

# A EFICÁCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

**Renato Ganzarolli de Castro\***  
renatoganzarolli@uniaraxa.edu.br

**Mendonça Jhon Montoya Zuluaga\*\***

## RESUMO

O presente artigo trata de analisar duas constatações essenciais sobre o sistema interamericano de Direitos Humanos. A primeira constatação traz lume à possível influência das Constituições latino-americanas na criação do Pacto de San José da Costa Rica, e se essa influência foi um movimento natural transnacional de Direitos Humanos. Em segundo plano, apresenta-se casos em que as próprias decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos têm eficácia duvidosa para gerar efeitos de vinculação nos países signatários do Pacto, haja vista as questões de soberania entre os Estados-Membros da Convenção.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Pluralismo; Direito Internacional; Pacto de San José da Costa Rica; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Soberania; Eficácia.

## 1 INTRODUÇÃO

Reconhecer o caráter plural e transnacional de Direitos Humanos não é mero – ou simples – exercício científico ou doutrinário. Em matéria de evolução da teoria jurídica, a noção trazida pelo pluralismo jurídico e seus avanços em matéria de jurisdição em sistemas pós-estatais trazem questionamentos que são, por diversas vezes, contrários à dogmas bem constituídos da Ciência do Direito, como a Soberania, a formação do Estado ou mesmo o Direito Constitucional.

Desses diversos dogmas que são debatidos sob a ótica de um sistema jurídico pós-estatal, este trabalho visa analisar, em estreita análise,

---

\* Graduado pelo Centro Universitário do Planalto de Araxá - UNIARAXÁ, Mestrando pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Professor de Direito no UNIARAXÁ.

\*\* Graduado em Direito pela Universidad Santo Tomás. Colombia, com ênfase em direito público, trabalhou na ONG Escuela Nacional Sindical, advogado e professor na Universidad Santo Tomás Medellín e Politécnico Grancolombiano nas áreas de direito trabalhista, direito constitucional e direito internacional público. Atualmente cursa Mestrado em Direito Público na Universidade Federal de Uberlândia.

como as relações jurídicas internacionais são tratadas sob a visão de um sistema pluralista. Todo Direito Internacional é plural? Qual a origem das normas internacionais? Qual o modo de se regular determinadas normas internacionais?

Em sede introdutória, custoso seria definir uma nova interpretação do Direito Internacional sem, contudo, referir-se à interpretação anterior. Para a doutrina clássica do Direito, o caráter de sistemas normativos internacionais sempre se relacionou intimamente com a ideia de Soberania do Estado<sup>1</sup> e de seu poderio econômico<sup>2</sup> que logrou criação daquela Constituição ou daquele ordenamento jurídico em determinado território.

Essa redução é importante em dois aspectos. Primeiro, para se entender que o antigo Direito Internacional, quando erigido até o período após a segunda guerra, preocupava-se somente com a prevenção de novos conflitos globais, ao separar territórios, incorporar novos países e estabelecer um conceito claro de soberania. No período subsequente à Convenção da Nações Unidas e à Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, notamos a mudança no paradigma do Direito Internacional<sup>3</sup>.

É aqui que notamos o segundo aspecto importante deste *paradigm shift* do Direito Internacional. Os Direitos Humanos passam então a ser a primeira ordem normativa que as Organizações Internacionais irão buscar na concepção de seus Tratados entre os Estados Membros. Em um sistema jurídico moderno, os Direitos Humanos estabelecidos de maneira

---

<sup>1</sup> The sovereignty and equality of states represent the basic constitutional doctrine of the law of nations, which governs a community consisting primarily of states having a uniform legal personality (Brownlie, Ian. *Principles of public international law*. 2008. p. 289).

<sup>2</sup> [...] Le droit de la protection diplomatique, se fondant lui-même sur l'obligation qu'aurait chaque

État de respecter la personne et les biens des étrangers, est la manifestation la plus caractéristique de la <publicisation> des intérêts privés dans la relations internationales. (Rigaux, François. *Droit public et droit privé dans les relations internationales*. 1997. p. 417).

