

Reconceitualizando o Impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Reconceptualising the Impact of the Inter-American Human Rights System

Par Engstrom¹

University College London, Reino Unido. E-mail: p.engstrom@ucl.ac.uk.

Recebido e aceito em março de 2017.

¹ Agradeço a Marcelo Torelly o convite para contribuir para esta edição especial e a todos os membros da Rede Interamericana de Direitos Humanos para os debates em curso sobre a maioria das questões abordadas neste artigo. Reconheço o generoso apoio do Leverhulme Trust que permitiu as atividades da Rede no período 2014-2016.

Resumo

Esse artigo oferece uma reconceitualização sobre o impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH, Sistema). Para entender o impacto do SIDH e a continuada demanda de toda a região da América Latina ao Sistema, é necessário olhar para além dos modelos que focam a observância do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esse artigo analisa como, de que maneiras e em que condições o SIDH impacta os direitos humanos no plano doméstico. Em síntese, o SIDH é ativado por atores domésticos de maneiras que transcendem as perspectivas tradicionais de observância legal, com potencial para produzirem mudanças positivas nos direitos humanos no plano doméstico.

Palavras-chave: Sistema Interamericano de Direitos Humanos, América Latina, Impacto dos Direitos Humanos, Observância, Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Abstract

This article offers a reconceptualization of the impact of the Inter-American Human Rights System (IAHRS, or the System). To understand the impact of the IAHRS, and the continuing demand for it from across the region of Latin America, in particular, we need to look beyond rule compliance models of international human rights law. This article examines how, in what ways, and under what conditions the IAHRS impacts on domestic human rights. In a nutshell, the IAHRS is activated by domestic stakeholders in ways that transcend traditional compliance perspectives, and that have the potential to provoke positive domestic human rights change.

Keywords: Inter-American Human Rights System, Latin America, human rights impact, compliance, international human rights law

Este artigo oferece uma reconceitualização sobre impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH, Sistema). Para entender o impacto do SIDH e a contínua demanda de toda a região da América Latina ao Sistema é necessário olhar para além dos modelos de observância do Direito Internacional dos Direitos Humanos. É frequentemente comentado que o SIDH sofre de uma crise de observância. Nesta perspectiva, os governos da região geralmente se recusam a cumprir ou simplesmente ignora as decisões e ordens emitidas pela Comissão Interamericana e pela Corte Interamericana. De fato, o SIDH sofre de níveis geralmente baixos de observância. Isto se argumenta, demonstra o impacto limitado, ou mesmo inexistente, do Sistema Interamericano, de forma a minar sua legitimidade e autoridade. No entanto, a demanda pelo sistema de direitos humanos nunca foi tão alta, com seu número de casos continuamente aumentando ano a ano. A constante e crescente demanda ao SIDH indica que ele é importante, particularmente para aqueles cujos direitos foram violados. Este artigo examina como, de que maneira, e em que condições o SIDH tem impacto nos direitos humanos internamente. Em poucas palavras, o SIDH é ativado por atores internos de maneiras que transcendem as perspectivas tradicionais de observância e que têm o potencial de provocar mudanças positivas nos direitos humanos internos.

Existem três partes principais neste artigo. A primeira discute a necessidade de ir além das perspectivas convencionais de observância do direito internacional dos direitos humanos. A segunda destaca três dimensões fundamentais de como o SIDH trabalha na prática, concentrando-se no papel das partes interessadas em provocar mudanças de direitos humanos domesticamente. A parte final oferece reflexões sobre os desafios enfrentados pelo SIDH e sobre o que poderia ser uma agenda de pesquisa acadêmica sobre o Sistema a fim de contribuir para seu fortalecimento genuíno.

I. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos: do cumprimento ao impacto

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) emergiu como parte integrante da paisagem institucional regional das Américas desde meados do século XX. O sistema foi criado e experimentou seu desenvolvimento inicial em uma região marcada pela Guerra Fria e por longos períodos de governo repressivo e autoritário, desde os anos 1950 até meados da década de 1980. Durante este período, o SIDH procurou principalmente identificar padrões gerais de violações de direitos humanos em vez de se concentrar em casos individuais. As visitas e relatórios dos países da Comissão Interamericana desempenharam um papel importante em alguns casos - por exemplo, na Nicarágua sob Somoza (1978) e na Argentina em 1979 -, mas tiveram uma influência limitada em geral. Com o retorno à democracia na América Latina, o Sistema Interamericano ganhou influência. Em particular, com as transições democráticas, o Sistema deu forma às lutas políticas sobre a justiça de transição e aos cálculos políticos feitos pelos governos de transição, no que diz respeito a como lidar com abusos de direitos humanos durante regimes anteriores (predominantemente militares). A partir de meados da década de 1990, o SIDH voltou sua atenção para o desafio de melhorar a qualidade do governo democrático e os esforços para enfrentar os desafios de direitos humanos em um contexto regional em que a democracia eleitoral fez avanços significativos, mas também onde violações de direitos humanos continuam a ser propagadas.

Desde sua criação, o desenvolvimento institucional do SIDH tem sido significativo. O SIDH estabeleceu a obrigação jurídica dos Estados, nos termos da legislação regional e internacional de direitos humanos, de proteger os direitos dos cidadãos e, frente a sua falha em garantir os direitos, a obrigação internacional de responsabilizar os Estados. No processo, o SIDH evoluiu desde suas origens como um regime intergovernamental "clássico". Um tribunal regional independente de direitos humanos e uma comissão autônoma estão regularmente julgando se os estados da região estão em conformidade com

suas obrigações internacionais de direitos humanos. O acesso de indivíduos e organizações regionais de direitos humanos ao regime tem se fortalecido ao longo do tempo, à medida que o sistema se torna cada vez mais judicializado, com enfoque processual na argumentação jurídica e na geração de jurisprudência regional sobre direitos humanos.

Apesar destes desenvolvimentos institucionais, é comum se afirmar que o SIDH tem um histórico de observância irregular. As taxas gerais de cumprimento das determinações, tanto da Comissão como da Corte são, de fato, baixas. O cumprimento parcial das decisões e recomendações do Sistema é um resultado comum, o que significa que os estados cumprem alguns dos requisitos do SIDH, mas não todos.² Essas descobertas são frequentemente interpretadas de modo a apontar uma “crise de observância” no âmbito do SIDH, na qual os governos da região frequentemente se recusam a cumprir, ou simplesmente ignoram as decisões e ordens emitidas. O registro de observância irregular demonstra, nessa visão, o impacto limitado do Sistema Interamericano, minando sua legitimidade e autoridade.

No entanto, a demanda pelo Sistema nunca foi maior que a atual. O número de queixas apresentadas ao SIDH contra estados por indivíduos e organizações em toda a região tem vindo a aumentar continuamente ao longo das últimas duas décadas. Isso indica que o Sistema é importante, especialmente para aqueles cujos direitos foram violados, e são vulneráveis a violações. Isto também sugere que há efeitos significativos de “extra observância” do SIDH que merecem um exame detalhado. Além disso, pesquisas recentes sobre casos pouco estudados de acordos amistosos, medidas cautelares, bem como litígios estratégicos por organizações de direitos humanos, tem consistentemente confirmado a existência de tais efeitos, que ultrapassam o grau de cumprimento do estado em casos individuais (Engstrom, no prelo). Ainda, como poderia ser explicado esse aparente descompasso entre a oferta de justiça do Sistema em casos concretos, por um lado, e a exigência de justiça, por outro? Em outras

² Deve-se reconhecer, no entanto, que um grande desafio na avaliação do cumprimento das decisões do SIDH é a ausência de dados adequados, especialmente dados longitudinais, para permitir o desenvolvimento de indicadores confiáveis e medidas dos efeitos do Sistema. Voltarei a esse ponto mais adiante no artigo.

palavras: como, em que formas, em que condições e a quem importa o Sistema?

O problema da observância das normas: para um entendimento dos efeitos internos do SIDH

O SIDH oferece uma oportunidade única de examinar como o direito internacional dos direitos humanos pode importar de formas que não são capturadas em indicadores de conformidade das normas jurídicas e decisões judiciais em sentido estrito. As limitações de perspectiva sobre a observância no direito internacional (direitos humanos) vêm sendo indicadas na literatura (Howse and Teitel 2010). É amplamente reconhecido que a observância é caracterizada por processos prolongados e frequentemente contestados. Por exemplo, Hafner-Burton ressalta que "observância não é uma questão de tudo ou nada e que os efeitos do regime dos direitos humanos, quando e onde existem, são condicionais a outras instituições e indivíduos" (Hafner-Burton 2012: 275). Há também uma importante distinção entre "observância" e "eficácia" que por vezes é ignorada nos direitos humanos e direito internacional. Observância geralmente se refere à implementação de decisões - decisões, recomendações - proferidas por instituições de direitos humanos internacionais, como Corte ou Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Raustiala e Slaughter argumentam que "a maioria das teorias da observância do direito internacional estão baseadas em teorias de influência comportamental das regras jurídicas", então eles definem a observância como "um estado de conformidade ou identificação entre o comportamento dos indivíduos e uma norma específica" (Raustiala e Slaughter 2002: 539). A eficácia, em contrapartida, geralmente se refere a capacidade da atuação das instituições de direitos humanos internacionais de aumentam o nível das condições de direitos humanos e diminuir a possibilidade de repetição de abusos, oferecendo, dessa forma, um recurso satisfatório às vítimas.

