

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

THAÍS MARIA DELARISSE

**A DITADURA MILITAR CHILENA COMO UM PONTO DE INFLEXÃO NA
TRAJETÓRIA DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

Uberlândia
2018

Thaís Maria Delarisse

A ditadura militar chilena como um ponto de inflexão na trajetória da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Dissertação apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre em relações internacionais.

Área de Concentração: Política externa e instituições internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Marrielle Maia Alves Ferreira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

D339d Delarisse, Thaís Maria, 1994-
2018 A ditadura militar chilena como um ponto de inflexão na trajetória da Comissão Interamericana de Direitos Humanos [recurso eletrônico] / Thaís Maria Delarisse. - 2018.

Orientadora: Marrielle Maia Alves Ferreira.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018.966>
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. Relações internacionais. 2. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 3. Direitos humanos - Chile. 4. Ditadura e ditadores - Chile. I. Ferreira, Marrielle Maia Alves (Orient.) II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Gerlaine Araújo Silva - CRB-6/1408

Thaís Maria Delarisse

**A ditadura militar chilena como um ponto de inflexão na trajetória da Comissão
Interamericana de Direitos Humanos**

Dissertação de mestrado aprovada em ____/____/____
como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre
em Relações Internacionais na área de Política externa e
instituições internacionais pelo Instituto de Economia e
Relações Internacionais da Universidade Federal de
Uberlândia.

Banca Examinadora:

Orientadora: Profa. Dra. Marrielle Maia Alves Ferreira –UFU

Membro 1: Prof. Dr. Matheus de Carvalho Hernandez - UFGD

Membro 2: Prof. Dr. Andrei Koerner –UNICAMP

Suplente 1: Prof. Dr. William Laureano da Rosa – UNESP

Suplente 2: Prof. Dr. Aureo Toledo – UFU

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todas as pessoas que contribuíram, de alguma forma, para o desenvolvimento deste trabalho. A concretização desta dissertação não seria possível sem o apoio de várias pessoas, que apesar de não terem seus nomes citados, foram indispensáveis para a conclusão desse projeto.

À minha família, em especial meus pais Elaine e Ruvaldo e minha irmã Francys, agradeço pelo companheirismo e ensinamentos que guiaram minha caminhada até aqui.

Agradeço também à Iara Guimarães pela amizade e apoio que se fizeram presentes em minha trajetória, desde os anos iniciais da graduação.

À professora Dra. Marrielle Maia, agradeço pelos conselhos e orientações que contribuíram não só para a realização desta pesquisa, como também para o meu desenvolvimento profissional e pessoal.

Agradeço aos professores Dr. Andrei Koerner e Dr. Matheus Hernandez pelos comentários e apontamentos, os quais foram essenciais para a construção desta dissertação.

Por fim, agradeço à Universidade Federal de Uberlândia, ao seu Instituto de Economia e Relações Internacionais e também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela disponibilização dos recursos necessários para a consecução deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho visa apresentar a trajetória política e institucional da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), desde sua criação em 1959 até 1990. Argumenta-se que durante a década de 1970 a Comissão passou por um ponto de inflexão, a partir do qual ganhou maior notoriedade e foi projetada como um ator relevante e acreditado na área de direitos humanos, em decorrência da sua investigação em relação à situação dos direitos humanos existente no Chile, durante o governo do General Augusto Pinochet. Este processo resultou no desenvolvimento institucional do organismo, bem como propiciou a colocação na agenda internacional de elementos como o direito à verdade, à justiça e à reparação que, posteriormente, seriam agregados na definição da CIDH de justiça de transição. A decisão do organismo de proceder com a investigação sobre o Chile foi possível devido a um concerto de dinâmicas e disputas políticas observadas no ambiente interno e externo do órgão, os quais propiciaram oportunidades políticas para a atuação da instituição.

Palavras-Chaves: Comissão Interamericana de Direitos Humanos; Burocracia Internacional; Justiça de Transição

ABSTRACT

This paper aims to present the political and institutional trajectory of the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), from its origin in 1959 until 1990. It is argued that during the 1970s the Commission went through an inflection point, from which it gained greater notoriety and was projected as a relevant and accredited actor in the area of human rights, as a result of its investigation into the human rights situation in Chile during the government of General Augusto Pinochet. This process resulted in the institutional development of the body, as well as facilitated the placing on the international agenda of elements such as the right to truth, justice, and reparation that later added to the IACHR's definition of transitional justice. The institutional decision to proceed with the investigation into Chile was possible because of a concert of political dynamics and disputes observed in the internal and external environment of the body, which provided political opportunities for the institution's performance.

Key Words: Inter-American Commission on Human Rights; International Bureaucracy; Transitional Justice.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO ESTRUTURAS SOCIALMENTE CONSTRUÍDAS: LEVANDO EM CONSIDERAÇÃO O AMBIENTE SOCIAL E OS ARRANJOS INTERNOS.....	14
1.1 INTRODUÇÃO	14
1.2 OS DEBATES EM TORNO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	15
1.2.1 As contribuições de outras áreas para os estudos das organizações internacionais	18
1.2.2 As organizações internacionais à luz do institucionalismo sociológico.....	22
1.3 OS DIREITOS HUMANOS COMO CONSTRUÇÃO SOCIAL: A LINGUAGEM DOS DIREITOS HUMANOS E SUA APROPRIAÇÃO PELOS ATORES.....	25
1.4 PROMOVENDO UM TEMA NA AGENDA INTERNACIONAL.....	28
2 O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E SEUS ARRANJOS INTERNOS.....	35
2.1 INTRODUÇÃO	35
2.2 A CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	36
2.2.1 A estrutura institucional e o mandato da Comissão Interamericana de Direitos Humanos	37
2.2.2 A trajetória histórica da CIDH e os embates políticos para a ampliação de seu mandato.....	42
2.3 A INVESTIGAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO CHILE: A INFLUÊNCIA DOS COMISSIONADOS E O DESEMPENHO DA CIDH	49
2.4 OS CONCERTOS POLÍTICOS DENTRO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	59
2.4.1 A não investigação de países considerados estratégicos para a OEA	59

2.4.2 A atuação da ala progressista da Comissão Interamericana de Direitos Humanos	64
3 A SIGNIFICAÇÃO DA AGENDA DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: O LEGADO DA INVESTIGAÇÃO SOBRE O CHILE	79
3.1 INTRODUÇÃO	79
3.2 A OPORTUNIDADE POLÍTICA PARA A ATUAÇÃO DA CIDH.....	80
3.3 A POLÍTICA DOMÉSTICA ANTERIOR A 1973: A VIA CHILENA AO SOCIALISMO.....	81
3.4 DINÂMICAS EXTERNAS QUE IMPACTARAM A TOMADA DE DECISÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	85
3.4.1 Reação da comunidade internacional ao golpe de Estado no Chile.....	86
3.4.2 Os efeitos para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da nova política de direitos humanos implementada pelos Estados Unidos.....	92
3.5 O IMPACTO DA INVESTIGAÇÃO DO CHILE EM OUTRAS DITADURAS MILITARES: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NA AMÉRICA DO SUL.....	97
3.5.1 Expondo os regimes militares: a implementação do <i>namings and shaming</i>	98
3.5.2 As orientações políticas aos Estados, a significação da justiça de transição e a projeção da CIDH	100
CONCLUSÃO.....	108
REFERÊNCIAS	110
ANEXO 1.....	117

INTRODUÇÃO

Ainda durante os derradeiros anos da Guerra Fria pôde ser visto, nos estudos sobre a política internacional, o aparecimento de uma multiplicidade de temas que passaram a despertar cada vez mais os interesses dos estudiosos da área. Esses assuntos que até então não tinham conseguido se sobressair, não só receberam maior atenção como passaram a ser interpretados por abordagens que entendiam os fenômenos internacionais como pertencentes a um contexto social e que, portanto, requeriam investigações que os interpretassem de forma mais holística.

As organizações internacionais também sofreram influência desse movimento e, assim, passaram a ser interpretadas por variadas abordagens que propunham analisar outros aspectos que iam além da indagação inicial sobre a importância dessas entidades para o sistema internacional. Em vista disso, esta dissertação se insere no debate sobre as instituições internacionais presente no campo das Relações Internacionais e assume que é necessário deslocar o foco de análise do campo das preferências e reciprocidade dos Estados na cooperação internacional, com o propósito de compreender o papel e a atuação dos mecanismos internacionais de direitos humanos.

A abordagem construtivista é uma das interpretações que se dedica a esse propósito, assim, alguns de seus teóricos com o intuito de compreender a atuação dos mecanismos de direitos humanos focam suas análises no papel desempenhado pelas redes transnacionais de *advocacy* – com colaboração das instituições e organizações internacionais de direitos humanos – na efetivação desses direitos. Esses teóricos compreendem que as redes transnacionais de *advocacy* são formadas por atores que atuam internacionalmente e que estão unidos por valores, um discurso comum e trocas de informações e serviços. Ademais, entendem que as redes são efetivas quando conseguem constranger os tomadores de decisão a mudar as políticas e práticas de violação de direitos humanos.

Não obstante, o foco dessas análises está no comportamento das organizações não governamentais, de modo que as organizações internacionais são vistas como espaços que permitem a mobilização, assim como são interpretadas como órgãos de persuasão no cumprimento da norma. Além do mais, as organizações intergovernamentais são vistas como atores monolíticos, o que obscurece os trabalhos que buscam compreender o papel desempenhado por essas organizações no processo de mobilização.

Nota-se que muitos dos estudos que têm como ponto de início a mobilização internacional e a atuação das redes transnacionais de *advocacy* tomam o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH)¹ como espaço privilegiado de análise, uma vez que seus órgãos são permeáveis a atuação das organizações não governamentais, haja vista a capacidade da CIDH e Corte IDH de recepcionarem denúncias de direitos humanos e de proverem tratamento a elas.

Em vista disso, como a Comissão Interamericana é o órgão que recepciona as queixas de violação de direitos humanos e estabelece o contato inicial com os denunciadores, ela foi escolhida como o foco desta dissertação, a qual tem como ponto de partida os resultados de uma pesquisa anterior, cujo propósito era o de examinar como ocorreu a mobilização transnacional para o encaminhamento à CIDH de casos de violações de direitos humanos perpetradas pelo Estado chileno, durante a ditadura militar no país (1973-1990).

Durante essa pesquisa, constatou-se a intensa mobilização doméstica de instituições vinculadas a grupos religiosos e também de exilados que atuaram com a finalidade de expor as violações de direitos humanos que estavam ocorrendo no Chile, bem como de encaminhar à CIDH casos individuais de violações. Nesse sentido, observou-se que alguns casos foram bem-sucedidos em chegar até a Comissão no período que ainda vigorava o regime militar do país.

Entretanto, o fato dessas denúncias chegarem à CIDH não implicava na averiguação automática desses casos pelo organismo². Diante disso, notou-se um papel mais proativo por parte da Comissão no que diz respeito ao tratamento das denúncias de violação de direitos humanos contra o Chile. A partir dessa informação, identificou-se a indispensabilidade de se olhar para dentro da Comissão Interamericana para entender o que motivou o órgão a processar os casos referentes ao Chile e, mais do que isso, o que incentivou o organismo a adotar outros mecanismos para investigar de forma mais aprofundada a situação dos direitos humanos existente no país.

A partir das constatações sobre a relação entre o ativismo transnacional e a CIDH, sobre a imprescindibilidade de se observar o que ocorria no interior da Comissão e sobre a

¹ O Sistema é composto por dois órgãos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Ambos, mas de forma especial a Comissão, serão descritos de forma mais minuciosa no capítulo 2 deste trabalho.

² O número de casos enviados ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos excede em muito a capacidade do organismo de processá-los. Em razão disso, uma parcela de petições é escolhida pela CIDH para proceder com a análise do caso, contudo, não se tem clareza sobre os fatores que determinam a análise de determinadas petições em detrimento de outras.

necessidade de se entender a atuação da CIDH em um contexto mais amplo, que essa dissertação se construiu. Em vista disso, as perguntas que orientam o presente trabalho são: como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos se desenvolveu institucionalmente? Quais as dinâmicas internas e externas ao órgão que propiciaram a investigação do caso chileno? E de que forma a decisão de investigar as violações de direitos humanos no caso chileno favoreceu o desenvolvimento da CIDH como um agente politicamente relevante?

