

## Perspectivas sobre a proteção dos indivíduos no âmbito do Sistema Interamericano de tutela dos Direitos Humanos

Camila Vicenci Fernandes\*

### Resumo:

O presente trabalho analisará novas perspectivas a respeito da proteção dos indivíduos através do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Inicialmente, se traçará um breve histórico do reconhecimento dos direitos humanos para, na primeira parte do trabalho, examinar a possibilidade de acesso direto à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos através de um comparativo com o sistema europeu de proteção aos direitos humanos e da análise de recentes avanços no sistema Interamericano, como a possibilidade de manifestação das vítimas. Na segunda parte do trabalho, se abordará o caráter implicitamente obrigatório das recomendações emitidas pela comissão Interamericana de Direitos Humanos, o papel exercido pela Comissão e as alterações ocorridas no art. 44 de seu regulamento.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; acesso direto; Comissão Interamericana.

### Abstract:

This article will analyze new perspectives regarding the protection of individuals by the Inter American System of Human Rights. A brief historic of the Human Right's recognition will be made, and the first part of the essay will exam the possibility of direct access to the jurisdiction of the Inter American Court of Human Rights by comparing it to the European System of Human Rights, as well as analyzing recent developments in the American field, such as the possibility of the victim's manifestations. In the second part, the implicitly mandatory character of the Commission's recommendations will be addressed, as well as the role played by the Inter American Commission of Human Rights and the recent modifications on article 44 of its statute.

**Key words:** Human Rights; direct access; Inter American Commission.



\* CAMILA VICENCI FERNANDES é Mestra em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

## Introdução

O direito internacional foi dominado, até o término da II Guerra Mundial, por uma concepção na qual os Estados figuravam como os únicos sujeitos de direito. Cassese (2005) afirma que os indivíduos foram privados de qualquer possibilidade de ação na esfera internacional, e, complementa Symonides, “*as relações entre o Estado e seus cidadãos eram tratadas como pertencentes à jurisdição doméstica completamente regulamentada pelos Estados*” (2001, p. 481).

Cançado Trindade afirma que “*a idéia de soberania estatal absoluta, que levou à irresponsabilidade e à pretensa onipotência do Estado, não impedindo as sucessivas atrocidades por este cometidas contra os seres humanos, se mostrou com o passar do tempo completamente infundada*” (2001, p. 10). Entretanto, as barbáries perpetradas pelo regime nazista, que contaram, segundo Rigaux (1997), com o “*vêu de legalidade*” do positivismo, alertaram a comunidade internacional para a necessidade de criação de mecanismos de defesa dos Direitos Humanos.

Portanto, conforme PIOVESAN,

O movimento de internacionalização dos direitos humanos constitui um movimento extremamente recente na história, surgindo, a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Se a 2ª Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução. (2007)

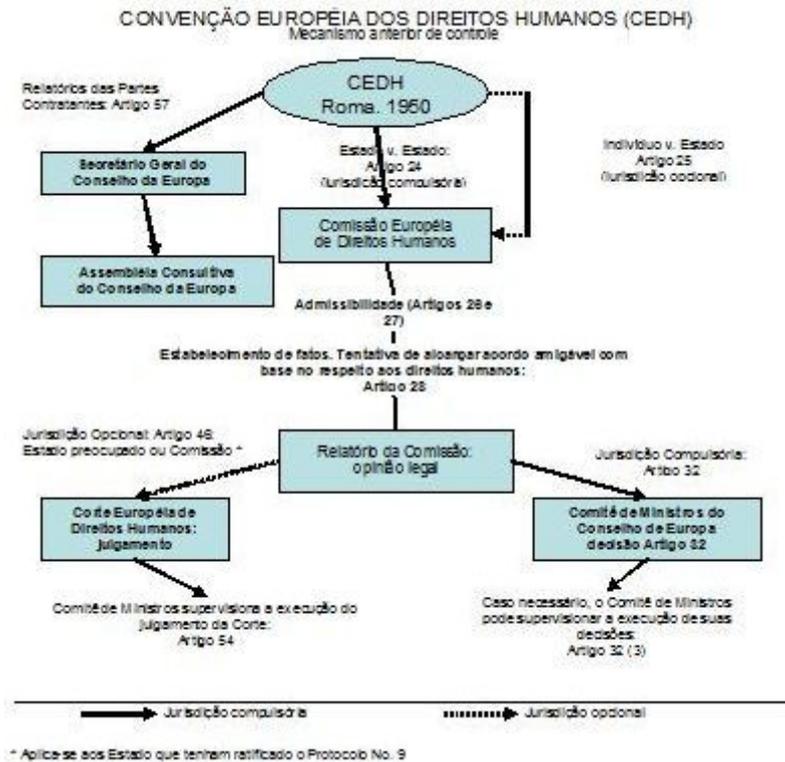
Paralelamente ao sistema global de proteção aos Direitos Humanos, notadamente os órgãos da Organização das Nações Unidas encarregados de tal tarefa, surgem os sistemas regionais de proteção, visando a internacionalização