Por esse motivo, a observância pode ser necessária para a eficácia, mas não é suficiente. Por exemplo, as normas internacionais incorporadas em instituições de direitos humanos podem ser eficazes, mesmo que o cumprimento seja baixo, pois "altos níveis de observância podem indicar padrões baixos, prontamente atendidos e ineficazes" e instituições com "descumprimento significativo ainda podem ser eficazes se eles induzirem mudanças de comportamento" (Raustiala e Slaughter 2002: 539). Para Levy et al., referindo-se geralmente a instituições internacionais, ou regimes, "os regimes efetivos causam mudanças no comportamento dos atores e nos padrões de interação entre eles de forma que contribuem para o manejo dos problemas que enfocam" (Levy et al 1995: 292). Desta perspectiva, as avaliações da eficácia institucional miram a capacidade das instituições de gerar políticas específicas, na medida em que estas são implementadas através da aprovação de legislação, ou na criação e reforma de instituições nacionais que se mostrem efetivas na tenção de determinados objetivos institucionais. Por esse motivo, a ênfase está no comportamento observável e a eficácia é avaliada com base no grau em que uma instituição ameniza o problema que motivou sua criação em primeiro lugar. Em resumo, a observância é distinta da eficácia (apesar de relacionada a ela). A avaliação da observância pode esclarecer a eficácia das instituições internacionais de direitos humanos. Mas não pode contar a história completa, e muito possivelmente, um foco exclusivo na observância leva a interpretações equivocadas.

A maioria das pesquisas até o momento sobre o SIDH tem adotado perspectivas de observância de normas para avaliar seu impacto. Esse corpo de pesquisa tem tendência a se concentrar na Corte Interamericana. A observância foi medida através da avaliação da implementação dos estados das obrigações individuais sentenciadas em cada decisão da Corte. A jurisprudência da Corte Interamericana é indiscutivelmente adequada para este tipo de análise, uma vez que o Tribunal esboça ordens específicas em cada caso e, em seguida, a Corte acompanha a implementação dessas determinações pelos Estados. Por exemplo, se a Corte pede a um Estado que pague reparações, responsabilize um perpetrador e aprove uma nova lei,

conceitualmente, embora nem sempre na prática, é relativamente simples determinar se o Estado cumpriu cada uma dessas ordens específicas. A desagregação da observância na menor unidade de análise pode fornecer uma imagem diferenciada. Hillebrecht, por exemplo, avaliou a observância nessa perspectiva e captou a prática dos estados de escolher quais medidas individuais irão cumprir dentro de cada decisão, chamando tal fenômeno de “observância *à la carte*” (Hillebrecht, 2014).

Não obstante, existem três conjuntos principais de razões para deslocar o foco analítico para além da observância estrita, de forma a gerar uma melhor compreensão do impacto do SIDH. A primeira diz respeito ao desenvolvimento normativo e institucional do SIDH, que destaca o papel do Sistema no avanço, interpretação e aplicação dos padrões de direitos humanos. Em termos de elaboração de normas, tanto a Comissão Interamericana quanto a Corte, desempenham um papel crucial no desenvolvimento das normas de direitos humanos. O Sistema desenvolveu padrões regionais que incorporam uma ampla gama de normas de direitos humanos.³ Em sua prática, o SIDH abordou progressivamente um conjunto cada vez mais amplo de questões de direitos humanos. O Tribunal de San José desenvolveu uma jurisprudência progressista em matéria de direitos humanos através das suas decisões. A Comissão desempenha igualmente uma importante função a este respeito através dos seus relatórios temáticos, o desenvolvimento de orientações de política (que vão desde, por exemplo, a liberdade de expressão, os direitos dos presos e os direitos LGBT). Em outras palavras, tem um papel importante no desenvolvimento do *soft law*. O SIDH é cada vez mais ambicioso, não só em termos dos tipos de desafios de direitos humanos que trata, mas também, em termos do que exige dos Estados. Em particular, a evolução das políticas de reparação da Corte Interamericana passa agora da compensação monetária a vítimas e das reparações simbólicas (por

³ Por exemplo, uma indicação da evolução do sistema regional de direitos humanos, que ampliou seu alcance em uma variedade de áreas de direitos humanos, poderia ser vista nas taxas de ratificação de instrumentos regionais de direitos humanos. No entanto, há uma variação regional significativa em relação à aderência formal ao sistema. Isso se reflete na adoção desigual de instrumentos regionais de direitos humanos por parte dos Estados membros da OAS. Na verdade, uma das questões contenciosas em torno do SIDH é precisamente o seu registro de ratificação desigual. Embora a maioria dos Estados latino-americanos demonstrem um alto grau de compromisso formal com o SIDH, os EUA, Canadá e a maioria dos países anglófonos não ratificaram a Convenção Americana e não aceitaram a jurisdição do Tribunal Interamericano.

exemplo, memoriais), para demandas de reformas estatais e persecução criminal de infratores individuais. Como resultado, o SIDH emergiu como o ponto central de referência dos direitos humanos em sua região.

O SIDH também desenvolveu importantes funções de prestação de contas. Ele monitora e avalia os relatórios de direitos humanos dos estados. Um tribunal regional independente de direitos humanos e uma comissão autônoma monitoram regularmente o desempenho dos estados da região e julgam se estão em conformidade com suas obrigações internacionais de direitos humanos. Além disso, o SIDH estabeleceu-se como um importante ator de *advocacy* por si mesmo. A Comissão, em particular, desenvolveu um conjunto de ferramentas para além dos casos individuais que vão desde a diplomacia pública sob a forma de comunicados de imprensa, audiências públicas, visitas no local, medidas provisórias (medidas cautelares), negociações a portas fechadas com funcionários do Estado e peticionários individuais. No entanto, quando vistos exclusivamente de uma perspectiva vertical, esses mecanismos de responsabilização parecem fracos. Não existem mecanismos de execução para responsabilizar os Estados responsáveis pela implementação. Por exemplo, não existe um mecanismo de cumprimento político claramente obrigatório, tal como assumido pelo Comitê de Ministros no Sistema Europeu de Direitos Humanos. No entanto, como será discutido a seguir, a responsabilização pode operar através de múltiplos canais, incluindo, principalmente, mecanismos internos, por exemplo, na forma de mobilização da opinião pública em torno de casos específicos, conscientização por meio de estratégias de mídia e processos de litígio doméstico.

A segunda dimensão do impacto do SIDH não registrada pelo modelo de observância das normas concerne à sua crescente inserção em debates políticos, legislativos e judiciais domésticos na região. A internalização dos mecanismos e normas do SIDH nos sistemas políticos e jurídicos domésticos tem alterado significativamente o caráter de implementação dos direitos humanos. O SIDH não está mais essencialmente interessado em denunciar e divulgar ("*naming and shaming*") regimes militares repressivos. Ele procura antes dedicar-se a regimes democráticos através de um processo quase-

judicial que admite, pelo menos parcialmente, instituições estatais responsáveis. Esse ponto mais amplo destaca a importância de que as pesquisas sobre direitos humanos se movimentem além de uma ideia de Estado unitário para considerar o quanto variadas instituições estatais e funcionários públicos interagem com o SIDH para modelar a implementação dos direitos humanos. Os processos de implementação de direitos humanos têm sido tradicionalmente dominados pelos ramos políticos do governo e amplamente controlados pelo Executivo, e pelos ministérios de relações exteriores em particular. Ainda que essas entidades permaneçam cruciais, há uma mais ampla gama de instituições e atores estatais atualmente envolvidos nos processos de implementação. Na atuação do SIDH, Estados na América Latina passaram de abusadores de direitos humanos para seus maiores garantidores. Um foco analítico desagregado nas organizações do Estado na região é, então, requerido. Apesar disso, as pesquisas em direitos humanos, de modo geral, continuam defasadas em relação a prática que procuram analisar.

Avançando a partir dessa premissa, a terceira dimensão do impacto do SIDH concerne ao seu papel em oferecer oportunidades para atores internos e transnacionais de direitos humanos, para pressionar por mudanças em seu sistema político e jurídico doméstico. O SIDH está cada vez mais sendo usado para a implementação de normas regionais de direitos humanos. O Sistema oferece uma importante plataforma para ONG'S de direitos humanos, algumas das quais têm sido muito aptas em integrar o SIDH em suas estratégias jurídicas para ampliação da pressão por mudanças em seu sistema político e jurídico doméstico. Além disso, judiciários internos, em particular, passaram a atuar e papel mais proeminente como instâncias de cumprimento dos direitos humanos, levando ao aumento de processos judiciais de observância. Novos estudos sobre os atores judiciais domésticos, instituições que atuam e podem potencialmente atuar como "círculos de cumprimento" (*compliance constituencies*) e canais de implementação interna ligando normas internacionais de direitos humanos às instituições internas políticas e jurídicas

são necessários.⁴ Similarmente, isto sinaliza a importância não somente do contencioso judicial em casos individuais, como também dos esforços em produzir mudanças mais abrangentes através de procedimentos de acordos amistosos. Essa mudança de paradigma no ativismo dos direitos humanos reflete no crescente uso de casos individuais para promover políticas governamentais mais amplas, bem como mudanças institucionais e judiciais.