A fim de responder as perguntas apresentadas, busca-se contextualizar a pesquisa nas discussões do campo das Relações Internacionais, ao mesmo tempo que mantém o diálogo com outras disciplinas, com o propósito de analisar o papel de agência das organizações internacionais, entendendo-as como atores autônomos e diferentes em razão de suas características internas.

A pesquisa apresenta uma análise histórico-institucional da Comissão Interamericana de Direitos Humanos desde sua criação até o fim da ditadura militar chilena, demonstrando sua estrutura, escopo e funções, assim como o mandato do organismo. Assim, é ressaltado as transformações sofridas pelo organismo no que diz respeito à sua estrutura e funções, mecanismos de atuação, mudanças nos tipos de questões enfrentadas e na relação com os Estados e redes de ativismo.

O processo de mobilização em torno do caso chileno na CIDH foi observado por um novo ângulo que tem a CIDH como agente, mas que não o interpreta como uma caixa preta. Assim, identifica dinâmicas e disputas nos âmbitos internos e externos que contribuíram para a constituição do organismo, assim como para a construção da sua atuação. Nesse contexto, destaca-se o evento do golpe militar chileno como um fator de inflexão que alterou a atuação da CIDH de um padrão de inércia frente a situações generalizadas de violações de direitos humanos perpetradas pelos governos autoritários da região, para um padrão de proatividade.

Em vista disso, argumenta-se que a trajetória institucional da Comissão é marcada pela evolução de seu reconhecimento como ator acreditado para falar sobre os direitos humanos, cuja conquista foi lograda ao passo que CIDH atuou na investigação sobre o Chile. Isso se deveu em razão de que durante a ditadura militar chilena o órgão intensificou e consolidou suas características burocráticas, ao estabelecer e reforçar seus mecanismos e procedimentos de averiguação das situações de violações de direitos humanos. Além do mais, também é neste momento que a CIDH conseguiu se projetar no debate internacional sobre o tema.

Com isto em mente, a pesquisa está estruturada em torno da análise de um estudo de caso no qual se utiliza o *path dependence*³, a fim de se compreender uma das conjunturas críticas na trajetória da Comissão Interamericana. De acordo com Collier e Collier (1991), conjunção crítica é um conceito que se refere a um momento no tempo em que uma opção é escolhida, dentre outras possíveis, causando uma modificação no comportamento da instituição e cujos resultados gerarão um legado que tende a ser reproduzido.

Tomando como base este método, o que se pretende mostrar neste trabalho é que a decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de investigar a situação dos direitos humanos no Chile durante a ditadura militar foi uma conjunção crítica, haja vista que diante da escolha de investigar ou não o caso, a Comissão naquele momento tomou a decisão de investigar o contexto existente. O resultado disso foi a alteração do comportamento da CIDH e sua projeção como um ator relevante na área dos direitos humanos.

Foram utilizadas como fontes primárias as normativas, relatórios e documentos emitidos pela CIDH, durante os anos de 1959 à 1990, cujo acesso foi garantido por meio do sítio eletrônico da Comissão Interamericana. Ademais, devido à grande parcela da documentação da CIDH ter acesso restrito à consulta em sua sede, foram usados como referências trabalhos importantes da área, os quais lograram acesso aos documentos oficiais não disponibilizados no *site* oficial da Comissão, bem como às entrevistas e cartas de ex-comissionados. Dentre elas, pode-se citar as contribuições de Klaas Dykmann, Cecilia Medina e Tom Farer, sendo o último um dos comissionados da Comissão Interamericana durante o período estudado.

Em vista disso, esta dissertação está dividida em três capítulos, além desta breve introdução e da conclusão. O primeiro capítulo tem como intuito apresentar e analisar alguns debates e conceitos expostos por teóricos das Relações Internacionais, como também de outras áreas do conhecimento, a fim de dar embasamento ao trabalho posterior, qual seja o de observar a construção institucional da Comissão e sua inserção como ator relevante no cenário internacional. Com esse propósito, discussões sobre o papel desempenhado pelas organizações internacionais, o processo de mobilização, especialmente na área dos direitos humanos e a formação de agenda são abordados de forma mais específica.

³ *Path dependence* é um método de pesquisa trazido ao campo das ciências políticas pelo institucionalismo histórico, o qual compreende que determinados elementos presentes em um dado momento histórico influenciam a trajetória futura de instituições ou demais atores (FERNANDES, 2002).

O capítulo seguinte atenta-se à averiguação da constituição e das estruturas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, assim como dos processos políticos que ocorrem no âmbito deste organismo. Sendo assim, são examinados os principais momentos na estruturação da Comissão desde sua criação em 1959 até 1990, último ano de análise deste trabalho, haja vista o fim da ditadura militar chilena. Uma vez compreendidas as estruturas que alicerçam o funcionamento do órgão, a segunda parte do capítulo tem como finalidade discutir as duas dinâmicas internas – a não investigação de países estratégicos e a atuação dos comissionados da CIDH – que contribuíram para a tomada de decisão da CIDH no que tange a viabilidade de se investigar a situação existente no Chile, durante os anos de 1973 e 1990.

Por fim, o terceiro capítulo agrega à análise da parte anterior ao apresentar as duas dinâmicas que ocorreram fora do ambiente da CIDH, mas que repercutiram em sua tomada de decisão – a repercussão internacional do golpe de Estado promovido por Pinochet e a modificação da postura dos Estados Unidos em relação aos direitos humanos. Uma vez expostos, o capítulo busca demonstrar como o concerto dessas quatro variáveis propiciaram o aproveitamento de uma janela de oportunidade, que viabilizou a deliberação da Comissão de proceder com a investigação sobre a grave situação dos direitos humanos existente nas ditaduras militares da América do Sul, começando pela averiguação no Chile. A partir dessa iniciativa da CIDH em relação ao Chile, pretende-se demonstrar como o órgão interpretou essas situações de violações aos direitos humanos perpetradas pelos regimes autoritários da região e como mobilizou determinados entendimentos para lidar com essa circunstância, de forma que se tornou uma referência sobre o assunto e inseriu-se como um ator relevante e acreditado nos debates sobre o tema.

1 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS COMO ESTRUTURAS SOCIALMENTE CONSTRUÍDAS: LEVANDO EM CONSIDERAÇÃO O AMBIENTE SOCIAL E OS ARRANJOS INTERNOS

1.1 INTRODUÇÃO

As organizações intergovernamentais são estruturas que compõem o jogo político global, apesar da sua autonomia, relevância e impacto no sistema internacional variar a depender do viés analítico pelo qual se observa. Ainda assim, essas estruturas são recorrentemente consideradas nos cenários dos teóricos e tomadores de decisão que visam determinar e entender as variáveis que atuam e influenciam o ambiente internacional.

Inúmeras áreas do conhecimento e variadas teorias agregaram pontos de vista distintos ao debate sobre o papel das organizações internacionais no sistema político mundial. O contexto internacional – ora mais conflituoso, ora mais cooperativo – contribui para realçar, em certos momentos, a predominância de algumas abordagens teóricas. Dessa forma, ao priorizar alguns entendimentos em detrimento de outros, a relevância e o papel dessas instituições oscilam a depender dos eventos políticos considerados predominantes em um dado momento e das principais interpretações que os explicam, haja vista que nem todos os fatos políticos que ocorrem são capazes de moldar a narrativa histórica.

O presente trabalho parte de uma concepção mais abrangente sobre as organizações internacionais, ao entendê-las como construções sociais e ressaltar a importância das ideias e do discurso para a constituição da arena política internacional. Desse modo, esta dissertação se aproxima do viés construtivista ao reconhecer a capacidade de agência dessas instituições ao atuarem como atores relevante no cenário político internacional.

Com o intuito de averiguar um dos momentos críticos no desenvolvimento institucional da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o qual viabilizou a projeção do órgão como um ator internacionalmente relevante na área dos direitos humanos, este capítulo busca apresentar alguns conceitos e debates teóricos que contribuem para o melhor entendimento da conjuntura em que o organismo estava inserido, assim como das decisões tomadas.

Para tanto este capítulo está dividido em 3 seções, a primeira delas apresenta um debate em torno do significado para a política internacional da ideia de organizações

intergovernamentais, para isso parte-se da discussão *mainstream* das Relações Internacionais, extrapolando o debate para as contribuições oriundas de outras áreas do conhecimento. A parte subsequente localiza estes organismos dentro do tema central deste trabalho, analisando como essas entidades são vistas e estudadas diante de um contexto que demanda pela concretização dos direitos humanos. E a terceira parte se encarrega de apresentar conceitos importantes para a compreensão do processo de transformação de ideias em um tema presente na agenda internacional.

1.2 OS DEBATES EM TORNO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

A análise sobre as organizações intergovernamentais, ainda que de forma bastante incipiente, esteve presente no campo de estudos das Relações Internacionais desde seus primeiros passos no começo do século XX. Contudo, o tema não ficou restrito unicamente a este campo, o que abriu a possibilidade para estudos interdisciplinares sobre o tema influenciando novas abordagens distintas daquelas consideradas dominantes.

Um dos eventos que marcou o início das investigações sobre essas entidades dentro das Relações Internacionais foi a criação, no pós-Primeira Guerra Mundial, da Liga das Nações (1920), que como aponta Ruggie (1992, p. 584), foi a primeira organização internacional universal que tinha como objetivo tratar sobre variadas questões que afligiam a comunidade internacional. Apesar da limitada eficácia da instituição, sua criação contribuiu para incentivar o debate e a sistematização do campo de estudo das organizações internacionais.

Contudo, a eclosão da Segunda Guerra Mundial, no final da década de 1930, impactou a confiança em relação à capacidade que essas entidades poderiam ter em influenciar o jogo político. Diante desta conjuntura, a teoria realista se fortaleceu e junto com ela a tese de que a política internacional seria capaz de limitar a atuação e efetividade das organizações internacionais, em contraposição ao argumento liberal que acreditava na relevância dessas entidades. Desse modo, o debate sobre as instituições foi relegado a um segundo plano, enquanto questões relacionadas à segurança e à guerra se tornaram os assuntos proeminentes daquele momento (ROCHESTER, 1986).

Ainda assim, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945⁴ e os desdobramentos da atuação de suas agências deu novo ímpeto aos estudos sobre as organizações internacionais a despeito do cenário intelectual da época não privilegiar essa discussão. Segundo Martin e Simmons (1998), uma literatura significativa emergiu com o propósito de investigar como as organizações, que tinham sido criadas até então, estavam lidando com os problemas que foram designadas a solucionar.

Todavia, foi durante os anos de 1960 e 1970, que diante de um contexto mais dinâmico em que a preeminência dos conflitos bélicos deram lugar às outras formas de confrontação e rivalidade, que os estudos sobre as organizações internacionais sofreram uma grande influência. Isto ocorreu a partir da inserção das teorias de integração regional, as quais possibilitaram a criação de uma variedade de pesquisas que propunham pensar na influência dessas entidades em contextos regionais, ao invés de global.

A área de instituições também foi impactada pela emergência de outras problemáticas – que tinham sido obscurecidas por conta dos conflitos armados da primeira metade do século –, cuja contribuição se deu por meio do desenvolvimento de novas abordagens que visavam jogar luz à relação entre as esferas nacional e transnacional e como resultado desse processo, ressaltar a capacidade das agências internacionais de impactar os Estados por meio da atuação de grupos domésticos (MARTIN; SIMMONS, 1998; ROCHESTER, 1986).

Não obstante, um outro ciclo de eventos mais hostis – como a Guerra do Vietnã, o fim de Bretton Woods e a crise do Petróleo – contribuiu para estagnar o estudo do campo, mas por outro lado favoreceu o surgimento de novas organizações. Esta tendência de inércia somente se alterou com o fim do conflito Leste x Oeste, o qual possibilitou a emergência de novos temas, cujo tratamento na política internacional demandava não só o engajamento de diversos Estados, mas também de múltiplos atores. Dessa forma, no final do século XX e começo do XXI, houve o fortalecimento de novas teorias sobre as organizações internacionais, a partir da inclusão de novos tipos de análises e atores.

Nesse sentido, nos anos finais da Guerra Fria e durante os anos que se seguiram a ela, diversas abordagens, que posteriormente seriam enquadradas como teorias reflexivistas⁵,

⁴ A Organização das Nações Unidas seguiu os esforços embrionários da falida Liga das Nações e tinha como princípio a criação de uma organização universal, capaz de gerar e ordenar a cooperação entre seus membros nas mais diversas temáticas.

