

A EFICÁCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: UMA ABORDAGEM QUANTITATIVA SOBRE SEU FUNCIONAMENTO E SOBRE O CUMPRIMENTO DE SUAS DECISÕES

Fernando Basch
Leonardo Filippini
Ana Laya
Mariano Nino
Felicitas Rossi
Bárbara Schreiber

1 Introdução

Numa região de democracias fragilizadas e persistentes violações de direitos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (a Comissão ou CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (a Corte, ou Corte IDH) podem contribuir positivamente para moldar a conduta dos Estados. Ambos os órgãos, de fato, têm dado resposta a milhares de vítimas por meio do sistema de petições previsto na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e têm fixado parâmetros que, em maior ou menor grau, orientaram algumas reformas jurídicas e políticas importantes nos países da região.

As discussões sobre o funcionamento do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIDH) incluem, contudo, uma preocupação central e constante: a questão da efetividade do Sistema. Para muitos observadores, os recursos humanos e financeiros do SIDH são insuficientes para responder às violações de direitos¹. Outros observadores destacam a ausência de mecanismos formais ou de práticas consolidadas que assegurem a implementação pelo Estado das decisões do SIDH. Há alguns anos existe um processo de debate sobre o SIDH no âmbito da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP) do Conselho Permanente

Ver as notas deste texto a partir da página 33.

da Organização dos Estados Americanos (OEA) e muitos países e organizações elaboraram propostas para fortalecer o SIDH (MÉXICO, 2008)². A percepção geral, podemos dizer, é que o SIDH poderia ou deveria ter maior influência sobre o comportamento dos Estados em relação àquela que tem hoje.

Esta pesquisa esclarece uma questão fortemente relacionada com essa preocupação geral: o grau de cumprimento das decisões adotadas no marco do sistema de petições da CADH. Apesar da repetida necessidade de fortalecer o SIDH e de aumentar sua capacidade de influência, ainda precisamos encontrar respostas para várias questões relevantes para avançar em debates e análises mais ricos e detalhados. Em que medida as decisões do SIDH são efetivamente cumpridas? Podemos chegar a uma descrição comum e empiricamente sustentável para dar essa resposta? É possível *mensurar* de forma consistente ao longo do tempo as variações no grau de cumprimento das decisões do SIDH? Certamente não se pode responder a essas questões de maneira definitiva. Pode-se, no entanto, adotar uma prática que contribua para esclarecer algumas questões sobre o tema.

Focaremos aqui nas medidas que o SIDH dispõe, no marco do sistema de petição, para responder às violações de direitos da CADH, e outras palavras, focaremos nas soluções que o SIDH oferece frente a uma denegação dos direitos declarada como tal por meio dos procedimentos que a CADH dispõe. A informação aqui apresentada, por isso, se refere a todas as medidas adotadas - sejam elas recomendadas, aprovadas ou ordenadas - em todas as decisões finais da CIDH e da Corte Interamericana durante um período de cinco anos, e permite observar o grau de cumprimento que tais medidas receberam até o momento³. A simples idéia por trás desse levantamento é fornecer informação modelada e quantitativa sobre um tema que continua sendo apresentado por meio de enfoques eminentemente narrativos na literatura sobre o SIDH. Nosso trabalho, portanto, ajuda a responder, com o auxílio de algumas ferramentas quantitativas, duas questões centrais: Quais são as medidas adotadas pelo sistema interamericano de petição? E em que grau elas são cumpridas?

Os resultados desta pesquisa podem servir de base para identificar tendências relevantes para a discussão sobre possíveis reformas que permitam alcançar o ótimo funcionamento do SIDH e os métodos que podem ser aconselháveis para fazer uso estratégico do litígio perante seus órgãos de proteção.

Primeiramente apresentamos a metodologia de pesquisa. Em seguida, apresentamos alguns resultados. Ao final, discutimos esses resultados e formulamos algumas recomendações que poderiam ajudar a otimizar a eficácia do SIDH.

2 Metodologia da pesquisa

2.1 Universo da amostra e principais variáveis

Nosso universo de estudo é composto por todos os relatórios finais de mérito da CIDH (art. 51, CADH), todos os relatórios da CIDH de aprovação de acordos de solução amistosa (art. 49, CADH) e todas as sentenças proferidas pela Corte IDH entre 1º de junho de 2001 a 30 de junho de 2006 a respeito dos Estados-partes da CADH que reconheceram a jurisdição da Corte Interamericana. Assim,

analisamos 12 relatórios finais de mérito, 39 acordos de solução amistosa aprovados pela Comissão e 41 sentenças da Corte. Essas 92 decisões contêm, por sua vez, 462 medidas aplicadas pelo SIDH: das quais 45 foram recomendadas em relatórios finais da CIDH, 160 foram acordadas em soluções amistosas e 257 foram determinadas pela Corte em sentenças de mérito.

Identificamos em todas as decisões selecionadas, além das medidas adotadas e a data em que essas foram cumpridas⁴, os litigantes perante o SIDH, o Estado-parte envolvido e a duração do processo a partir da data de apresentação da petição até a data da decisão final sobre o mérito⁵.

A decisão de restringir o universo de casos àqueles decididos a respeito de Estados que reconheceram a competência da Corte busca evitar comparações equivocadas no momento de mostrar tendências de cumprimento. Os Estados que reconheceram a jurisdição da Corte têm demonstrado compromisso – ao menos formal – com o respeito às decisões dos órgãos de proteção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Aqueles que não reconheceram tal competência parecem ter adotado uma abordagem diversa em relação à submissão das regras de seu sistema jurídico-político aos parâmetros interamericanos, e comparação entre eles poderia levar a conclusões duvidosas.

O levantamento não inclui os casos que estão em processo de solução amistosa, mas cujos acordos ainda não foram aprovados pela Comissão. Isso porque apenas com sua aprovação os acordos são publicados; os processos de solução amistosa não são públicos. Além disso, embora os acordos não homologados tenham efeitos entre o Estado e os peticionários, apenas a partir da sua aprovação esses acordos podem ser invocados perante o Sistema e o estado de seu cumprimento começa a ser avaliado pela Comissão.

Também não consideramos o cumprimento das medidas recomendadas no relatório preliminar previsto no artigo 50 da CADH. Uma vez que esse relatório é sigiloso, essa informação só poderia ser extraída do relato sobre o trâmite do caso que realiza a CIDH ou em suas demandas perante a Corte IDH. No entanto, uma análise aprofundada dessas peças dos anos 2001-2006 fornece informações imprecisas e insuficientes para determinar o grau de cumprimento das recomendações feitas pela CIDH no relatório sigiloso.

Finalmente, o período coberto pela pesquisa é determinado pela entrada em vigor em junho de 2001, da reforma do Regulamento da Corte Interamericana. Isso modificou em alguma medida o procedimento perante a Corte e, portanto, a conduta processual dos litigantes perante o Sistema. A data limite, fixada em junho de 2006, reflete a necessidade de escolher um período suficientemente próximo para refletir uma prática que seja a mais atual possível, mas também distante o suficiente de forma a analisar os casos em que os Estados tenham tido tempo para tomar as medidas necessárias para o cumprimento das recomendações, compromissos ou ordens. Neste sentido, consideramos que dois anos e meio é um período suficiente para que os Estados possam cumprir as medidas recomendadas, acordadas ou ordenadas. Assim, estudar as decisões tomadas entre junho de 2001 e meados de 2006 permite chegar a conclusões dificilmente questionáveis com base na alegação de insuficiência de tempo para o cumprimento das decisões pelos Estados.

2.2 O grau de cumprimento

O grau de cumprimento de cada uma das medidas adotadas foi avaliado até o momento da redação deste artigo⁶. Para isso foram analisados todos os relatórios anuais da CIDH de 2002 a 2008⁷ e todas as resoluções de supervisão de cumprimento de sentenças proferidas pela Corte até 30 de junho de 2009⁸.

Alguns esclarecimentos são necessários. Em suas resoluções de supervisão de sentença, a Corte avalia o grau de cumprimento de cada uma das medidas determinadas. Para definir o grau de cumprimento de cada uma das medidas determinadas pela Corte IDH, a pesquisa sempre acompanhou a conclusão da Corte a esse respeito.

Diversamente, a Comissão avalia o grau de cumprimento do conjunto das medidas acordadas ou recomendadas, sem se referir especificamente a cada uma delas. Isso impede que a definição do grau de cumprimento, para fins deste estudo, possa seguir o critério da Comissão. Por isso foi estudada a informação disponível sobre cada caso - fora a que foi fornecida pelo Estado ou pelos peticionários - sob o seguinte critério: toda vez que o Estado havia levado adiante ações com resultados concretos que visavam o cumprimento da medida, a solução foi classificada como parcialmente cumprida. Nos casos em que o Estado só havia iniciado algumas providências que não produziram resultados concretos, a medida foi considerada descumprida. Em alguns casos pontuais, a CIDH se pronunciou explicitamente sobre o cumprimento de cada medida. Nesses casos foi seguido o critério estipulado pela Comissão. E o mesmo foi feito naqueles casos em que a CIDH declara o cumprimento integral das medidas, inclusive quando os peticionários manifestaram insatisfação.