O caso da América Latina e do SIDH tem o potencial de oferecer à academia e à militância em direitos humanos *insights* sobre de quais maneiras os direitos humanos importam. Na região, a persistência do ativismo de direitos humanos tem, de fato, reforçado processos de socialização em muitas sociedades, mas a postura de cumprimento de normas previstas pelas pesquisas em direitos humanos anteriores ainda não se materializou (Risse et al 1999). Para entender esses resultados parciais negativos faz-se necessário um entendimento mais contextualizado sobre as sociedades latino-americanas, bem como grupos e infratores que violam esses direitos. Tais perspectivas permitem uma melhor compreensão das várias violações contemporâneas de direitos humanos na América Latina e, ainda, em qualquer outro lugar que estejam ocorrendo no contexto de Estados fracos ou frágeis, onde é difícil estabelecer a responsabilidade estatal pelas violações ou onde os governos se abstém de fazê-lo. Nesse contexto regional, até quando e onde se verifica uma genuína vontade política, a implementação das normas é frequentemente prejudicada por uma estrutura estatal mal preparada para satisfazer suas funções no território nacional (O'Donnell 1993). Isso também chama atenção para a política de contestação dos direitos humanos. O impacto doméstico das normas internacionais de direitos humanos é invariavelmente mediado pela sua mais ampla relevância normativa em contextos locais (Goodale and Engle Merry 2007). Isso nos lembra dos riscos da retificação do cumprimento das normas em detrimento do avanço do

⁴ Uma visão mais estratégica do SIDH parece ser cada vez mais reconhecida em algumas burocracias estatais em toda a América Latina. Escritórios do Ministério Público Estadual em vários países (por exemplo, Argentina e Brasil) criaram unidades dedicadas aos direitos humanos para solicitar ativamente à Comissão Interamericana. Para muitos funcionários estaduais engajados nessas formas de litígio internacional, este envolvimento entre as instituições do Estado e o SIDH destaca que a defesa dos direitos humanos não é sobre ser a favor ou contra o Estado. Em vez disso, trata-se de usar todas as ferramentas disponíveis para defender os direitos humanos, particularmente quando as autoridades estaduais não as protegem.

conhecimento dos entendimentos locais sobre o direito internacional dos direitos humanos. Como Howse e Teitel argumentam: “a interpretação é absolutamente determinante para o que acontece às normas jurídicas quando elas estão mundo afora; mas, ainda assim, os estudos sobre “observância” adotam a ideia de que, para avaliar efeitos, nós partamos de um significado da norma assumidamente estável e acordado, depois analisando se ele é ou não cumprido ou obedecido” (Howse and Teitel 2010:135).

II. O Impacto do Sistema Interamericano: o papel central das partes interessadas nacionais

A evolução normativa e institucional do SIDH, como destacado acima, levou a uma interação elevada entre o sistema, os processos políticos locais e as ordens jurídicas domésticas. Esta seção avalia como o sistema afeta os atores e estrutura as relações políticas. Três dimensões particularmente significativas serão destacadas. Em primeiro lugar, o papel do SIDH em estimular a mobilização dos direitos humanos na região. Em segundo lugar, como as normas regionais de direitos humanos e a jurisprudência da Corte Interamericana estão moldando os debates constitucionais domésticos, estratégias de litígios, pensamento e prática judicial. Em terceiro, o papel das instituições estatais na implementação efetiva das decisões, recomendações e padrões de direitos humanos do SIDH.

Mobilização da Sociedade Civil

A sociedade civil organizada tornou-se a alma do SIDH. Embora os atores não-estatais permaneçam excluídos dos fóruns formais de decisão do Sistema Interamericano, eles ganharam significativa influência informal através de suas atividades de definições de objetivos e da sua expertise. Indivíduos e grupos das Américas podem apresentar queixas de violações de direitos humanos à Comissão Interamericana, e a Comissão poderá encaminhar casos à Corte se o

Estado em questão tiver aceitado a jurisdição do Tribunal. O SIDH, portanto, forneceu a plataforma sobre a qual a luta por direitos humanos entre ativistas e estados tem ocorrido. Por outro lado, o SIDH teve um impacto significativo em organizações de direitos humanos (ODHs) de várias maneiras. A disponibilidade do SIDH para os grupos nacionais de direitos humanos tem potencial para fortalecer a posição interna dos grupos que se envolvem com o Sistema. O sistema abriu novas oportunidades políticas, aumentou os fluxos de recursos para a defesa dos direitos humanos, incentivou a formação e atividades de organizações de direitos humanos, forneceu ferramentas discursivas para enquadramento efetivo em termos políticos e sociais e facilitou a formação de alianças, novas identidades e Estados (Engstrom e Low, Tsutsui et al., 2012). O SIDH, portanto, forneceu a plataforma sobre a qual a luta por direitos humanos entre ativistas e estados tem jogado fora. Por outro lado, o SIDH teve um impacto significativo em organizações de direitos humanos (ODHs) de várias maneiras. A disponibilidade do SIDH para os grupos nacionais de direitos humanos tem potencial para fortalecer a posição interna dos grupos que se envolvem com o sistema. O sistema abriu novas oportunidades políticas, aumentou os fluxos de recursos para a defesa dos direitos humanos, incentivou a formação e atividades de organizações de direitos humanos, forneceu ferramentas discursivas para enquadramento efetivo em termos políticos e sociais e facilitou a formação de novas alianças, novas identidades, e de um novo status para as organizações (Engstrom e Low, Tsutsui et al., 2012). Grupos de direitos humanos podem usar o SIDH para expor violações sistêmicas de direitos humanos, negociar com as instituições do Estado através dos procedimentos de solução amistosa fornecidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, estruturar debates sociais e políticos com base nas normas e jurisprudência do SIDH, promover os interesses dos grupos vulneráveis, para alavancar o litígio de direitos humanos perante os tribunais domésticos, e para fortalecer as redes regionais de direitos humanos e o uso do SIDH em litígios estratégicos supranacionais. Em resumo, o SIDH oferece oportunidades para ativistas de direitos humanos

nacionais e transnacionais pressionarem a mudança em seus sistemas políticos e jurídicos domésticos.

É importante notar que a capacidade dos atores para mobilizar o direito é altamente desigual, e há uma variação significativa entre as organizações da sociedade civil no uso do Sistema. A grande maioria das petições que realmente ganham força no Sistema - ou seja, vão além da fase de apresentação inicial - são defendidas por ONGs (por exemplo, veja: Ferreira e Lima, 2017, nesta edição especial). O envolvimento diferenciado com o SIDH pelas organizações de direitos humanos reflete capacidades variadas em termos de grau de profissionalização, seus níveis de especialização jurídica e técnica e, seu acesso a recursos internacionais e redes de direitos humanos (Engstrom e Low, no prelo). As organizações melhor posicionadas nesses aspectos são capazes de integrar o SIDH em seu trabalho de *advocacy* - como o CELS (Centro de Estudos Jurídico e Social) da Argentina e o CCJAR (Coletivo José Alvear Restrepo Advogados) da Colômbia. As organizações menos bem posicionadas têm dificuldades em tirar proveito do SIDH. Envolver-se no processo de litígio perante o SIDH envolve processos muito longos que implicam uma redução significativa de recursos já limitados das ONGs. Os resultados são também altamente imprevisíveis e muitas vezes parciais. Ainda assim, a Comissão recebe um número cada vez maior de petições, o que levou a um aumento significativo da carga de processos, bem como ao aumento de casos, para o Sistema.⁵

Outro aspecto a ressaltar, com relação ao uso feito pelos defensores de direitos humanos do Sistema Interamericano consiste no risco considerável que frequentemente se associa com o trabalho em direitos humanos na

⁵ A este respeito, deve notar-se que indivíduos e grupos não têm acesso direto ao Tribunal. Só a Comissão tem o mandato de levar processos ao Tribunal. Na prática, isso significa que os advogados da Comissão Interamericana foram delegados a responsabilidade de agir em nome de peticionários individuais. Isso também significa que muitas vezes ONGs profissionais de direitos humanos trazem casos que representam vítimas individuais ou grupo de vítimas. A estrutura dessas dinâmicas é tal que podem surgir problemas potenciais de representação e legitimidade, com ONGs que buscam interesses e objetivos que não estão necessariamente alinhados com os interesses das vítimas individuais. Enquanto as organizações de direitos humanos muitas vezes perseguem ações e reformas que visam promover reformas estruturais dos direitos humanos, por exemplo, concebendo estratégias de litígio que podem alavancar casos individuais para trazer mudanças políticas e legislativas mais amplas, as vítimas podem priorizar a obtenção de remédio para seu próprio sofrimento. Esses objetivos divergentes poderiam afetar negativamente a confiança das vítimas na capacidade dos ODHs, e do SIDH em geral, de abordar suas áreas de maior preocupação. Isso, de fato, é sempre uma questão potencial em casos de litígio estratégico.

