

O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a atuação da CIDH diante dos processos de ruptura democrática

The Future of the Inter-American Human Rights System: The IACHR and the Democratic Breaks

Rossana Rocha Reis

Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: rossanarr@usp.br.

Recebido e aceito em maio de 2017.

Resumo

O objetivo desse artigo é analisar o comportamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) diante dos processos de ruptura democrática em Honduras (2009), Paraguai (2012), e Brasil (2016). Para isso apresentamos o desenvolvimento da relação entre democracia e direitos humanos no âmbito da normativa interamericana e da história da CIDH. Em seguida apresentamos de forma sucinta as características dos processos políticos nesses três países, que permitem compreendê-los como exemplos de um mesmo tipo de ruptura democrática. Finalmente, discutimos o comportamento da Comissão diante desse quadro, buscando compreender os limites e as possibilidades de sua atuação, e o impacto de suas decisões para o futuro do sistema interamericano de direitos humanos.

Palavras-chaves: direitos humanos; democracia; CIDH; Brasil, Honduras; Paraguai.

Abstract

This article aims to analyze the actions of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) concerning the recent democratic disruptions in Honduras (2009), Paraguay (2012), and Brazil (2016). To fulfill this goal, we discuss the historical work of the Commission on behalf of democracy in the continent, as well as the Inter-American norms concerning democracy and its connection with the defense of human rights. In the follow, we briefly discuss the common features of the three political processes of democratic disruption, and the behavior of the IACHR towards them up until now. Finally, we argue that although this is a very sensitive and politically charged subject, it also represents an opportunity for the Commission to reaffirm its importance in the defense of human rights and democracy.

Keywords: human rights; democracy; IACHR; Brazil; Honduras; Paraguay.

1. A definição do problema

As democracias representativas, sejam elas presidenciais ou parlamentaristas, via de regra contem previsões para a destituição do chefe do Executivo, desde que observadas as normas e procedimentos previstos no ordenamento jurídico doméstico. Desde a chamada terceira onda de redemocratização, a América Latina já assistiu a mais de um presidente ser incapaz de concluir o seu mandato. Foi o caso de Carlos André Perez, na Venezuela em 1993, e Fernando Collor no Brasil em 1992. Nos dois casos os processos de impeachment se processaram sem que organizações internacionais fossem mobilizadas. A bem da verdade, assistiu-se também a tentativas de pôr fim a governos eleitos através do uso da força, no melhor estilo dos golpes que caracterizaram os anos 1960 e 1970, como foi o caso da Venezuela em 2002; e a autogolpes, como o de Fujimori, no Peru em 1992 (Valenzuela, 2004). Nesses casos, no entanto, observamos diferentes países e organizações internacionais, com mais ou menos ênfase, condenarem celeremente as tentativas de quebra de regime.

Nos últimos anos, no entanto, a região vem se defrontando com um novo tipo de ruptura democrática, que desafia as classificações existentes. Tratam-se de situações onde um presidente eleito é destituído em processos conduzidos por instituições políticas que deveriam ser, elas próprias, promotoras do Estado democrático de direito, tais como o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e o Ministério Público. A ruptura pode ou não vir acompanhada de violações massivas de outros direitos humanos, pode ou não contar com a participação ativa das Forças Armadas, pode ou não vir acompanhada de mobilização social. O que torna a legitimidade do processo duvidosa é a manipulação das leis por indivíduos ou grupos bem instalados no aparelho do Estado que se articulam para derrubar um governo escolhido democraticamente.

Nas três situações que discutiremos aqui – a derrubada de Manuel Zelaya em 2009, em Honduras, de Fernando Lugo no Paraguai em 2012, e de Dilma Rousseff no Brasil em 2016, os processos políticos que levaram ao fim governos eleitos pelo povo foram marcados por controvérsias e acusações de

desrespeito ao devido processo legal, ao amplo direito de defesa, entre outras violações de direitos consagrados na normativa interamericana de proteção aos direitos humanos. São essas controvérsias e acusações que no momento requerem a atenção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Nesses três casos a Comissão Interamericana foi ou está sendo instada a se pronunciar não apenas sobre a adequação dos processos ao ordenamento político/jurídico doméstico, como também sobre a adequação dos processos e das próprias leis domésticas à normativa interamericana à qual todos esses Estados estão comprometidos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) é um órgão autônomo da Organização dos Estados Americanos (OEA), e juntamente com a Corte Interamericana de Direitos Humanos, compõe a estrutura do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). A Comissão tem como objetivo “promover a observância e a Defesa dos direitos humanos nas Américas” e para isso dispõe de uma série de mecanismos de atuação¹. Como veremos na próxima sessão, historicamente a CIDH se associou à defesa dos direitos humanos contra regimes autoritários, sendo importante ator na condenação internacional das ditaduras e no fortalecimento da associação entre democracia e respeito aos direitos humanos (Serrano, 2010; Sikkink e Walling, 2011; Engstrom e Hurrell, 2010).

A redemocratização das Américas, contudo, não facilitou a atuação da Comissão, que ainda se recupera do último ataque de países-membros do Sistema, que questionam suas funções e seus métodos. Para os críticos, a CIDH seria muito vulnerável a interesses políticos, estaria extrapolando suas funções e, ainda, colidindo com a legitimidade democrática². Falaremos mais sobre a crise da CIDH na próxima sessão, mas gostaríamos de registrar nesse ponto que as demandas geradas em função dos acontecimentos em Honduras, no Paraguai e no Brasil surgem em uma conjuntura particularmente difícil na

¹Pesquisa e publicação de relatórios especiais sobre a situação de determinado grupo de direitos humanos, ou sobre a situação de direitos humanos em um determinado país, realização de visitas in loco, recomendações a Estados, solicitação de “medidas cautelares” para a proteção de indivíduos em situação de perigo. A CIDH também recebe, analisa e investiga petições individuais em que se acusa um Estado de violação de direitos humanos.