3 O funcionamento do SIDH

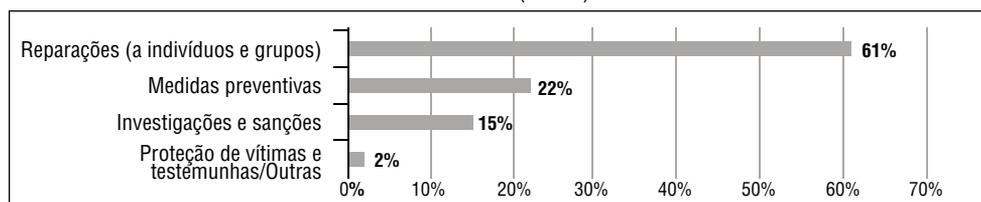
3.1 Medidas adotadas e objetivos

Nas decisões finais dos casos tramitados por meio do sistema de petições durante o período pesquisado, os órgãos do SIDH adotaram 462 medidas. Seu estudo sugere que as medidas adotadas regularmente pelo SIDH buscam satisfazer quatro objetivos centrais. Primeiro, a reparação de pessoas ou grupos. Isso é conseguido por meio de indenizações econômicas monetárias, indenizações econômicas não monetárias, reparações simbólicas e de restituição de direitos. Em segundo lugar, a prevenção de futuras violações de direitos por meio de formação de funcionários públicos, conscientização da sociedade, introdução de reformas legais, criação ou reforma de instituições e de outras medidas preventivas. Em terceiro lugar, a investigação e sanção das violações de direitos humanos, objetivo cujo cumprimento exige em algumas ocasiões a realização de reformas legais. Finalmente, a proteção das vítimas e testemunhas. Nesse âmbito, as medidas adotadas pelo SIDH podem ser classificadas em 13 grupos que se distinguem entre si tanto pelo tipo de ação exigida do Estado e como pelo destinatário ou beneficiário da medida:

- i. **Reparação econômica monetária:** medida requerida aos Estados consistente no pagamento de quantias em dinheiro a indivíduos ou grupos⁹.
- ii. **Reparação econômica não monetária:** medida que visa fornecer acesso a algum serviço ou bem específico, ou para destinar recursos para sua provisão ou compra. Por exemplo, bolsas de estudo e assistência médica, criação de fundos para o desenvolvimento produtivo comunitário destinados à implementação de programas de saúde, moradia e educação, ou a entrega de terras ou imóveis.
- iii. **Reparação simbólica:** medida dirigida a restaurar a dignidade e reparar moralmente às vítimas e para tornar público o reconhecimento do Estado de sua responsabilidade. Esta categoria inclui: colocar placas; realizar eventos públicos; dar o nome de vítimas a estabelecimentos, ruas, bolsas de estudos ou espaços públicos; divulgar publicamente sentenças da Corte ou relatórios da CIDH e outras formas de homenagem ou memória das violações e de suas vítimas. Como reparação simbólica se incluem também a restituição e a transferência dos restos mortais das vítimas a seus familiares¹⁰.
- iv. **Reparação por restituição de direitos:** medida para restituir as vítimas no gozo dos direitos violados quando a ação necessária não seja de eminente conteúdo econômico. Por exemplo, a redesignação de um funcionário para a posição da qual ele foi demitido, a readmissão de funcionários do Judiciário que tenham sido ilegitimamente demitidos, a libertação de pessoas detidas, a anulação de condenações, a realização de novos julgamentos com as devidas garantias processuais, a exclusão da vítima de registros de antecedentes criminais, a reinscrição de uma pessoa no sistema de pensões, ou o fornecimento de medidas de segurança para que pessoas despejadas possam voltar a habitar suas terras.
- v. **Prevenção por meio da formação de agentes públicos:** capacitação ou educação, em determinados temas vinculados com a proteção de direitos humanos, a agentes e funcionários públicos, tais como membros de forças de segurança policial ou militares, da administração pública ou do Judiciário.
- vi. **Prevenção por meio da conscientização da população:** lançamento de programas ou campanhas de difusão ou educação públicas, a fim de gerar consciência da sociedade sobre questões necessárias para o exercício dos direitos humanos. Estas medidas superam a simples celebração da memória da violação ou de homenagem a vítimas, visando divulgar e promover direitos humanos em geral.
- vii. **Prevenção por meio de reformas legais:** reformas legislativas, de decretos, ou de procedimentos administrativos para implementar novas políticas públicas ou reformar as já existentes. Foram excluídos dessa categoria as recomendações, compromissos ou ordens para adotar lei ou sancionar um decreto com a única finalidade de criar uma determinada instituição pública.
- viii. **Prevenção por meio do fortalecimento, criação, ou reforma de instituições públicas.** Por exemplo, aqui se incluem recomendações, compromissos e ordens para fazer o necessário para cumprir com o que a lei estatal dispõe e cuja infração propiciou a violação de direitos.

- ix. Prevenção sem especificar medidas:** recomendação ou compromisso de fazer o necessário para evitar a repetição de violações de direitos como as ocorridas no caso. Foram incluídas somente as recomendações que não especificam de nenhuma maneira quais ações devem ser adotadas pelo Estado para o cumprimento da sua obrigação perante o Sistema.
- x. Investigação e sanção com reforma legal:** recomendações, compromissos ou ordens de investigar e sancionar as violações de direitos humanos que exigem, para seu cumprimento, que o Estado execute reformas legais (em sentido amplo) ou em seu sistema de justiça. Por exemplo, a anulação de leis de anistia, ou de indultos, ou a modificação de critérios normativos ou jurisprudenciais relativos à aplicação da coisa julgada ou à prescrição da ação.
- xi. Investigação e sanção sem reforma legal:** investigar e sancionar as violações de direitos humanos identificadas, cujo cumprimento não requer modificação da lei. Trata-se de casos nos quais a justiça pode atuar sem a necessidade de superar obstáculos normativos¹¹.
- xii. Proteção de vítimas e testemunhas:** medidas específicas de proteção de vítimas ou testemunhas baseadas no risco de que sejam perseguidas, ou por terem comparecido ao Sistema Interamericano ou por terem participado dos processos nacionais de investigação das violações de direitos humanos. Foi decidido analisar tais medidas em uma categoria independente porque essas medidas exigem ações distintas e autônomas do processo principal e porque pode haver casos em que o Estado cumpra plenamente com a investigação e a sanção das violações sem cumprir com a proteção de testemunhas, e vice-versa. Além disso, essas medidas não visam à reparação e nem apontam para a prevenção de violações de direitos humanos de modo genérico. Restringem-se à proteção de pessoas específicas indicadas pela Corte ou pela Comissão.
- xiii. Outros.** Todas as medidas recomendadas, acordadas ou ordenadas ao Estado que não podem ser classificadas em uma das 12 categorias anteriores. No universo pesquisado foram identificadas três: ordem para que se entregue a uma pessoa menor de idade um atestado para sair do país (medida dirigida não a sua proteção como testemunha ou vítima, mas sim para poupar sua mãe de procedimentos angustiantes); ordem para estabelecer um sistema de comunicação entre determinadas pessoas e as autoridades dos serviços de saúde e ordem para entregar a uma pessoa um CD com legislação.

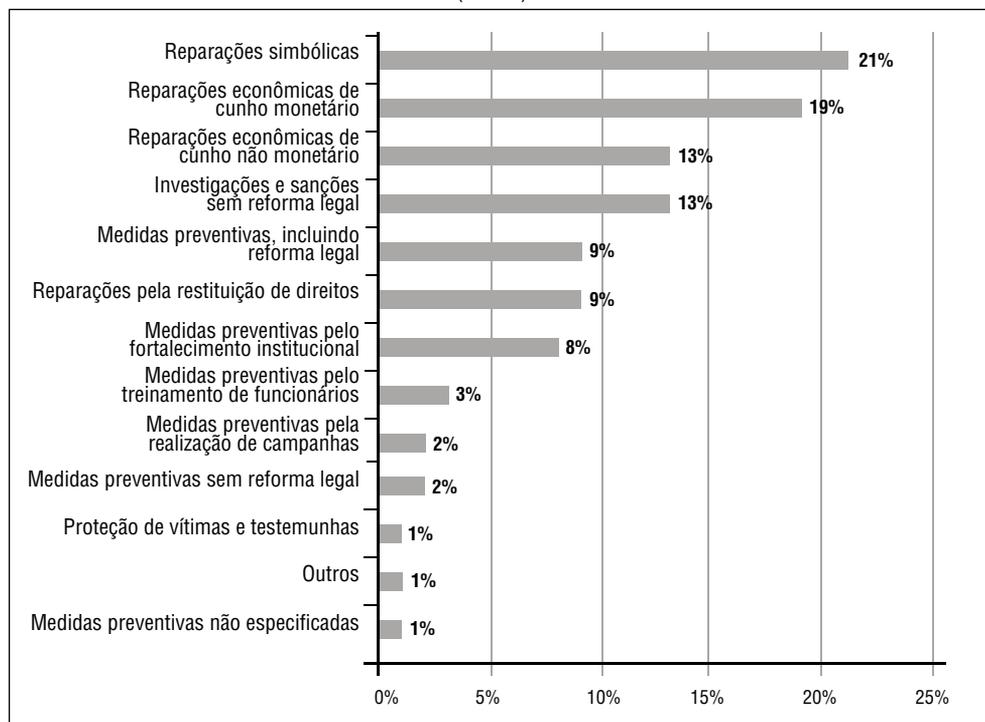
Do total de 462 medidas pesquisadas, o grupo correspondente à reparação de pessoas ou grupos atingidos, seja mediante uma reparação simbólica, monetária, econômica não monetária ou de restituição de direitos, representa 61% das medidas. A prevenção de futuras violações corresponde a 22% das medidas. 15% das medidas adotadas visam investigar e sancionar os responsáveis pelas violações de direitos humanos, e as medidas de proteção de vítimas e testemunhas constituem 1,3 % dos casos. Quatro medidas que representam 0,7% do universo estão agrupadas na categoria “Outros”.

GRÁFICO 1 - OBJETIVOS DAS MEDIDAS ADOTADAS (EM %)

Total de casos: 462 medidas adotadas entre junho de 2001 e junho de 2006 pelos órgãos do SIDH.

Fonte: Elaboração própria a partir de informação extraída dos relatórios anuais da CIDH e das sentenças da Corte IDH. A categoria "Proteção VeT e Outros" reúne as categorias "Proteção a vítimas e testemunhas" e "Outros".

Ao analisar a incidência percentual de cada um dos tipos de medidas, observa-se que 21% da totalidade das medidas exigidas são reparações simbólicas, 19% são reparações monetárias e 13% são reparações econômicas não monetárias. As medidas que incluem o dever de investigar e punir sem requerer reformas legais representam 13%, enquanto aquelas que as exigem representam 9%. Outros 9% das medidas são reparações por meio da restituição de direitos. As medidas de prevenção por meio do fortalecimento, criação ou reforma institucional representam 8% do total, e entre as restantes seis categorias de medidas, três de tipo preventivo (formação de agentes, conscientização da população e preventivas não especificadas) representam em conjunto 5% das medidas, enquanto as três medidas restantes (investigar e sancionar com reforma legal, proteção de vítimas e testemunhas e outras) representam 3,7%.

GRÁFICO 2 - TIPOS DE MEDIDAS ADOTADAS (EM %)

Total de casos: 462 medidas adotadas pelos órgãos do SIDH entre junho de 2001 e junho de 2006.