América Latina. Dos esforços para responsabilizar os perpetradores de violência de gênero no México à mobilização em torno do LGBT ou dos direitos a terra no Brasil, os defensores de direitos humanos enfrentam assédio regular e generalizado, difamação política, violência paramilitar e ameaças de assassinato. Diante dessas realidades, um lento processo judicial em Washington D.C. e San José da Costa Rica é de pouca ajuda direta. O SIDH procurou responder a essas realidades desenvolvendo mecanismos institucionais específicos voltados para os defensores de direitos humanos, como o uso de medidas cautelares para responder rapidamente a situações de risco grave.

A despeito desses fragilidades, o SIDH constitui um espaço político transnacional privilegiado para o ativismo na sociedade civil (sobre o transnacionalismo e o SIDH, veja Torelly, 2015). O SIDH oferece oportunidades para coalizões e alianças entre, por um lado, organizações internacionais e regionais com conhecimento do sistema e organizações locais com conhecimento detalhado de questões locais, por outro. Contudo, o ativismo da sociedade civil por si só não é suficiente para provocar mudanças sociais e políticas. Nas democracias imperfeitas, mas realmente existentes, da América Latina, os ativistas de direitos humanos são frequentemente obrigados a se envolver com autoridades judiciais domésticas e instituições do Estado. Como argumenta Dulitzky, "o sistema interamericano foi mais efetivo quando houve maior demanda e mais espaços, para o diálogo entre o governo e a sociedade civil e entre o governo, a sociedade civil e o sistema interamericano. É também nesses mesmos países onde os maiores progressos foram feitos na verdade, na justiça e nas reparações" (Dulitzky 2007: 145).

Judiciários Domésticos

Além do ativismo da sociedade civil é importante perceber o judiciário doméstico como um ator político. O impacto das normas de Direitos Humanos desenvolvidos pelo SIDH depende da extensão do quanto cada sistema jurídico interno incorpora essas normas. Em muitos países da América Latina os

Direitos Humanos foram “constitucionalizados”, e uma ampla variedade de Tratados e Convenções foram incorporados nos sistemas legais locais. Existe, cada vez mais, uma distinta tradição constitucional latino-americana que incorpora extensivamente as proteções dos direitos humanos. A incorporação constitucional de Tratados de Direitos Humanos internacionais tornou os tribunais domésticos nos principais atores com potencial de colocar em prática tratados de Direitos Humanos e interpretar normas internacionais à luz das condições internas (Torelly 2016).

O SIDH, como qualquer outro mecanismo internacional de Direitos Humanos, exige que os autores dos processos tenham razoavelmente exaurido os recursos judiciais disponíveis no sistema jurídico interno.⁶ Tradicionalmente, essa atribuição de responsabilidades para a proteção dos Direitos Humanos - assim como consagrado no Princípio da complementaridade no direito internacional dos Direitos Humanos de forma mais geral - limita o escopo da intervenção judicial do SIDH naqueles casos em que o direito ou os mecanismos jurídicos internos não protegem adequadamente os direitos e Princípios consagrados nos instrumentos internacionais de Direitos Humanos adotados pelo Estado. (Abregú 2004:4) O Princípio da complementaridade também significa que o SIDH deve decidir em qual ponto os direitos do devido processo, como consagrados na Convenção Americana, foram violados e em quais pontos tribunais internos agiram arbitrariamente. O SIDH examinou extensivamente o escopo dos seus poderes de revisão judicial a fim de estabelecer os limites nos quais as decisões tomadas pelos tribunais internos não podem ser revisadas por instâncias judiciais internacionais.⁷ O próprio SIDH interpretou seu mandato legal não como uma “quarta instância”, entendendo que não pode rever as interpretações feitas pelos tribunais internos. O SIDH estabeleceu que “a premissa básica [da ‘fórmula da quarta instância’] é que a Comissão não pode rever as sentenças proferidas pelos tribunais internos que agem no âmbito das suas competências e que aplicam

⁶ Na prática, dada a natureza problemática dos recursos judiciais internos em muitos países latino-americanos em particular, a regra do esgotamento é interpretada com bastante flexibilidade pela CIDH e pelo Tribunal. Veja, Cancado Trindade 2000. Veja também Opinião Consultiva nº 11, 10 de agosto de 1990 do TCIDH.

⁷ CIDH, Relatório 39/96, Marzioni (Argentina), 14 de março de 1997. Veja também Albanese, 1997.

garantias processuais, a menos que se considere a possibilidade de que tenha ocorrido violação da Convenção”.⁸ Assim, embora o sistema interamericano estabeleça os parâmetros aos quais cada legislação interna e procedimentos judiciais podem operar para garantir a proteção aos Direitos Humanos é no contexto do direito interno que os direitos precisam ser garantidos.

Entretanto, existe uma significativa variação regional não apenas quanto a efetiva aplicação dos Direitos Humanos nesses sistemas jurídicos internos, mas também na vontade dos juízes de se engajarem na cultura jurídica transnacional dos Direitos Humanos e de tirar vantagem do potencial jurídico e dos recursos argumentativos disponíveis. Compreender as fontes dessas variações no pensamento e na prática judicial é complicado. Alguns fatores-chave incluem diferentes variações de independência judicial, mas também divergentes tradições jurídicas domésticas, padrões de educação jurídica e engajamento em comunidades jurídicas transnacionais. Houve mudanças graduais, porém significativas, no pensamento judicial em relação ao direito internacional dos direitos humanos e à jurisprudência do SIDH em particular (González-Ocantos, 2016). No entanto, é de se ter em mente a fragilidade de tais mudanças nas atitudes judiciais. Para além de juízes individualmente comprometidos com a aplicação dos direitos humanos, os judiciários latino americanos (assim como em outros lugares) estão sintonizados com e em geral se acomodam as mudanças políticas. Ou seja, influências externas ao judiciário - incluindo as dos governos e as organizações de direitos humanos - são claramente importantes quando se contabiliza qualquer mudança judicial. O ponto chave a perceber aqui é que os juízes domésticos são importantes atores políticos que moldam as maneiras pelas quais o direito internacional dos direitos humanos é aplicado em cada país.

Litigância de Direitos Humanos perante tribunais locais tornou-se, portanto, um importante mecanismo para ativistas dos direitos humanos em seus esforços para ativarem o SIDH no âmbito doméstico. A incorporação formal das normas do SIDH no direito local oferece oportunidades cruciais para indivíduos e grupos reivindicarem, definirem e lutarem pelos direitos

⁸ CIDH, Relatório 39/96, Marzioni (Argentina), 14 de março de 1997, par. 51.

humanos. A possibilidade de litígios perante os tribunais internos baseados nas normas internacionais de direitos humanos incorporadas no direito doméstico é um fator chave de legitimação para os atores da sociedade civil nos seus esforços de mobilização política e jurídica. Tribunais locais tornaram-se, portanto, arenas chave para a política de direitos humanos enquanto os litigantes estão buscando pressionar as autoridades estatais e judiciais para que deem efeito aos seus compromissos internacionais de direitos humanos e reformem a legislação nacional. A internalização das normas do SIDH nos sistemas políticos e jurídicos domésticos em toda a região tem, portanto, mudado parcialmente o funcionamento do Sistema na prática. Tradicionalmente, o sistema baseou-se em várias formas de pressão política da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA (não comum), ou de outros países (muito raramente) para assegurar o cumprimento de suas decisões e julgamentos. No plano doméstico, os objetivos das pressões por observância seriam principalmente o executivo ou o legislativo. Ou seja, os processos de conformidade com o SIDH eram dominados pelos ramos políticos do governo (Abregú 2004: 27). No entanto, a crescente constitucionalização dos direitos humanos estabeleceu os sistemas judiciais domésticos como pontes entre os princípios constitucionais e os direitos humanos na prática, neste processo, situou esses tribunais como arenas chave e como atores relevantes da política de direitos humanos.

Além disso, o SIDH tem sido um participante ativo nos esforços para transformar os judiciários domésticos em promotores das normas e padrões do Sistema Interamericano. Em particular, os judiciários domésticos estão cada vez mais no centro das atenções da Corte Interamericana em sua sequência de desenvolvimentos doutrinários recentes. Um aspecto único da relação da Corte com os judiciários domésticos é a doutrina do controle de convencionalidade, que sustenta que todos os atores estatais devem proceder a revisão judicial das leis com referência à Convenção Americana, não aplicando aqueles que a violam (veja-se: Torelly, 2017). Por meio desta doutrina, a Corte procura engajar todos os atores estatais a observarem a Convenção, conforme por si interpretada. Assim, o Tribunal Interamericano

procurou ampliar o papel dos judiciários domésticos na aplicação da Convenção Americana e das decisões da própria Corte. Com isso, a doutrina do controle da convencionalidade tem o potencial de estender a influência da Corte para muito além de seu pequeno campo de atuação direta. Ao mesmo tempo, busca também harmonizar as interpretações judiciais da Convenção Americana. Isso levou alguns estudiosos do direito a argumentar que o Tribunal de San José se transformou em um tribunal constitucional supranacional de direitos humanos, cujo papel é padronizar a interpretação dos direitos consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