⁵ O termo reflexivista é utilizado para se referir a novas abordagens que emergiram, inicialmente, como uma reação às interpretações racionalistas. Por essa razão, essas novas abordagens com o intuito de compreender os fatos sociais argumentam na essencialidade da reflexão humana (BARROS, 2017).

emergiram tendo em comum o intuito de criticar o positivismo e argumentar que a realidade é uma construção social. Apesar da heterogeneidade das propostas e abordagens, o que essas interpretações defendiam era que a ciência social não poderia ser interpretada tal qual a ciência natural, de forma a ser restringida ao empiricismo. Sendo assim, ao entender o ambiente internacional como uma construção social e, portanto, subjetivo, questões relacionadas às ideias, valores e culturas tornaram-se essenciais para a compreensão do cenário internacional.

A inclusão desses novos elementos na análise da política internacional contribuiu para o surgimento de interpretações que atrelavam aos atores a capacidade de influenciar a arena internacional a partir de discursos, ideias, valores, entre outros fatores. Nesse sentido, uma das abordagens que participam desse movimento é o pós-estruturalismo, que como aponta Barros (2017) visou questionar concepções tidas como naturais e universais. Esta interpretação, ressaltou que as “verdades” são, na realidade, construídas historicamente e socialmente e, por conseguinte são subjetivas e dependentes de interpretações.

De forma semelhante, o construtivismo e as vertentes que se originam a partir dele também ressaltam a importância das ideias e do discurso, bem como das identidades na relação entre os atores e dos atores com o ambiente que estão interagindo. Nesse sentido, ao entender as ideias, valores e normas como partes que, juntamente com outros fatores, constituem o contexto social, estas visões analisam as organizações internacionais atribuindo a elas a capacidade de moldar significados que guiam a prática dos atores (ALASUUTARI, 2015). Como aponta Hernandez (2015), as visões mais recentes do construtivismo enxergam as instituições intergovernamentais como agentes, na medida em que são vistas como aptas a participarem do processo político e, dessa forma, têm reconhecida sua capacidade de fala.

Diante de um contexto de maior diversificação e sobreposição de diversos temas, uma inovação trazida por algumas abordagens, nesta época, foi a adoção da concepção de que as organizações internacionais são estruturas singulares, de modo que cada instituição se diferencia das demais a partir de características próprias da sua estrutura, tais como perfil dos funcionários, regulamentos, tamanho do orçamento, hierarquia da instituição, cultura burocrática, entre outros fatores.

Nesse sentido, pensar em teorias que desconsideram o fato de que as organizações são dissimilares e complexas e, sendo assim, divergem entre si limitaria a capacidade de compreensão dessas entidades. Por esse motivo, a próxima parte desta seção visa apresentar

concepções mais holísticas a respeito das organizações internacionais, as quais as identificam como estruturas diferenciadas e únicas, que demandam uma análise mais aprofundada para a interpretação de seus comportamentos no cenário internacional.

1.2.1 As contribuições de outras áreas para os estudos das organizações internacionais

O conceito de organização internacional, bem como seu papel, funções e características são temas que se inserem em discussões nas mais variadas áreas do conhecimento. Diante dessa multidisciplinariedade, as Relações Internacionais foi um dos campos que concentrou parte de seus esforços para agregar a essa discussão e vem concedendo cada vez mais espaço a ela, na medida em que suas teorias se concentram em estudar a atuação de outros atores para além dos Estados nacionais. É inclusive a intrínseca relação entre as organizações internacionais e os Estados – pressuposta pelas abordagens clássicas internacionalistas – que algumas teorias de outras áreas escolheram como ponto de partida para suas análises, dentre as quais a teoria organizacional e os estudos sociológicos.

Ambas as contribuições, oriundas de ramos de conhecimento diferentes, convergem no entendimento de que as Relações Internacionais, ao conceberem as organizações intergovernamentais, adotam uma ontologia estadocêntrica. Apesar de entender que existe um conjunto muito diverso e plural de teorias nas Relações Internacionais, Ellis (2013) argumenta que mesmo essa diversidade estando presente na conceituação de organizações internacionais, todas as visões do campo teriam em comum o fato de fazerem referência à influência e ao poder que os Estados possuem sobre essas entidades. Dessa forma, o autor pontua que a ontologia estadocêntrica resulta na argumentação de que as organizações intergovernamentais seriam controladas pelos Estados, não possuindo, por conseguinte, capacidade de agência.

Partindo de um entendimento sociológico, Koch e Stetter (2013) fazem uma argumentação semelhante. Para os autores, as Relações Internacionais possuem uma visão estadocêntrica das organizações internacionais, assim ao conceberem estas entidades sempre em relação ao Estado estes sujeitos são vistos como incapazes de ação autônoma. Desse modo, Koch e Stetter dividem as abordagens das relações internacionais em quatro

metáforas⁶, entretanto, não reconhecem a capacidade de nenhuma delas de superar a ontologia estadocêntrica, haja vista que não sobrepujam a relação organizações internacionais e Estado.

Em vista desta constatação, essas duas abordagens tentam construir análises que se afastam da visão estadocêntrica e, que de forma contrária, concebem a existência das organizações de forma independente e autônoma, em que o direito de existência desses organismos está atrelado nelas mesmas e não em relação a outro sujeito.

Pensando nisso, a teoria organizacional parte de uma ontologia corporativa, argumentando que as organizações internacionais seriam vistas como atores autônomos e com capacidade de agência, ainda que dependentes de seus membros para a disponibilização de recursos e pessoal. Ademais, seriam vistas como entidades unitárias, possuindo interesses, objetivos e habilidades cambiáveis. Ao possuir interesses, autonomia e poder de agência, elas seriam capazes de criar políticas e, assim, influenciar o ambiente em que atuam. Desse modo, a teoria organizacional ressalta a necessidade de estudos mais aprofundados sobre sua estrutura e funcionamento para compreender a atuação das organizações (ELLIS, 2013).

Por sua vez, a visão sociológica também concebe as organizações internacionais como atores em seu próprio direito, de forma que não precisam ser entendidas de maneira relacional ao Estado para existirem. Assim, considera essas entidades como sujeitos que são influenciados pelo contexto em que estão e que moldam processos e resultados. Por conseguinte, esta abordagem está interessada em analisar as características organizacionais, bem como o ambiente em que essas entidades se encontram para compreender melhor suas ações (KOCH; STETTER, 2013; BRECHIN; NESS, 2013).

Igualmente, Brechin e Ness (2013) argumentam que as organizações multilaterais possuem independência dos Estados, a depender de suas próprias características e do contexto em que se encontram. As influências do ambiente internacional, diante deste cenário, afetariam as organizações, ao mesmo tempo em que poderiam ser geradas por elas. Assim, os

⁶ As quatro metáforas realizadas por Koch e Stetter (2013) veem as organizações internacionais como instrumentos, arenas, atores e burocracias. A primeira interpretação equivaleria às abordagens realistas e neorealistas, as quais entendem as organizações como veículo a partir do qual os Estados conquistam seus objetivos, desse modo, os Estados são os atores e as organizações agiram a partir da sua mediação e orientação. A interpretação que entende as organizações internacionais como arenas corresponde ao neo-institucionalismo, e nessa abordagem as organizações seriam um fórum que provê um aparato administrativo para a atuação dos Estados, de modo que as organizações internacionais não teriam a mesma autonomia que os Estados. A visão das organizações como atores enxerga as organizações internacionais como atores coadjuvantes – funcionalistas e teoria agente-principal – cumprindo funções para os Estados, ou ainda como protagonistas – construtivistas – por meio da criação e aplicação de normas que moldam comportamentos. Por fim, a interpretação que vê as organizações internacionais como burocracias enxerga as organizações como tendo autoridade e poder, mas essa autoridade e autonomia seriam entendidas a partir da relação com os Estados.

Estados são capazes de contribuir para moldar o ambiente, bem como podem ser afetados pelo contexto que foi moldado pelas organizações internacionais. É por entenderem este ambiente como um *locus* suscetível a múltiplas influências que afetam os mais variados atores, que os sociólogos argumentam sobre a necessidade de compreender as influências que afetam as organizações, assim como aquelas que são geradas por elas.

A partir desses avanços, estudos que dialogam com essas contribuições foram desenvolvidos, no âmbito das Relações Internacionais, com o propósito de investigar de forma mais aprofundada a capacidade que as organizações intergovernamentais possuem em influenciar a política internacional. Diante disso, literaturas como a teoria agente-principal⁷, o institucionalismo sociológico e o projeto ‘*Managers of Global Change*’⁸ emergem para argumentar sobre a capacidade que essas entidades possuem em influenciar a política global, por meio da utilização do conceito de burocracia.

Enquanto a primeira visão possui um entendimento de burocracia de forma mais relacional, ao centrar sua análise no propósito de ressaltar a relação existente entre as burocracias internacionais e os governos domésticos, argumentando que os governos delegam às burocracias funções que não estão dispostos a fazer ou não possuem conhecimento para tal (BAUER *et. al*, 2009); as outras duas visões buscam focar suas análises no comportamento independente dessas estruturas, não oferecendo uma concepção relacional.

Nesse sentido, partindo de uma análise mais voltada às teorias de gestão e aos estudos organizacionais, Biermann e Siebenhüner (2013) – atrelados ao projeto ‘*Managers of Global Change*’ – afirmam sobre a capacidade das burocracias de agirem autonomamente na política internacional, haja vista que essas entidades conseguem influenciar discursos, moldar narrativas e significados, espriar conhecimento, além de colocar em prática políticas e normativas desenvolvidas por elas.

Apesar de utilizar o conceito de burocracia, essa abordagem não parte da mesma definição que o institucionalismo sociológico, de modo que as abordagens apenas compartilham o entendimento de que as burocracias são órgãos autônomos que influenciam a

⁷ De acordo com Bauer *et. al* (2009) a teoria agente-principal é estruturada a partir do estabelecimento de uma relação entre dois sujeitos, em que por um lado existe o agente que detém seus próprios interesses e por outro o principal, que possui a capacidade decisória. Apesar dessa relação ser assimétrica, sustenta-se que o agente pode superar as disparidades de poder, de modo que o agente é capaz de desenvolver autonomia e, assim, agir como um ator autônomo.

⁸ Este projeto é fruto do interesse de alguns pesquisadores que tinham como objetivo pensar o papel das burocracias internacionais na política internacional, uma vez que entendiam que as teorias existentes no campo das relações internacionais eram incompletas na compreensão desse assunto.

política internacional, mas divergem sobre o significado de seu conceito. Desse modo, Biermann e Siebenhüner (2013, p. 150) definem o termo como agências criadas por quaisquer atores públicos, incluindo os governos, as quais têm caráter permanente, são coerentes e não estão sob comando de nenhum governo nacional. Ainda acrescentam que esses organismos possuem um grupo de funcionários internacionais estruturado dentro de uma hierarquia, ademais de contar com mandato, recursos, orçamentos e uma série de normas e procedimentos que regulam sua atuação.

O institucionalismo sociológico, por sua vez, tem como finalidade analisar como as regras, normas e valores impactam as escolhas dos atores e a política internacional. Os institucionalistas sociológicos reconhecem que os atores são moldados a partir das interações sociais e, por essa razão, as instituições e o meio social influenciam seus comportamentos (WIENER, 2006). A partir dessa visão, Barnett e Finnemore desenvolveram seu próprio entendimento sobre as organizações internacionais, por meio do conceito de burocracia. Para tanto, partiram do pressuposto de que as organizações são entidades técnicas que estão em busca de metas, ao mesmo tempo em que são sistemas sociais e, por causa disso, possuem autonomia, capacidades próprias, limitações e patologias (BRECHIN; NESS, 2013).

Com efeito, ao reconhecer as limitações apresentadas pelas visões estadocêntricas, as novas abordagens interpretam esses organismos como independentes, de forma que para entender de maneira substancial os seus comportamentos é necessário um estudo mais atento de suas características e formas de atuação.

