, Bruno Boti. **Silence, hindrances and omissions: the Inter-American Commission on Human Rights and the Brazilian military dictatorship**, *The International Journal of Human Rights*, n. 9, v. 22, pp. 1123-43, 2018.

BUERGENTHAL, Thomas. **New Upload: Remembering the Early Years of the Inter-American Court of Human Rights**. *New York University Journal of International Law and Politics*, vol.37, n. 2, pp. 259-280, 2005.

BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah. **Protecting Human Rights in the Americas: Cases and Materials**, 4^a. ed., Strasbourg: International Institute of Human Rights, 1995.

CABRANES, José A. **Human Rights and Non-Intervention in the Inter-American System**. *Michigan Law Review*, vol. 65, n.6, pp. 1147-1182, 1967.

CABRANES, José A. **The Protection of Human Rights by the Organization of American States**, *The American Journal of International Law*, Vol. 62, No. 4, pp. 889-908, 1968.

CAVALLARO, J.; VARGAS, C.; SANDOVAL VILLALBA, C.; DUHAIME, B.; BETTINGER-LOPEZ, C.; BREWER, S. E.; GUZMAN, D.E.; NADDEO, C. C.; **Doctrine, practice and advocacy in the inter-American human rights system**. New York: Oxford University Press, 2019.

CAVALLARO, James L; BREWER, Stephanie Erin. **Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-first Century: The Case of the Inter-**

American Court, American Journal of International Law, vol. 102, n. 4, pp. 768-827, 2008.

CERNA, Christina. **The Inter-American Commission on Human Rights: Its Organization and Examination of Petitions and Communications**. In David Harris & Stephen Livingstone (eds.). The Inter-American System of Human Rights. Oxford: Clarendon Press, pp. 65-114, 1998.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Informe Anual, 1970**. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/70sp/indice.htm>. Último acesso: 23 de abril de 2015.

CONTESSÉ, Jorge. **Conservative governments and Latin America's human rights landscape**, American Journal of International Law, v. 113, pp. 375-379, 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Advisory Opinion OC-5/85** (Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism [arts. 13 and 29 American Convention on Human Rights]), Series A No. 5, 86, 1985.

COVARRUBIAS, Ana. **Los Principios y la Política Exterior de México**. In Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser e Mario Vázquez (eds.), En busca de una nación soberana: Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX. México, D.F.: CIDE-SRE, pp. 387-422, 2006.

DAVIDSON, Scott. **The Inter-American Human Rights System**, Aldershot, UK, Brookfield, VT: Ashgate Publishing Company, 1997.

DREIER, John Dreier. **The OAS and the Hemisphere Crisis**. New York: Harper and Row, 1962.

DULCI, Tereza Maria Dyer. **As Conferências Pan-Americanas: identidades, união aduaneira e arbitragem (1889 a 1928)**. Mestrado: História Social, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2008.

DULITZKY, Ariel. **The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for Changes**, Quebec Journal of International Law, Special Edition, pp. 127-164, 2011.

DYKMANN, Klaas. 2003. **La política de los derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos en América Latina (1970-1991)**, Revista Complutense de Historia de América, vol. 29, pp. 133-150, 2003.

DYKMANN, Klaas. **Human Rights Policy of the Organization of American States in Latin America: Philanthropic Endeavors or the Exploitation of an Ideal?** Princeton: Markus Wiener Publishers, 2008.

ENGSTROM, Par (ed.). **The Inter-American Human Rights System: impact beyond compliance**. London: PalgraveMacmillan, 2019.

ENGSTROM, Par. **A Anistia e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. In Leigh A. Payne, Paulo Abrão & Marcelo D. Torelly, (orgs.), *A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre, pp. 102-139, 2011.

ENGSTROM, Par; LOW, Peter. **Mobilising the Inter-American Human Rights System: Regional Litigation and Domestic Human Rights Impact in Latin America**. In Par Engstrom (ed.), *The Inter-American Human Rights System: impact beyond compliance*. London: PalgraveMacmillan, pp. 23-58, 2019.

FARER, Tom J. **El papel del sistema interamericano en la promoción de los intereses nacionales de México** in Ana Covarrubias (comp.), *México en un mundo unipolar... y diverso*, México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, pp. 197-235, 2007.

FARER, Tom. **The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox**. *Human Rights Quarterly*, vol. 19, n. 3, pp. 510-546, 1997.

FORSYTHE, David. **Human Rights, The United States and the Organization of American States**. *Human Rights Quarterly*, vol. 13, n. 1, pp. 66-98, 1991.