Fonte: elaboração própria com base em informação extraída dos relatórios anuais da CIDH e das sentenças da Corte IDH.

Tabela 1

OBJETIVOS E TIPOS DE MEDIDAS ADOTADAS (EM QUANTIDADE DE CASOS E %)					
Objetivos	Total	%	Medidas	Total	%
Investigação e sanção	67	15%	Sem reforma legal	60	13%
			Com reforma legal	7	2%
Prevenção	101	22%	Reformas legais	43	9%
			Fortalecimento, criação e reforma de instituições públicas	35	8%
			Formação de agentes públicos	12	3%
			Conscientização da população	7	2%
			Sem especificação	4	1%
Proteção de vítimas e testemunhas / Outros	10	2%	Proteção de vítimas e testemunhas	6	1%
			Outros	4	1%
Reparação	284	61%	Simbólica	95	21%
			Econômica monetária	86	19%
			Econômica não monetária	61	13%
			Restitutiva de direitos	42	9%
Total	462	100%	Total	462	100%

Total de casos: 462 medidas adotadas pelos órgãos do SIDH entre junho de 2001 e junho de 2006.

Fonte: elaboração própria com base em informação extraída dos relatórios anuais da CIDH e das sentenças da Corte IDH.

3.2 Medidas e tipos de decisão do SIDH

Até aqui foram detalhados os objetivos e os tipos de medidas ordenadas pelos órgãos de monitoramento do SIDH, assim como as proporções nas quais elas foram ordenadas. Nesta seção se analisa a relação entre os tipos de decisão do SIDH e as diferentes medidas adotadas. Nesse sentido, observa-se que tanto nos relatórios dos artigos 49 e 51 da CADH como nas sentenças da Corte existe um evidente predomínio das reparações. Das 45 medidas recomendadas em relatórios finais da Comissão, 17 implicam uma reparação (38%), das quais 12 são de caráter econômico-monetário, 4 são econômicas não monetárias e 1 é simbólica. Por sua vez, nas sentenças da Corte, do total de 257 medidas foram determinadas 174 reparações (68%), das quais 72 são reparações simbólicas, 42 são monetárias, 34 são econômicas não monetárias e 26 são de restituição de direitos. Nas soluções amistosas, sobre um total de 160

medidas estipuladas, 93 são de reparação (58%), entre as quais 32 são monetárias, 22 são simbólicas, 23 são econômicas não monetárias e 16 são de restituição de direitos.

Ademais disso, ao comparar as medidas acordadas no marco de processos de solução amistosa com aquelas que ordenam a Corte, observa-se que nas primeiras praticamente não se acordaram medidas de reforma legal. Em nenhuma das soluções amistosas pesquisadas se encontra um compromisso de investigar e sancionar que demande uma reforma legal, e só se identificam 10 medidas exigindo reformas legais como medida preventiva. Entretanto, no mesmo período a Corte ordenou investigar e sancionar com a obrigação adicional de reformar alguma norma jurídica interna em 6 ocasiões, e em 27 oportunidades ordenou reformas legais como medida preventiva. Algo similar ocorre com as recomendações da CIDH nos seus relatórios do art. 51 da CADH. A maioria das medidas identificadas naqueles relatórios se refere ao dever de investigar e sancionar, mas sem exigir para isso reformas legais.

Tabela 2

MEDIDAS E TIPOS DE DECISÃO DO SIDH (EM QUANTIDADE DE CASOS E %)								
Medida	Relatório Final	%	Solução Amistosa	%	Sentença Corte	%	Total	%
Reparação								
Restitutiva	-	0%	16	10%	26	10%	42	9%
Simbólica	1	2%	22	14%	72	28%	95	21%
Econômica monetária	12	27%	32	20%	42	16%	86	19%
Econômica não monetária	4	9%	23	14%	34	13%	61	13%
Investigação								
Sem reforma legal	13	29%	29	18%	18	7%	60	13%
Com reforma legal	1	2%	-	0%	6	2%	7	2%
Prevenção								
Conscientização	-	0%	3	2%	4	2%	7	2%
Formação de agentes	1	2%	4	3%	7	3%	12	3%
Fortalecimento instituc.	3	7%	19	12%	13	5%	35	8%
Reformas legais	6	13%	10	6%	27	11%	43	9%
Sem especificação	4	9%	-	0%	-	0%	4	1%
Proteção de VeT e Outros								
Outros	-	0%	2	1%	2	1%	4	1%
Proteção de VeT	-	0%	-	0%	6	2%	6	1%
Total geral	45	100%	160	100%	257	100%	462	100%

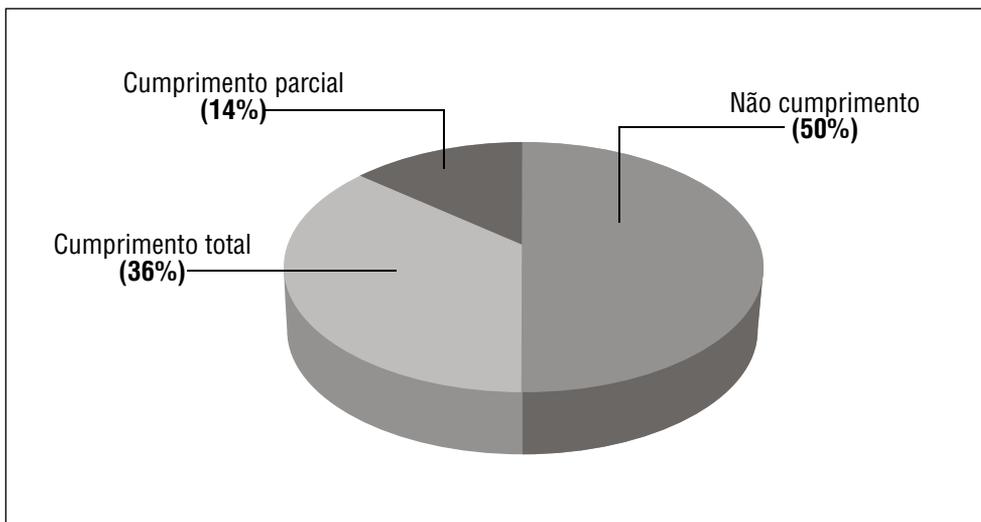
Total de casos: 462 medidas adotadas pelos órgãos do SIDH entre junho de 2001 e junho de 2006.

Fonte: elaboração própria com base em informação extraída dos relatórios anuais da CIDH e das sentenças da Corte IDH.

3.3 Medidas e grau de cumprimento

Ao analisar o grau de cumprimento das medidas recomendadas, acordadas ou ordenadas nas decisões pesquisadas, observa-se que metade das medidas foram descumpridas. Além disso, somente 36% das medidas pesquisadas foram cumpridas integralmente, enquanto 14% das medidas foram parcialmente cumpridas.

GRÁFICO 3 - GRAU DE CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS (EM %)



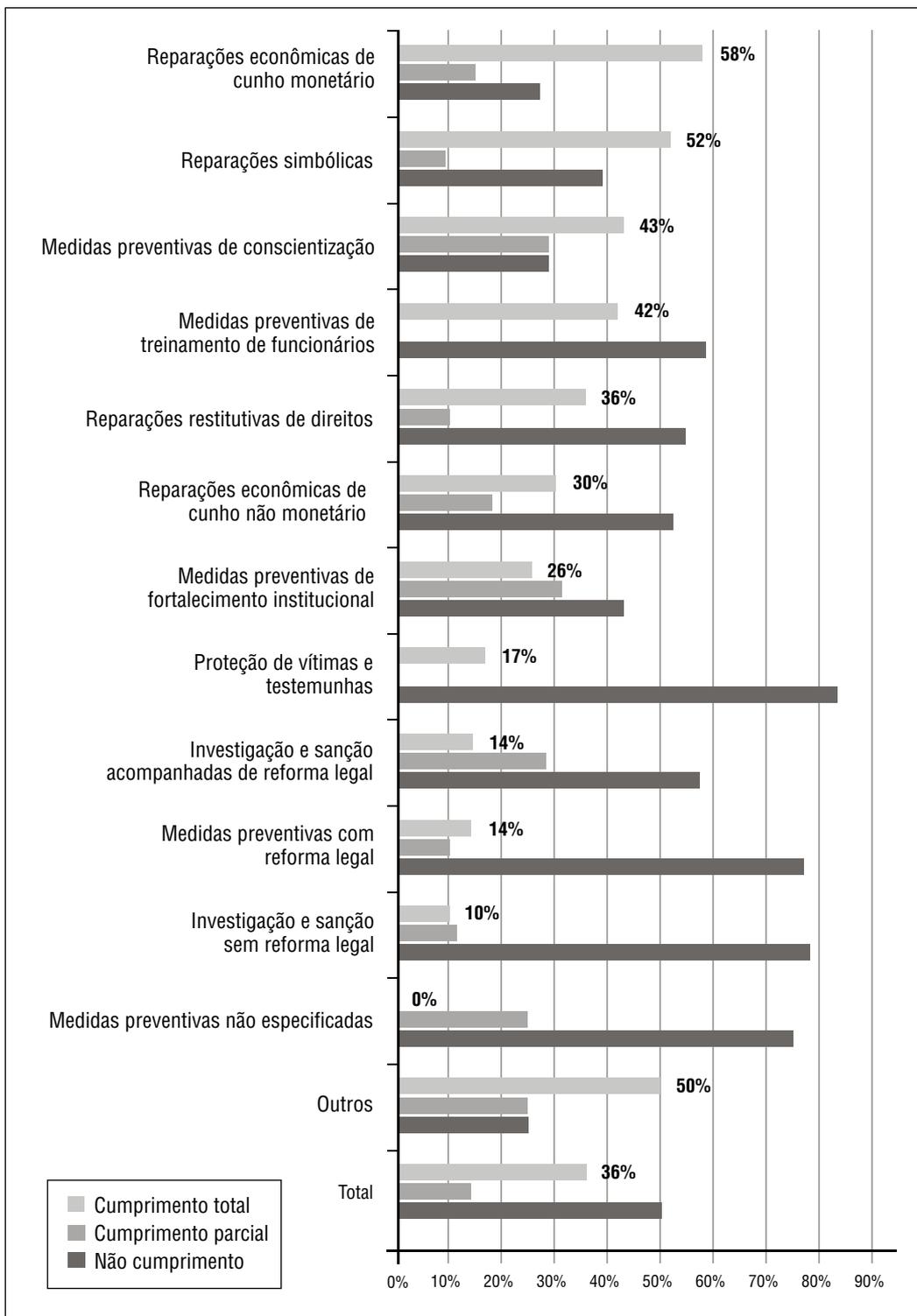
Total de casos: 462 medidas adotadas pelos órgãos do SIDH entre junho de 2001 e junho de 2006.