²No âmbito jurídico e acadêmico esse tipo de questão vem alimentando um interessante debate em torno do conflito entre a legitimidade das decisões tomadas no âmbito das instituições internacionais versus a legitimidade das decisões democráticas. Para maiores detalhes sobre o tema ver Torelly, 2016 e Gargarella, 2017.

história da Comissão, que se encontra fragilizada do ponto de vista político e financeiro. Apesar disso, consideramos que, em função do seu histórico e da sua autonomia, a Comissão está melhor posicionada do que qualquer outro órgão regional para fazer a crítica desses acontecimentos e para promover uma conscientização sobre o significado desses processos de ruptura democrática para o respeito aos direitos humanos, e para o futuro da democracia nas Américas.

Os órgãos políticos da OEA, em princípio responsáveis por zelar pelo respeito e a promoção da democracia no Continente estão presos a duas circunstâncias que dificultam um posicionamento mais enfático: primeiro, a normativa que regula a chamada “cláusula democrática” da OEA não prevê de forma explícita como lidar com o que acontecendo, já que, nos três casos, mas especialmente no Paraguai e no Brasil houve uma preocupação significativa com a formalidade das regras constitucionais do processo. Segundo, a natureza intergovernamental da Assembleia Geral da OEA torna a obtenção de um consenso entre suas partes muito mais improvável do que na CIDH, como podemos observar nessas e em outras situações envolvendo a utilização da cláusula democrática³.

A CIDH encontra-se nesse momento diante da possibilidade de reafirmar sua credibilidade, fazendo jus a seu histórico na defesa dos direitos humanos e mostrando sua importância em situações de fragilização de regimes democráticos, ainda que esta situação seja muito distinta daquela enfrentada nos anos 1960 e 1970. Dito isto, é preciso estar atento também às pressões e dificuldades que a Comissão vai enfrentar, sobretudo quando sua interpretação dos fatos destoa muito da visão majoritária dentro dos órgãos políticos da OEA, ou daquela partilhada pelos membros mais poderosos dentro do Continente.

Para entender melhor os limites e as possibilidades da atuação da CIDH em relação às situações de ruptura democrática, na próxima sessão faremos uma breve incursão pela história da CIDH, de modo a compreender a relação que se estabeleceu entre o trabalho da Comissão e a defesa da democracia.

³ É o caso por exemplo do debate em torno da aplicação de sanções à Venezuela sob as presidências de Hugo Chavez e de Nicolas Maduro.

Trataremos também da normativa interamericana com respeito à democracia, e de sua relação com o tema dos direitos humanos. Em seguida, reconstruiremos em linhas gerais os processos de destituição dos presidentes de Honduras, Paraguai e Brasil. Evidentemente não é possível, no âmbito desse artigo, tratar em profundidade as crises políticas que levaram a derrubada de três presidentes em países bastante distintos entre si, e para as quais existe uma bibliografia própria⁴. Estamos cientes das profundas diferenças entre as três situações, no entanto, sustentamos que uma avaliação conjunta dos casos, com ênfase nos pontos em comum, nos permite esboçar um mesmo tipo de ruptura democrática, distinto daqueles que caracterizaram períodos anteriores da história das Américas.

Finalmente, concluiremos com uma análise dos posicionamentos da CIDH diante dessas situações, buscando compreender como ela está reagindo aos novos desafios, e avaliando seu posicionamento diante de seu compromisso normativo com os direitos humanos e seu histórico de defesa da democracia.

2. Antecedentes históricos e a normativa interamericana.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi pioneira no reconhecimento internacional dos direitos humanos, consubstanciado na Declaração Interamericana de Direitos Humanos, que data de 1948. Contudo, a maioria dos países do Continente foi, durante muitos anos, relutante em contribuir para a criação de mecanismos de garantia e promoção dos direitos humanos.

Do ponto de vista dos países latino-americanos, a criação de um sistema de supervisão do comportamento dos Estados em relação à violações dos direitos humanos era percebida como uma porta de entrada para o intervencionismo norte-americano. Para esses países, as principais finalidades da OEA deveriam ser a consagração do princípio de não-intervenção e o fomento da cooperação econômica com os Estados Unidos (Dykman, 2008).

⁴ Sobre Honduras ver Cassel (2009) Sobre Paraguai: Borón (2012) Sobre Brasil: Jinkings et ali (2016).

Os Estados Unidos, por sua vez, viam a formação de um organismo regional de cooperação como parte de um processo mais amplo de consolidação de sua hegemonia sobre o continente, dentro da lógica da Guerra Fria. Também para eles um sistema robusto de garantia e proteção aos direitos humanos era considerado inconveniente, entre outras razões porque o país praticava uma política oficial de segregação racial (Forsythe, 1991).

Assim sendo, muitos anos se passaram antes que fossem criadas condições para construir mecanismos de proteção e garantia dos direitos humanos no Continente. Em 1959 a Assembleia Geral da OEA aprova a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que se reúne pela primeira vez em 1960. Em 1969 é aprovada a Convenção Interamericana de Direitos Humanos, que passa a vigorar em 1978. Em 1979 o atual desenho do CIDH se completa com a instalação da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Nos anos que seguiram a sua criação, a Comissão foi, aos poucos, encontrando maneiras de exercer suas funções com os mecanismos que lhe foram outorgados, e mesmo diante de limitações institucionais e orçamentárias, ela foi capaz de construir uma reputação em termos da defesa dos direitos humanos na América que a tornou referência não apenas nas Américas, mas em todo mundo (Boti, 2016; Sikkink, 2011; Mendéz e Cone, 2013).

Evidentemente, esse percurso não foi tranquilo. Dúvidas sobre a isonomia da Comissão, especialmente em um continente marcado pela desigualdade da distribuição de poder e riqueza entre os países, sempre estiveram presentes. Desde os primeiros anos de seu funcionamento, o foco da Comissão sobre o regime socialista cubano, em sintonia com os interesses de política externa estadunidense, alimenta as críticas ao seu trabalho na América Latina. Contudo, aos poucos a CIDH foi ampliando sua área de atuação, e fez duras críticas às ditaduras militares do Chile, do Uruguai e da Argentina, submetendo-as ao escrutínio internacional⁵. Paralelamente, várias mudanças foram introduzidas nos processos e nos mecanismos de atuação da

⁵ Por outro lado, o regime militar brasileiro, por exemplo, foi pouco incomodado pela Comissão, e o massacre de Tlhateloco, em 1968 no México, não foi sequer abordado publicamente.