No entanto, questiona-se o alcance legítimo e efetivo do impacto do SIDH nos processos jurídicos e judiciais domésticos. Em primeiro lugar, alguns observam as limitações cruciais sobre como o controle de convencionalidade funciona na prática, especialmente tendo em conta as limitações institucionais da própria Corte, a capacidade e os recursos disponíveis nos judiciários domésticos, bem como a política que envolve os atores domésticos atuando *in loco*. Há também questões relacionadas com a prática e a doutrina jurídica da subsidiariedade, bem como questões relativas ao grau de autonomia nacional na implementação das obrigações internacionais em matéria de direitos humanos. Para alguns estudiosos do direito, a doutrina do controle convencional levanta questões de legitimidade democrática. Contesse, por exemplo, critica o que ele chama de "ethos" Velasquez-Rodriguez da Corte Interamericana, enraizado nos primeiros dias do Tribunal, confrontando a impunidade generalizada e as instituições internas que não produziam respostas adequadas (Contesse 2016). Isso se reflete na rejeição do juiz Cançado Trindade à adoção de uma doutrina de "margem de apreciação" para o Tribunal Interamericano como inadequada no contexto sociopolítico da América Latina. Cançado Trindade perguntou (citado em Contesse 2016: 134):

Como poderíamos aplicar [a teoria da margem de apreciação] no contexto de um sistema regional de direitos humanos onde os juízes de muitos países estão sujeitos a intimidações e pressões? Como poderíamos aplicá-lo em uma região onde a função judicial não faz distinção entre a jurisdição militar e a jurisdição ordinária? Como poderíamos aplicá-lo no contexto de sistemas jurídicos domésticos que são fortemente questionados pela falta de

combate à impunidade? ... Não temos outra alternativa senão fortalecer os mecanismos internacionais de proteção ... Felizmente, tal doutrina não foi desenvolvida dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Contesse, em contraste, sustenta que as mudanças regionais em direção à democracia exigem maior deferência às decisões políticas e judiciais domésticas sobre os meios mais adequados e eficazes para proteger os direitos humanos em cada país. Ele argumenta que, após o desenvolvimento de décadas de jurisprudência pela Corte e em paralelo com "desenvolvimentos políticos e jurídicos significativos na região, poder-se-ia esperar uma abordagem mais matizada para a relação entre a Corte e os Estados Partes" (Contesse 2016: 134).

Independentemente do entendimento da legitimidade e eficácia da abordagem doutrinária da Corte Interamericana em sua relação com os judiciários domésticos, a interação jurisprudencial regional e os diálogos jurídicos se intensificaram nos últimos anos. Isso é evidenciado, por exemplo, nas taxas de citação da jurisprudência da Corte Interamericana por juízes nacionais (DPLF, 2010; Medellín Urquiaga, 2015). Como argumenta Cassel, um principal aspecto da importância da Corte Interamericana reside em suas "interpretações das garantias de direitos humanos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, como inspiração para a jurisprudência dos tribunais domésticos" (Cassel 2007: 151). Isto realça também os efeitos "erga omnes" da Corte. Huneeus capta muito bem esse aspecto do impacto do Tribunal Interamericano em sua análise da Corte e dos avanços nos direitos indígenas na Colômbia:

A Corte Interamericana nunca emitiu sentença contra a Colômbia sobre direitos indígenas. Nos últimos anos, no entanto, desenvolveu uma rica jurisprudência nessa área por meio de processos contra a Nicarágua, o Suriname, o Paraguai e o Equador, e o CCC [Tribunal Constitucional da Colômbia] frequentemente fez referência a esses casos e os usou para revisar a legislação e os tratados nacionais do bloco constitucional. A constitucionalização do [SIDH] também significou que a CCC se refere à jurisprudência [do Sistema] mesmo em matérias que não são tradicionalmente consideradas direito internacional dos direitos humanos, como o direito penal, o direito da família e o direito administrativo. A

Suprema Corte e o Conselho de Estado, o mais alto tribunal administrativo da Colômbia, também se referem regularmente à jurisprudência da Corte Interamericana na interpretação de questões de direito doméstico (Huneeus, 2016: 191).

Instituições do Estado

As instituições do Estado são atores cruciais na implantação efetiva nas decisões, recomendações e padrões de direitos humanos do SIDH. Porém, muitas vezes representam uma verdadeira "caixa preta" no momento da análise política sobre como os interesses sociais são traduzidos em políticas públicas e resultam em medidas concretas. Avaliar as múltiplas maneiras pelas quais os estados respondem ao SIDH ressalta a importância de ir além do conceito de estado unitário para considerar como várias instituições governamentais interagem com o SIDH e moldam seu impacto. Estudos recentes têm destacado como as instituições internacionais de direitos humanos dependem de distritos estatais, tanto para garantir o cumprimento de julgamentos específicos como para tornar os direitos humanos mais relevantes na política interna. Com relação ao SIDH, especificamente, diferentes instituições estatais estão agora envolvidas, o que provocou à "desagregação" da relação entre os países e o SIDH. Isto significa, cada vez mais, que os Estados já não interagem com o sistema exclusivamente, através do respectivo Ministério das Relações Exteriores, mas também através de inúmeros canais institucionais diferentes, incluindo os ministérios da Justiça, os ministérios públicos, assim como as autoridades subnacionais. Os procedimentos de solução amistosa do Sistema, por exemplo, são frequentemente usados para facilitar as negociações entre as diferentes instituições estatais e as partes no processo. Além disso, devido ao criativo regime de reparação da Corte que enfatiza o alívio equitativo, a Corte frequentemente emite ordens que exigem ação de atores estatais que não sejam o executivo. Isso destaca a importância de prestar mais atenção aos mecanismos pelos quais as normas de direitos humanos se inserem ou não nas instituições formais do Estado e na política informal que as rodeia.

Existem vários caminhos pelos quais os procedimentos e normas do Sistema Interamericano de Direitos Humanos são incorporados nas instituições do Estado. Por exemplo, a crescente interação com o SIDH pode fortalecer o poder relativo de setores da burocracia que trabalham com direitos humanos. A adoção de um discurso sobre os direitos humanos dentro da burocracia estatal capacita os atores e agências com os conhecimentos de política pública necessários, juntamente com outros na formulação de políticas nacionais. Nos casos de disputas sobre o conteúdo de políticas públicas, as reivindicações baseadas em normas proeminentes de direitos humanos alteram e elevam o ônus justificativo necessário para superar a posição do reclamante em favor de opções políticas concorrentes. Além disso, o status institucional desses funcionários do Estado que estão envolvidos com o SIDH e que são participantes ativos em diálogos transnacionais e regionais em matéria de direitos humanos é fortalecido. A reconhecida competência em políticas públicas e as ligações internacionais da burocracia estatal especializada podem ajudar a superar a resistência de outros atores estatais. Em alguns contextos, o eleitorado "pró-direitos" têm usado sentenças, declarações e precedentes judiciais estabelecidos pelo SIDH para dar peso internacional aos seus esforços para levar a cabo mudanças na política interna. No entanto, não se deve exagerar a influência relativa e o peso institucional da burocracia dos direitos humanos. Os inúmeros desafios da administração do Estado em relação à implementação dos direitos humanos discutidos acima ilustram amplamente os limites existentes.

Além disso, a interação entre o SIDH e setores da burocracia estatal pode também dar origem a processos de socialização por parte dos agentes públicos envolvidos. Quaisquer que sejam suas visões originais, envolvendo-se com o SIDH, tendo que justificar suas políticas dentro dos termos do discurso dominante do Sistema, promove-se essa socialização.⁹ Por exemplo, a dinâmica dos procedimentos de solução amistosa da Comissão Interamericana permite que casos específicos gerem possibilidades de diálogo entre

⁹ Em geral, Finnemore (1993) enfatiza as organizações internacionais como os professores normativos das elites estatais e a teoria de democratização de Pevehouse (2009) de fora, enfoca o papel que as interações de elite cara a cara nas organizações regionais podem desempenhar na sensibilização das elites burocráticas para seus interesses na democratização e na cooperação regional.

peticionários, ONGs e o Estado, tanto para a solução do caso em si, quanto para a alavancagem de reformas institucionais mais amplas. Embora os procedimentos de solução amistosa não impliquem uma igualdade de condições entre os peticionários e o Estado, há repercussões públicas significativas ao se envolver as autoridades públicas em negociações oficiais que podem pressionar o governo a encontrar uma solução distinta daquela originalmente proposta. Ter que se envolver com peticionários e grupos de defesa dos direitos humanos pode reforçar processos de socialização dos funcionários do Estado.

Além disso, implementar as decisões e recomendações do SIDH muitas vezes também exige, além das reparações às vítimas de violações de direitos humanos em casos específicos, medidas mais gerais do Estado. Desta forma, casos específicos do SIDH podem empurrar questões de direitos humanos para as agendas política e legislativa e produzir mudanças de políticas governamentais e iniciativas institucionais com o objetivo de evitar a recorrência das violações no futuro. Em suas interações, o SIDH está cada vez mais atento à resposta institucional do Estado a quaisquer violações que tenham sido cometidas, do que a uma única violação individual de direitos. O impacto do SIDH na formulação e implementação de políticas públicas é, em grande parte, produto de sua incorporação, ou institucionalização, nas instituições estatais e se o Estado organizou efetivamente suas instituições de forma a proporcionar remédios efetivos para violações de direitos humanos. Como resultado, as normas do SIDH têm amplas implicações para a organização das estruturas administrativas, à medida que avançam progressivamente padrões de como as instituições estatais devem ser organizadas para garantir os direitos humanos e os remédios apropriados às vítimas de violações de direitos humanos.