Fonte: elaboração própria com base em informação extraída dos relatórios anuais da CIDH e das sentenças da Corte IDH.

As medidas com maior grau de cumprimento são as que demandam algum tipo de reparação: se encontram cumpridas totalmente em 47% dos casos e parcialmente em 13%. No extremo oposto, só 10% das ordens, recomendações ou compromissos para que se investigue e sancione os responsáveis de violações foram cumpridos em sua totalidade; 13% só de forma parcial e 76% foram descumpridos.

Quanto ao cumprimento diferenciado dos diferentes tipos de medidas, o maior grau de cumprimento é registrado por aquelas que envolvem uma reparação monetária (58%), seguidas pelas de reparação simbólica (52%), medidas de prevenção por meio de conscientização da população (43%) e de formação de agentes públicos (42%). Ainda, as medidas com menor grau de cumprimento são as que requerem a proteção de testemunhas e vítimas (17%), a investigação e a sanção, independentemente da realização de reformas legais (14% e 10% respectivamente) e as medidas que exigem reformas legais (14%). Em particular, nos casos em que a CIDH recomendou medidas preventivas sem especificação, o cumprimento foi nulo¹².

GRÁFICO 4 - GRAU DE CUMPRIMENTO DOS DISTINTOS TIPOS DE MEDIDAS (EM %)



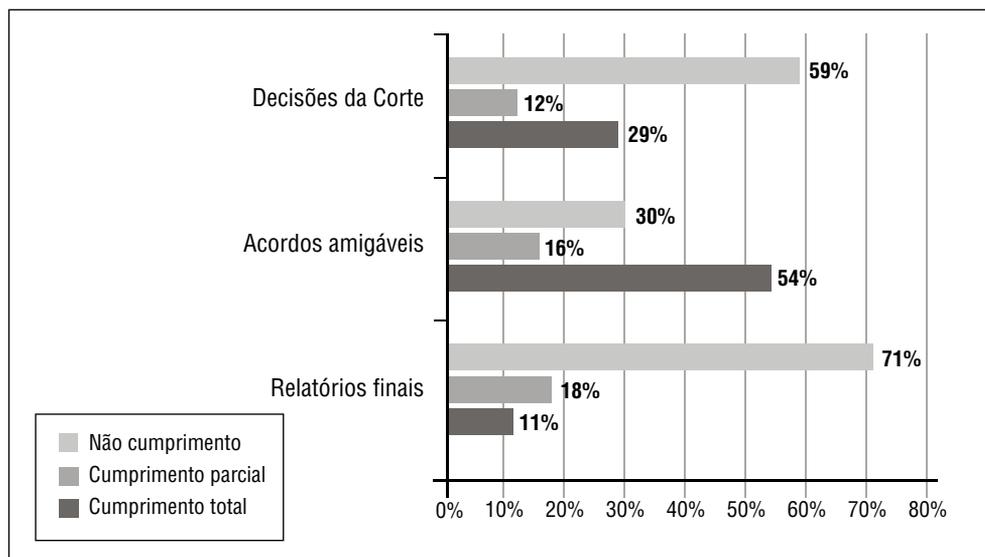
Total de casos: 462 medidas adotadas pelos órgãos do SIDH entre junho de 2001 e junho de 2006.

Fonte: elaboração própria com base em informação extraída dos relatórios anuais da CIDH e das sentenças da Corte IDH.

3.4 Tipos de decisão e grau de cumprimento

As medidas incluídas em acordos de solução amistosa aprovados pela CIDH são as que registram maior grau de cumprimento¹³. Essas medidas foram cumpridas totalmente em 54% dos casos, a proporção mais elevada, ainda que não totalmente satisfatória. Em contraposição, somente 29% das medidas ordenadas pela Corte e 11% das medidas recomendadas em relatórios finais da Comissão foram totalmente satisfeitas¹⁴.

GRÁFICO 5 - CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS SEGUNDO O TIPO DE DECISÃO (EM %)



Total de casos: 462 medidas adotadas pelos órgãos do SIDH entre junho de 2001 e junho de 2006.

Fonte: elaboração própria com base em informação extraída dos relatórios anuais da CIDH e das sentenças da Corte IDH.

3.5 Tipos de decisão, tipos de medidas e grau de cumprimento

Ao combinar as variáveis vistas anteriormente observa-se que a porcentagem mais alta de cumprimento total se verifica nas reparações monetárias incluídas em acordos aprovados de solução amistosa (88%). O não-cumprimento se verifica em níveis elevados, lamentavelmente, em todo tipo de decisão e para qualquer categoria de medida. Como já mencionamos, no entanto, tende a se verificar um menor grau de descumprimento das medidas compromissadas em soluções amistosas homologadas. Por exemplo, as medidas de fortalecimento institucional ordenadas em sentenças da Corte foram descumpridas em 84% dos casos, e as recomendadas em relatórios finais da CIDH o foram em 67%, enquanto a porcentagem de descumprimento das medidas de fortalecimento institucional acordadas em soluções amistosas foi significativamente inferior: 11%. O mesmo ocorre com as medidas de conscientização da população: seu nível de descumprimento total foi de 50% nos casos em que foram ordenadas por sentenças da Corte e de 0% nos casos em que foram acordadas em soluções amistosas homologadas.

Por último, as reparações monetárias parecem ser, em termos relativos, as medidas mais cumpridas em todos os tipos de decisão.

Tabela 3

CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS SEGUNDO TIPO DE DECISÃO (EM %)

Relatórios Finais															
Grau de cumprimento.	Reparação - Econ. Monetária	Reparação - Econ. não monetária	Reparação - Simbólica	Reparação - Restitutiva DD	Medidas prev. - Formação	Med. prev. - Consolidação	Medidas prev. - Reformas legais	Medidas prev. - Fortal. Instituc.	Medidas prev. - sem especificação	Investigação - com reforma legal	Investigação - sem reforma legal	Proteção de vítimas e testemunhas	Outros	Total relatórios finais	Total
Descumprimento	67	75	100		100		67	67	75		77			71	50
Cumprim. Parcial	17	0	0		0		0	33	25		23			18	14
Cumprim. Total	16	25	0		0		33	0	0		0			11	36
Total	100%	100%	100%	0	100%	0	100%	100%	100%	0	100%	0	0	100%	100%

Soluções Amistosas															
Grau de cumprimento.	Reparação - Econ. Monetária	Reparação - Econ. não monetária	Reparação - Simbólica	Reparação - Restitutiva DD	Medidas prev. - Formação	Med. prev. - Consolidação	Medidas prev. - Reformas legais	Medidas prev. - Fortal. Instituc.	Medidas prev. - sem especificação	Investigação - com reforma legal	Investigação - sem reforma legal	Proteção de vítimas e testemunhas	Outros	Total Soluções Amistosas	Total
Descumprimento	6	18	31	38		0	40	11			72		0	30	50
Cumprim. Parcial	6	17	5	19		33	30	42			7		50	16	14
Cumprim. Total	88	65	64	43		67	30	47			21		50	54	36
Total	100%	100%	100%	100%	0	100%	100%	100%	0	0	100%	0	100%	100%	100%

Sentenças da Corte IDH															
Grau de cumprimento.	Reparação - Econ. Monetária	Reparação - Econ. não monetária	Reparação - Simbólica	Reparação - Restitutiva DD	Medidas prev. - Formação	Med. prev. - Consolidação	Medidas prev. - Reformas legais	Medidas prev. - Fortal. Instituc.	Medidas prev. - sem especificação	Investigação - com reforma legal	Investigação - sem reforma legal	Proteção de vítimas e testemunhas	Outros	Total sentenças da Corte	Total
Descumprimento	31	74	40	65	57	50	92	84		67	89	83	50	59	50
Cumprim. Parcial	21	21	11	4	0	25	4	16		17	11	0	0	12	14
Cumprim. Total	48	5	49	31	43	25	4	0		16	0	17	50	29	36
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Total de casos: 462 medidas adotadas pelos órgãos do SIDH entre junho de 2001 e junho de 2006.

Fonte: elaboração própria com base em informação extraída dos relatórios anuais da CIDH e das sentenças da Corte IDH.

3.6 O desempenho dos Estados

O estudo do grau em que cada Estado cumpre as medidas exigidas demonstra que as porcentagens mais altas de descumprimento correspondem a Trinidad e Tobago, Venezuela e Haiti. Esses três Estados descumpriram completamente todas as medidas recomendadas, acordadas ou ordenadas pelos órgãos de monitoramento do SIDH, embora seja preciso esclarecer que na amostra analisada contamos unicamente com duas sentenças da Corte IDH contra Trinidad e Tobago, 1 sentença da Corte contra a Venezuela e 1 relatório de mérito da CIDH contra o Haiti. Logo após, Suriname e República Dominicana apresentam um nível de descumprimento das medidas de 75%. Também aqui, contudo, deve-se esclarecer que durante o período estudado cada um desses países teve só uma sentença da Corte contra eles. As porcentagens de descumprimento de medidas que seguem em ordem decrescente correspondem ao Paraguai — descumpriu 69% das medidas — e Colômbia — não cumpriu 68% das medidas.

Os maiores percentuais de cumprimento correspondem ao México (83%), a Bolívia (71%) — embora com somente 2 acordos de solução amistosa homologados pela CIDH em todo o período pesquisado — e ao Chile (59%).

Ainda, Equador, Peru e Guatemala são os Estados que receberam a maior quantidade de decisões contra eles por parte da CIDH durante o período pesquisado: 17, 17 e 13 respectivamente. Peru, Guatemala, Colômbia e Paraguai foram os Estados que enfrentaram a maior quantidade de sentenças da Corte IDH: 9, 7, 5 e 4 respectivamente.

O desempenho dos Estados pode ser visto de forma desagregada, para cada um dos tipos de decisão tomadas pelos órgãos de monitoramento do SIDH. Os resultados confirmam que — com exceção do Chile, que tem um nível de cumprimento de 63% das medidas ordenadas em sentenças da Corte — os Estados cumprem em maior grau as medidas acordadas em soluções amistosas homologadas que nos dois outros tipos de decisões¹⁵.