Comissão, com vistas a mitigar as acusações de “politização” e a aumentar a eficiência de seu trabalho (Trindade, 2002; Ramanzini, 2016). O reconhecimento dos atores da sociedade civil do Continente ao trabalho da CIDH pode ser atestado pelo crescimento exponencial das petições apresentadas à Comissão (Hillebrecht, 2016).

Ainda assim, é indispensável reconhecer que, considerando a natureza *quasi-judicial* da Comissão e sua necessidade de fazer escolhas difíceis com recursos limitados (de tempo, dinheiro, e pessoal), as ações da Comissão são necessária e indiscutivelmente políticas. A isonomia, nesse contexto, funciona mais como um valor, uma meta a ser perseguida, que orienta ou deveria orientar as escolhas do órgão. Trata-se de um valor ainda mais importante na medida em que os casos analisados envolvem relações e disputas de poder entre Estados, organizações e grupos de interesse político no continente americano.

Na década de 1990, a mudança na configuração internacional de poder, com o fim da Guerra Fria, contribuiu para o fim de conflitos armados na América Central e para a redemocratização bem-sucedida de vários países americanos. Nesse contexto, a CIDH pode ampliar a sua pauta de atuação, incorporando com mais ênfase temas como os direitos de mulheres, de povos indígenas e dos imigrantes. Mesmo assim, a questão das violações em massa promovidas pelas ditaduras militares não foi abandonada. Tanto a Comissão como a Corte se notabilizaram pelas resoluções e sentenças exigindo o reconhecimento dos crimes e a responsabilização dos culpados, contribuindo para a consolidação das normas internacionais do que se convencionou chamar “justiça de transição”⁶.

A diversificação da pauta de atuação em conjunto com as exigências da agenda de “justiça de transição” levaram a multiplicação de conflitos entre a CIDH e os países da região. Países que tradicionalmente cooperavam com o SIDH, como o México, passaram a criticar a “interferência” indevida da Comissão em democracias (Boti, 2010). Em 2011, o Brasil fez duras críticas a Comissão em função de um pedido de medidas cautelares para a proteção dos

⁶ Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema da Justiça de transição e o papel do SIDH em seu desenvolvimento ver Sikkink (2011), Torelly (2015) e Boti (2016).

povos indígenas da Bacia do Xingu, o que exigiria a paralisação de uma importante obra de infraestrutura do governo, a usina hidrelétrica Belo Monte. O governo brasileiro não apenas qualificou o pedido como precipitado e injustificável, mas também retirou a candidatura do brasileiro Paulo Vanucchi a uma vaga da Comissão. Nesse mesmo ano, Peru e Equador se indispuseram com a Comissão em função de decisões envolvendo, respectivamente, o julgamento da execução extra-judicial de guerrilheiros, e a relatoria de liberdade de expressão. Em 2013, a Venezuela acusou a CIDH de perseguição e alinhamento aos interesses de política externa estadunidense, acusação que culminou com a auto-exclusão deste país do sistema. No mesmo período outros países, como Bolívia e Equador, se uniram à Venezuela nas críticas de politização e de “exacerbação das funções” do órgão (Munoz e Ziccardi, 2014).

Não nos interessa aqui discutir os fundamentos ou a propriedade das acusações, apenas registrar o surgimento de um movimento de Estados americanos que colocavam em cheque a legitimidade da Comissão. Esse movimento teve duas consequências imediatas: a primeira, desencadear uma campanha de apoio à Comissão por parte das organizações não-governamentais que fazem uso do sistema; a segunda, promover um processo de “aperfeiçoamento” do sistema no âmbito da OEA, que acabou por não alterar significativamente a natureza da Comissão ou seus mecanismos de atuação. Mesmo assim, a crise com os Estados-membros produziu um desgaste político e uma grave crise financeira, fragilizando o sistema justamente em um dos momentos mais delicados da história recente na região. Ironicamente, como veremos adiante, a mesma presidenta brasileira que proferiu duras críticas à Comissão e alimentou a sua mais recente crise, recorre hoje a essa instituição para denunciar a violação de seus direitos ao longo do processo de ruptura democrática no Brasil.

Assim como os direitos humanos, o compromisso com a democracia representativa também marcou a OEA desde a sua fundação. Em 1948 a Carta da OEA estabelece a democracia representativa como condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região (OEA, 1948). Ainda assim, até meados da década de 1980, boa parte dos povos do Continente viviam sob regimes políticos autoritários, quando se inicia a chamada terceira

onda de redemocratização.

No início da década de 1990, com a grande maioria dos Estados convertidos à democracia, a Assembleia Geral da OEA reunida em Santiago, no Chile, aprovou a Resolução 1080, que prevê sanções aos países membros da organização onde haja quebra da ordem constitucional e institucional democrática. Em 1992, seguindo a mesma tendência, é aprovada uma emenda a Carta da OEA, o chamado Protocolo de Washington, que prevê a suspensão de países onde governos democráticos foram destituídos (Villa, 2003). Finalmente, em 2001, os membros da OEA promulgam um novo instrumento normativo, a Carta Interamericana Democrática (CID), onde reafirmam o compromisso da organização com a defesa e promoção da democracia e definem as três situações nas quais um país pode sofrer sanções: “(1) a derrubada pela força de um governo constituído democraticamente; (2) a interrupção inconstitucional da ordem democrática; ou (3) a alteração inconstitucional do regime constitucional que prejudica seriamente a ordem democrática dentro de um Estado membro”. (El-hage, 2010, 2). Como veremos adiante, nenhuma dessas três definições abrange os fatos ocorridos em Honduras, Paraguai e Brasil, mesmo que eles tenham sido, de fato, rupturas democráticas. Ainda assim, no caso de Honduras, a Assembleia da OEA reunida deliberou pela aplicação de sanções ao país.