dos direitos humanos nos âmbitos regionais, especialmente na Europa, América e África, materializando-se a convivência do sistema global da ONU com instrumentos do sistema regional (PIOVESAN, 2007). O objetivo deste trabalho é justamente analisar o funcionamento destes mecanismos regionais, especialmente do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, assim como examinar novas perspectivas em relação a este sistema, tais como o a possibilidade de acesso direto dos indivíduos, tal qual ocorre no sistema europeu, e o caráter implicitamente obrigatório dos pareceres da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

## 1. A possibilidade de acesso direto à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos

O sistema europeu, cuja estrutura e funcionamento foram regulados pela Convenção Européia de Direitos Humanos, serviu, conforme Herdegen (2005), de modelo aos demais sistemas. A Convenção estabelecia dois principais órgãos de atuação: a Comissão Européia de Direitos Humanos e a Corte Européia de Direitos Humanos, sendo seu funcionamento antes das modificações oriundas da implementação do Protocolo nº11, de Novembro de 1998, explicado através do quadro<sup>1</sup> abaixo.

<sup>1</sup> Adaptado de DRZEMCZEWSKI (2001).



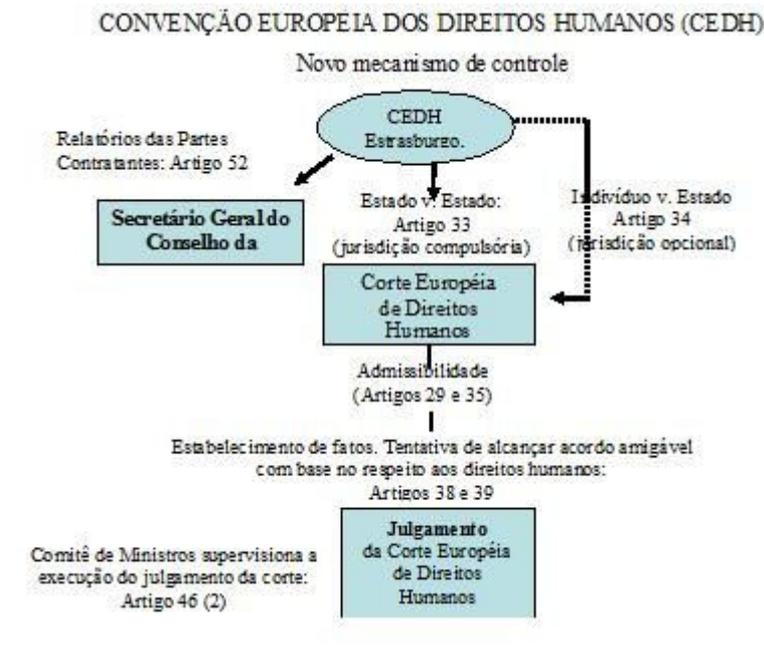
Assim, no tocante ao acesso dos indivíduos ao sistema, este só era permitido depois de a demanda ter sido analisada pela Comissão, que verificava o preenchimento dos critérios de admissibilidade. Ainda, de acordo com DRZEMCZEWSKI, no sistema antigo, casos originados em petições por indivíduos ou por organizações não-governamentais “*só poderiam ser feitos se o Estado implicado tivesse aceito a competência da Comissão no assunto e só poderiam ser julgados pela Corte se o Estado tivesse, além disso, declarado reconhecer a jurisdição da Corte*” (2001, p. 359)

Percebe-se, portanto, que o antigo Sistema Europeu era bastante restrito no tocante ao acesso dos indivíduos, realidade que mudou diametralmente com a implementação do Protocolo nº 11. Entre as modificações ocorridas, a mais significativa delas repousa na redação do art. 34 da Convenção, que agora estabelece: O Tribunal

pode receber petições de qualquer pessoa singular, organização não governamental ou grupo de particulares que se considere vítima de violação por qualquer Alta Parte Contratante dos direitos reconhecidos na Convenção ou nos seus protocolos. As Altas Partes Contratantes comprometem-se a não criar qualquer entrave ao exercício efetivo desse direito.