FROST, Lynda E. **The Evolution of the Inter-American Court of Human Rights: Reflections of Present and Former Judges**. *Human Rights Quarterly*, vol. 14, n. 2, pp. 171-205, 1992.

GOLDMAN, Robert K. **Historia y Acción: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. In: Ana Corrubias Velasco e Daniel Ortega Nieto (comps.), *La Protección Internacional de los Derechos Humanos y el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: un reto en el siglo XXI*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, pp.109-148, 2007.

GOLDMAN, Robert K. **History and Action: The Inter-American Rights System and the Role of the Inter-American Commission on Human Rights**. *Human Rights Quarterly*, vol. 31, n. 4, pp. 856-887, 2009.

GONZALEZ-OCANTOS, Ezequiel; SANDHOLTZ, Wayne. **The sources of resilience of international human rights courts: the case of the inter-American system**, *Law & Social Inquiry*, n.1, v. 47, pp. 95-131, 2022.

GROSSMAN, Claudio. **Palavras do Presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**, Decano Claudio Grossman, na Sessão Inaugural do 95º. Período Ordinário de Sessões da CIDH. Washington, D.C., 24 de fevereiro de 1997. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/anexo3.htm>. Acesso: 23 abr. 2015.

HADDAD, Heidi N. **The Hidden Hands of Justice: NGOs, human rights and international courts.** Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

HARRIS, David. **Regional Protection of Human Rights: The Inter-American Achievements.** In David Harris & Stephen Livingstone (eds.). *The Inter-American System of Human Rights.* Oxford: Clarendon Press, pp. 1-29, 1998.

HAWKINS, Darren; JACOB, Wade. "Partial Compliance: A Comparison of the European and Inter-American Courts for Human Rights". *Journal of International Law and International Relations*, vol. 6, n. 1, pp. 35-85, 2010.

HILLEBRECHT, Courtney. **Rethinking Compliance: The Challenges and Prospects of Measuring Compliance with International Human Rights Tribunals,** *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, n.3, pp. 362-379, 2009.

HOPGOOD, S. **The Endtimes of Human Rights.** Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013.

HUNEEUS, Alexandra. **Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights,** *Cornell International Law Journal*, vol. 44, n. 3, pp. 101-155, 2011.

HUNEEUS, Alexandra. **Deglobalization and regional human rights.** In Rachel Sieder, Karina Ansolabehere, Tatiana Alfonso (eds.), *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America.* New York/Oxon: Routledge, pp., 309-21, 2019.

LE BLANC, Lawrence J. **The OAS and the Promotion and Protection of Human Rights.** The Hague: Martinus Nijhoff, 1977.

MAISTO, John F. **The United States and the Future of the Organization of American States.** *Comentários do Embaixador John F. Maisto, Representante dos Estados Unidos na OEA, para a Midwest Association of Latin American Studies, Webster University, St. Louis, MO, 12 nov. 2004.* Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/38197.htm>. Acesso: 24 abr. 2023.

MORALES, Felipe González. **Las Transformaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos durante los Procesos de Democratización de los Estados Partes.** Tese: Doutorado (Estudios Avanzados en Derechos Humanos), Getafe, Universidad Carlos III de Madrid, 2012.

MOYN, Samuel. **Not Enough: Human Rights in an Unequal World.** Cambridge/London: Harvard University Press, 2018.

MOYN, Samuel. **The Last Utopia: Human Rights in History.** Cambridge/London: Harvard University Press, 2014.

NEUMAN, G. L. **The External Reception of the Inter-American Human Rights Law.** Quebec Journal of International Law, Special Edition, pp. 99-125, 2011.

PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights.** New York: Cambridge University Press, 2013.

QUIROGA, Cecilia Medina. **The Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights: Reflections on a Joint Venture.** Human Rights Quarterly, vol. 12, n. 4, pp. 439-464, 1990.

QUIROGA, Cecilia Medina. **The Role of Country Reports in the Inter-American System of Human Rights.** In David Harris & Stephen Livingstone (eds.). The Inter-American System of Human Rights. Oxford: Clarendon Press, pp. 115-132, 1998.

QUIROGA, Cecilia Medina. **The Battle of Human Rights. Gross, Systematic Violations and the Inter-American System.** Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. **Multiple boomerangs: new models of global human rights advocacy.** Open Democracy. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/en/openglobalrights-openpage/multiple-boomerangs-new-models-of-global-human-rights-advoc/>. Acesso: 10 mar. 2022

SCHREIBER, Anna P. **The Inter-American Commission on Human Rights.** Leiden, The Netherlands: A. W. Sijthoff, 1970.

STOETZER, O. Carlos. **The Organization of American States.** Westport: Connecticut; London: Praeger, 2^a. ed., 1993.