Em princípio, a Carta Democrática é um instrumento de atuação para os órgãos políticos da OEA e não tem relação direta com o trabalho dos órgãos que compõem o SIDH⁷. Ainda assim, o documento é importante na medida em que consagra a indivisibilidade e interdependência entre democracia e direitos humanos e também entre o respeito aos direitos humanos e a paz na região, ressaltando em seu preâmbulo a importância do sistema interamericano de direitos humanos na proteção dos valores essenciais à democracia: liberdade, igualdade e justiça social.

⁷ “there is no explicit reference to the inter-American human rights system in the Democratic Charter. While the human rights system – as outlined above – has been increasingly willing in explicitly making the connection between the protection of human rights and democratic form of government, the institutional mechanisms developed to meet these overlapping challenges remain distinct” (Engstrom e Hurrell, 2010,15).

Em resumo, tanto os antecedentes históricos como a normatividade da OEA contribuíram para a percepção de que um atentado à democracia é um atentado aos direitos humanos, e vice-versa, tornando mais difícil estabelecer uma linha nítida de separação entre a atuação dos órgãos políticos e a atuação do SIDH. Sendo assim, não chega a surpreender a expectativa de que os órgãos do SIDH, em particular a Comissão, se manifestem em caso de ruptura da ordem democrática em países da região. Contudo, é importante salientar que as decisões e pronunciamentos da CIDH sobre a vigência e a qualidade da democracia não estão necessariamente constrangidos pelas definições de ruptura democráticas presentes na CID, como se supõe no caso dos processos deliberativos e nas decisões da Assembleia Geral.

Além disso, a Assembleia Geral, que decide se as sanções previstas na CID se aplicam às situações específicas, é uma organização fundamentalmente intergovernamental, onde cada uma das partes delibera em função não apenas de questões normativas, mas também levando em consideração os interesses de política externa de seu país. A CIDH, embora seja um organismo político, não é intergovernamental, isto é, cada uma das partes que delibera ali, em princípio, representa não os interesses de um país, mas sim da promoção e respeito aos direitos humanos consagrados no sistema interamericano. Certamente a autonomia institucional não é suficiente para tornar a CIDH imune aos interesses políticos dos Estados que compõem a OEA, mas lhe proporciona uma margem de manobra mais ampla, como sugere sua reputação conquistada ao longo da história.

3. Rupturas democráticas no século XXI: Honduras, Paraguai e Brasil

3.1. Honduras: um presidente expulso de pijamas

Em 28 de junho de 2009, o Exército hondurenho prendeu e expulsou do país o presidente em exercício Manuel Zelaya, em função de uma decisão judicial que condenava o então presidente. No mesmo dia, de posse de uma carta onde

supostamente Zelaya renunciava ao seu cargo, o Congresso Hondurenho, depôs o presidente e nomeou em seu lugar o então presidente do Congresso, Roberto Micheletti. A acusação contra Zelaya era desrespeitar as regras para a convocação de uma consulta popular sobre a eleição de uma assembleia constituinte. A oposição ao presidente argumentava que a consulta tinha como objetivo criar mecanismos para que ele se perpetuasse no poder. A decisão judicial que condenou Zelaya, em si mesma discutível, não exigia a expulsão do presidente. No entanto, os órgãos máximos do país que deveriam zelar pela aplicação das leis e pela defesa dos direitos humanos, apoiaram a posição do Exército e do Congresso.

No plano internacional, no entanto, a imagem de um presidente sendo expulso de seu país de pijamas, segundo os relatos dos jornais da época, trouxeram incômodas lembranças de um passado recente, de modo que a reação internacional foi imediata, e mais ou menos consensual. Os fatos ocorridos foram qualificados como um golpe de Estado, o que acabou levando à determinação da suspensão de Honduras pela assembleia da OEA em julho de 2009, por unanimidade, até que o presidente Zelaya fosse reinstituído (OAS, 2009). Pela primeira vez invocou-se o artigo 21 da Carta Interamericana da Democracia, no mesmo documento que requisitava da CIDH que tomasse todas as medidas necessárias para proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais em Honduras. O golpe também foi condenado pela Organização das Nações Unidas e por diversos países.

Mesmo diante da pressão internacional, o golpe não foi revertido. Em 2011, a partir de um acordo político intermediado pelo própria OEA, Zelaya pode retornar ao país e novas eleições ocorreram, de modo que o país foi readmitido na OEA em junho desse mesmo ano.

3.2. Paraguai: Impeachment em menos de 48 horas

Em 21 de junho de 2012, o Congresso paraguaio depôs Fernando Lugo, o primeiro presidente em mais de meio século que não pertencia ao tradicional Partido Colorado. O presidente foi acusado de “mal exercício da função”,

especialmente, mas não unicamente, em função do chamado “Massacre de Curuguaty”, que ocorreu em 15 de junho de 2012.

O Massacre de Curuguaty refere-se ao confronto entre as forças policiais e um grupo de camponeses sem-terra, que envolveu também o Ministério Público e o Exército paraguaio em uma ação de desocupação de uma fazenda, cuja propriedade é ainda hoje disputada pelo Estado e por um importante grupo econômico do país. O conflito, que se desenrolou no bojo de uma tentativa de reforma agrária, resultou em 17 mortes: 11 camponeses e 6 soldados. A responsabilidade pela tragédia foi atribuída pelo Congresso paraguaio ao Presidente Fernando Lugo, acusado de favorecer a invasão de terras e de não zelar pela segurança do povo.

Apoiado nessa e em outras alegações, e com base no artigo 225 da Constituição paraguaia, a Câmara de Deputados deu início ao julgamento político. No dia seguinte, após conceder ao então presidente apenas duas horas para preparar sua defesa, o Senado paraguaio votou pela destituição do presidente. Ao todo, o processo de cassação durou menos de 48 horas, e assumiu a presidência o vice-presidente.