<sup>3</sup> A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforcem, através do ensino e da educação, em promover o respeito a esses direitos e liberdades, e pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, em assegurar o seu reconhecimento e sua observância universais e efeitos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros quanto entre os povos dos territórios sob a sua Jurisdição.

transnacional têm de ter validade superior ao direito interno de um País<sup>4</sup>, para que este possa se verificar em sua posição internacional, sob pena das mais variadas sanções.

Historicamente, vemos que este novo paradigma do Direito Internacional reflete as movimentações pós-estatais que se verificam hodiernamente na Ciência Jurídica. Em nenhum momento se debateu tanto a questão humana quanto o momento atual. E de certa forma, estende-se também este debate ao pluralismo, pois, em nenhum outro momento histórico tantas vozes foram ouvidas para a construção de um Direito transnacional justo, igualitário e pleno.

Contudo, há um último questionamento que o torna mais importante de ser feito do que todos os outros questionamentos até aqui apresentados. Têm os sistemas internacionais de Direitos Humanos e seus organismos internacionais eficácia plena entre seus Estados-Membros?

## **2 METODOLOGIA**

Para que se cumpram os objetivos questionados por este trabalho, usa-se o método dedutivo. O que se quer deduzir aqui é se os tratados internacionais de Direitos Humanos têm eficácia plena, ao analisar o comportamento dos Estados-Membros ao garantir sua aplicação, em primeira ordem, e subsequentemente, verificar se os Estados-Membros suportam e apoiam os organismos internacionais de Direitos Humanos.

Para alcançar esta dedução, analisaremos o caso da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, sob duas óticas distintas.

Primeiro, se o Pacto de São José da Costa Rica inovou na criação de Direitos Humanos que não eram percebidos nos ordenamentos jurídicos de seus Estados Membros.

Segundo, se nestes Estados-Membros as disposições da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos tem eficácia plena, e quais seriam os limites desta eficácia.

Assim, será necessária a utilização de pesquisas bibliográficas, de comparação entre diferentes ordenamentos jurídicos e organismos internacionais, bem como a pesquisa de legislações e tratados internacionais e suas relações com os Estados-Membros.

---

<sup>4</sup> No Brasil, o dispositivo constitucional encontra-se no art. 5º, § 3º da CRFB/88. Na constituição guatemalteca, tal dispositivo encontra-se no art. 46.

### 3 RESULTADOS

O instrumento de maior importância no sistema interamericano é a Convenção Americana de Direitos Humanos, também referenciado como o Pacto de San José da Costa Rica. Foi adotada em 1969, em uma conferência internacional celebrada pela Organização dos Estados Americanos, e entrou em vigor em 1978.

Digno de nota, o sistema interamericano é carregado de particularidades, pois, do momento que é concebido até o momento que entra em vigor, muitos dos países da América Latina experimentavam regimes autoritários ditatoriais, sem respeito algum a direitos humanos ou a processos legais<sup>5</sup>. Contudo, tais desigualdades e sistemas jurídicos que desrespeitavam Direitos Humanos mais básicos não foram suficientes para coibir a criação de um celebrado sistema internacional de Direitos Humanos, que teve sua guarida na Convenção Interamericana. Dezenas de direitos foram estabelecidos nos artigos do Pacto de San José, entre eles direitos individuais, de personalidade jurídica, o direito à vida, à não ser submetido à escravidão dentre tantos outros<sup>6</sup>.

Esses numerosos direitos que foram outorgados pelo Pacto de San José, não foram impostos ou inventados pelos membros da Convenção. Em certa extensão, os Estados-Membros da Convenção já previam tais direitos e garantias fundamentais em suas Constituições nacionais, mesmo que a eficácia desses direitos estivesse condicionada ao arbítrio de seus governos e regimes autocráticos.

A Constituição Argentina de 1º de maio de 1853, já trazia em seu bojo direitos e garantias fundamentais que foram referendadas pelo Pacto de San José da Costa Rica. Em seu artigo 14, a Constituição Argentina trazia proteções ao trabalho e à indústria, ao comércio e livre circulação de pessoas e mercadorias, a não sofrer censura prévia, à propriedade privada, liberdade de pensamento e de culto, e de educação.<sup>7</sup> No artigo 15, proibia-se

<sup>5</sup> Dois períodos demarcam, assim, o contexto latino-americano: o período dos regimes ditatoriais e o período de transição política aos regimes democráticos, marcado pelo fim das ditaduras militares, da década de 80, na Argentina, no Chile, no Uruguai e no Brasil (Flávia Piovesan in *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. Saraiva, 2006. p. 85).