Apesar dessas mudanças notáveis nas relações institucionais entre muitos estados latino-americanos e o SIDH, permanecem desafios significativos substantivos a serem enfrentados por reformas para a proteção dos direitos humanos. Claramente, o Sistema depende da cooperação das instituições estatais para gerar resultados nos direitos humanos. Mas a

vontade política geral de aceitar a autoridade do SIDH, embora importante, não se traduz necessariamente em uma implementação efetiva das suas decisões e recomendações. Conforme descrito acima, os estados não são entidades monolíticas e há muitas vezes um certo grau de divergência - tanto dentro como entre os diferentes poderes do governo - em relação ao peso relativo atribuído aos direitos humanos. Mesmo nos casos em que exista vontade política de cumprir os julgamentos e recomendações do SIDH, as instituições estatais nem sempre têm a capacidade - gerencial, administrativa, técnica ou humana - para assegurar a implementação efetiva das reformas necessárias para a proteção dos direitos humanos. Além disso, a relação entre peticionários e a burocracia dos direitos humanos raramente é suave e colaborativa. As negociações de casos específicos de sob os auspícios da Comissão Interamericana são muitas vezes difíceis e contenciosas. Os peticionários, afinal de contas, ameaçam o Estado com uma condenação internacional. Advogados do estado - como todos os advogados - não gostam de perder argumentos legais. E, finalmente, o escrutínio internacional restringe a autonomia da ação governamental.

Além disso, poucos estados latino-americanos têm mecanismos institucionais formais para assegurar a implementação consistente das decisões e recomendações do SIDH. Na verdade, à luz das fragilidades administrativas de muitos estados latino-americanos, um dos principais desafios reside no estabelecimento de procedimentos administrativos e mecanismos institucionais que assegurem a implementação das recomendações da Comissão e das sentenças da Corte que não dependam do apoio discricionário do Executivo “caso a caso”. A implementação efetiva do Estado requer um elevado nível de coordenação entre as diferentes instituições públicas, tanto no âmbito do poder executivo como com os poderes legislativo e judicial. Porém, há frequentemente, significativos obstáculos à comunicação interagencial e à coordenação dentro das instituições estatais que limitam a implementação efetiva das reformas necessárias para a reparação e garantia de não repetição das violações de direitos humanos. Dadas essas complexidades e as irregularidades

generalizadas da administração estatal, a influência do SIDH nas reformas internas está frequentemente sujeita a significativas limitações. O SIDH pode fornecer, no entanto, um espaço político de discussão e negociação entre os principais atores envolvidos nas reformas de direitos humanos (incluindo diferentes partes do estado), fornece um conjunto de normas autoritativas e padrões para regulamentar as áreas específicas sujeitas às reformas, e acrescenta uma camada adicional de pressão política, impulso e senso de urgência para a resolução de problemas de direitos humanos.

III. Uma Agenda de Pesquisa sobre o SIDH: Considerações Políticas e Metodológicas

A seção anterior destacou de diversas formas como o SIDH é importante para mudanças domésticas no campo dos direitos humanos que incluem dimensões fundamentais de seu impacto, nem sempre capturadas nos modelos de observância convencionais do direito internacional dos direitos humanos. Em vez de uma conclusão formal, passarei agora à questão de como a literatura acadêmica pode contribuir para o fortalecimento genuíno do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.¹⁰

Como é bem conhecido, o SIDH enfrenta uma série de desafios políticos interligados que afetam, fundamentalmente, sua capacidade de promover a realização dos direitos humanos na região (veja: Osma e Martin-Chenut, seção 3.2, e Veçoso e Villagran Sandoval; ambos nesta edição especial). Nos últimos anos, vários estados se tornaram cada vez mais estridentes e passaram a desafiar o Sistema, particularmente quando as decisões do SIDH são contrárias a importantes objetivos geopolíticos e de política econômica. Além disso, com o surgimento de organizações sub-regionais, como a UNASUL, tem-se verificado a expansão de outros mecanismos incipientes de direitos humanos em áreas que eram anteriormente de competência institucional exclusiva do SIDH. A continua falta

¹⁰ Para um tratamento detalhado de várias das questões tratadas nessa seção, ver: Engstrom et al. 2016.

de ratificação universal dos principais instrumentos de direito humanos do Sistema, particularmente pelos estados anglófonos da região, continua a ser uma fonte de críticas para aqueles que buscam minar o SIDH. Além disso, como destacado acima, ao contrário de períodos anteriores do desenvolvimento institucional do Sistema, os governos da região são hoje quase universalmente eleitos por voto popular. As credenciais democráticas formais dos governos tornaram o ato de equilíbrio para o SIDH entre seu papel como árbitro supranacional de direitos humanos, por um lado, e o princípio e prática de subsidiariedade, por outro, cada vez mais delicados.¹¹ Além disso, os desafios transnacionais e internos à jurisprudência do SIDH podem prejudicar a autoridade e a legitimidade do Sistema aos olhos de seus principais interessados. No plano transnacional, os movimentos de resistência visam à elaboração da jurisprudência e prática do Sistema em relação a normas específicas de direitos humanos, como os direitos das mulheres ou LGBTI, enquanto os desafios no plano interno assumem muitas formas, incluindo a revogação da legislação inspirada no SIDH.

Deve-se reconhecer, no entanto, que ao longo de sua história, o SIDH tem sido regularmente alvo de críticas ferozes, e operou em um contexto regional muitas vezes politicamente hostil. Por exemplo, uma das razões pelas quais a Comissão lutou nos seus primeiros dias foi a percepção de que tinha sido criada pelos Estados Unidos como parte dos seus esforços para minar a revolução cubana. O Sistema também enfrentou regularmente desafios de estados e funcionários hostis à sua expansão e/ou a certas decisões. Uma crise no final da década de 1990 surgiu como resultado das tentativas do governo de Alberto Fujimori, no Peru, de se retirar da jurisdição do Tribunal. Ao longo das últimas décadas, o Brasil, a República Dominicana, o Equador, a Nicarágua, o Peru, Trinidad e Tobago e a Venezuela suspenderam de formas variadas o pagamento das taxas organizacionais, retiraram (temporariamente) seus embaixadores, e alegaram não estar vinculados a um determinado julgamento da Corte, ameaçando ou, realmente, denunciando a Convenção Americana.

¹¹ Tais desafios foram evidenciados, por exemplo, nas deliberações do Tribunal quanto à aplicabilidade (ou não) dos programas de reparação interna, à regra do esgotamento dos recursos internos e às decisões proferidas pelos tribunais nacionais em matéria de reparações.

Uma perspectiva desapaixonada do SIDH procuraria colocar os desafios contemporâneos do Sistema em contexto. Embora a ameaça de reação dos estados seja real, é importante diferenciar entre um “*backlash*” e os processos judiciais e políticos domésticos rotineiros. A resistência pode, em parte, ser uma consequência inevitável de uma instituição internacional de direitos humanos cumprindo seu mandato institucional de monitorar e examinar os registros de direitos humanos dos Estados. Colocado de outra forma, conforme o impacto do SIDH aumenta, assim, também aumentam os desafios a sua autoridade. A reação contra o SIDH, bem como contra o direito internacional dos direitos humanos em geral, também nos lembra de que qualquer mudança progressista nunca é irreversível. Os Estados podem se afastar da implantação de padrões de direitos humanos, assim como eles podem se mover em direção a eles. Em outras palavras, enquanto os desafios políticos para o SIDH têm suas causas imediatas na mudança da política regional da América Latina, a resistência a políticas impactantes de direitos humanos não deve ser uma surpresa. Perspectivas a longo prazo sobre o SIDH nos ajudam a entender as formas contemporâneas de resistência ao SIDH.

Além disso, o próprio SIDH tem um importante papel para enfrentar os desafios políticos. O SIDH empreendeu importantes inovações e adaptações institucionais em resposta a circunstâncias políticas mutáveis e persistentes. Por exemplo, algumas das reformas processuais que o SIDH realizou tiveram um impacto positivo. As alterações da forma de monitoramento do cumprimento das sentenças, da simples apresentação de relatórios escritos para um modelo que adiciona audiências privadas são creditadas com um fator de impacto institucional crescente. No entanto, como nos mostra a história do Sistema, é improvável que mudanças processuais isoladamente sejam suficientes. Novas iniciativas nos últimos anos possibilitaram o impacto em tempo real, e não apenas como resultado de longos processos judiciais, como foi o caso da criação de um grupo de trabalho de especialistas para investigar os desaparecimentos de estudantes em Ayotzinapa, no México. Essas inovações institucionais poderiam inspirar atividades futuras.