A natureza das acusações, e a velocidade do processo alimentaram dúvidas sobre o seguimento do devido processo legal, e a garantia do direito de defesa. A reação internacional no caso foi, no entanto, distinta da situação hondurenha. Enquanto os países da América do Sul foram unânimes na condenação do golpe, que levou à suspensão do Paraguai do Mercosul e da Unasul; no âmbito da OEA a reação à destituição de Fernando Lugo foi diferente.

Inicialmente, o secretário-geral Insulza fez declarações fortes a respeito do processo sobre *“la percepción generalizada sobre el irrespeto al debido proceso y al derecho de legítima defensa”*. Ainda segundo ele, *“Son ya varias las ocasiones en que en algunos países, con apego a la letra escrita de la ley, se violan principios democráticos que deben tener vigencia universal”*, Finalmente, no mesmo comunicado afirmou que: *“La letra de la ley nunca puede amparar la violación de los principios”* (OAS, 2012).

A opção da Assembleia da OEA, não foi, no entanto, pela condenação imediata do país, mas sim pelo envio de uma comitiva ao país, da qual

participou o próprio secretário-geral da organização, e na qual foram ouvidos o presidente deposto, o novo presidente, lideranças sociais, políticas e eclesiais. A decisão da OEA em relação ao Paraguai seguiu o relatório da visita, que apontava para o reconhecimento da normalidade democrática do país, e sugeria uma missão de observação às próximas eleições presidenciais. A Carta Interamericana da Democracia não foi invocada pela organização. O relatório mencionava também a necessidade de esperar pela decisão da Corte Suprema do Paraguai e “muito provavelmente”, pela decisão da Comissão e da Corte Interamericana, que poderiam ser acionadas. De acordo com os observadores, pesou na decisão final o fato dos militares estarem no quartel, as pessoas estarem em casa, e não haver restrições à liberdade de imprensa ou manifestação, e nem presos políticos.

3.3. Brasil: em nome de Deus e da família

Em agosto de 2016, a primeira mulher presidenta do Brasil, Dilma Roussef, foi deposta pelo Congresso Brasileiro sob a acusação da autoria de crime de responsabilidade, de acordo com o art. 51 da Constituição brasileira. Desde então a presidência foi ocupada pelo seu vice-presidente Michel Temer.

O processo de impeachment contra a presidenta iniciou-se em meio a uma imensa investigação de corrupção que atinge uma parte significativa dos políticos brasileiros. Ainda assim, a própria presidenta nunca foi acusada de corrupção. Em compensação mais da metade dos parlamentares que votaram pela sua destituição estavam envolvidos nos escândalos, inclusive o presidente da Câmara dos Deputados, que acolheu o processo de impeachment.

A comprovação do crime de responsabilidade do qual a presidenta era acusada tornou-se um detalhe ao longo de um processo. Não ficou claro nem mesmo se as manobras fiscais utilizadas pela presidenta se configuram como um crime de responsabilidade, uma vez que as mesmas foram praticadas pelos dois presidentes que antecederam Dilma Roussef, e o mesmo Congresso que destituiu a presidenta autorizou a utilização do recurso pela presidência pouco menos de um mês após a conclusão do processo.

No dia 31 de agosto de 2016, em meio a declarações de apreço a Deus e a família e quase sem mencionar as razões formais do processo, a maioria dos senadores brasileiros aprovou o afastamento definitivo da presidenta, mesmo que, em desacordo com o que prevê a legislação que justificou a decisão, os direitos políticos da ex-presidenta tenham sido preservados. A lisura do processo e adequação às normas constitucionais foram atestadas pelo Supremo Tribunal Federal. As próximas eleições presidenciais estão marcadas para 2018.

O envolvimento da OEA no processo de impeachment de Dilma Roussef se deu antes mesmo do desfecho do caso. Durante o processo de impeachment o secretário-geral da OEA, Luis Almagro, visitou o Brasil duas vezes, e nas duas vezes manifestou seu apoio a presidenta. No dia 09 de maio, em visita ao Senado, acompanhado do juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o brasileiro Roberto Caldas, criticou a falta de base jurídica e a antecipação dos votos no julgamento da presidenta (Altafin, 2016). No dia seguinte, após se reunir com a presidenta, e com o ministro Ricardo Lewandowsky, do Supremo Tribunal Federal, declarou a imprensa:

“Nós também temos responsabilidades no sentido de observar o funcionamento da democracia no continente. De fato, o artigo 20 da carta democrática interamericana nos indica que temos que monitorar e obviamente atuar quando há uma alteração da ordem constitucional no país. Portanto, o estudo da legalidade das causas é fundamental. Como não tivemos resposta jurídica contundente a respeito, temos que fazer uma consulta jurídica à Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a proteção e vigência dos direitos humanos, neste caso especialmente os direitos civis e políticos, essenciais para o funcionamento da democracia”, concluiu Almagro (Poletti, 2016).

Diante do fato consumado, no entanto, as organizações internacionais, e também a OEA não levantaram dúvidas sobre o processo. Dessa vez a única instituição a condenar o que se passou no Brasil foi a UNASUL.

4. A CIDH e as quebras democráticas

A atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em relação à ruptura democrática em Honduras foi bastante incisiva. No primeiro dia ela condenou o “golpe de Estado”, e solicitou o retorno à normalidade democrática e o respeito aos direitos humanos. No dia 30 de junho solicitou a realização de uma visita *in loco* em caráter de urgência, e desde então requereu inúmeras medidas cautelares, além de intensificar a correspondência com organizações da sociedade civil e com o Estado hondurenho com vistas a obter mais informações sobre a situação do país. A primeira visita da Comissão após o golpe se deu entre 17 e 21 de agosto de 2009 (e antes disso a Comissão publicou outros quatro comunicados de imprensa sobre a situação de Honduras).