Em vista disso, a abordagem aplicada neste trabalho se aproxima do entendimento do institucionalismo sociológico, na medida em que concebe como elementos centrais para compreender a atuação das agências internacionais o contexto social e as interações com o ambiente e demais atores. Sendo assim, a próxima subseção será dedicada ao entendimento da abordagem de Barnett e Finnemore sobre burocracia. A intenção é que, por meio das noções apresentadas pelos autores, seja possível analisar as características organizacionais e as condicionantes do ambiente interno e externo que influenciam na agência das organizações no contexto internacional. A partir deste aporte teórico, o propósito é conceber as características e o espaço social em que atuou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a fim de analisar o seu desenvolvimento e sua atuação durante os anos de 1973 à 1990.

1.2.2 As organizações internacionais à luz do institucionalismo sociológico

Os estudos sobre organizações internacionais inspirados no institucionalismo sociológico partem do pressuposto de que o comportamento dos atores é influenciado pelo ambiente e pelas interações sociais, de modo que regras e normas culturais constituem os atores, definindo e legitimando seus objetivos.

De acordo com Finnemore (1996, p. 326-328), as contribuições dessa abordagem para as Relações Internacionais são múltiplas, e dentre elas estariam o fato de o institucionalismo sociológico: desafiar as visões clássicas da política internacional; oferecer um aporte teórico mais sofisticado do que a visão construtivista para analisar a estrutura social; compreender a estrutura social como global, não se restringindo a aspectos específicos; considerar e incorporar mudanças históricas, de modo a averiguar como o comportamento e interesses dos atores se modificam a partir das normas e ideais de uma época.

Nesse sentido, os institucionalistas sociológicos, em especial Barnett e Finnemore, embasam suas análises a partir das contribuições de Max Weber, o qual entendia burocracia como uma forma de organização social que surge dentro dos modernos Estados nacionais, a qual pressupõe normas e regulamentos estabelecidos, a profissionalização dos funcionários e a estabilidade organizacional (WEBER, 1982, p. 229). Weber argumenta que as burocracias são a maneira mais eficiente e efetiva de organizar as relações sociais dentro do Estado moderno, cabendo a elas a função de atribuir responsabilidades, institucionalizar tomadas de decisão e coordenar variados aspectos da sociedade.

O espraiamento das burocracias no âmbito internacional, segundo Meyer e Rowan (1977), não se deu pelo fato dessas entidades serem estruturas eficientes, mas sim devido ao contexto social que legitimou essas instituições como sendo um bem social. Ainda segundo os autores, essa legitimidade se relaciona aos valores culturais ocidentais⁹ que enxergam a racionalidade como um atributo necessário para o contexto social moderno.

Diante do crescimento dessas organizações e de sua maior atuação no contexto internacional, Barnett e Finnemore (2004) desenvolveram uma abordagem que tem como princípio investigar como as organizações multilaterais influenciam a política internacional. Esta abordagem está focada, então, em: disponibilizar uma nova forma de interpretar o poder

⁹ Os valores a partir dos quais a estrutura burocrática faria sentido são a racionalidade e ações orientadas a um propósito, de forma que a organização da estrutura se daria a partir de consideração sobre meios e finalidades.

das organizações internacionais, a fim de analisar quando e como elas importam, por meio de uma análise multifacetada; fornecer uma análise que enxerga as organizações internacionais como atores autônomos, desafiando a ontologia estadocêntrica dominante nas relações internacionais; ofertar diferentes visões sobre as deficiências dessas instituições, com o propósito de entender o porquê dos resultados não desejados; e proporcionar uma abordagem que visa analisar o conteúdo social que compõem as burocracias, de modo a contribuir para as explicações a respeito dos comportamentos e resultados de suas ações.

À vista disso, nota-se que uma das questões centrais dessa análise é a relação existente entre as organizações e seu contexto social, haja vista que o ambiente em que atuam contribui para a explicação sobre sua autonomia. Nesse sentido, as burocracias são entendidas como “fatos sociais” que respondem e interagem com outros atores, mas também com questões normativas e culturais que contribuem para moldar suas concepções e visões. Assim, o ambiente social pode favorecer algumas organizações, por outras razões que não estejam relacionadas à eficiência.

A burocracia, neste sentido é vista como uma forma social de autoridade que possui sua própria lógica interna e determinadas propensões de comportamento. Essas entidades são caracterizadas por possuírem autoridade, em razão disso têm condições de agir de forma autônoma, bem como são capazes de modificar o mundo. Conseguem fazer isso devido a sua capacidade de criar regras impessoais que regulam e concebem o mundo social, em vista disso criam atores – ao construir novos conceitos – definem tarefas que serão internacionalmente compartilhadas e disseminam modelos de organização social pelo mundo.

Sobre isso, Alasuutari (2015) argumenta que as organizações além de agirem na criação de normas e regras, atuam de forma mais ampla na criação de símbolos e valores, concebendo toda uma estrutura de significação que guia as ações dos sujeitos. De acordo com a abordagem, as organizações internacionais seriam os atores mais indicados para criar significados, normas de bom comportamento, categorias de ações sociais legítimas e definir a agenda internacional a ser seguida, uma vez que são entidades respeitadas e com credibilidade na comunidade internacional.

Sobre a atuação das organizações internacionais no processo de criação de normas, Hernandez (2015) destaca que as instituições ao atrelar significado a uma questão agem de modo que sejam promovidas como parte do processo de solução de um problema. Isto significa que ao conceber uma estratégia para que um problema seja resolvido, o ator indicado

para implementá-la ou auxiliar no processo de implementação seja a própria instituição que criou a estratégia.

Destaca-se ainda que as instituições visam se apresentar como ambientes neutros e imparciais, tendo como propósito legitimar e promover suas demandas. Em vista disso, apresentam seus objetivos como interesses comuns e compartilhados, de modo a “excluir” o aspecto político para que então sejam vistas como autoridades morais. Sobre isso Hernandez argumenta:

Na prática, é impossível se mobilizar por causas morais sem adentrar a política. Mas, à medida que as organizações internacionais se apresentam como defensoras de valores internacionalmente compartilhados (como reivindicam ser os direitos humanos) diante dos interesses particularistas dos Estados, elas se pretendem colocar “acima” da política, dando a elas suporte para suas ações. Portanto, a “despolitização” dos direitos humanos é simultaneamente veiculada como fim normativo e mobilizada como atributo estratégico de apresentação na conquista de legitimidade pelas organizações da área, o que evidencia, mais uma vez, o não antagonismo entre questões normativas e estratégicas (HERNANDEZ, 2015, p. 83).

Com o intuito de incentivar demais atores do sistema internacional a respeitá-las, esses organismos têm a capacidade de utilizar recursos institucionais e discursivos. Desse modo, o poder das instituições não é reduzido a recursos materiais ou acesso à informação, ao invés disso, os institucionalistas sociológicos argumentam que o grande recurso das organizações recai no fato delas utilizarem de sua autoridade para guiar as ações dos atores e criar a realidade social. Assim, ao analisar e interpretar o mundo social as instituições fornecem significados ao plano material, sendo então a partir do entendimento dado à realidade social que ações são orientadas. Portanto, o ponto central é a habilidade desses organismos de transformar simples informações em conhecimento, um processo que confere significado às informações.

A partir do detalhamento do institucionalismo sociológico, entende-se que o objetivo desta abordagem é preencher gargalos deixados pelas análises clássicas de relações internacionais, que estavam interessadas em estudar a atuação das organizações multilaterais, mas a partir de uma visão mais concisa. Portanto, a proposta do institucionalismo sociológico é conceber esses organismos como formas sociais e, desse modo, reconhecer a necessidade de se investigar o contexto em que estão inseridas e suas características internas¹⁰ para, então, analisar sua atuação e influência na política internacional.

¹⁰ Características internas de uma organização se refere a todos os elementos que são oriundos dos organismos e que os compõem – como arcabouço normativo, atividades e mecanismos de atuação, estrutura hierárquica, orçamento, funcionários, entre outros –, além de impactarem o funcionamento da entidade.

1.3 OS DIREITOS HUMANOS COMO CONSTRUÇÃO SOCIAL: A LINGUAGEM DOS DIREITOS HUMANOS E SUA APROPRIAÇÃO PELOS ATORES

A medida que a compreensão sobre a política internacional foi se tornando mais complexa, em decorrência da diversificação de temáticas, da inclusão de novos atores, assim como do reconhecimento da interdependência entre o local e o global, novas abordagens foram sendo construídas com o propósito de ressaltar e entender a pluralidade dos fatores que influenciam as Relações Internacionais.

Essas novas abordagens agregaram à compreensão do cenário internacional, conforme ressaltaram que esse ambiente é uma construção social em que diversos atores influenciam e são influenciados pela conjuntura, a qual é capaz de moldar as ações dos sujeitos. Dessa forma, é perceptível que os interesses e ações dos Estados e atores não estatais são construídos socialmente e mudam de acordo com o tempo e os eventos históricos. Sendo assim, um dos pressupostos básicos das Relações Internacionais, de que os interesses dos atores são dados, foi sobrepujado por essas perspectivas e substituído pela constatação da multiplicidade dos fenômenos sociais, o que faz dos interesses algo exógeno às entidades políticas e socialmente concebidos.

Um dos efeitos da constante metamorfose do ambiente internacional é a resignificação de normas, valores, regras e comportamentos. Sendo assim, é inconcebível o entendimento dos interesses e ações dos atores sem uma análise atenta do ambiente social, a fim de se entender a evolução dos significados e como isso impacta a conduta dos atores.

É a partir dessa concepção, que o presente trabalho visa entender a questões dos direitos humanos. Para tanto, entende-se os direitos humanos como princípios morais, os quais são expressos através de normas legais e arranjos institucionais que têm como fim a proteção da dignidade humana, em todas as esferas sociais (FORSYTHE, 2012, p. 3). Esses direitos foram construídos com o intuito de salvaguardar o indivíduo, sem distinção de qualquer diferença social, étnica, econômica, entre outras.

Entretanto, como argumentam Koerner, Maciel e Maia (2017), os direitos humanos são uma percepção que vem sendo construída historicamente e que carrega no decorrer de sua trajetória inúmeras incongruências. Sendo assim, sua expressão na sociedade ocorre de formas distintas, podendo se apresentar em diferentes âmbitos da vida social e política. Para

além disso, os autores pontuam que os sujeitos utilizam da ideia de direitos humanos de forma estratégica, cuja significação é construída de forma a corresponder aos propósitos de quem a está promovendo.

Assim, depreende-se que os direitos humanos são cercados de paradoxos e atritos. Ademais, segundo O'Donnel (*apud* Koerner, 2003) tem seu reconhecimento inserido em um processo contínuo de luta e resistência entre grupos sociais e autoridades políticas”, que envolve o próprio significado desses direitos e suas consequências em relação a outros direitos. Para o autor, os direitos são “formas de manifestação de forças sociais, dado que é pela sua linguagem que expressam as insatisfações e as demandas pelo reconhecimento das identidades e dos interesses dos agentes sociais.

Nesse sentido, este estudo assume a noção de que os direitos humanos, assim como o seu reconhecimento são socialmente construídos, o que é endossado pelos estudos construtivistas das relações internacionais. Para esses autores, os processos pelos quais os direitos humanos são construídos envolvem persuasão e não apenas força. Esses estudos argumentam que a difusão da normativa internacional dos direitos humanos é sustentada por redes de atores domésticos e internacionais que se valem de organizações internacionais para constranger os Estados a mudarem o seu comportamento de violadores de direitos humanos para uma situação em que o respeito aos direitos humanos se torne uma rotina (DUNNE; HANSON, 2009; NASH, 2015).

Com efeito, os regimes de direitos humanos – seja global ou regional – que emergiram em meados do século XX se ancoraram no Estado, haja vista que a existência desses direitos é possibilitada por eles, ao adotarem e salvaguardarem os direitos humanos dentro dos seus territórios. Ademais, visualiza-se que os organismos internacionais de direitos humanos não possuem mecanismos de coerção e suas decisões são auto monitoradas, ou seja, os mesmos órgãos que decidem, monitoram o cumprimento das decisões. Engstrom (2010) reconhece que o monitoramento e regulação de atividades políticas domésticas característicos dos regimes de direitos humanos colocam novos problemas para os estudos das organizações internacionais, cujo enfoque das análises está nas formas de cooperação pautadas na reciprocidade entre Estados.