Em particular, ao analisar o desempenho estatal no cumprimento das diferentes medidas categorizadas por seus objetivos, resulta evidente o baixo nível de cumprimento das medidas de investigar e sancionar. Nove países têm um nível de cumprimento nulo desse tipo de medida (é o caso da Argentina, do Equador, de El Salvador, do Haiti, de Honduras, da Nicarágua, do Paraguai, do Suriname e da Venezuela), enquanto o restante registra cumprimento total entre 9% e 17% dos casos (Peru, Guatemala, Colômbia e Brasil). A única exceção é o México, que cumpriu totalmente as medidas de investigar e sancionar em 67% dos casos analisados.

Quanto às medidas preventivas, novamente o México se destaca com o cumprimento em 100% dos casos. Os demais países têm um nível de cumprimento médio (entre 40% e 50%: casos de Equador, El Salvador, Brasil e Colômbia), baixo (entre 7% e 25%: casos de Nicarágua, Argentina, Chile, Guatemala e Peru) ou nulo (casos de Bolívia, Costa Rica, Venezuela, Honduras e Paraguai, entre outros).

Bolívia, Chile e Honduras se destacam com o cumprimento de 100% das medidas de reparação analisadas. São logo seguidos pelo México (86%), por Equador (67%) e pela Nicarágua (63%). Em contrapartida, países como República Dominicana, Colômbia e

Paraguai registram níveis baixos de cumprimento dessas medidas (33%, 21% e 15%, respectivamente). Outros Estados revelam um cumprimento nulo das medidas de reparação incluídas na amostra: Costa Rica, Haiti, Trinidad e Tobago e Venezuela.

A análise do grau de cumprimento dos diferentes tipos de medida por parte de cada Estado permite concluir que as medidas preventivas que exigem o fortalecimento, a criação ou a reforma de instituições públicas somente foram cumpridas de alguma forma pelo Brasil, que as cumpriu em 64% dos casos. Os outros onze Estados descumpriram totalmente esse tipo de medidas em todos os casos.

Tabela 4

CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS POR CADA ESTADO E SEGUNDO TIPO DE DECISÃO (EM %)

Estado parte	Total Casos	Relat. Final	Sol. Am.	Sent. Corte	Total Medidas	% de descumprim.	% de cumprim. parcial	% de cumprim. total
México	3	1	2		12	17%	0%	83%
Bolívia	2		2		7	29%	0%	71%
Chile	5	1	3	1	22	18%	23%	59%
Honduras	2			2	10	50%	0%	50%
Nicarágua	3	1		2	13	39%	15%	46%
El Salvador	1			1	7	29%	29%	43%
Guatemala	13	1	5	7	90	44%	14%	41%
Brasil	6	4	2		42	36%	24%	41%
Equador	17	1	14	2	42	55%	5%	40%
Argentina	5		3	2	17	41%	24%	35%
Peru	17	1	7	9	94	51%	17%	32%
República Dominicana	1			1	4	75%	0%	25%
Suriname	1			1	8	75%	0%	25%
Colômbia	6		1	5	41	68%	7%	24%
Paraguai	5	1		4	29	69%	17%	14%
Costa Rica	1			1	3	33%	67%	0%
Haiti	1	1			3	100%	0%	0%
Trinidad e Tobago	2			2	10	100%	0%	0%
Venezuela	1			1	8	100%	0%	0%
Total geral	92	12	39	41	462	50%	14%	36%

Total de casos: 462 medidas adotadas pelos órgãos do SIDH entre junho de 2001 e junho de 2006.

Fonte: elaboração própria com base em informação extraída dos relatórios anuais da CIDH e das sentenças da Corte IDH.

Em relação às medidas de reforma legal, elas foram cumpridas totalmente e em todos os casos por México e Equador. Outros 4 Estados tiveram um nível de cumprimento baixo dessas medidas (Argentina, 33%; Chile, 25%; Nicarágua, 25%; Peru, 20%) e 9 Estados as descumpriram totalmente.

Por fim, Bolívia, Chile e Honduras cumpriram totalmente todas as medidas de reparação que lhes foram exigidas, embora Trinidad e Tobago, Venezuela, Colômbia, Paraguai e Peru tenham apresentado níveis baixos ou nulos de cumprimento dessas medidas.

Tabela 5

CUMPRIMENTO ESTATAL DAS MEDIDAS CONFORME TIPO DA MEDIDA (EM %)

	Reparação – Econ. Monetária	Reparação - Econ. não monetária	Reparação - Simbólica	Reparação – Restitutiva DD	Medidas prev. - Formação	Med. prev. – Conscientização	Medidas prev. - Reformas legais	Medidas prev. – Fortal. Instituc.	Medidas prev. - sem especificação	Investigação – com reforma legal	Investigação - sem reforma legal	Proteção de vítimas e testemunhas	Outros	Total
México	0%	100%	100%		100%		100%				67%			83%
Bolívia	100%			100%			0%	0%						71%
Chile	100%	100%	100%	100%	0%	100%	25%	0%					0%	59%
Honduras	100%		100%		0%			0%			0%			50%
Nicarágua	33%	100%	67%	100%			25%				0%			46%
El Salvador	100%	0%	50%			100%		0%		0%				43%
Guatemala	77%	23%	73%	67%	50%	0%	0%	0%	0%	50%	8%	50%		41%
Brasil	33%	100%	100%	0%	50%	50%	0%	64%	0%		14%			40%
Equador	82%		20%	50%	0%		100%				0%			36%
Argentina	75%	0%	67%	0%			33%	0%		0%	0%			35%
Peru	47%	33%	45%	24%		0%	20%	0%		0%	10%		100%	32%
Republica Dominicana	100%		0%				0%							25%
Suriname	100%	0%	33%				0%				0%	0%		25%
Colômbia	33%	0%	27%	0%	67%			0%		0%	25%	0%		22%
Paraguai	20%	0%	29%	0%			0%	0%	0%		0%	0%	100%	14%
Costa Rica	0%			0%			0%							0%
Haiti	0%							0%			0%			0%
Venezuela	0%		0%		0%		0%				0%		0%	0%
Trinidad e Tobago	0%	0%		0%			0%	0%						0%
Total	58%	30%	52%	36%	42%	43%	14%	26%	0%	14%	10%	17%	50%	36%

Total de casos: 462 medidas adotadas pelos órgãos do SIDH entre junho de 2001 e junho de 2006.

Fonte: elaboração própria com base em informação extraída dos relatórios anuais da CIDH e das sentenças da Corte IDH

3.7 Prazos de cumprimento

O estudo do tempo que os Estados levaram para adotar medidas recomendadas ou ordenadas de forma integral produziu os seguintes resultados: o lapso temporal médio para o cumprimento total de medidas foi de aproximadamente 1 ano e 8 meses. Desagregadamente, o tempo médio gasto para cumprir de forma total as medidas recomendadas pela CIDH em relatórios finais foi de aproximadamente 2 anos e 7 meses, e o tempo médio para cumprir com as medidas ordenadas em sentenças da Corte, aproximadamente 1 ano e 8 meses.

A tabela a seguir também reflete comparativamente o período médio que cada Estado levou para o cumprimento integral das medidas.

Tabela 6

DEMORA NO CUMPRIMENTO TOTAL DE MEDIDAS (EM ANOS)			
Estado Denunciado	Relatório Final	Sentença Corte	Média geral
Argentina		0,7	0,7
Chile	3,1	1,5	1,4
Colômbia		2,0	1,9
Equador	4,0	1,9	2,4
El Salvador		1,5	1,5
Guatemala	2,6	1,6	1,7
Honduras		3,0	3,0
Nicarágua		2,3	2,0
Paraguai		2,3	2,3
Peru	0,3	1,4	1,3
República Dominicana		1,5	1,5
Suriname		1,3	1,3
Média geral	2,6	1,7	1,7

Total de casos: 302 medidas adotadas pelos órgãos do SIDH entre junho de 2001 e junho de 2006 em relatórios finais da CIDH e em sentenças da Corte IDH.

Fonte: elaboração própria com base em informação extraída dos relatórios anuais da CIDH e das sentenças da Corte IDH.

3.8 Litigantes e cumprimento

Os litigantes perante o SIDH foram classificados nas seguintes categorias, de acordo com quem apresentou a petição: a) Indivíduos (inclui qualquer pessoa, vítima, familiar de vítima, advogado); b) Organizações não-governamentais (ONGs) do próprio Estado denunciado (inclui associações profissionais e sindicatos)¹⁶; c) ONGs com atuação internacional (que atua em Estados diferentes do denunciado

ou não somente no Estado denunciado); d) Defensorias (*Defensorías del Pueblo*) do próprio Estado denunciado; e e) Clínicas jurídicas universitárias.

Em 34% dos casos pesquisados uma ONG nacional apresentou a denúncia; e em alguns desses casos a ONG atuou junto a peticionários individuais e/ou a clínicas jurídicas. 30% dos casos foram apresentados por uma combinação de pelo menos uma ONG internacional e uma ONG nacional, e em algumas ocasiões também junto a peticionários individuais e/ou clínicas jurídicas. 12% dos casos foram apresentados por uma ONG internacional, seja junto a peticionários individuais e/ou clínicas jurídicas ou não. Apenas 20% dos casos foram litigados unicamente por peticionários individuais. 4% dos casos foram apresentados por *Defensorías del Pueblo*, mas só em 2% as Defensorias foram os únicos peticionários. Clínicas jurídicas apresentaram 5% dos casos, mesmo que sempre acompanhadas por uma ONG internacional e em alguns casos também por uma ONG nacional.

As medidas com menor nível de descumprimento total (40%) são aquelas recomendadas ou ordenadas em casos iniciados por uma ONG internacional. Vale dizer que o nível médio de descumprimento total é de 50%, não havendo aqui, portanto, uma diferença significativa.

Por fim, embora os casos litigados por Defensorias que ingressaram na amostra sejam poucos (4%), eles registram um nível de cumprimento total significativamente maior que a média: 71,4% contra 35,7% dos casos.