Em 30 de dezembro de 2009 a CIDH publicou um amplo relatório sobre a situação do país intitulado “Honduras: *derechos humanos y golpe de Estado*”. Nele se afirma que:

junto con la deslegitimación institucional originada pelo golpe de Estado, se han producido varias violaciones a los derechos humanos, incluyendo muertes, declaración arbitrarias de Estado de excepción represión de manifestaciones públicas através del uso desproporcionado de la fuerza, criminalización de la protesta social, detenciones arbitrarias de miles de personas, tratos crueles, inhumanos y degradantes y malas condicione de detención, militarizacion del territorio, aumento de las situaciones de discriminación racial, violaciones a los derechos de las mujeres, serias restricciones arbitrarias al derecho de la libertad de expression. Y graves vulneraciones a los derechos políticos. La CIDH también confirmo la ineficácia de los recursos judiciales para proteger a los derechos humanos (CIDH, 2009,2).

Em 2010 a pressão sobre o país continuou. Entre 15 e 18 de maio de 2010, mais uma visita ao país foi realizada e cerca de um mês após a visita, um novo relatório destacava a permanência de violações de direitos humanos originadas no contexto do golpe. Além do relatório, nesse ano foram mais 14 comunicados de imprensa, 3 audiências públicas e vários pedidos de explicação, mesmo após a realização de novas eleições presidenciais.

Além disso, entre 2009 e 2013, Honduras foi incluída no capítulo IV do Informe Anual da CIDH (que monitora os países da região onde a situação é considerada mais grave). Em 2014, a Comissão fez uma nova visita ao país, que resultou em mais um relatório no qual ela reafirma os efeitos deletérios do golpe sobre a situação de direitos humanos no país:

a partir del golpe de Estado de 2009 se produjeron violaciones a los derechos humanos que afectaron gravemente a la población hondureña, cuyos efectos o repercusiones han persistido y hecho más compleja la situación en el país (CIDH, 2015, 17).

Nesse mesmo ano, a Comissão apresentou uma denúncia contra Honduras à Corte Interamericana de Direitos Humanos pela demissão de um conjunto de juízes que havia se oposto à interpretação da Corte Suprema de Justiça hondurenha, que argumentava que o golpe era constitucional. De 2015 em diante, no entanto, o país foi retirado do capítulo IV do Relatório Anual, muito embora a situação dos direitos humanos continue preocupante, como mostra o assassinato em 2016 da conhecida ativista Berta Cáceres.

Em muitos aspectos, conforme se depreende dos próprios relatórios da CIDH, a situação de Honduras guarda muitas semelhanças com os golpes de Estado dos anos 1960 e 1970, sobretudo em função da participação dos militares na expulsão do presidente e na militarização em curso no país. Em certo sentido, podemos afirmar que a CIDH encontrava-se bem preparada para lidar com a situação do país: - em primeiro lugar por conta de sua experiência histórica na denúncia de ditaduras militares, a Comissão dispõe de diversos mecanismos e da expertise necessária para se posicionar com firmeza diante do quadro do país; depois, pelo posicionamento da Assembleia Geral da OEA, que rapidamente condenou o golpe. O isolamento de Honduras dentro do novo contexto geopolítico das Américas contribuiu para uma postura colaborativa do Estado em questão, que diferentemente do que era regra no passado, aceitou visitas e manteve a comunicação com a CIDH, apesar das inúmeras manifestações desta contra a legitimidade do poder de fato no país.

Nesse sentido, Paraguai e Brasil representam um desafio muito mais complexo para a CIDH. Em primeiro lugar porque, diferentemente do que houve nas décadas de 1960 e 1970 e também em Honduras, as rupturas

nesses países não foram acompanhadas de violações de direitos humanos “típicas” tais como censura, desaparecimentos, assassinatos, nem sequer houve a declaração de Estado de exceção. Nesse sentido, os dois eventos não se adaptam ao *frame*⁸ histórico da conexão entre ruptura democrática e violação dos direitos humanos, e exigem um esforço maior de interpretação. Em segundo lugar porque as rupturas democráticas nesses dois últimos casos não provocaram uma condenação clara das organizações internacionais, e especialmente da OEA. No caso paraguaio, apenas as organizações regionais da América do Sul se manifestaram contra o impeachment do presidente Lugo, enquanto a OEA se manteve do lado daqueles que trataram o evento como parte de normalidade institucional. No caso do Brasil, uma vez concluído o processo de impeachment, apenas a Unasul condenou os acontecimentos.

No caso paraguaio, a primeira reação da CIDH foi um comunicado de imprensa na qual a destituição é descrita como “um juízo político altamente questionável”, e também que a velocidade do julgamento político foi “inaceitável” e “afeta a vigência do Estado de direito no Paraguai” (CIDH, 2012). Em novembro de 2012 uma delegação de organizações de direitos humanos entregou à CIDH um documento onde, segundo ela, apresentava provas das violações de direitos humanos ocorridas a partir da derrubada do presidente Lugo, tais como a morte de um dirigente sindical no interior, demissões por motivos políticos, perseguições a jornalistas, detenções arbitrárias no caso Curuguary e criminalização de movimentos sociais (CLADEM, 2012). Em dezembro de 2012 o ex-presidente Fernando Lugo entrou com uma denúncia contra o Estado paraguaio por violar o seu direito de defesa e por violação do devido processo legal (Ultima Hora, 2016). Apenas em 21 de outubro de 2015, de acordo com o próprio Ministério de Relações Exteriores paraguaio, o Paraguai entregou sua resposta aos pedidos de esclarecimento da Comissão (MRE, 2015), que ainda não se pronunciou sobre admissibilidade da

⁸ O conceito de *frame* está sendo utilizado de acordo com uso que se faz dele na teoria sociológica, como “enquadramentos interpretativos formulados tanto por indivíduos como por organizações (...) os frames servem para simplificar e condensar o “mundo lá fora”, pontuando e codificando objetos, situações, eventos, experiências e seqüências de ações, em um ambiente passado ou presente. Também servem para fazer diagnósticos (identificação do problema) e prognósticos (resolução do problema)” (Ricoldi, 2011).

petição. De fato, desde o primeiro comunicado em 2012, a Comissão não mais se manifestou publicamente sobre a relação entre a destituição de Fernando Lugo e a situação dos direitos humanos no Paraguai.