Não obstante, os Estados não são os únicos atores relevantes nesse processo, os grupos da sociedade civil e as organizações internacionais desempenham papéis relevantes, na medida em que pressionam os Estados a adotarem e respeitarem as práticas de direitos humanos. Como apresentam Dunne e Hanson (2009, p. 66) as organizações não

governamentais – sejam internacionais ou domésticas – contribuem, ao passo em que evidenciam as violações de direitos humanos que ocorrem. Mas suas funções vão além, haja vista sua importância no monitoramento das ações dos Estados, visando analisar o cumprimento das normativas internacionais.

Nas abordagens construtivistas, a adesão às normas de direitos humanos é motivada pela apropriação da linguagem em um processo chamado de “cascata da norma”, isto é as instituições alteram o entendimento dos atores acerca de problemas e participam da rede transnacional do ativismo de direitos humanos (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Nesta concepção, as organizações internacionais são consideradas como agentes políticos representativos e os direitos humanos não são apenas “*cheap talk*”, uma vez que normas e ideias têm efeitos constitutivos sobre a formação da identidade dos atores (FINNEMORE, 1996; HERNANDEZ, 2015).

Nesse contexto, os estudos sobre mobilização internacional depositaram muito de seus esforços em entender o papel que as organizações internacionais desempenham no processo de proteger e espalhar a linguagem e a prática dos direitos humanos. Keck e Sikkink (1998), por exemplo, apresentam a relevância das organizações internacionais como espaços de mobilização e como agentes capazes de persuadir os Estados a modificarem seus comportamentos em relação aos direitos humanos, quando esses se negam a adotar ou não cumprem suas responsabilidades internacionais.

O que se pode perceber a partir da interpretação de Keck e Sikkink (1998) é que os estudos de mobilização internacional estão interessados, sobretudo, em examinar a performance dessas entidades na tentativa de modificar o comportamento dos Estados. Conquanto, grande parte das teorias que estudam a mobilização internacional não se concentra em entender o processo político que ocorre dentro das instituições internacionais.

Desse modo, se por um lado existem os estudos que estão interessados em compreender como grupos da sociedade civil se articulam para levar demandas às instâncias internacionais cabíveis, por outro o processo de articulação dentro das organizações internacionais para levar adiante as demandas a elas encaminhadas não é considerado. Nesse sentido, os organismos internacionais são vistos ora como fóruns em que grupos domésticos encontram espaço para se articular, ora como atores capazes de criar regras e políticas para pressionar os Estados a modificarem sua postura.

Assim, nota-se que esses estudos negligenciam em suas análises a capacidade das instituições internacionais de atuarem de forma mais ampla na arena política, de modo que sua relevância não esteja vinculada ao poder de modificação da postura do Estado. Como argumenta Hernandez (2015), atrelar a agência das instituições à sua capacidade de alteração do comportamento dos atores ou à efetividade de suas ações seria limitado. De forma contrária, a manifestação da agência estaria mais relacionada à aptidão dessas entidades de fazerem parte do processo político e terem sua voz reconhecida e acreditada.

Em decorrência disso, os mecanismos empregados pelas organizações internacionais, a atuação interna dos servidores e funcionários – como especialistas ou burocratas, mas também como ativistas –, bem como outras características institucionais relevantes para analisar a inclusão e o posicionamento dessas entidades nos processos políticos são, na maior parte das vezes, negligenciados nos estudos que tem como intuito investigar o papel desses organismos no cenário internacional.

A partir disso, o que pretende-se demonstrar é que o processo de mobilização ocorre de forma multinível, desenrolando-se tanto na sociedade civil como nas instituições internacionais. É deste ponto que este trabalho parte e, por essa razão, pretende direcionar o olhar para dentro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com a finalidade de explorar como a estrutura institucional, a atuação dos funcionários e membros do organismo e a influência de dinâmicas e disputas políticas externas à CIDH contribuíram para diferentes tomadas de decisão, as quais geraram a modificação da forma como a Comissão passou a lidar com temáticas de violações aos direitos humanos perpetradas pelos regimes autoritários do Cone Sul – neste caso, por meio de um estudo que tem como foco a atuação da CIDH no caso chileno.

1.4 PROMOVENDO UM TEMA NA AGENDA INTERNACIONAL

Compreende-se que no campo dos estudos de mobilização internacional exista uma lacuna quanto à compreensão dos processos transcorridos na esfera interna das organizações internacionais. Desse modo, entende-se que por um lado o enfoque está nos processos relacionados à articulação dos grupos sociais, por outro o foco é a interação entre esses grupos e os organismo internacionais.

As organizações internacionais, apesar de serem vistas como importantes para essas análises, têm sua relevância atrelada às oportunidades que são ofertadas para pressionar os Estados, de maneira que são interpretadas como mecanismos a partir dos quais os grupos sociais conseguem atingir seus objetivos. Nesse contexto, as instituições são desprovidas de suas características internas, sendo analisadas de forma unitária em que se compreende que todas possuam os mesmos interesses. Essa análise se aproxima da ideia de instituições internacionais como “bolas de bilhar”, de forma semelhante as interpretações *mainstream* das Relações Internacionais que enxergam os Estados dessa mesma maneira.

A partir do pressuposto de que as organizações internacionais são diferentes uma das outras, é válido observar como ocorre a atuação dos membros desse organismo em interação com as estruturas institucionais de cada instituição. Por conseguinte, paralelamente aos estudos para analisar as organizações internacionais, alguns autores ao interpretarem o papel determinante desempenhado pelos funcionários reuniram esforços para investigar como o comportamento dos servidores internacionais impacta os trabalhos e o contexto das organizações multilaterais.

Destarte, esta literatura argumenta que a liderança dos servidores internacionais, principalmente daqueles que ocupam os cargos mais altos dos organismos, é um elemento crítico para determinar a autonomia e autoridade de uma organização, bem como sua capacidade de atuação e influência na política internacional (COX, 1969; YOUNG, 1991; KILLE, 2006). Isto porque, como ressalta Young (1991), os líderes são essenciais para determinar o sucesso ou o fracasso em um processo de barganha institucional que resulta na determinação dos esforços a serem direcionados para a implementação de atividades institucionais que visam impactar o cenário internacional.

Partindo desse pressuposto, alguns estudos criaram categorias para compreender os tipos de liderança exercidas e seus impactos. Apesar de simplificações, é interessante perceber que ao criarem modelos para identificar os tipos de liderança exercidas por funcionários de organizações internacionais, esses autores reconhecem a relevância de se olhar para dentro das mesmas quando analisamos a sua atuação no campo internacional.

Um desses estudos foi desenvolvido por Young (1991), o qual concebeu três tipos de liderança, quais sejam: liderança estrutural, liderança empresarial e liderança intelectual. O primeiro é compreendido como um indivíduo que age em nome de uma das partes – geralmente dos Estados – e atua com o intuito de fazer valer dentro das negociações o poder

estrutural da parte que está promovendo. Por sua vez, a liderança empresarial tem como propósito utilizar as práticas de negociação, a fim de fazer com que as partes envolvidas em um debate consigam chegar a um acordo benéfico para ambas. Por fim, a liderança intelectual utiliza-se das ideias para moldar a opinião das partes interessadas, com o intuito de promover as intenções e os valores que estão por trás das ideias promovidas.

Independentemente das nomenclaturas dadas a essas divisões, a medida em que as lideranças evoluem de um caráter mais gerencial até o extremo oposto seu perfil passa a se relacionar com um modelo de liderança de engajamento pessoal com ideais e valores. Dessa forma, o último tipo de liderança é o que mais acredita na capacidade dos organismos de influenciar a política internacional, a partir da utilização de regras e normas com a finalidade de moldar comportamentos, agendas e políticas.

Sobre isso, Schechter (1987) argumenta que o papel de liderança desempenhado por membro das organizações não se deve apenas em razão de características pessoais, mas sim devido a uma união de fatores entre a conjuntura do período e as características da organização. Nesse sentido, o autor conclui que nem todos os tipos de lideranças são cabíveis a todas as organizações, do mesmo modo que a alteração do contexto histórico pode implicar na modificação da pessoa mais indicada para o exercício de determinado cargo.

No caso das organizações internacionais que lidam com princípios morais, tais como os organismos relacionados com os direitos humanos, Oestreich (2007) aponta que em certos casos, grupos de funcionários podem desempenhar um importante papel na busca por esses princípios ao considerá-los como uma questão ética – neste caso são tanto incentivados por grupos da sociedade civil, quanto por membros da organização considerados como *'true believers'* – assim, utilizam-se deste argumento para convencer os demais membros a adotar uma postura em prol da ação defendida.

Nessa abordagem, a capacidade do membro que ocupa o cargo mais alto de exercer liderança é enfatizada, na medida em que esta função é importante em guiar e determinar os passos tomados pela organização. Em vista disso, é argumentado que onde há o comprometimento das lideranças, a superação de resistência interna e externa é mais fácil, uma vez que essas pessoas se engajam pessoalmente na adoção de estratégias para convencer os demais membros a modificarem a cultura burocrática, que por ventura não esteja funcionando de forma efetiva, ou a promover causas ou novas abordagens

Em vista disso, entende-se que a atuação dos servidores públicos internacionais é um fator significativo, que impacta a atuação e os resultados obtidos pelas organizações internacionais. Não obstante, suas ações estão imersas em um ambiente em que ora apresenta constrangimentos e ora oportunidades para sua ação. Sendo assim, é necessário entender as atitudes tomadas pelos servidores internacionais como estratégicas, tendo como finalidade conquistar objetivos – que podem ser tanto promover como barrar uma ação.

Como já visto, um dos objetivos deste trabalho é identificar e entender os fatores que propiciaram a Comissão Interamericana de Direitos Humanos a tomar determinadas decisões políticas que influenciaram sua trajetória. Nesse sentido, uma das ações adotadas pelo organismo foi a iniciativa de colocar na agenda internacional e dar significado ao que, posteriormente, seria nomeado como o processo de justiça de transição dos regimes militares na América do Sul.

Sendo assim, uma das ações promovidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no período, e que impactou de forma significativa o desenvolvimento futuro do organismo, foi o questionamento sobre a forma como os regimes autoritários da América do Sul estavam lidando com os direitos humanos. No momento em que a Comissão resolveu abordar as situações críticas de violações aos direitos fundamentais visualizadas na região, ela colocou esse assunto na agenda internacional e, por conseguinte, tornou-se uma referência no tratamento dessa temática.

Em vista disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ao lidar com essa temática ajudou a significar o processo de transição dos governos ditatoriais, os quais eram caracterizados por numerosas e recorrentes violações aos direitos humanos e que ao adotarem a democracia, passaram a ser vistos como lugares em que as garantias individuais são asseguradas e protegidas. Conquanto, a promoção de um assunto na agenda não é um processo simplório e requiere diversas ações para ser bem sucedido.

Partindo deste entendimento, as teorias de políticas públicas visam compreender as ações necessárias para a colocação de um assunto na agenda e as tomadas de decisões que se seguem a esse processo. Como o propósito deste trabalho não é analisar o processo de criação de políticas públicas, busca-se apenas o auxílio de alguns conceitos utilizados por essas teorias, a fim de melhor entender o processo pelo qual a Comissão teve que perpassar ao tomar a decisão de colocar um tema na agenda internacional.

Em vista disso, as noções de “montagem de agenda” e “tomada de decisão” são concepções relevantes para entender o trâmite percorrido pela CIDH, haja vista que esses elementos correspondem, respectivamente, ao momento de identificação de um problema e da decisão política de adotar, ou não, as medidas discutidas pelos atores envolvidos nas negociações.

Em relação ao entendimento dessas teorias sobre a montagem da agenda, Howlett, Ramesh e Perl (2013) assumem que a forma como os sujeitos envolvidos no processo interpretam determinada questão estipula os resultados e a maneira como o assunto será tratado a frente. Consequentemente, ao ir para agenda¹¹, dada problemática é separada de uma variedade de outros assuntos e, assim, é destacada como um problema que necessita de atenção e solução¹².

Os autores, ao abordarem a montagem da agenda, citam o conceito apresentado por Kingdom de janelas políticas, o qual é entendido como períodos de oportunidades de atuação que ocorrem por conta de interações entre as entidades políticas. Howlett, Ramesh e Perl (2013) argumentam que as janelas políticas são extremamente relevantes durante o processo de formação da agenda, uma vez que demarcam um período em que existem condições favoráveis para a inclusão de novos temas na agenda. Contudo, o aproveitamento dessa janela depende, entre outras coisas, da capacidade dos demandantes de usufruí-la.