Com estes e outros desafios em mente, concludo destacando algumas das muitas áreas de preocupação que futuras pesquisas e ações de *advocacy* sobre o SIDH poderiam abordar com sucesso. Em primeiro lugar, há uma urgente necessidade de pensar mais seriamente sobre a reação e a resistência aos direitos humanos, incluindo o SIDH. Como ilustração concreta dessa resistência, há as preocupações perenes sobre a natureza politizada dos processos de nomeação do SIDH e os estados usarem tais nomeações como forma de moldar a Comissão e a Corte em órgãos mais deferentes. Esses esforços para restringir a influência do Sistema e exercer um controle político mais sutil do seu desenvolvimento institucional podem ser vistos na tentativa de garantir a nomeação de funcionários que favorecem uma perspectiva minimalista tanto para a Comissão como para a Corte. Ao mesmo tempo, grupos da sociedade civil estão pressionando pela criação de mais canais para pesar os debates prévios as nomeações. É evidente a necessidade de clareza e transparência nos critérios e procedimentos para a nomeação dos funcionários. Importantes avanços externos ao SIDH ocorreram recentemente neste sentido, como, por exemplo, no trabalho do Painel Independente para a Eleição de Comissários e Juízes Interamericanos. Aqui, são necessárias mais pesquisas sobre a concepção e implementação de procedimentos de nomeação (veja-se o estudo de Salazar e Arriaza, nesta edição). Por exemplo, existe uma importante literatura acadêmica sobre tribunais internacionais que analisa a mecânica e a política dos procedimentos de nomeação. No entanto, tem havido pouca pesquisa sobre o impacto que os juízes e comissários têm em suas instituições, e como isso modela, por sua vez, o impacto do Sistema Interamericano.

Um segundo desafio relacionado que o SIDH enfrenta diz respeito ao seu permanente subfinanciamento, que continua a limitar o âmbito de realização de trabalhos e investigações proativas. Os limitados recursos disponíveis para o SIDH e, em particular, para a Comissão, contribuiu para um significativo atraso na avaliação das petições. Apesar de alguma reestruturação do sistema de gestão de casos da Comissão nos últimos anos, é provável que tais dificuldades persistam, dado o número cada vez maior de casos da

Comissão e da Corte. Embora as previsões mais alarmantes sobre o futuro da Comissão tenham sido dissipadas na sequência da crise financeira aguda de 2016, os recursos limitados continuam a ser um desafio existencial (Engstrom et al 2016). Assumindo um financiamento estagnado ou, na melhor das hipóteses, modestamente crescente nos próximos anos, o desenvolvimento de novos modelos de trabalho irá inevitavelmente significar que empregados e fundos serão desviados das áreas de atividade existentes. Alterações institucionais anteriores - por exemplo, alargando o trabalho dos relatores da Comissão - resultaram numa maior pressão sobre recursos para processar petições. Adicionalmente, as decisões de priorizar áreas ou atividades específicas muitas vezes não estão sujeitas à discricção autônoma do Sistema. As iniciativas institucionais dependem muitas vezes de doadores externos, cujas prioridades podem não coincidir necessariamente com as do SIDH. Isso é manifestado, por exemplo, nas atuais dificuldades da comissão para assegurar o financiamento de sua recém-criada unidade de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Pesquisas sistemáticas sobre como as prioridades para o uso dos recursos são estabelecidas são cruciais para entender as decisões que moldam a alocação dos recursos institucionais à disposição do Sistema em áreas realmente prioritárias para ele (como internamente definidas). Pesquisas adicionais também são necessárias acerca da política de financiamento do SIDH. Por exemplo, procurar aumentar o financiamento de doadores extra-regionais, quer envolvendo doadores do Estado ou fundações privadas, pode parecer atraente no curto prazo, mas tais esforços de arrecadação de fundos possam gerar desafios de legitimidade e de autoridade por parte dos detratores do Sistema.

Terceiro, e com base no ponto relativo às prioridades institucionais e à alocação de recursos, há uma urgente necessidade de pesquisas baseadas em evidências sobre o impacto do Sistema. A ausência de dados sistematizados e abrangentes sobre muitas áreas das atividades do SIDH - por exemplo, sobre os resultados de medidas cautelares e acordos amistosos - continua a impedir uma análise rigorosa. A necessidade de dados de melhor qualidade sobre o SIDH é urgente, a fim de gerar uma compreensão mais detalhada do impacto

do Sistema. Por exemplo, como enfatizado ao longo deste artigo, concentrar-se exclusivamente no registro da observância geral do SIDH esconde importantes efeitos que o Sistema tem sobre os direitos humanos domesticamente. Embora a "crise de observância" do SIDH seja real, há uma variação significativa nos padrões de conformidade entre mecanismos e ordens. Em particular, variações significativas nos fatores de "atração da observância" se manifestam entre os diferentes mecanismos do SIDH. Por exemplo, os estados tendem a cumprir mais prontamente as disposições dos acordos amistosos do que as decisões da Corte Interamericana. Pesquisas indicam que essa maior atratividade das soluções amistosas se explica pelo fato de os estados concordarem em tomar medidas corretivas durante um processo de negociação, contrariamente a lhes ter impostas por uma decisão judicial (Saltalamacchi et al, no prelo).

Além disso, são necessárias mais pesquisas para entender melhor os efeitos interativos complexos, os ciclos de realimentação institucional e a potencial de complementaridade dos mecanismos institucionais. Por exemplo, há evidências que sugerem que quanto maior o grau de complementaridade entre os mecanismos institucionais, maiores os efeitos. O impacto potencial do SIDH é maior quando os mecanismos do SIDH são usados de forma coordenada e como parte de uma estratégia coerente. Decisões específicas ou atividades de conscientização podem gerar mudanças de direitos humanos em si mesmos, mas seu impacto pode ser ampliado se ocorrerem no contexto de uma estratégia ampla e coordenada. Um exemplo notável foi o da área dos direitos das mulheres, onde o SIDH utilizou todos os instrumentos disponíveis, como a elaboração de tratados (Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher " Convenção de Belém do Pará "), relatorias, visitas ao país, processo de petição e decisões judiciais - para alcançar resultados altamente significativos (veja-se, neste edição, o trabalho de Prandini). Quando usados estrategicamente e em conjunto, os mecanismos do Sistema podem se reforçar mutuamente e podem amplificar o impacto uns dos outros. O impacto tende a ser mais limitado, por outro lado, onde os mecanismos são usados isoladamente. É necessária uma pesquisa

aprofundada e sustentada para entender melhor se, e de que forma, o Sistema Interamericano pode ter efeitos positivos demonstráveis sobre os direitos humanos domésticos por determinados caminhos.

Finalmente, o pluralismo metodológico e disciplinar genuíno no estudo do SIDH e do direito internacional dos direitos humanos em geral é necessário há muito tempo. Hafner-Burton e Ron argumentam que as avaliações acadêmicas do papel do direito e das instituições na proteção dos direitos humanos tendem a ser significativamente modeladas pela escolha do método de pesquisa (Hafner-Burton e Ron 2009). Enquanto a pesquisa com inclinação estatística geralmente atribui muito pouco impacto, se algum, às instituições internacionais de direitos humanos, os estudos de caso qualitativos tendem a encontrar muitas vezes influência significativa do direito internacional e das instituições sobre o comportamento político. Abordagens qualitativas para o estudo dos efeitos do SIDH permitem análises aprofundadas do que são, muitas vezes, caminhos complexos e prolongados rumo à observância das normas de direitos humanos (processos que os estudos quantitativos estão mal equipados para iluminar). No entanto, as avaliações divergentes são fundamentadas em posições epistemológicas frequentemente irreconciliáveis, com muitos estudiosos qualitativos rejeitando os fundamentos utilitários da pesquisa quantitativa para aferição de impacto e eficácia institucional. Felizmente, uma crescente diversidade metodológica está enriquecendo nossa compreensão do potencial e dos limites das instituições de direitos humanos em impactar os resultados políticos. A combinação de abordagens metodológicas é claramente algo a ser promovido, ao mesmo tempo em que devemos promover as perguntas centrais e o caleidoscópio de pesquisa deste campo específico de investigação, orientados por métodos adequados e abordagens disciplinares, e não o contrário.

Nesse sentido, uma abordagem interdisciplinar para o estudo do direito internacional dos direitos humanos e seu impacto sobre a política doméstica exige um deslocamento das fronteiras disciplinares e teóricas. Por exemplo, muitas pesquisas continuam adotando entendimentos de direitos humanos que se concentram exclusivamente em impor restrições ao

comportamento do Estado. Enfocar exclusivamente a lei como um constrangimento, no entanto, perde o importante papel construtivo que o direito internacional dos direitos humanos tem na legitimação do comportamento político e na realização de reformas estatais. Isso foi destacado acima, por exemplo, na discussão do papel do SIDH em potencialmente capacitar, ao invés de restringir, a ação do Estado para a proteção e promoção dos direitos humanos. Da mesma forma, tem havido um foco esmagador na investigação de direitos humanos sobre as avaliações da relação empírica entre a participação do Estado nos tratados de direitos humanos e o desempenho do país em diferentes medidas de direitos humanos na prática. Esta literatura gerou informações importantes sobre a dinâmica política do compromisso do Estado com o direito internacional dos direitos humanos e, em menor medida, com os efeitos da ratificação do tratado sobre o comportamento do Estado. No entanto, um foco exclusivo nos tratados formais tem importantes desvantagens. Em primeira instância, essas comparações globais tipo *large-N* não capturam quais são as fortes diferenças regionais na efetividade relativa dos regimes regionais de direitos humanos nos quais os países estão envolvidos. Mas, o mais importante, como mencionado acima, claramente não há equivalência mecânica entre a ratificação do tratado e as reformas internas para garantia dos direitos humanos. Em vez disso, a ratificação formal dos tratados de direitos humanos por parte do Estado é frequentemente seguida por um prolongado e controverso processo de luta política sobre a implementação interna das normas de direitos humanos. Isso aponta para a importância da análise fundamentada dos processos políticos internos do tipo sugerido neste artigo. Isto parece particularmente importante à medida que os estudos sobre a governança de direitos humanos se envolvem cada vez mais com estudos sobre o que explica, em primeiro lugar, a repressão e as violações dos direitos humanos. Ao alavancar o SIDH, grupos de defesa dos direitos humanos em toda a América Latina conseguiram manter vivas as exigências de direitos humanos, apesar da resistência estatal e judicial e dos obstáculos encontrados domesticamente. De fato, a emergência e consolidação de movimentos de

vítimas, seus familiares e defensores de direitos humanos explicam em grande parte a persistência de reivindicações ao longo do tempo que caracterizam o desenvolvimento dos direitos humanos como um campo de prática política na América Latina.