No caso brasileiro, a Comissão se manifestou antes mesmo do desfecho dos acontecimentos. Em maio de 2016, a CIDH expressou sua

profunda preocupação com as decisões tomadas pelo presidente interino do Brasil, Michel Temer, que representam um passo atrás e terão um impacto negativo sobre a proteção e promoção dos direitos humanos no país.

Entre essas medidas estava a

nomeação de um gabinete de ministros que não inclui nenhuma mulher ou qualquer pessoa afrodescendente, deixa excluída dos mais altos cargos do governo mais de metade da população do país. A última vez que o Brasil tinha um gabinete sem mulheres ministras foi durante a ditadura militar.

(...)

Além disso, a Comissão tomou conhecimento do anúncio do governo interino de reduzir os recursos destinados aos programas sociais de habitação, educação e combate à pobreza. A este respeito, a Comissão recorda o princípio da progressividade e não-regressividade em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais (CIDH, 2016).

Além disso, em agosto de 2016, um grupo de deputados federais ligados ao PT levou até a Comissão um pedido de medidas cautelares para proteger o mandato da presidente Dilma Roussef. Em 19 de agosto, a Comissão solicitou explicações sobre o processo de Impeachment ao Senado, à Câmara de Deputados e ao governo brasileiro. No mesmo mês de agosto o Brasil enviou sua resposta. A Comissão ainda não se manifestou publicamente sobre o pedido, a não ser para lembrar que “tem sob análise um pedido de medida cautelar e uma petição, que continuam o seu curso regulamentar”.

Neste mesmo comunicado a Comissão também “expressa a sua preocupação frente às denúncias sobre irregularidades, arbitrariedade e ausência de garantias do devido processo nas etapas do procedimento”, e afirma que

diante dos questionamentos relativos a falhas no devido processo, a CIDH considera de especial relevância a atenção que as autoridades competentes do Poder Judiciário do Brasil dispensem a este caso. Os órgãos de supervisão internacional também estão atentos ao caso, bem como às possíveis repercussões que o processo de destituição tem nos direitos da Presidente Rousseff e na sociedade brasileira (CIDH, 2016).

Depois disso, a Comissão se manifestou ainda algumas vezes sobre graves violações de direitos humanos ocorridas no Brasil, mas sem conectar os acontecimentos ao processo de ruptura democrática.

Conclusão

A atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em relação aos acontecimentos de Honduras foi inequívoca, desde a condenação do golpe até a utilização de uma combinação de recursos para averiguar a situação dos direitos humanos no país desde 2009. Da mesma forma, o vínculo entre ruptura democrática e desrespeito aos direitos humanos foi reforçado em todos os pronunciamentos públicos da organização.

Nos casos do Brasil e Paraguai, no entanto, pelo menos até o presente, o posicionamento da Comissão tem sido bastante cauteloso. De início a Comissão manifestou sua preocupação com as características de ambos os processos, mas em seguida não se pronunciou mais sobre o tema, ainda que tenha sido instada por petionários e pela sociedade civil em ambos os casos.

De certa forma essa atitude é compreensível, considerando as limitações impostas pela própria natureza das funções da Comissão. Formalmente, a Comissão tem autoridade sobre temas relacionados às violações de direitos humanos e não sobre democracia. Como a Assembleia da OEA não condenou nem Brasil, nem Paraguai, um posicionamento mais incisivo da Comissão em relação aos processos políticos nos dois países deixa a Comissão em uma situação delicada.

Por outro lado, ao longo da sua história, muitas vezes sem nenhum apoio dos órgãos políticos da OEA, a Comissão ajudou a construir o *frame* que

conecta violações sistemáticas de direitos humanos a regimes autoritários, e condenou publicamente os Estados americanos que adotaram esse tipo de política. Nesse sentido causa estranheza que, diante de suas próprias manifestações de preocupação, a Comissão ainda não tenha mobilizado outros mecanismos a sua disposição, como por exemplo as *visitas in loco* para se informar sobre o que está se passando no Brasil e no Paraguai. No caso paraguaio, sabemos que essa visita foi solicitada por pelo menos uma coalizão de direitos humanos pouco depois da queda do presidente Lugo.

Como vimos ao longo desse artigo, o *timing* das crises políticas paraguaia e brasileira não poderia ter sido pior para Comissão, considerando-se, no caso paraguaio, a sobreposição entre o impeachment de Lugo e o processo de “aperfeiçoamento” do SIDH no âmbito da OEA; e no caso brasileiro, sua coincidência com a crise financeira da instituição. Não pretendemos aqui subestimar a importância dessa dupla crise para a capacidade de atuação da Comissão. No entanto, acreditamos que esses casos também oferecem uma oportunidade para que a CIDH reafirme sua autonomia em relação aos interesses políticos dos países-membros da OEA e seu compromisso com o ideal de isonomia no tratamento dado às graves violações de direitos humanos. Uma atitude mais proativa com respeito à relação entre quebra democrática e direitos humanos nos casos de Paraguai e Brasil poderia ser para a Comissão uma oportunidade de reafirmar a importância do sistema interamericano de direitos humanos na preservação da democracia representativa e dos direitos humanos no continente americano. Por conseguinte, o seu silêncio pode ter o efeito contrário.

Referencias bibliográficas

Altafin (2016). OEA e Corte Interamericana apontam ilegalidades no processo de impeachment”.
<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/09/oea-e-corte-interamericana-apontam-ilegalidades-no-processo-de-impeachment>

Borón, Atílio (2012) ¿Por qué derrocaron a Lugo?

Boti, Bruno (2010). A Política Externa Mexicana de Direitos Humanos durante o Governo Fox (2000-2006): As Estratégias de *Lock -in* e Sinalização”. In **Contexto Internacional** – vol. 32, n. 2, julho/dezembro .