Não obstante, uma vez colocado um assunto na agenda, uma série de medidas é considerada para lidar com a temática, a decisão de adotar alguma das medidas discutidas é inteiramente política e restrita a um pequeno grupo de tomadores de decisão. Portanto, a maneira como um problema que foi colocado na agenda será tratado, irá depender de uma decisão política de um reduzido número de pessoas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Desse modo, ao mesmo tempo em que colocar um tema na agenda requer uma decisão estratégica, a forma como o assunto será tratado também depende tal atitude.

Por conseguinte, constata-se que os indivíduos possuem uma grande relevância em influenciar os caminhos de uma organização, pois apesar das instituições possuírem suas próprias estruturas que definem muito do escopo de atuação e as práticas consideradas legítimas e desejáveis, são os indivíduos os responsáveis pela interpretação das oportunidades

¹¹ De acordo com Baptista e Rezende (2015), agenda pode ser definida como uma gama de problemas e questões, em relação à qual um governo foca suas atenções.

¹² Entende-se que alguns conceitos relevantes para o estudo de políticas públicas apoiam os argumentos trazidos neste trabalho de pesquisa, entretanto, não é o intuito desse trabalho discutir as diferentes abordagens sobre montagem de agenda e processos decisórios.

políticas e pelos métodos e meios de ação frente a um contexto específico, bem como pelas tomadas de decisão e a forma como um determinado tema será manuseado.

Ainda assim, os fatores anteriores que propiciam a tomada de decisão são inúmeros, de forma que não se pode isolar os indivíduos e torná-los os únicos responsáveis pelas conquistas ou fracassos das organizações. O ambiente em que uma entidade atua é uma construção social repleta de fatores, dentre os quais foram destacados neste capítulo o cenário em que atua a organização, as estruturas que dão origem e sustentam a entidade, as pessoas que interpretam e atuam em face desse cenário e dentro dessa estrutura e os momentos estratégicos que possibilitam a repercussão de determinadas escolhas.

Em vista disso, o percurso realizado até o momento, teve como finalidade apresentar os principais conceitos e abordagens teóricas que dão embasamento às considerações desta dissertação. Por consequência, parte-se do entendimento de que as teorias clássicas das Relações Internacionais não conseguem, isoladamente, captar de maneira abrangente os diversos fatores que influenciam o ambiente internacional. E por essa razão, outras contribuições se fazem necessárias, a fim de colocar na equação variáveis que até então tinham sido desconsideradas.

Sendo assim, tem-se como propósito o afastamento de análises que enxergam as organizações internacionais como “caixas-pretas” e, desse modo, desconsideram suas características internas e interesses. De forma contrária, argumenta-se que as organizações internacionais são atores autônomos, possuindo característica e interesses independentes e que essas questões impactam a forma como atuam no sistema internacional. Como resultado, a fim de se entender os posicionamentos e as ações adotados pelos organismos é fundamental olhar para dentro dessas entidades, de forma a investigar as estruturas e as características que as compõem.

Além do mais, entende-se que esses organismos são sensíveis a incentivos do ambiente em que se encontram, de tal forma que o modo como essas entidades agem e interagem com o contexto social pode modificar sua trajetória. Por essa razão, a história é vista como um fator fundamental para se compreender o comportamento adotado pelas instituições internacionais em diferentes períodos.

Destarte, é por entender as organizações internacionais como criações sociais com capacidade de agência que esta análise parte do conceito de burocracia, a qual é entendida como uma forma social de autoridade, que possui uma lógica interna própria e padrões de

comportamento. Em vista disso, infere-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é uma burocracia internacional capaz de agir de forma autônoma, bem como apta a criar e moldar o contexto social. Nesse sentido, com o propósito de analisar suas trajetórias institucional e política, é necessário entender seu desenvolvimento histórico, assim como os elementos que a compõem.

Por conseguinte, a pretensão deste trabalho é demonstrar como o caso do Chile se tornou um marco na trajetória da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, uma vez que ocasionou a modificação do comportamento da instituição, resultando em seu desenvolvimento político e institucional. Argumenta-se que as condições internas e externas à própria organização favoreceram o aproveitamento de uma janela de oportunidade, para a atuação da CIDH em relação ao Chile, possibilitando a afirmação do organismo como a instância responsável pelos direitos humanos na região. Além do mais, ao colocar na agenda internacional elementos que posteriormente seriam embutidos no conceito de justiça de transição, o órgão se fortaleceu institucionalmente e politicamente, tornando-se uma referência tanto regional quanto internacional no que diz respeito a essa temática.

2 O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E SEUS ARRANJOS INTERNOS

2.1 INTRODUÇÃO

Os direitos humanos tiveram uma entrada gradual na agenda dos Estados americanos. Por um lado, o desenvolvimento da temática foi fortemente influenciado pelo contexto internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, em relação ao qual se visualizou a ocorrência de diversas atrocidades cometidas contra a população civil. Por outro lado, o avanço da Guerra Fria e a ameaça do comunismo impactaram de maneira negativa o progresso da agenda dos direitos humanos, uma vez que o tema de segurança nacional foi alçado ao topo das preocupações dos Estados. Este fato ensejou uma série de intervenções militares nos governos latino-americanos que provocaram a suspensão das garantias individuais por quase toda a extensão do continente.

Apesar de ter sido na região da América que emergiu uma das primeiras declarações internacionais de direitos humanos – Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) – o comprometimento formal de seus Estados com a promoção e proteção desses direitos somente ocorreu anos mais tarde. O documento mais importante da OEA – sua Carta constituinte – previa o estabelecimento de um mecanismo designado para lidar com a temática, contudo, isso apenas se concretizou no ano de 1959, momento em que ocorreu o surgimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

O objetivo central deste capítulo é demonstrar como se deu a evolução histórico-institucional da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de forma a ressaltar como este processo foi influenciado pela investigação promovida pela CIDH no Chile, durante os anos de 1973 e 1990, visto que este momento foi capaz de modificar a forma de atuação da Comissão.

Para tanto, o capítulo está dividido em 3 seções, sendo que a primeira se divide em duas partes com o propósito de primeiro apresentar a estrutura e as funções da CIDH e, em seguida, demonstrar sua trajetória histórica e política. A segunda seção tem o intuito de analisar como transcorreu a investigação da situação dos direitos humanos no Chile. E por

fim, o objetivo é examinar os aspectos burocráticos que favoreceram a atuação do organismo nas décadas de 1980 e 1990.

2.2 A CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Criada em 1948 como um mecanismo regional, a Organização dos Estados Americanos tinha como preocupações centrais de seu mandato a promoção da paz e da justiça, assim como a salvaguarda da segurança por toda a extensão do continente americano. Conquanto, como aponta Dykmann (2004), devido à conjuntura histórica do momento de sua constituição, a Organização foi criada com a real finalidade de combater o alastramento do comunismo no continente. Este ponto foi veementemente defendido pela grande potência da região, os Estados Unidos, o qual com o objetivo de preservar essa demanda aceitou a inclusão do princípio de não-intervenção como um elemento basilar e incontestável na estrutura da OEA.

Sem embargo, mesmo em um ambiente notadamente marcado por questões relacionadas à segurança, outras temáticas foram sendo incluídas gradualmente na pauta da OEA, dentre elas os direitos humanos. Segundo Dykmann (2004) para se constituir como um tema com grande visibilidade dentro da instituição, os direitos humanos tiveram que superar os obstáculos impostos pela centralidade do princípio de não-intervenção. Contudo, seu verdadeiro desafio foi o de superar a rejeição dos Estados de transferirem a uma outra entidade, competências consideradas dos próprios governos nacionais, como a garantia dos direitos fundamentais.

A despeito de todos os obstáculos para a inclusão da temática de direitos humanos no âmbito da OEA, é criada a Comissão Interamericana de Direitos Humanos no ano de 1959, ainda que muitas de suas atribuições como uma organização capaz de promover e proteger tais direitos tenham sido somente conquistadas anos mais tarde. Em vista disso, as próximas partes desta seção terão o intuito de apresentar a estrutura, funções e os avanços institucionais alcançadas pelo organismo e como decorreu a ampliação do mandato da CIDH diante de um processo de disputas políticas e de demanda por direitos.

2.2.1 A estrutura institucional e o mandato da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Com a instauração da Comissão Interamericana de Direitos Humanos seu primeiro regulamento foi estabelecido em 1966, a fim de definir os parâmetros institucionais para o funcionamento do organismo. Nesse sentido, já em seu primeiro artigo, o regulamento estabeleceu o caráter autônomo do órgão em relação às demais instância da OEA. Entretanto, vale ressaltar, que foi uma Resolução aprovada na Segunda Conferência Interamericana Extraordinária um ano antes que a Comissão teve suas funções ampliadas, passando a dispor também da prerrogativa de examinar queixas contra quaisquer Estados americanos, com a finalidade de obter informações e formular recomendações que permitiam fazer efetiva a observância dos direitos humanos, bem como a realização de relatórios anuais com uma exposição sobre o progresso alcançado na consecução dos objetivos assinalados na Declaração Americana.

Em 1967 a CIDH se tornou o mecanismo principal a zelar pelos direitos humanos na América, assim como adquiriu a função de ser um órgão consultivo da OEA no que tange a esse assunto. Esta conquista foi lograda através do estabelecimento do Protocolo de reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos¹³ que reconheceu a Comissão como um dos órgãos principais da OEA, *status* que lhe concedeu uma maior autonomia dentro da estrutura da Organização. Além de autonomia formal, o Protocolo também visava assegurar a independência da entidade, bem como a neutralidade política necessária para a execução imparcial de seus trabalhos.

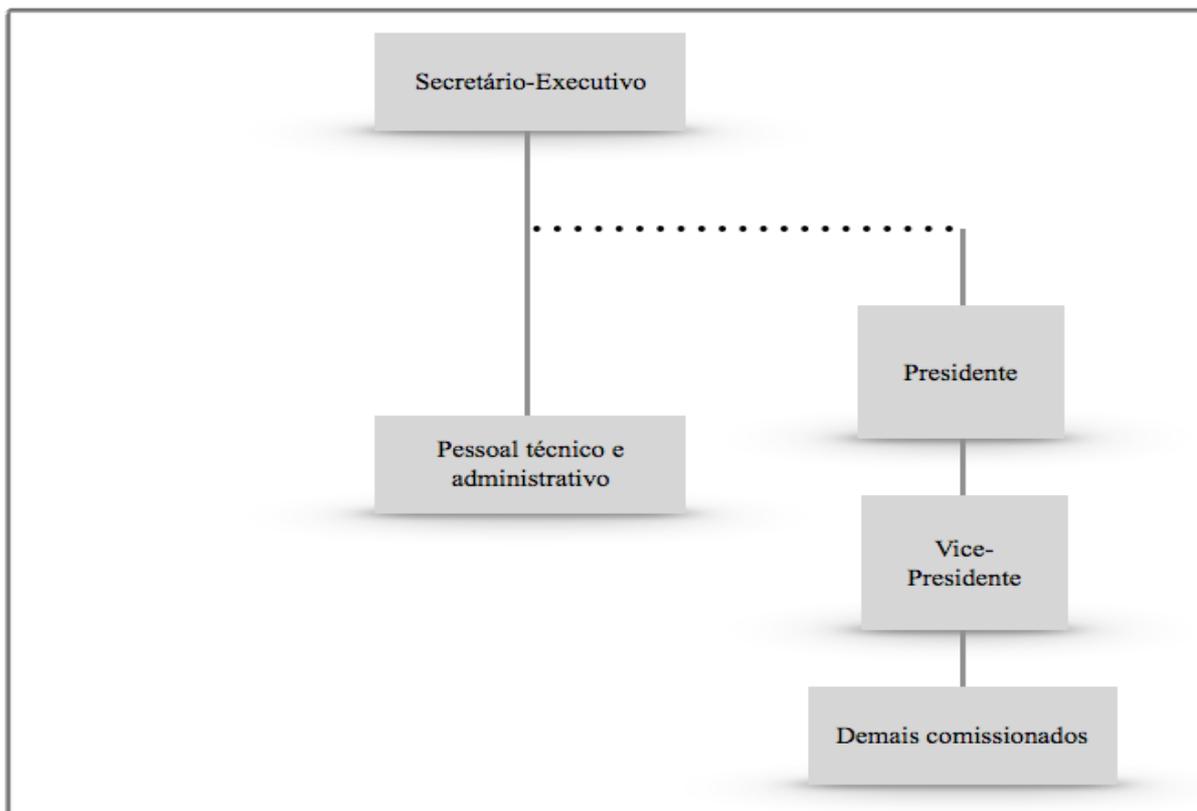
Ao se tornar um órgão autônomo no âmbito da Organização dos Estados Americanos, a Comissão ganhou capacidade de adotar suas próprias regras e regulamentos. Apesar do documento de 1966 ser bastante conciso e não deixar claro o mandato do organismo, os documentos que se seguiram a ele, já a partir da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, estabeleceram de forma clara as funções do órgão. Desta forma, a Convenção Americana estabeleceu no artigo 41 as funções da CIDH, enquanto que o Estatuto da Comissão Interamericana (1979) determinou em seu artigo 18, de forma muito similar ao que estabelece a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), as funções da Comissão, a saber:

¹³ O documento também é conhecido como Protocolo de Buenos Aires. Ainda que criado em 1967, entrou em vigor somente em 1970.