3.9 *Duração dos processos perante o SIDH*

A duração média dos processos desde que o mecanismo de petições individuais foi adotado pelo SIDH é de aproximadamente 7 anos e 4 meses. A média é de 6,7 anos (aproximadamente 6 anos e 8 meses), o que significa que a metade dos casos é resolvida em 6,7 anos ou menos, enquanto a outra metade dos casos demora 6,7 anos ou mais para serem resolvidos.

Por sua vez, observa-se que os processos resolvidos por meio da homologação de acordos de solução amistosa se prolongam por um tempo médio inferior aos processos finalizados por meio de sentenças da Corte e de relatórios finais de mérito da Comissão.

Agrupados por intervalos de tempo, 88% dos casos foram resolvidos em um período igual ou superior a 4 anos. Por sua vez, 25% duraram entre 4 e 6 anos, 34,8% entre 6 e 8 anos e 28,3% foram resolvidos em mais de 8 anos.

42% dos casos que finalizaram com um relatório final da CIDH levaram entre 5 e 8 anos até a sua resolução. 33% dos casos estiveram em curso entre 7 e 11 anos, e 17% duraram mais de 11 anos. 56% dos casos finalizados com uma sentença da Corte duraram entre 5 e 8 anos, 14% deles duraram entre 2 e 5 anos, outros 15% se estenderam entre 7 e 11 anos e mais 15% foram prolongados por mais de 11 anos. Quanto aos procedimentos concluídos com homologação de acordo em solução amistosa, 39,5% foram finalizados entre 5 e 8 anos, 26% se estenderam entre 2 e 5 anos, e 16% foram concluídos em menos de 2 anos. Em 10,5% dos casos, levou-se entre 7 e 11 anos para que se entrasse num acordo. Tomando todas as decisões que finalizaram os procedimentos sem distinção, 47% delas demoraram entre 5 e 8 anos desde o início dos procedimentos até a sua resolução.

Tabela 7

DURAÇÃO DOS PROCESSOS SEGUNDO TIPO DE DECISÃO (EM %)				
Quantidade de anos	Relatório Final	Solução Amistosa	Sentença Corte	Média geral
Até 2 anos	0%	16%	0%	7%
Entre 2 e 5 anos	8%	26%	14%	19%
Entre 5 e 8 anos	42%	39,5%	56%	47%
Entre 7 e 11 anos	33%	10,5%	15%	15%
11 anos ou mais	17%	8%	15%	12%
Total geral	100%	100%	100%	100%

Total de casos: 92 casos decididos pelos órgãos do SIDH entre junho de 2001 e junho de 2006.

Fonte: elaboração própria com base em informação extraída dos relatórios anuais da CIDH e das sentenças da Corte IDH.

4 Observações

O cumprimento integral das decisões da CIDH e da Corte constitui um elemento essencial para assegurar o pleno exercício dos direitos da CADH na região. Trata-se, além disso, de uma obrigação que os próprios Estados assumiram ao ratificar a Convenção (CADH, 1969a, 1969b), uma obrigação que deriva do princípio fundamental de reparar o dano e do princípio de boa fé no cumprimento dos tratados (CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE O DIREITO DOS TRATADOS, 1969). A informação colhida nesta pesquisa, não obstante, sugere que isso não ocorre do modo ou com a força desejada.

4.1 *Objetivos do SIDH*

A variedade de medidas que a CIDH e a Corte IDH adotaram parece confirmar a visão generalizada de que os objetivos perseguidos pelo SIDH são, com relativamente poucas exceções, reparar pessoas ou grupos afetados, aplicar medidas para evitar a repetição de violações de direitos, investigar e sancionar aos responsáveis das violações detectadas e dar proteção às vítimas e testemunhas. Como visto, o objetivo de reparar pessoas ou grupos afetados ocupa um lugar preponderante. Não somente é o tipo de medida mais habitual como também aquela que parece ser cumprida em maior proporção pelos Estados. Em particular, os meios mais utilizados são as medidas de reparação simbólica —especialmente nas sentenças da Corte— e as reparações monetárias e econômicas não monetárias.

Nos últimos anos os órgãos do SIDH evoluíram na determinação das reparações por meio da ampliação dos tipos e da variedade das medidas determinadas. Essa evolução se observa, sobretudo nas sentenças da Corte. Essa elaborou uma importante jurisprudência que vai além do aspecto meramente pecuniário para abarcar uma idéia de reparação integral que responde a danos ocasionados por violações de direitos. A CIDH também avançou nessa matéria, sobretudo no marco de soluções amistosas. Pela sua natureza, este tipo de procedimento parece permitiu a determinação de medidas mais específicas com potencial para melhor garantir a satisfação integral das vítimas.

4.2 *Cumprimento das medidas*

O descumprimento das medidas exigidas pelo SIDH parece notavelmente difundido. A metade das medidas recomendadas, acordadas ou ordenadas nas decisões pesquisadas se encontra descumpridas e apenas 36% delas foram cumpridas integralmente. Além disso, salvo casos excepcionais, o cumprimento total ocorre depois de um longo período de tempo. Em média, os processos interamericanos demandam mais de sete anos desde que uma petição ingressa no Sistema até a decisão de mérito. A isso se acrescenta o prazo médio levado pelos Estados para cumprir total ou parcialmente as medidas exigidas. Quando cumprem as medidas exigidas, fazem-no em aproximadamente 2 anos e meio para os relatórios finais e em um pouco mais de um ano e meio para as sentenças da Corte. Estes períodos são demasiadamente extensos e poderiam gerar desconfiança e frustração entre os usuários do SIDH¹⁷. Se considerar além disso o grande número de petições e assuntos recebidos é evidente que em muitos casos o SIDH não oferece uma resposta efetiva e oportuna para os afetados.

Uma possível explicação —que não exploramos nesta pesquisa— sobre os motivos da variação nos graus de cumprimento em função do tipo de medida ordenada poderia estar associada às características da entidade estatal a cargo de sua implementação. Em muitos casos o órgão encarregado das relações exteriores do Estado diante do SIDH é diferente das autoridades que devem se comprometer com a implementação das medidas requeridas. Por exemplo, nos casos em que se requer a modificação de uma lei, o Poder Executivo pode impulsionar uma reforma, mas a medida somente será cumprida mediante a intervenção do Poder Legislativo, no qual, por sua vez, diversas forças políticas devem alcançar consensos. Algo similar acontece com as decisões que exigem a investigação e a sanção dos responsáveis por violações de direitos humanos. O Poder Executivo pode requerer o cumprimento de tal medida, mas em geral o único poder competente para cumpri-la é o Judiciário. Se essa descrição é adequada, não deveríamos nos surpreender que as medidas que requerem um duplo comando para sua implementação registrem níveis mais baixos de cumprimento frente às indenizações pecuniárias e outras medidas cuja implementação, em geral, fica nas mãos do mesmo Poder Executivo a cargo das relações com o SIDH.

4.3 *Tipos de decisões*

O grau relativamente baixo de cumprimento das recomendações propostas em relatórios finais da CIDH leva a crer que tal forma de resolução de casos não é a mais eficaz, mesmo quando existam razões consideráveis para não submeter o caso à Corte. A taxa de cumprimento das medidas ordenadas em sentenças da Corte também é baixa, mas é maior que a das medidas incluídas nos relatórios finais da CIDH. A relativa efetividade dos acordos de solução amistosa, por sua vez, tende a fortalecer a idéia que a CIDH deveria destinar o maior esforço possível para promover esses acordos. Esse mecanismo parece proporcionar ao peticionário a possibilidade de uma solução mais rápida e efetiva do que a que eventualmente poderia obter com um pronunciamento final da Comissão.

4.4 *Litigantes perante o SIDH*

Os resultados deste estudo também sugerem que a intervenção de uma ONG internacional no processo perante o SIDH traz conseqüências tímidas, mas positivas para o posterior cumprimento das recomendações por parte dos Estados. Uma possível explicação poderia indicar que, ao contrário de um litigante particular, uma ONG especializada pode ter maior capacidade técnica e estrutural para exercer pressão sobre os Estados, não apenas no momento de negociar as cláusulas de um acordo de solução amistosa, mas também na ocasião de exigir seu cumprimento efetivo. O grau de cumprimento também tende a aumentar quando o litigante perante o SIDH é a *Defensoría del Pueblo* do Estado-parte, ainda que isso tenha sido verificado numa amostra muito pequena de casos. Isso talvez ocorra devido à maior capacidade dessas instituições de realizar negociações e de pressionar as diversas autoridades e agências estatais com poder de decisão para a implementação das medidas. Os resultados da pesquisa poderiam sugerir, nesse ponto, a necessidade de um maior envolvimento das *Defensorías del Pueblo* e das Defensorias Públicas em geral no litígio de direitos na esfera interamericana, consolidando uma tendência ainda incipiente. Os resultados também ilustram a relevância que esses órgãos estatais poderiam ter na etapa da implementação interna das decisões do SIDH, com independência de sua intervenção prévia.

4.5 *Estados envolvidos*

Por fim, a formulação de considerações conclusivas a respeito do desempenho de cada Estado é um exercício complexo. A intuição sugere, aliás, que são muitas as características dos Estados que podem tornar mais ou menos provável o cumprimento de uma medida do SIDH. Por exemplo, poder-se-ia imaginar que Estados federativos enfrentam algumas complicações adicionais em relação ao cumprimento. O federalismo por si só, então, poderia constituir uma dificuldade para o cumprimento das medidas exigidas pelos órgãos interamericanos. De fato, alguns Estados compõem suas delegações perante os órgãos de proteção do SIDH com funcionários estaduais ou provinciais, com o objetivo de envolvê-los e comprometê-los ao cumprimento das recomendações e sentenças. No entanto, é duvidoso que esta pesquisa ofereça material convincente para sustentar tal afirmação. Outras características dos Estados também poderiam ser consideradas em conjunção ao grau de cumprimento das medidas, como o grau de consolidação e a qualidade de suas instituições democráticas, sua trajetória e compromisso frente ao SIDH, sua situação econômica, etc.

Entretanto, a pesquisa oferece uma base objetiva e razoável para discutir, em cada caso, o desempenho de cada Estado frente ao SIDH. Certamente, a influência do SIDH é um fenômeno que merece ser examinado muito além do cumprimento das medidas que seus órgãos adotam e da atuação dos Estados. Está claro também que o enfoque limitado desta pesquisa, como o de qualquer empreendimento teórico, poderia omitir algum elemento importante. No entanto, a pesquisa oferece uma perspectiva argumentativa e uma base objetiva incomum na literatura especializada que permitem exigir dos Estados o seguinte: que medidas adotadas no âmbito do sistema de petições devem ser obedecidas e que, se o grau de cumprimento que esta pesquisa evidencia não é satisfatório, os Estados devem então se comportar de modo satisfatório.