<sup>6</sup> O Pacto de San José possui 82 artigos, e codifica diversos direitos entre os artigos 3º e 25.

<sup>7</sup> Art. 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer

a escravidão, garantia indenização a aqueles ainda escravos, e criminalizava a conduta de compra e venda de pessoas<sup>8</sup>, e no artigo 18 as garantias judiciais do devido processo legal e do princípio da legalidade<sup>9</sup>.

A Constituição Venezuelana de 1952 previa proteções especiais a direitos individuais em seu Capítulo III, como por exemplo direito à vida e à vedação da pena de morte (*Art. 58 El derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte ni autoridad alguna aplicarla*), à proibição da tortura (*Art. 60, inc. 3 Nadie podrá ser incomunicado ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral. Es punible todo atropello físico o moral inferido a persona sometida a restricciones de su libertad*), dentre diversos e distintos direitos políticos e civis que foram protegidos na conturbada história da Venezuela.

O Brasil, com sua Constituição de 1946, largamente inspirada na Constituição de Weimar de 1917, traz consigo também uma diversidade ímpar de direitos e garantias fundamentais, das quais limitavam o poder do governo em relação ao cidadão. Tratava-se de um diploma de reabertura democrática, depois do período autoritário impostos por Getúlio Vargas e sua “revolução”.

No escopo da Constituição de 1946, o artigo 141 afirmava que a Constituição assegurava aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país à inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos de seus parágrafos, bem como direitos especiais aos trabalhadores e à ordem econômica (artigo 157 e artigos 145 a 156, respectivamente).

Inegável dizer que estas constituições nacionais já previam alguns dos direitos que o Pacto de San José sancionou em 1969. Assim ocorreu com todas as outras constituições nacionais dos países signatários da Convenção. Isso não significa afirmar que a Convenção foi ineficaz, já que tais países, de certa forma já tinham como válidos tais princípios e proteções conferidos por suas constituições.

---

toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

<sup>8</sup> Art. 15.- En la Nación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración.

<sup>9</sup> Art. 18.- Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa.

O que isso nos demonstra, é o caráter transnacional de tais dispositivos, e ainda mais, o caráter internacional dos Direitos Humanos. Nas palavras de Flávia Piovesan:

Nesse cenário a Declaração de 1948 vem a inovar ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade dos direitos, considerando o ser humano um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos, culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos, compõem assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais. (PIOVESAN, 2007, p. 13)

Não obstante, a universalidade dos Direitos Humanos, temos que, em determinados aspectos, os diplomas constitucionais acabam por influenciar diversas outras constituições, bem como seus povos. Isso permite dizer que muitos destes ordenamentos jurídicos que existiam na América Latina tomaram influência, em compasso, da Constituição dos Estados Unidos da América.

Thomas Buerghenthal, Jorge Mario Laguardia e Rodolfo Piza Rocafort, em discurso na Guatemala sobre os 200 anos da constituição norte-americana e sua influência na América Latina, destacam a importância deste diploma legal para o avanço do constitucionalismo na América. Entre os fundamentais marcos, os autores caracterizam, em uníssono, o controle de Constitucionalidade que os países têm em comum.

A existência de princípios jurídicos, “positivos”, mas não necessariamente formulados de forma completa e finita na Constituição ou nas Leis, foi estudada por R. Dworkin, segundo escreve o professor Antonio Manuel Hespanha.

A questão que aqui se põe é não apenas a de dar um conteúdo preciso, descritível, controlável, a esta forma de posituação, mas também de compatibilizar a existência deste direito com o fundamento democrático que rege os modernos Estados constitucionais (HESPANHA, 2012, p.331).