(a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América; (b) formular recomendações aos Governos dos Estados no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos, no âmbito de sua legislação, de seus preceitos constitucionais e de seus compromissos internacionais, bem como disposições apropriadas para promover o respeito a esses direitos; (c) preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções; (d) solicitar aos Governos dos Estados que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos; ^[1]_{SEP}(e) atender às consultas que, por meio da Secretaria - Geral da Organização, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar assessoramento que eles lhe solicitarem; ^[1]_{SEP}(f) apresentar um relatório anual à Assembléia Geral da Organização no qual se levará na devida conta o regime jurídico aplicável aos Estados Partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e aos Estados que não o são; ^[1]_{SEP}(g) fazer observações *in loco* em um Estado, com a anuência ou a convite do Governo respectivo; e ^[1]_{SEP}(h) apresentar ao Secretário - Geral o orçamento - programa da Comissão, para que o submeta à Assembléia Geral (CIDH, 1979-b, art. 18, p. 203-204).

Tendo como princípio cumprir seu mandato de órgão responsável por garantir a efetividade dos direitos humanos na região, a CIDH foi dividida em dois âmbitos, a Secretaria e a Comissão. Nesse sentido, a hierarquia da Secretaria foi fragmentada de modo a ter no posto mais alto o Secretário-Executivo, o qual seria nomeado diretamente pelo Secretário Geral da OEA. Logo abaixo estariam os demais funcionários, que comporiam a equipe técnica e administrativa, também estabelecidos através de indicações do escritório do Secretariado Geral. Paralelamente à secretaria, o outro âmbito da CIDH seria a Comissão, esta integrada por comissionados, os quais se dividiriam em Presidente, Vice-Presidente e demais membros. O quadro 1 ilustra o organograma da CIDH de acordo com o regulamento de 1966, o qual não estabelecia o número exato de comissionados que integravam a Comissão.

Quadro 1. Organograma da Comissão Interamericana de Direitos Humanos consoante Regulamento da CIDH de 1966



Fonte: Elaboração própria, com dados da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1966.

A segmentação entre secretaria e comissão dividia, por um lado, a equipe responsável por fazer os trabalhos diários da CIDH, e por outro os comissionados, cujas incumbências relacionavam-se às decisões de caráter político¹⁴ (DYKMANN, 2004). De acordo com o regulamento da CIDH de 1966, sob a responsabilidade do secretariado estariam as funções de, segundo artigo 8º: preparar documentos e estudos solicitados pela Comissão; receber, traduzir e distribuir documentos; preparar e distribuir as atas das sessões, recomendações da CIDH e demais documentos necessários (CIDH, 1966).

Mais detalhes sobre a organização, suas funções e atividades foram agregados apenas no regulamento elaborado em 1980. Ao contrário do documento de 1966, o Regulamento de 1980 era mais minucioso. Por consequência, deixava claro a composição da Comissão, assim como circunscreveu de forma mais precisa as ocupações a serem desempenhadas pelos

¹⁴ De acordo com Dykmann (2004), nos primeiros anos de atuação da CIDH havia uma “hierarquia” estabelecida pelos membros da Comissão, os quais colocavam em ordem de importância os comissionados em primeiro lugar, seguidos pelos advogados que trabalhavam na Secretaria e por último a equipe técnica e administrativa. Entretanto, a partir de 1977, momento em que a CIDH começou a desempenhar um papel mais ativo na região, a importância do Secretariado aumenta e ele passou a ser visto como uma peça sem a qual a CIDH não conseguiria funcionar.

funcionários e membros da CIDH. Além do mais, a modificação do regulamento implicou na maior atribuição de tarefas aos membros da CIDH, dando a eles maior responsabilidade e capacidade de criar estratégias para promover, ou barrar, temas e ações dentro da Comissão.

Em vista disso, consoante ao artigo 10º, caberia ao Secretário-Executivo da organização orientar e coordenar os trabalhos da secretaria; elaborar o projeto de trabalho de cada sessão juntamente com o Presidente da Comissão; assessorar os comissionados no desempenho de suas funções; e, executar as decisões tomadas pela Comissão ou pelo Presidente. Essas funções, na ausência do Secretário-Executivo, seriam realizadas pelo Secretário-Executivo Adjunto – posição criada em 1980 (CIDH, 1980-b).

No que se refere às atividades dos demais membros da Secretaria, além de prepararem os informes, resoluções e demais documentos de trabalho da Comissão, estaria sob responsabilidade deste setor o recebimento das petições enviadas à CIDH e, por conseguinte, o início dos trâmites exigidos para o prosseguimento das denúncias. Além do mais, segundo artigo 21º, seria função da Secretaria a elaboração de um projeto de programa para a Comissão, o qual deveria conter, entre outras coisas: o funcionamento normal da Comissão; a celebração dos períodos ordinários e extraordinários; a realização de visitas *in loco*, seminários e outras atividades realizadas pela Comissão; a elaboração de estudos especiais sobre a promoção e proteção dos direitos humanos; a publicação de documentos; a concessão de auxílios para o ensino e investigação dos direitos humanos; a manutenção de um centro de documentação; e o cumprimento de quaisquer outras atividades previstas (CIDH, 1980-b).

De forma semelhante, no âmbito da Comissão, o Regulamento determinou de forma precisa a estrutura de sua composição. Assim, o documento determinou que ela seria formada por sete comissionados a serem eleitos pela Assembleia Geral da OEA, mediante votação secreta, e que deveriam ser, de acordo com o regulamento, “pessoas de alta autoridade moral e reconhecido saber em matéria de direitos humanos”¹⁵ (CIDH, 1980-b).

A respeito da indicação dos comissionados que deveriam compor a CIDH, Leblanc (1977) aponta que nas primeiras versões do Estatuto da Comissão é estabelecido no artigo 4º que os nomes dos comissionados poderiam ser indicados em blocos de três nomes por cada um dos Estado-Membro da OEA, podendo ser nacionais ou não do Estado que fez a indicação – o texto proibia a existência, ao mesmo tempo, de mais de um comissionado oriundo do

¹⁵ Outras mudanças de regulamento ocorreram nos anos posteriores. As últimas modificações registradas são nos anos de 2001, 2009 e 2013. Não abordaremos especificidades dos demais regulamentos, uma vez que nossa pesquisa está concentrada em eventos ocorridos entre os anos (1959 a 1990). Entretanto, o organograma atual (2018) da CIDH pode ser visualizado no anexo 1 deste trabalho.

mesmo Estado. Após a indicação pelos países, o Conselho Permanente¹⁶ da Organização seria o responsável por eleger¹⁷ os sete comissionados que fariam parte da Comissão para um mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos outras vezes¹⁸.

Aos comissionados competiria, desde 1966, desempenhar suas funções durante as sessões da Comissão, bem como efetuar suas tarefas e trabalhos preparatórios durante os momentos de recesso. O artigo 9º do Estatuto da CIDH (1979-b) ampliou as funções dos comissionados, atrelando a eles o encargo de participar das reuniões da Comissão, fazer parte de comissões especiais que buscam decidir a elaboração de visitas *in loco* e realizar qualquer outra atividade que lhes fossem direcionadas. Vale deixar claro que as decisões tomadas pela Comissão seriam realizadas a partir de votação da maioria absoluta dos comissionados – exceto no que diz respeito a assuntos procedimentais (CIDH, 1966).

Já ao Presidente da Comissão era incumbido as tarefas de representar o organismo e desempenhar as funções protocolares, como convocar e guiar as reuniões, entre outras atividades – o Vice-Presidente assumiria as mesmas funções quando o Presidente não pudesse executá-las. Os cargos de presidência e vice-presidência seriam preenchidos por meio de uma votação, em que os candidatos que recebessem a maioria dos votos seriam eleitos para um mandato de dois anos, podendo ser reeleitos apenas uma vez (CIDH, 1966).

Para além disso, o Regulamento da CIDH também permitia a constituição de uma comissão especial para a execução de visitas *in loco*, a qual teria a capacidade de viajar livremente no país em que estivesse ocorrendo a investigação; entrevistar de forma livre e privada grupos, entidades e pessoas, inclusive aquelas que estivessem detidas; além de poder solicitar ao governo qualquer documento sobre a situação dos direitos humanos no país, de acordo com artigo 55 (CIDH, 1980-b).

A execução das atividades da CIDH eram implementadas, através de três mecanismos: visitas *in loco*, sistema de relatorias¹⁹ e o sistema de petições. Uma vez que no princípio de

¹⁶ O Conselho Permanente é formado por um representante de cada Estado-Membro da OEA, o qual é acreditado pelo próprio governo (OEA, 2001). Vale ainda dizer que a partir do Regulamento de 1980 a função de eleger os comissionados que comporão a CIDH passou a ser prerrogativa da Assembleia Geral.

¹⁷ A eleição se daria a partir do sistema de maioria absoluta.

¹⁸ Apenas no Estatuto de 1979 foi limitada a reeleição dos comissionados para mais um mandato, modificando a versão inicial do documento que não fixava a quantidade de reeleições permitidas.

¹⁹ A CIDH elabora desde sua criação informes anuais, nos quais fornece informações sobre a situação do direitos humanos na região e em alguns Estados e também apresenta dados sobre o desdobramento da análise de queixas individuais. Os informes de países iniciados desde 1962, os quais são direcionados a situações específicos em países determinados. E desde 1990 mantêm relatórios temáticos que são divididos em 10 temas, a saber: povos indígenas; mulheres; migrantes; liberdade de expressão; criança; defensores de direitos

sua atuação, o mandato da CIDH não era claro, o sistema de relatorias foi bastante utilizado, o qual foi direcionado no início para a promoção dos direitos humanos por meio da disseminação de valores e significados dos direitos fundamentais entre as pessoas e os governos da região (LEBLANC, 1977).

Por outro lado, o sistema de peticionamento individual foi instituído como um mecanismo de proteção aos direitos humanos. Tendo sido implementado através da Resolução XXII, que autorizou a Comissão a analisar petições sobre violações de direitos humanos, seu estabelecimento em 1965 foi consequência da ampliação do mandato da CIDH.

O que esta subseção buscou demonstrar é que ao longo da trajetória da CIDH, o aparato através do qual o organismo funcionava ficou mais robusto, a partir da elaboração de documentos que atribuíam e detalhavam de forma mais precisa seu mandato, suas funções e suas atividades. Entretanto, as conquistas institucionais logradas pela Comissão não foram conquistadas sem embate político, desta forma, a próxima parte desta seção terá como foco esta temática.

2.2.2 A trajetória histórica da CIDH e os embates políticos para a ampliação de seu mandato

Como pôde ser observado nas discussões anteriores, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a princípio, foi constituída como um instrumento com atuação e escopo limitados, de modo que dispunha como única função a promoção dos direitos humanos na região. Todavia, ao possuir capacidade para formular suas próprias normas e regulamentos, a CIDH conseguiu se estruturar e ampliar seu mandato apesar da dissidência entre os variados atores que fizeram parte do processo de constituição do organismo.