A nova estrutura funcional do Sistema Europeu de Direitos Humanos pode ser esquematizada<sup>2</sup> da seguinte forma:

<sup>2</sup> Adaptado de DRZEMCZEWSKI (2001).



Reconhece-se, portanto, o direito de acesso direto dos indivíduos à Corte, sem o intermédio da Comissão (saliente-se que as antigas “Corte” e “Comissão” deixaram de existir, sendo substituídas por uma nova Corte, que agora opera em Estrasburgo), realidade que se coaduna com as novas vertentes de Direito Internacional, que primam pelo reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito internacional.

Baseado no antigo Sistema Europeu, o funcionamento do sistema Interamericano de Direitos Humanos ainda não reconhece o acesso direto dos indivíduos à Corte Interamericana, sendo a admissibilidade da demanda verificada pela Comissão. Entretanto, modificações recentes no âmbito do Sistema Interamericano parecem reconhecer, pouco a pouco, a importância da participação dos indivíduos, como explica Cançado Trindade:

No continente americano, a Corte Interamericana de Direitos Humanos vem de dar um passo de grande transcendência: com a

entrada em vigor, no dia 1º de junho de 2001, de seu novo Regulamento (adotado em 24/11/2000), passa a assegurar, pela primeira vez em sua história, a participação direta dos indivíduos demandantes em todas as etapas do procedimento, em denúncias — a ela enviadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos — de violações dos direitos consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Trata-se (...) de ponto culminante de um longo processo histórico de gradual emancipação do ser humano vis-à-vis o próprio Estado.(2007).

Esta série de mudanças teve suas origens nos casos *Godínez Cruz e Velásquez Rodríguez* (Honduras, 1989), nos quais a Corte recebeu documentos enviados diretamente os familiares e advogados das vítimas. Entretanto, Cançado Trindade (2001) salienta que o verdadeiro “divisor de águas” na matéria foi o caso *Amparo* (Venezuela, 1996), no qual um dos magistrados, em determinado momento da audiência,

passou a fazer perguntas diretamente aos representantes das vítimas, e não aos delegados da Comissão ou aos agentes do governo, reconhecendo, portanto, a participação dos indivíduos no processo.

O acesso dos indivíduos ao Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos deu um passo à frente com o novo Regulamento da Corte, que, vigente a partir de 1997, dispõe em seu artigo 23.1:

Depois de admitida a demanda, as supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes devidamente acreditados poderão apresentar suas petições, argumentos e provas de forma autônoma durante todo o processo.

O artigo 36 do mesmo diploma, reformado pela Corte em novembro de 2003 e em vigor a partir de 1º de janeiro de 2004, também confirma a tendência de maior acesso, por parte dos indivíduos, à Corte.

Notificada a demanda à suposta vítima, seus familiares ou seus representantes devidamente acreditados, estes disporão de um prazo improrrogável de 2 meses para apresentar autonomamente à Corte suas petições, argumentos e provas.

Entretanto, apesar dos avanços apresentados nos anos recentes, o Sistema Interamericano ainda possui um longo caminho a percorrer no tocante ao acesso direto dos indivíduos à Corte. Krsticevic alerta que *“a Convenção não outorga aos peticionários ou aos representantes das vítimas acesso autônomo à Corte, isto é, não podem submeter um caso à jurisdição contenciosa da Corte, nem tampouco possuem representação independente perante a mesma”* (2001, p.413). O direito de petição individual que, nas

palavras de Cançado Trindade *“constitui a pedra fundamental do acesso dos indivíduos à justiça internacional”* (2001, p. 15), é limitado, no Sistema Interamericano, ao acesso indireto. As vítimas de violações aos Direitos Humanos não podem apresentar as demandas diretamente à Corte, sendo necessário que as mesmas passem pelo exame de admissibilidade da Comissão, que determinará o prosseguimento da demanda através de seus agentes.