Em suma, os atores internos tendem a não permanecer como receptores passivos das normas internacionais de direitos humanos e há importantes mecanismos de retroalimentação, considerando que esses atores influenciam o desenvolvimento de normas e instituições internacionais. Os efeitos no desenvolvimento institucional do SIDH, por sua vez, tem sido significativos. A Comissão Interamericana em particular, mas também a Corte têm encontrado, em várias conjunturas críticas, aliados nos movimentos regionais de direitos humanos. Como resultado, o fortalecimento normativo dos direitos humanos, tal como codificados pelo SIDH, pode ser visto nesta perspectiva como uma série de respostas jurídicas e institucionais às condições concretas que os defensores e movimentos de direitos humanos enfrentaram após as transições políticas formais para a democracia na América Latina. Nessa perspectiva, apesar dos muitos desafios, o futuro do Sistema Interamericano parece claramente brilhante.

Referências

Abregú, Martín (2004) 'La Aplicación Del Derecho Internacional De Los Derechos Humanos Por Los Tribunales Locales: Una Introducción' in Martín Abregú and Christian Courtis, eds., *La Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por los Tribunales Locales* (Buenos Aires: Editores del Puerto)

Albanese, Susana (1997) 'La Formula de la Cuarta Instancia' *Jurisprudencia Argentina* 6041

Cançado Trindade, Antonio Augusto (2000) 'Current State and Perspectives of the Inter-American System of Human Rights Protection at the Dawn of a New Century' *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 8

Cassel, Douglass (2007) 'The Inter-American Court of Human Rights' in Due Process of Law Foundation *Victims Unsilenced: The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America* (Washington D.C.: Due Process of Law Foundation)

Contesse, Jorge (2016) 'Contestation and Deference in the Inter-American Human Rights System' *Law and Contemporary Problems* 79(2): 123-145

Due Process of Law Foundation (2010) *Digest of Latin American jurisprudence on international crimes Vol. I* (Washington D.C.: Due Process of Law Foundation)

Due Process of Law Foundation (2013) *Digest of Latin American Jurisprudence on International Crimes Vol. II* (Washington D.C.: Due Process of Law Foundation)

Dulitzky, Ariel E. (2007) 'The Inter-American Commission on Human Rights' in Due Process of Law Foundation *Victims Unsilenced: The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America* (Washington D.C.: Due Process of Law Foundation)

Engstrom, Par, Courtney Hillebrecht, Alexandra Huneus, Peter Low, and Clara Sandoval (2016) 'Strengthening the Impact of the Inter-American Human Rights System tODHugh Scholarly Research' *Inter-American Human Rights Network Reflective Report* April 2016

Engstrom, Par, Paola Limón and Clara Sandoval (2016), '#CIDHenCrisis: urgent action needed to save the regional human rights system in the Americas' *democraciaAbierta/Open Democracy* 27 May 2016

Engstrom, Par (forthcoming), (ed.) *Beyond Compliance: Assessing the Impact of the Inter-American Human Rights System*

Engstrom, Par and Peter Low (forthcoming) 'Mobilising the Inter-American Human Rights System: Regional Litigation and Domestic Human Rights Impact in Latin America in Par Engstrom (ed.) *Beyond Compliance: Assessing the Impact of the Inter-American Human Rights System*

Ferreira, Marrielle Maia Alves and Rodrigo de Assis Lima (2017) 'O Ativismo de Direitos Humanos Brasileiro nos Relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1970-2015)' *Direito & Praxis* 8(2)

Finnemore, Martha (1993) 'International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy' *International Organization* 47(4)

González-Ocantos, Ezequiel A. (2016) *Shifting Legal Visions: Judicial Change and Human Rights Trials in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press)

Goodale, Mark and Sally Engle Merry (2007) (eds.) *The Practice of Human Rights: Tracking Law between the Global and the Local* (Cambridge: Cambridge University Press)

Hafner-Burton, Emilie M. and James Ron (2009) 'Seeing Double: Human Rights Impact through Qualitative and Quantitative Eyes' *World Politics* 61(2)

Hafner-Burton, Emilie M. (2012) 'International Regimes for Human Rights' *Annual Review of Political Science* 15(1): 265-286

Hillebrecht, Courtney (2014) *Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: The Problem of Compliance* (Cambridge: Cambridge University Press)

Howse, Robert and Ruti Teitel (2010) 'Beyond Compliance: Rethinking Why International Law Matters' *Global Policy* 1(2): 127-136

Huneus, Alexandra (2016) 'Constitutional Lawyers and the Inter-American Court's Varied Authority' *Law and Contemporary Problems*, 79: 179-207

Levy, Marc A., Oran R. Young, and Michael Zürn (1995) 'The Study of International Regimes' *European Journal of International Relations* 1(3): 267-330

Medellín Urquiaga, Ximena (2015) *Digest of Latin American Jurisprudence on the Rights of Victims* (Washington D.C.: Due Process of Law Foundation)

O'Donnell, Guillermo (1993) 'The State, Democracy, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries' *World Development* 21(8): 1355-1369

Osmo, Carla and Kathia Martin-Chenut (2017) 'A Evolução da Participação das Vítimas no Sistema Interamericano: Fundamento e Significado do Direito de Participar' *Direito & Praxis* 8(2)

Pevehouse, Jon C. (2009) *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization* (Cambridge: Cambridge University Press)

Prandini, Mariana Assis (2017) 'Violence against Women as a transnational category in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights' *Direito & Praxis* 8(2), pp. 1507-1544.

Raustiala, Kal and Anne-Marie Slaughter (2002) 'International Law, International Relations and Compliance' in Walter Carlsnaes, et al., eds., *Handbook of International Relations* (London: Sage)

Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink (1999) (eds.) *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press)

Salazar, Katya, and Naomi Roth-Arriaza (2017) 'Democracia y transparencia en el SIDH: una experiencia en marcha' *Direito & Praxis* 8(2), p. 1652-1681.

Saltalamacchia, Natalia, Jimena Álvarez, Brianda Romero, and María José Urzúa (forthcoming) 'Friendly Settlements in the Inter-American Human Rights System: Efficiency, Effectiveness and Scope' in Par Engstrom (ed.) *Beyond Compliance: Assessing the Impact of the Inter-American Human Rights System*

Torelly, Marcelo (2015) 'Unidade, Fragmentação e Novos Atores no Direito Mundial: Leituras dos Operadores do Sistema Interamericano de Direitos Humanos sobre a Formação de Direitos Globais no Sistema Regional' in George Rodrigo Bandeira Galindo (ed.) *Fragmentação do Direito Internacional - Pontos e Contrapontos* (Belo Horizonte: Arraes)

Torelly, Marcelo (2016) 'Transnational Legal Process and Fundamental Rights in Latin America: How Does the Inter-American Human Rights System Reshape Domestic Constitutional Rights' in Pedro Rubim Borges Fortes, Larissa Verri Boratti, André Palacios Lleras and Tom Daly (eds.) *Law and Policy in Latin America – Transforming Courts, Institutions, and Rights* (St. Anthony's Series, London: Palgrave MacMillan)

Torelly, Marcelo (2017) 'Controle de Convencionalidade: constitucionalismo regional dos Direitos Humanos?' *Direito & Praxis* 8(1), p.321-353

Tsutsui, Kiyoteru, Claire Whitlinger, and Alwyn Lim (2012) 'International Human Rights Law and Social Movements: States' Resistance and Civil Society's Insistence' *Annual Review of Law and Social Science* 8: 367-96

Veçoso, Fabia Fernandes and Carlos Arturo Villagrán Sandoval (2017) 'A Human Rights' tale of competing narratives' *Direito & Praxis* 8(2).

Sobre o autor:

Par Engstrom

Par Engstrom é professor assistente sênior no Instituto para as Américas, University College London (Reino Unido) e coordenador acadêmico da Rede Interamericana de Direitos Humanos, financiada pelo Leverhulme Trust (2014-2016). Email: p.engstrom@ucl.ac.uk.

O autor é o único responsável pela redação do artigo.