5 Agenda e considerações finais

Naturalmente, durante a elaboração desta pesquisa foram levantadas várias hipóteses associadas à possibilidade de aumentar o cumprimento das decisões do SIDH. A seguir algumas delas são brevemente apresentadas. Embora não sejam observações diretamente vinculadas à informação estatística apresentada, estão intimamente relacionadas à questão da efetividade do SIDH. É possível que indagações similares às aqui pretendidas contribuam para uma discussão mais orientada em torno desse problema.

5.1 Desdobramento de medidas com baixo nível de cumprimento

Em primeiro lugar, a discussão sobre as possíveis reformas do Sistema Interamericano deveria incluir um capítulo sobre as reformas necessárias para aumentar o grau de cumprimento das decisões dos órgãos do SIDH por parte dos Estados. Uma possível via a ser explorada consistiria no desdobramento das obrigações com conteúdos amplos que apresentam baixo grau de cumprimento, tal como as obrigações de investigar e sancionar. Ilustrativamente, poder-se-ia exigir a abertura (ou reabertura) das investigações por um lado e a sanção dos responsáveis pelos crimes por outro. Nesse sentido, ordens ou recomendações mais específicas poderiam facilitar o controle dos diversos mecanismos por meio dos quais ambas as obrigações poderiam ser cumpridas. Inovações nesse campo parecem necessárias, uma vez que a investigação e a sanção por violações de direitos continuam sendo duas das medidas mais exigidas pelos órgãos do SIDH, ao mesmo tempo em que apresentam um dos mais baixos níveis de cumprimento.

5.2 Mecanismos nacionais de implementação

Em segundo lugar, parece de crucial importância que os Estados estabeleçam um espaço nacional de coordenação entre os diferentes poderes, a fim de aumentar as possibilidades de cumprimento efetivo e oportuno (DULITZKY, 2007, p. 40; IDL et al., 2009, p. 16). Em termos de pesquisa acadêmica, não existem maiores estudos sobre a incidência dos mecanismos nacionais sobre o grau de cumprimento. Na mesma linha, também foi sugerido que os Estados adotem mecanismos formais para a efetiva implementação das decisões internacionais, que estabeleçam por via constitucional, legal ou jurisprudencial seu caráter vinculante e que incorporem no delineamento de políticas públicas e na resolução de casos judiciais os parâmetros elaborados pela Comissão e pela Corte IDH na interpretação da Convenção Americana.

5.3 Fortalecimento dos processos de solução amistosa

Uma reforma possível a fim de fortalecer o procedimento de solução amistosa consistiria em modificar a prática da CIDH diante do descumprimento dos acordos em soluções amistosas (IDL et al., 2009, p. 15 y ss). Nenhuma das disposições da CADH se refere às conseqüências que teria o descumprimento desses acordos por parte do Estado nem, em particular, se em tal situação dever-se-ia considerar que o caso está encerrado. Na

prática, se o Estado não cumpre um acordo de solução amistosa homologado, o caso não é enviado à Corte IDH. Por isso, se diz que do ponto de vista do peticionário, escolher a via da solução amistosa pode ser uma desvantagem a respeito da opção pela via contenciosa. A fim de não exigir que o peticionário faça essa avaliação prévia com riscos sobre a resolução de seu caso, a CIDH poderia tratar de maneira similar o descumprimento de um relatório de mérito e o de uma solução amistosa. Isto é, se transcorridos os prazos estabelecidos no relatório de solução amistosa o Estado não cumprisse todo ou parte do acordo, a CIDH poderia reabrir o expediente e dar andamento ao procedimento como se não se tivesse chegado a um acordo amistoso e, eventualmente, enviar o caso à Corte. A Comissão deveria decidir emitir o relatório previsto no artigo 49 da CADH apenas quando os compromissos assumidos no acordo tenham sido cumpridos integralmente. Além disso, a possibilidade de que diante do descumprimento dos compromissos assumidos o caso seja enviado diretamente à Corte geraria um incentivo adicional para que o Estado realizasse seus máximos esforços com o fim de encontrar a maneira de cumprir com suas obrigações¹⁸. Por último, embora a CADH não disponha sobre nenhuma orientação sobre a forma em que a Comissão e as partes devem proceder nessa etapa¹⁹, isso poderia ser especificado mediante regulamentação. Poder-se-ia inclusive pensar na possibilidade da CIDH se encontrar autorizada a ditar os termos do acordo de solução amistosa, possibilidade que atualmente não se encontra prevista em nenhuma disposição legal.

5.4 O procedimento de conciliação

Outra opção sugerida é a descompressão do trabalho da CIDH – especialmente no que tange ao reajuste do seu papel na etapa contenciosa²⁰. Essa descompressão permitiria fortalecer seu papel político (tarefas promocionais e de apoio técnico) e sua participação nos processos de solução amistosa, que parecem ser os mais eficazes²¹. Nesse estudo se comprovou que a porcentagem de cumprimento dos acordos de solução amistosa homologados por parte dos Estados é elevada. Por isso, deve-se insistir na necessidade de que no SIDH se levem adiante todas aquelas reformas que, de modo direto ou indireto, fortaleçam essa forma de término do processo perante o Sistema. Se, por exemplo, a CIDH conseguisse delimitar sua participação durante a fase contenciosa, teria maior disponibilidade para exercer um papel mais ativo durante o processo de solução amistosa; isso poderia realçar suas habilidades e capacidades como órgão mediador e suas funções eminentemente políticas e diplomáticas, relevantes nessa etapa do procedimento. Dessa forma, a CIDH também poderia acompanhar mais exaustivamente a etapa de implementação, revisando periodicamente os compromissos assumidos, visitando de forma assídua os países e mantendo freqüentes reuniões de trabalho com representantes dos Estados e peticionários.

5.5 Monitoramento das decisões

Por fim, parece fundamental que se fortaleçam as capacidades de controle, monitoramento e acompanhamento dos próprios órgãos do Sistema. Atenção especial deve ser dada à CIDH, enquanto órgão político e principal promotor da proteção dos

direitos humanos na região. A Comissão deveria fortalecer as ações direcionadas a assegurar o efetivo cumprimento das decisões emitidas tanto pela Comissão quanto pela Corte IDH. Além disso, a Assembléia Geral da OEA deveria assumir um papel mais ativo nessa matéria, mediante a eventual aplicação de sanções políticas monetárias ao Estado, quando esse se mostrasse reticente a cumprir com as medidas determinadas pelos órgãos do SIDH.

A CIDH poderia incorporar especificações sobre o grau de cumprimento de cada medida em particular. A prática atual, na qual a CIDH não qualifica o grau de cumprimento de cada recomendação, gera uma percepção de controle atenuado. Isso ocorre especialmente quanto às recomendações redigidas em termos vagos ou muito amplos, como por exemplo, aquelas que recomendam o Estado a “adotar as medidas necessárias para evitar que se produzam violações semelhantes no futuro”. Isso, somado à falta de critérios claros e uniformes para todos os casos no momento de qualificar o grau de cumprimento do conjunto das recomendações, pode constituir um obstáculo importante para o efetivo cumprimento das medidas determinadas pela CIDH. Se esta declarasse, por exemplo, o descumprimento de uma determinada recomendação por considerar que as medidas adotadas pelo Estado são insuficientes, o Estado poderia melhor entender a opinião da CIDH a respeito e poderia assim orientar sua ação de acordo com tal opinião. O mesmo se aplicaria caso a CIDH declarasse que uma medida se encontra parcialmente cumprida: o Estado saberia que ainda restam medidas pendentes por adotar e encaminharia seus esforços para cumprir plenamente a medida em questão. Por fim, a qualificação do grau de cumprimento de cada recomendação em particular evitaria as contradições que com freqüência se apresentam quando, por um lado, os peticionários consideram que uma determinada recomendação se encontra descumprida ou cumprida de forma parcial e, por outro lado, o Estado manifesta que a mesma se encontra cumprida. Nesses casos é fundamental que a CIDH se pronuncie sobre a controvérsia suscitada e deixe claro seu julgamento ao respeito.

A avaliação efetuada pela Corte sobre o grau de cumprimento de suas decisões pelos Estados também deveria ser baseada em critérios mais claros e uniformes. A Corte hoje se limita a qualificar a ação do Estado a respeito de cada medida ordenada sem esclarecer o que se entende por cada uma das categorias que utiliza (cumprimento total, integral ou pleno, cumprimento parcial, ou pendente de cumprimento). Isso é de especial importância naqueles casos em que os peticionários se manifestam em inconformidade com o modo de cumprimento de uma determinada medida por parte do Estado e, no entanto, a Corte declara que ela foi cumprida integralmente. Foi detectado que em muitos casos a Corte não expõe os fundamentos de tal decisão. Provavelmente isso se deva ao fato de que também não explica os critérios para determinar o grau de cumprimento das medidas ordenadas. Nesses casos, com o fim de evitar sentimentos de injustiça ou de frustração dos peticionários, a Corte deveria pelo menos expor as razões pelas quais conclui que a medida em questão se encontra cumprida, apesar da discordância manifestada pelo peticionário. Além disso, a Corte deveria especificar o conteúdo dos critérios de avaliação, proporcionando maior transparência, segurança e uniformidade ao processo de acompanhamento das medidas ordenadas.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- AYALA CORAO, C. 2001. Reflexiones sobre el Futuro del Sistema Interamericano de Humanos. *Revista IIDH*, San José, n. 30-31, edição especial.
- CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CADH). 1969a. **Artigo 51.2.**
- _____. 1969b. **Artigo 68.1.**
- CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE DIREITO DOS TRATADOS. 1969. **Artigo 27.** U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331.
- DULITZKY, A. 2007. 50 Años del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Una Propuesta de Reflexión sobre Cambios Estratégicos Necesarios. *Revista IIDH*, n. 46, jul./dez. 2007, p. 31-40.
- IDL et al. 2009. **Comentarios sobre las Propuestas de Reforma del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.** Presentado ante la CAJP de la OEA el 5 mar.
- MÉXICO. 2008. **Reunión de México para el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.** Cuestiones y Tendencias Fundamentales Identificadas por el Presidente de la Reunión. CP/doc. 4329/08 corr. 1.
- ROBLES, M.E.V. 2005. La Corte Interamericana de Derechos Humanos: La Necesidad Inmediata de Convertirse en un Tribunal Permanente. *Revista CEJIL*, n. 1, p. 12-26.