O acesso direto dos indivíduos aos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos configura, conforme o exposto, pressuposto para que tais órgãos cumpram suas funções de maneira efetiva, e, neste sentido, o modelo Interamericano ainda é deficiente. Nesta perspectiva, nossa opinião encontra respaldo nas palavras de Cançado Trindade, afirmando que *“Em caso de violação de direitos humanos, se justifica plenamente o acesso direto do indivíduo à jurisdição internacional para fazer valer tais direitos, inclusive contra o próprio Estado”* (2001, p. 15).

## **2. O Caráter implicitamente Obrigatório das Recomendações Emitidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos**

Entretanto, enquanto as modificações supramencionadas não se operam no âmbito do Sistema Interamericano, vemos surgir outras perspectivas em relação à proteção dos indivíduos, especialmente no âmbito de atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Galli e Dulitzky esclarecem que a Comissão constitui órgão autônomo da Organização dos Estados Americanos e que *“a Comissão é um órgão quase-judicial que possui funções de caráter político diplomático, além de atribuições jurisdicionais quanto ao*

*recebimento dos casos individuais de violações de direitos humanos*” (2000, p. 61).

Veloso (2007) atribui à Comissão o papel de órgão mais importante do Sistema Interamericano, dado o seu amplo espectro de atuação. Exemplos das diversas funções exercidas pela Comissão são trazidos por Fix-Zamudio, que elenca:

- a) *Função Conciliadora* entre um Governo e grupos sociais cujos membros tenham seus direitos violados;
- b) *Função Assessora*, aconselhando aos Governos a adoção de medidas de promoção dos direitos humanos;
- c) *Função Crítica*, ao informar as violações de direitos humanos perpetradas por um Estado membro da OEA;
- d) *Função Legitimadora*, quando, em razão de informe da Comissão, um Governo decide sanar as violações do qual é acusado;
- e) *Função Promotora*, realizando estudos sobre temas relacionados aos direitos humanos, fomentado o respeito aos mesmos;
- f) *Função Protetora*, vislumbrada especialmente em casos de urgência nos quais a Comissão solicita a um Governo que se abstenha de praticar certas ações e informe sobre os atos praticados (1991, p. 152).

Entre as diversas atuações da Comissão, faz-se mister ressaltar, nas palavras de Galli e Dulitzky, que “*a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é o único órgão que possui papel central de viabilizar o acesso dos indivíduos ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos para reivindicarem a reparação de violações de direitos humanos sofridas*” (2000, p. 69). Como único meio de acesso dos indivíduos à

tutela do Sistema Interamericano, cabe indagar qual é a efetividade das recomendações da Comissão aos Estados, ou seja, em que medida as violações aos direitos humanos das vítimas recebem reparação sem a necessidade de se recorrer à Corte.

Neste sentido, ressalta-se a função quase judicial da Comissão que, após investigar a denúncia, pode proferir relatório de mérito constatando a existência de violações perpetradas pelo Estado. O relatório elaborado pela Comissão é mandatório e deve conter as conclusões da Comissão indicando se o referido Estado violou ou não a Convenção Americana. Este relatório é enviado ao Estado, que, em três meses, deve cumprir as recomendações; ele ainda não é público, mas, em caso de descumprimento das recomendações, a Comissão pode publicar os relatórios, que configura uma sanção moral contra o Estado agressor. Tal relatório, publicado no Relatório Anual da Comissão, será posteriormente levado à Assembleia Geral da OEA. Veloso afirma que “*para muitos, a pecha de violador dos Direitos Humanos, conferida pela publicação desses relatórios, já funciona como pena, às vezes até dura demais. Por isso, o relatório é endereçado somente ao Estado, esperando-se que ele proceda às requeridas reformas*” (2007, p.115). Após o relatório da Comissão o peticionário pode, nos termos do artigo 43 do Regulamento da Comissão, levar a demanda até a Corte, devendo manifestar seu interesse em fazê-lo em até um mês depois do recebimento da notificação.

Um passo significativo no caminho do cumprimento das recomendações da Comissão foi dado através da nova redação do artigo 44 do Regulamento da Comissão, que agora estatui que se o

Estado de que se trate houver aceito a jurisdição da Corte Interamericana, e se a Comissão considerar que este não deu cumprimento às recomendações contidas no relatório, a Comissão submeterá o caso à Corte, salvo por decisão fundamentada da maioria absoluta dos seus membros.