É desta forma que verificamos a interconexão do pluralismo jurídico com a Ciência Moderna do Direito. Se é possível que diferentes grupos tenham suas demandas jurídicas percebidas de acordo com seus próprios princípios e valores, é esperado que diferentes Estados percebam o caráter supralegal dos Direitos Humanos com base em sua própria experiência legislativa e governamental, bem como suas relações internacionais.

E é amplamente relacionado com esta influência que se localiza o segundo plano de análise deste trabalho. Como se viu anteriormente, não somente as Constituições latino-americanas influenciaram a criação do Pacto de San José da Costa Rica. Os direitos humanos como um todo o fizeram, e ao evitar o *regressum* eterno, centraliza-se o caráter transnacional da Constituição Norte-Americana de 1787.

Se é inquestionável a influência do caráter supralegal dos Direitos Humanos nos diplomas legislativos da América Latina, evidencia-se um problema de ordem muito mais técnica do que teórica. A própria natureza refratária dos ordenamentos jurídicos e estruturas de poder a estas determinações legais supranacionais garantidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em especial, a dificuldade que o Brasil tem em garantir ou executar as decisões de caráter supranacional proferida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Os tribunais internacionais não substituem os tribunais internos, obviamente. Não atuam como canais de recurso ou cassação de decisões dos tribunais constitucionais e soberanos dos Estados-Membros. São os atos de Estado que podem vir a ser objeto de exame por parte dos órgãos de supervisão, como por exemplo, a CIDH (PIOVESAN, 2007, p. 104).

Para que se reconheça o caráter sancionatório das decisões proferidas pela CIDH, o Estado-Membro deve aquiescer-se da jurisdição da Corte, que tem força vinculante e torna obrigatório seu cumprimento pelo Estado-Membro. O Brasil, reconheceu o caráter jurisdicional da CIDH em 1998<sup>10</sup>. Até 2005, 21 países haviam reconhecido a competência contenciosa da Corte.

---

<sup>10</sup> Decreto Legislativo n. 89, de 3 de dezembro de 1998.

Contudo, a eficácia desta corte é cada vez mais questionada. Desta forma, as disposições de condenação da CIDH são dificilmente acatadas ou respeitadas pelo sistema jurídico brasileiro. O clássico exemplo que se dá é sobre a Lei da Anistia. Em 2010, a Comissão estabeleceu o “direito à verdade” sobre o desaparecimento de 70 membros da Guerrilha do Araguaia, entre os anos 1972 e 1975, no Brasil. Como o Supremo Tribunal Federal manteve a validade da Lei 6.683/1979 (Lei de Anistia), o caso ficou restrito ao reconhecimento, pelo governo brasileiro, dos crimes cometidos à época, sem que os responsáveis fossem processados. O posicionamento da Comissão foi seguido também pela Corte Interamericana, que, no mesmo ano, condenou o Brasil nesse mesmo caso. Novamente, o Supremo reafirmou a validade da Lei de Anistia, por sobre os compromissos jurídicos internacionais do país.

Não só no Brasil há dificuldades para a atuação na comissão. No México, impediu em abril do corrente ano que os especialistas independentes da CIDH seguissem com a investigação sobre o desaparecimento de 43 estudantes na província de Iguala, em 2014, depois que revelaram falhas nas investigações da Procuradoria Geral da República mexicana, realizando questionamentos profundos à versão oficial do caso.

Outro ponto relevante, é que os aportes financeiros que os Estados Membros realizam não são suficientes para manter o sistema operacional da CIDH, que recentemente foi obrigada a cortar 40% de seu pessoal, impedindo de realizar novos julgamentos. Desde 2014, o órgão só recebe metade do valor necessário para cumprir suas funções. A estimativa anual de custo é de US\$ 10 milhões, mas os aportes dos Estados não passam de US\$ 5,2 milhões em receitas fixas.

É também um paradoxo que em 2015 os países latino-americanos e caribenhos tenham doado 200 mil dólares de aportes voluntários à CIDH, onde tramitam 6.188 casos americanos, enquanto, por outro lado, doaram US\$ 13,7 milhões à Corte Penal Internacional, que somente tem uma pré-investigação do México.