_____ (2016). **O sistema interamericano de direitos humanos e a justiça de transição: impactos no Brasil, Colômbia, México e Peru**. Tese de doutorado apresentada junto ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo.

Cassel, Douglas (2009). “Honduras: Coup d’Etat in Constitutional Clothing?” ScholarlyWorks.Paper969.

http://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/969

CIDH (2009). “Honduras: *derechos humanos y golpe de Estado*”.

CIDH (2012). “*CIDH expresa preocupación por destitución del Presidente de Paraguay* Washington, D.C., 23 de junio.

CIDH (2016). “*IACHR express concern over impeachment of the President of Brazil*”. Washington, D. C, 02 de setembro.

CLADEM (2012). “Paraguai: apresentam relatório sobre violações dos direitos humanos à CIDH”.

<http://www.democraciaycooperacion.net/espacio-colaborativo/america-latina/adjunta-tus-documentos-para-el/traduccion/portugues-387/article/paraguai-presentam-relatorio>

Cruz, Armando Salas (2014). “*La Carta Democrática Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”. **Cuestiones constitucionales**. Mexico.

Dulitzky, Ariel (2011). *"The Inter-American Human Rights system fifty years later: time for changes"*. *Quebec Journal of International Law*.

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

El-Hage, Javier (2010). *"Under what circumstances may the OAS apply the democracy clause against a member state?" Working paper on International Democracy Law By Javier El-Hage, HRF's General Counsel March 2010*

Engstrom, Par and Hurrel, Andrew (2010). *"Why the human rights regime in the Americas matters"*. In Mónica Serrano and Vesselin Popovski (eds.), ***The Human Rights Regime in the Americas: Theory and Reality***, Tokyo: United Nations University Press.

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

Gargarella, Roberto (2017). *Tribunales internacionales y democracia: enfoques deferentes o de interferencia* In *Revista Latinoamericana de Derecho Internacional*.

Hillebrecht, Courtney (2016). ***Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: The Problem of Compliance***. Cambridge University Press.

Jinkings et alli (ed.) (2016). ***Por que gritamos golpe***. Ed. Boitempo. São Paulo.

Legler, Thomas. (2010) *"Coup coalitions and the collective defence of democracy in the Americas: the Honduran paradox"*. Paper apresentado ao Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, Canada.

Méndez, Juan e Cone, Catherine (2013). *“Human Rights Make a Difference: Lessons from Latin America”*. In Shelton, Dinah. ***The Oxford Handbook of International Human Rights Law***.

MRE (2015). “Respuesta del Estado Paraguayo a la Petición de Lugo fue entregada hoy a la CIDH en Washington”.

<http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/3346/respuesta-del-estado-paraguayo-a-la-peticion-de-lugo-fue-entregada-hoy-a-la-cidh-en-washington#>

Munoz, Alejandro e Ziccardi, Natalia S. (2014). *“El proceso de reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (2011-2013): Crónica reciente y desafíos futuros”*. In Revista ***Pensamiento Proprio*** (Argentina), núm. 38, pp.13-17.

OAS (2009). “OAS suspends membership of Honduras”. Comunicado de imprensa.

http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=e-219/09.

OAS (2012). **“Secretario General de la OEA plantea dudas sobre respeto de legítima defensa en juicio político que destituyó a ex Presidente de Paraguay”**. Comunicado de Imprensa. 23 de junho.

http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-229/12

Poletti, Luma (2016). “OEA levará questionamentos sobre impeachment para a Corte Interamericana”. In Congresso in foco.

<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/oea-levara-questionamentos-sobre-impeachment-ate-a-corte-interamericana/>

Ramanzini, Isabela (2016). “Mudança institucional em regimes de direitos humanos: o sistema interamericano e os estados ‘em cima do muro’”. Paper apresentado no III Seminário de Relações Internacionais da ABRI 29 e 30 de setembro, Florianópolis/SC.

Ricoldi, Arlene (2011). “A utilidade da noção de frame para a análise dos movimentos sociais”. Paper apresentado ao **XV Congresso Brasileiro de Sociologia 26 a 29 de julho de 2011, Curitiba (PR)**.

Serrano. Monica. “*The human rights regime in the Americas: Theory and reality*”. In Mónica Serrano and Vesselin Popovski (eds.), ***The Human Rights Regime in the Americas: Theory and Reality***, Tokyo: United Nations University Press.

Sikkink and Walling (2010) “O impacto dos processos judiciais de direitos humanos na América Latina”. In Reis, Rossana. *Política de Direitos Humanos*. Ed. Hucitec. São Paulo.

Torelly, Marcelo (2015) “O direito e os legados do autoritarismo no Cone Sul: respostas nacionais à norma gloval de responsabilidade individual”. In ***Revista Fórum de Ciências Criminais***, abo 02, número 03, 2015, pp. 143-159.

Torelly, Marcelo (2016). **Governança transversal dos direitos fundamentais**. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro.

Trindade, A. A Cançado (2002). “A consolidação da capacidade processual dos indivíduos na evolução da proteção internacional dos direitos humanos: quadro atual e perspectivas na passagem do século”. In: PINHEIRO, Paulo S.; GUIMARÃES, Samuel P. (orgs.). **Direitos humanos no século XXI**. Brasília: IPRI.

Última hora (2016). “Caso Lugo: gobierno espera análisis jurídico del CIDH” <http://www.ultimahora.com/caso-lugo-gobierno-espera-analisis-juridico-la-cidh-n980153.html>

Valenzuela, Arturo (2004). “*Latin American presidencies interrupted*”. In ***Journal of Democracy*** Volume 15, Número 4.

Villa, Rafael (2003). "A questão democrática na agenda da OEA no pós-Guerra Fria". **Revista de Sociologia e Política**. N. 20. Curitiba.

Sobre a autora

Rossana Rocha Reis

Professora do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Ela também é membro do Comitê Executivo da Inter-American Human Rights Network. Email: rossanarr@usp.br.

A autora e a única responsável pela redação do artigo.