Para Piovesan,

O novo Regulamento introduz, assim, a justicialização do sistema interamericano. Se, anteriormente, cabia à Comissão Interamericana, a partir de uma avaliação discricionária, sem parâmetros objetivos, submeter à apreciação da Corte Interamericana caso em que não se obteve solução amistosa, com o novo Regulamento, o encaminhamento à Corte se faz de forma direta e automática. O sistema ganha maior tônica de “juridicidade”, reduzindo a seletividade política que, até então, era realizada pela Comissão Interamericana (2007).

Assim, as recomendações emitidas pela Comissão parecem ganhar um caráter “implicitamente obrigatório” face à nova redação do artigo 44. Embora ainda não munidos de estatísticas precisas, podemos afirmar que os Estados, diante deste novo panorama, optarão pela solução amistosa ou pelo acatamento das recomendações com mais frequência, tentando solucionar a caso antes que ele chegue à Corte. Veloso (2007) afirma que em 2005, a Comissão publicou sete relatórios de mérito, realizou sessenta e nove soluções amistosas e enviou dez casos à Corte, de onde se infere tal tendência, ou seja, a de os Estados comporem amistosamente a solução das controvérsias com as vítimas.

## Conclusão

Tal realidade, ou seja, o fortalecimento deste caráter implicitamente obrigatório das recomendações da Comissão, necessita de um estudo aprofundado, mas podemos já vislumbrar uma maior efetividade no cumprimento da tarefa última do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, ou seja, a reparação das vítimas de violações no continente americano. Concluimos este trabalho com a constatação de que o maior obstáculo à efetivação do Sistema Interamericano é a recusa dos envolvidos em aplicá-lo. Assim, a vontade política, em especial dos Estados membros em acatar as recomendações elaboradas pela Comissão, é fator determinante para que vislumbremos novas perspectivas em relação à proteção dos direitos humanos dos indivíduos.

## Referências

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Las cláusulas pétreas de la protección internacional del ser humano: El acceso directo de los individuos a la justicia a nivel inaterritorial y la intangibilidad de la jurisdicción obligatoria de los tribunales inaterritoriales de derechos humanos. *In: El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001. Tradução nossa.

\_\_\_\_\_. O acesso direto à justiça internacional. **Direitos Humanos na Internet**. Disponível em <[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/canadotrindade/cançado\\_acesso.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/canadotrindade/cançado_acesso.html)>

CASSESE, Antonio. **International Law**. Inglaterra: Oxford Press, 2005. Tradução nossa.

DRZEMCZEWSKI, Andrew. The European Human Rights Convention: Protocol nº 11 Entry in Force and First Year of Application. *In: El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001. Tradução nossa.

FIX-ZAMUDIO, Hector. **Protección jurídica de los derechos humanos**. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos. 1991. Tradução nossa.

GALLI, Maria Beatriz, e DULITZKY, Ariel. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos e seu Papel Central no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. *In: O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro/ Luiz Flávio Gomes e Flávia Piovesan (Org.)*. São Paulo: RT. 2000.

HERDEGEN, Matthias. **Derecho Internacional Público**. México: Fundación Konrad Adanaeur. 2005. Tradução nossa.

KRSTICEVIC, Viviana. El papel de las ONG em el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Trámite de los casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos *In: El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001. Tradução nossa.

PIOVESAN, Flávia. A Justicialização do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos: Impactos, Desafios e Perspectivas. **The International Justice**

**Project.** Disponível em <http://www.internationaljusticeproject.org/>

\_\_\_ Introdução ao Sistema Interamericano De Proteção dos Direitos Humanos: a Convenção Americana de Direitos Humanos. *In: O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro/ Luiz Flávio Gomes e Flávia Piovesan (Org.)*. São Paulo: RT. 2000,

RIGAUX, François. **A Lei dos Juízes**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

SYMONIDES, Janusz. Access of Individuals to International Tribunals and International Human rights Complaints Procedures. *In: El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI*. San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001. Tradução nossa.

VELOSO, Pedro Augusto Franco. Efetivando o Sistema Interamericano: os Procedimentos para Acionar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Trámite até a Corte. *In: O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos- Interface com o Direito Constitucional Contemporâneo/ Márcio Luís de Oliveira (Org.)*. Belo Horizonte: Del Rey. 2007.