Por trás da falta de dinheiro, está a acusação de alguns países de que a OEA é controlada por interesses americanos. Os EUA são o principal doador individual, além de ser a sede da OEA. Foi nesse processo que alguns países criticados com frequência por, segundo a comissão, violarem os direitos humanos de seus cidadãos começaram a acusar o órgão de seletividade. As críticas e ameaças de retirada vieram principalmente dos governos de Venezuela, Bolívia, Equador e Nicarágua.

Sob a ótica destes dados, pode se dizer que o sistema interamericano está à beira do colapso. Se o sistema internacional depende de ser referendado pelos Estados-Membros, a estes também devem ser os custos e aportes financeiros que o fazem, dada a natureza supranacional dos organismos. No velho continente, os britânicos votaram pela saída do Reino Unido da União Europeia, grande parte motivados pelas campanhas que informavam que a Grã-Bretanha realizava aportes de £\$ 350 milhões aos cofres da União Europeia.

Se por um lado há a recusa dos Estados-Membros em aplicar as determinações da CIDH, mesmo que já tenham referendado seu poder coativo, por outro lado a discussão da Eficácia das cortes e tribunais internacionais, principalmente no sistema interamericano, causa instabilidade entre os organismos internacionais de direitos humanos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Há muito ainda o que se referir a tais dificuldades intrínsecas do Direito Internacional. Entretanto, podemos afirmar que estes desafios que os sistemas internacionais enfrentam (tanto o Europeu quanto o Interamericano) são em grande parte desafios que sistemas plurais, influenciados por uma Ciência Jurídica pós-estatista, enfrentam na construção de um Direito comum a todos os povos, na busca pela estabilidade e segurança jurídica.

O que se viu anteriormente, em matéria de criação jurídica de direitos fundamentais, é que há detectável influência e intenso diálogo entre os sistemas legais latino-americanos, cujas constituições são certamente modelos garantidores de direitos humanos e garantias fundamentais. Os povos da América Latina, apesar de sua breve história constitucional e grande instabilidade política, de certa forma, sempre positivaram como valores estes Direitos Humanos transnacionais, ainda que, em alguns casos, a aplicação destes direitos fosse mitigada por determinados governos.

Nesse aspecto, tais determinações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, bem como da Corte Interamericana de Direitos Humanos, não têm a eficácia desejada em sua aplicação, pois muitos dos Estados ou demoram em criar leis que possam referendá-las ou as ignoram completamente. É o caso do Brasil, em sua conhecida letargia legislativa ou, por exemplo, o caso da Venezuela, que ignora completamente as determinações da CIDH.

Do que se infere que, ainda que os organismos internacionais e os Direitos Humanos tenham caráter supralegal, os desafios de aplicação das normas internacionais ainda caminham a passos mais lentos do que a influência transnacional do conteúdo principiológico e valorativo destes postulados.

## **THE EFFECTIVENESS OF THE INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM**

### **ABSTRACT**

The following paper discuss two essential subjects about the inter-american Human Rights System. The primary observation brings to the surface the potential influences of the latino american Constitutions in the making of the San Jose, Costa Rica Pact, and if this influence was a natural and transnational Human Right movement. The second finding lies in the questionable effectiveness of the Inter-american Human Rights Court decisions, due to sovereignty debates over the member states signatories to the Convention.

**Keyword:** Human Rights; Pluralism; International Law; Pact of San Jose; Costa Rica; Inter-american Human Rights Court; Sovereignty; Effectiveness.

### **REFERÊNCIAS**

BROWNLIE, Ian. **Principles of public international Law**. 7. ed. Oxford. Oxford University Press. 2008. 784 p.

BUERGENTHAL, Thomas; LAGUARDIA, Jorge Mario; ROCAFORT, Rodolfo Piza. **La constitución norteamericana y su influencia em latinoamerica**. Cuadernos de Capel, n. 23. Capel. San José. Costa Rica. 1987. 90 p.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito internacional público**. 2. ed. Lisboa. Fundação Calouste Gulbekian. 2003. 1517 p.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e justiça internacional**. São Paulo. Saraiva. 2006. 275 p.

RIGAUX, François. **Droit public et droit privé dans les relations internationales**. Paris. Editions A. Pedone. 1977. 486 p.