NOTAS

1. Do orçamento aprovado da OEA de 2009, 4,1% é destinado para a CIDH e 1,97% para a Corte. Desde a aprovação das alterações dos regulamentos da CIDH e da Corte em 2000, o percentual do orçamento total da OEA destinado a eles aumentou um pouco mais de 1% do total, em quase dez anos, passando de 5% em 2000 para 6,07% em 2009. Disponível em: <<http://www.cidh.org/recursos.sp.htm>> e <<http://www.corteidh.or.cr/donaciones.cfm>>. Ver, também, Robles (ROBLES, 2005, p. 23-24, anexo 1) e Ayala Corao (CORAO, 2001, p. 113).
2. Cf. Em 05 de março de 2009, a CAJP realizou uma sessão especial com a sociedade civil sobre o sistema interamericano de direitos humanos. A evolução do trabalho da CAJP e as diversas propostas podem ser consultadas em: <<http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/ddhh.asp#dialogo>>.
3. Não ignoramos que o conceito que aqui se define como *medida* é denominado *reparação* na prática do SIDH. Decidimos utilizar o termo "*medida judicial*" [*remedio*, em espanhol], de uso comum no mundo

jurídico anglo-saxão, para evitar confusões na descrição dos objetivos buscados pela CIDH e pela Corte IDH ao ordenar ou recomendar condutas aos Estados: apenas algumas e não todas essas exigências visam a fins estritamente *reparatórios* das violações ocorridas; outras buscam a prevenção de violações no futuro ou outros objetos específicos como a proteção de vítimas e/ou testemunhas. O uso do termo *remédio* em lugar de *reparação* nos permite distinguir entre aquelas medidas que buscam a *reparação* em sentido estrito e as restantes.

4. Nos casos sem informação sobre a data de cumprimento de uma determinada medida, tomamos a data do relatório anual da CIDH ou da resolução de supervisão de sentença da Corte que declarou o cumprimento total ou parcial da medida, por tratar-se da primeira data na qual se há menção do cumprimento. Nos casos de cumprimento parcial das medidas foi registrada a data da última ação concreta adotada pelo Estado visando o cumprimento. Por isso, os resultados relativos aos

termos de cumprimento das medidas devem ser lidos em termos aproximados.

5. Nos casos de petições múltiplas, foi considerada como data inicial a da apresentação da primeira petição.

6. A data de encerramento da pesquisa foi 30 de junho de 2009.

7. A informação foi obtida das seções dos relatórios anuais referentes ao estado de cumprimento das recomendações da CIDH.

8. Todas as planilhas com os dados recolhidos e as decisões de classificação estão em poder da ADC e podem ser solicitadas.

9. Para fins da pesquisa, nos casos em que se indicou o pagamento de quantias em dinheiro por diversos itens indenizatórios e custas, os deveres foram unificados como se fossem relativos a uma única medida exigida do Estado.

10. Essa categoria não inclui medidas como o lançamento de campanhas ou programas de difusão de caráter geral. Tais medidas correspondem à categoria iv. Por outro lado, essas medidas são diferentes daquelas classificadas nas categorias i e ii, por não ter conteúdo financeiro, mas declarativo.

11. Ou, ao menos, em que os órgãos do SIDH não tenham mencionado que exista algum obstáculo dessa natureza.

12. Certamente, a indeterminação da ordem gera um desafio à mensuração. Como se poderia verificar o cumprimento dessas recomendações? É necessário que efetivamente não se repita a violação ou é suficiente que o Estado faça algo concreto, ainda que ineficaz, visando à prevenção?

13. O fato de haver um melhor registro de cumprimento das medidas incluídas em acordos homologados em soluções amistosas não implica que as medidas estipuladas em soluções amistosas (homologadas ou não) sejam as que mais se cumprem em termos gerais. Como se assinalou no item II.1., foram analisados somente os acordos homologados, dado que são os únicos que são publicados. Assim, não se avaliou objetivamente o nível de cumprimento dos acordos ainda não aprovados. Com os dados faltantes poder-se-ia chegar a conclusões mais firmes acerca do grau de efetividade dos processos de solução amistosa como via de resolução de casos contenciosos.

14. Os resultados gerais da pesquisa, indicadores de baixa efetividade, não decorrem simplesmente do baixo compromisso de alguns poucos Estados muito frequentemente denunciados perante o sistema. A pesquisa constata que ainda que sejam excluídos dos cálculos gerais as medidas determinadas contra os três Estados mais denunciados no período analisado – Peru, Guatemala e Equador– não há mudanças significativas nos resultados. Não obstante ao excluir do cálculo esses países, observa-se uma porcentagem maior de cumprimento total das medidas acordadas em soluções amistosas homologadas (aumenta de 54% para 65%), também se registram níveis

inferiores de cumprimento das medidas ordenadas em sentenças da Corte (de 29% o cumprimento cai para 25%) e das medidas recomendadas em relatórios finais (com uma redução de 11% a 4%).

15. Quanto ao grau de cumprimento das medidas recomendadas em relatórios finais da CIDH e daquelas ordenadas em sentenças da Corte IDH, observa-se que os Estados que em maior grau cumpriram as determinações da sentenças da Corte IDH são Chile, Nicarágua e Honduras, e que os Estados que cumpriram em maior grau as medidas recomendadas em relatórios finais da CIDH são Equador, Guatemala e Peru.

16. Nos casos em que uma ONG se apresentou em representação a vítimas ou familiares, o litigante considerado para fins estatísticos foi unicamente a ONG. Nos casos em que se apresentaram tanto peticionários individuais como ONGs, foi contabilizada a participação de ambos.

17. Não devemos perder de vista que se trata de casos que já passaram por processos internos, em geral também extensos.

18. A proposta de reforma a que se vem fazendo referência também assinala ser fundamental que a CIDH melhore o conteúdo fático e jurídico dos relatórios de solução amistosa para equipará-los aos relatórios de mérito e evitar, assim, que essas diferenças no conteúdo entre ambos os relatórios desencorajem os peticionários a recorrerem às soluções amistosas. Entretanto os relatórios do art. 49 da CADH se limitam a transcrever o acordo alcançado sem apresentar uma determinação dos fatos e nem exposições doutrinárias sobre os direitos violados.

19. Por meio do Estatuto e do Regulamento da Comissão foram regulamentados aspectos processuais essenciais do procedimento de conciliação, mas essas disposições não são suficientemente precisas.

20. CEJIL considera que a CIDH poderia cooperar mais com a Corte, tendo em vista os debates de fatos, direitos e reparações decorrentes a partir da submissão de um caso; assim como responder a solicitações específicas da Corte sobre estas questões (CEJIL, 2005, p. 26). Outras propostas visam limitar consideravelmente a intervenção da CIDH na fase contenciosa: somente litigariam perante a Corte a vítima e seus representantes contra o Estado; a CIDH limitar-se-ia a cumprir um papel auxiliar na busca de justiça com a faculdade de questionar as partes, apresentar sua percepção, apresentar pareceres e propor uma solução ao caso; na etapa anterior sua função somente consistiria em adotar relatórios de admissibilidade e iniciar uma fase de solução amistosa (DULITZKY, 2007, p. 37). As propostas mais radicais levantam a necessidade de que a CIDH não intervenha diretamente no procedimento perante a Corte. Essas últimas receberam numerosas críticas por parte de diversos atores relevantes do SIDH (CEJIL, 2005, p. 25; IDL et al., 2009, p. 4).

21. Veja o esclarecimento da nota 16.

ABSTRACT

This article addresses one of the central concerns in current discussions surrounding the functioning of the Inter-American System of Human Rights Protection (IASPHR): its effectiveness. Several questions necessary for a richer debate regarding the strengthening of the IASPHR lack definite answers and have still not been analyzed in as much detail as possible. To illuminate some points of the problems involved, the present article details the results of a quantitative research project focused on the degree of compliance with decisions adopted within the framework of the system of petitions of the American Convention on Human Rights (ACHR). The information presented here is the result of a survey of all of the measures adopted in all of the final decisions of the IACHR and the Inter-American Court, within the framework of the individual petition-based system of the ACHR, during a period — either recommendations or friendly settlements approved by the IACHR or holdings of the Inter-American Court—, and observes, among other aspects, the degree of compliance that the said remedies have received as of the present date. The results of this investigation may serve as a foundation for detecting useful trends for the discussion on possible reforms for optimizing the functioning of the IASPHR and in order to make strategic use of litigation before its protection bodies.

KEYWORDS

Inter-American System – Inter-American Commission – Inter-American Court – Remedies – Repairs – Degree of compliance – Effectiveness – Individual petitions

RESUMEN

Este trabajo aborda una de las preocupaciones centrales en las discusiones actuales acerca del funcionamiento del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH): su efectividad. Varios interrogantes que es necesario responder para avanzar en un debate más rico acerca del fortalecimiento del SIDH carecen de respuestas definitivas y aún no han sido analizados con todo el detalle posible. Para iluminar algunas aristas de los problemas involucrados, el presente trabajo detalla los resultados de una investigación cuantitativa enfocada en el grado de cumplimiento de las decisiones adoptadas en el marco del sistema de peticiones de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). La información que se presenta es el resultado de un relevamiento de todas las medidas adoptadas en todas las decisiones finales de la CIDH y la Corte IDH, en el marco del sistema de peticiones individuales de la CADH, durante un lustro —fueran recomendaciones o acuerdos de solución amistosa homologados por la CIDH u órdenes de la Corte IDH—, y observa, entre otras cosas, el grado de cumplimiento que dichos remedios han recibido hasta el presente. Los resultados de esta investigación pueden servir de base para detectar tendencias útiles a la discusión sobre posibles reformas para optimizar el funcionamiento del SIDH y para hacer una utilización estratégica del litigio ante sus órganos de protección.

PALABRAS CLAVE

Sistema Interamericano – Comisión Interamericana – Corte Interamericana – Remedios – Reparaciones – Grado de cumplimiento – Efectividad – Peticiones individuales