Já nos primeiros anos de atuação a CIDH se configurou como um órgão *quase-judicial* e aberto à recepção de denúncias de violação de direitos humanos contra os países da região. Essa característica abriu espaço para a atuação política de atores domésticos e transnacionais na busca de espaços de vocalização pública. A mobilização do direito com vistas a promover mudanças sociais e políticas locais e globais permitiram a identificação da CIDH como uma instância decisória e de jurisdição e, por conseguinte, “um espaço privilegiado para os

humanos; pessoas privadas de liberdade; afrodescendentes; lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais; e direitos econômicos, sociais e culturais.

embates sobre o significado das normas em controvérsias sobre situações concretas” (KOERNER; MACIEL; MAIA, 2017, p. 33).

Em vista disso, observa-se que o desenvolvimento institucional conquistado pela CIDH foi consequência de um processo político, cujo confronto de opiniões sobre a interpretação de seu mandato foi protagonizado por atores estatais, não estatais e pela própria instituição. Desta forma, nota-se por um lado a existência de atores que visavam fortalecer o organismo, tanto a partir de lideranças internas à organização que eram apoiadas e fortalecidas pela rede de ativismo regional, quanto através da atuação de indivíduos e da sociedade civil organizada.

Por outro lado, visualizava-se a atuação de sujeitos que desejavam boicotar a capacidade da instituição de atuar no continente. Empecilhos impostos por Estados que eram contrários à ampliação do escopo da Comissão, bem como dificuldades enfrentadas pela CIDH, em decorrência da falta de financiamento, foram constantes durante os anos iniciais de sua trajetória.

Antes mesmo do estabelecimento da CIDH, foram vistas discordâncias sobre a necessidade de se criar mecanismos para tratar a temática dos direitos humanos. Resultado disso foi a concretização, somente dez anos após a constituição da OEA, da própria Comissão. Influenciados por um contexto em que se notava uma situação crítica na República Dominicana²⁰, os governos assentiram a favor da criação de um mecanismo que, a priori, fosse capaz unicamente de promover os direitos humanos na América.

O estímulo para o debate sobre a criação da CIDH sustentava-se na intenção de alguns governos de conceber instrumentos que pudessem supervisionar a situação dos direitos humanos na região, com o intuito de proporcionar a não repetição de contextos generalizados de violações aos direitos fundamentais e, por conseguinte, garantir a estabilidade e a paz no continente. Por outro lado, era muito latente a opinião de que o estabelecimento de um mecanismo para supervisionar os direitos humanos pudesse colocar em risco a doutrina de não-intervenção (LEBLANC, 1977).

Mesmo diante dessa divisão, os Estados resolveram solicitar ao Conselho Interamericano de Juristas a elaboração de uma convenção sobre os direitos humanos, bem como uma outra que previsse a criação de uma Corte voltada para a proteção desses direitos.

²⁰ A República Dominicana viveu sobre o comando de um regime militar de 1930 à 1962, liderado majoritariamente por Rafael Trujillo. Este período foi caracterizado por um regime opressor marcado por generalizadas violações de direitos humanos.

O resultado foi a elaboração da Resolução VIII, cuja primeira parte deliberava sobre a criação das convenções requisitadas, enquanto na segunda foi prevista, de forma não unânime²¹, a criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (LEBLANC, 1977).

Consoante a LeBlanc (1977), não só a criação da CIDH apresentou divergências entre os membros da OEA, a ampliação do mandato da instituição em favor da inclusão de funções relativas a proteção dos direitos humanos visualizou a mesma disputa entre os Estados. Assim, de um lado países argumentavam em favor da necessidade de ampliar a atuação do organismo – dentre eles El Salvador, Equador, Costa Rica e Venezuela. De outro, um grupo de países, liderado pelos Estados Unidos, defendiam que a expansão do escopo da Comissão poderia se configurar como uma ameaça ao princípio de não-intervenção. Apesar disso, durante a Segunda Conferência Especial Interamericana foi adotada a Resolução XXII que deu capacidade à CIDH para atuar na promoção e proteção dos direitos humanos.

Nesse sentido, a Comissão a partir de uma ação de autointerpretação de seu próprio mandato constitui o sistema de peticionamento individual, passando a receber queixas individuais de violações aos direitos humanos. Contudo, segundo Goldman (2009, p. 874), o processamento de petições nos primeiros anos de atuação foi um desafio que não se mostrou muito frutífero, haja vista a dificuldade de proceder com os casos frente a negativa dos Estados autoritários de cooperarem com a Comissão. O autor argumenta que ainda que esta problemática não tenha resultado na inoperabilidade deste instrumento, a CIDH optou por agir por meio de outros mecanismos.

De forma contrária ao que apresenta Goldman (2009), Medina (1990) e Garbin (2018) destacam a abertura da CIDH ao recebimento de petições mesmo em uma conjuntura caracterizada por governos autoritários na região. Este processo resultou no maior encaminhamento de denúncias de violações de direitos humanos, especialmente, através da atuação de ONGs e redes de *advocacy*. O recebimento e processamento de casos individuais, reforçou a demanda por relatórios sobre os países e, por conseguinte, foram atividades que atuaram de forma complementar uma a outra. Além do mais, ainda que o sistema de petições não tenha sido o principal mecanismo a operar na época, ele serviu para fortalecer, a partir da apresentação de casos individuais, o argumento das violações maciças de direitos humanos.

Em relação ao sistema de peticionamento, nota-se que mesmo dentro do âmbito da

²¹ De acordo com LeBlanc (1977) o resultado da votação em prol da criação da CIDH terminou em 15 votos a favor; 4 votos contrários sustentados por Brasil, República Dominicana, México e Uruguai; e 2 abstenções de Bolívia e Estados Unidos.

CIDH existiram disputas em relação ao tratamento de denúncias individuais sobre violações de direitos humanos. Em alguns casos houve a atuação de comissionados que representavam interesses de governos autoritários com a finalidade de barrar a investigação dessas denúncias. Esta situação pôde ser visualizado no caso do Brasil a partir de ações empreendidas pelo comissionado brasileiro Carlos Dunshee de Abranches, como expõe Bernardi (2017).

Independente dos problemas enfrentados em torno deste mecanismo durante as décadas de 1970 e 1980, foi possível observar no caso da investigação sobre o Chile a utilização do mecanismo de petições por meio da análise de casos que denunciavam violações de direitos perpetradas pelo governo de Pinochet, juntamente com a consecução de relatórios que avaliavam a conjuntura de forma mais holística. Ademais, o comportamento de comissionados com o intuito de processar, ou barrar, petições individuais também foi observado neste caso. Por essa razão, estes temas serão melhor abordados na parte 2.4 deste capítulo.

Um outro momento que contou com embates em torno da determinação do mandato da Comissão Interamericana transcorreu durante as discussões para a elaboração da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Conversas em torno da necessidade de se estabelecer uma convenção foram pautadas em diferentes momentos na trajetória da CIDH. Assim, ainda que em 1959 tenham sido elaborados rascunhos pelo Conselho Interamericano de Juristas e também pelos Estados chileno e uruguaio, foi somente em 1969 que a Convenção Americana foi de fato instituída.

A partir de sua experiência com os direitos humanos em seus dez anos de atuação, a CIDH apresentou um rascunho da Convenção na Conferência Interamericana Especializada sobre os Direitos Humanos ocorrida em San José (1969). A intenção da Comissão ao elaborar o documento foi a de criar um instrumento de proteção dos direitos fundamentais que previsse, de forma clara, os mecanismos de aplicação desses direitos²² (CIDH, 1973).

A despeito da não concordância entre os Estados-Membros sobre a amplitude que deveria ter a CADH, a Convenção foi adotada no final da sessão com a maioria dos votos²³.

²² A Convenção Americana além de prever os direitos que deveriam ser respeitados pelos Estados que ratificassem o tratado, reconheceu a existência de dois mecanismos capazes de lidar com essa temática no âmbito do Sistema Interamericano, sendo eles a CIDH e a Corte IDH.

²³ Compareceram na conferência 23 Estados-Membros, o resultado da reunião foi a adoção da Convenção Americana em uma votação que terminou com 18 membros a favor, uma abstenção feita pelo Peru e 4 Estados sendo contrários, foram eles Estados Unidos, Brasil, México e Argentina (LEBLANC, 1977).

Contudo, somente 12 Estados assinaram²⁴ o documento em 1969. Esta baixa aderência à CADH refletiu na ratificação do documento, cuja conquista das 11 adesões, para sua entrada em vigor, somente ocorreu em 1978²⁵. Muito da dificuldade enfrentada pela Convenção foi consequência do predomínio de regimes ditatoriais durante esse período, bem como em razão do retrospecto de violações de direitos humanos, em vários Estados do continente (LEBLANC, 1977; ANTKOWIAK; GONZA, 2017).

De forma semelhante, a aceitação da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos²⁶ também contou com a relutância de alguns Estados, uma vez que aqueles membros que aceitassem a jurisdição da Corte estariam sujeitos ao envio de seus casos à apreciação por parte do tribunal. Independente disso, a Comissão permaneceu com sua capacidade de se pronunciar sobre a situação dos direitos humanos em qualquer Estado-Membro da OEA, uma vez que a ela cabe a primeira etapa processual no sistema de petições.

Os desafios enfrentados pela Comissão Interamericana na sua trajetória de consolidação institucional não ocorreram apenas em torno de definições sobre seu mandato; as restrições orçamentárias foram mais um dos empecilhos a ser superado pela CIDH durante esse processo. Como argumenta Garbin (2017) o organismo sofreu com uma limitada receita devido ao baixo repasse de orçamento tanto por parte dos Estados, quanto por parte da própria OEA – padrão que somente se alterou em 1977²⁷. O baixo capital disposto pela CIDH repercutiu no desempenho de suas funções, mas não impediu o organismo de exercer suas atividades de promoção e proteção dos direitos humanos.

Em decorrência dos fatores apresentados, entende-se que a conjuntura política nos primeiros anos de atuação da CIDH se mostrava complexa para o fortalecimento institucional do órgão. Entretanto, a liderança de alguns membros da Comissão – os quais muitas vezes eram amparados por uma rede de ativismo latino-americana – foi fundamental em contribuir para que a CIDH conseguisse ampliar suas funções e mandato na região.

O caso do Chile é um exemplo de que a instituição pode ser impactada pela

²⁴ Os 12 Estados que assinaram a Convenção em 1969 foram: Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Uruguai e Venezuela (OEA, 2018).

²⁵ Os 11 primeiros Estados a ratificarem o documento foram: Costa Rica (1970), Colômbia (1973), Venezuela (1977), Honduras (1977), Haiti (1977), Equador (1977), República Dominicana (1978), Guatemala (1978), Panamá (1978), El Salvador (1978) e Peru (1978). Granada e Jamaica também ratificaram a Convenção em 1978, contudo, após a adesão mínima de 11 Membros (OEA, 2018).

²⁶ A CADH previu na criação da Corte IDH um mecanismo que tornava necessário o consentimento duplo do Estado, ou seja, além da ratificação do tratado, para que o tribunal pudesse se pronunciar sobre as violações de direitos humanos de um Estado-membro, era necessário que este aceitasse expressamente sua jurisdição.

²⁷ O capítulo 3 analisará o orçamento da CIDH de forma mais detalhada atentando-se ao período de 1973 à 1990.

mobilização de seus comissionados e funcionários. Isto porque eles têm capacidade de promover não apenas o processamento de denúncias no sistema de petições, como são capazes de elaborar estratégias para expor as violações de direitos humanos perpetradas pelos governos americanos.

É por compreender o processo de mobilização como multinível, ocorrendo fora da instituição, porém impactando-a ao apresentar demandas da sociedade civil; ao mesmo tempo em que transcorre no âmbito interno da CIDH, por meio da mobilização dos próprios comissionados que atuam a favor, ou não, da implementação de determinadas medidas e estratégias, que este trabalho argumenta sobre o papel relevante desempenhado pela mobilização interna no processo político que influenciou o desenvolvimento da CIDH.

Em vista do que foi dito, observa-se que a constituição da Comissão Interamericana se deu em um cenário em que havia o predomínio de regimes não democráticos no continente. Este contexto fez com que a relação entre a existência de governos autoritários e a ocorrência de violações aos direitos humanos se transformasse na principal preocupação a orientar as ações do organismo. Por conseguinte, a instituição entendia que a solução para a problemática das violações passava pelo exercício da democracia, cuja implementação seria capaz de gerar a efetivação dos direitos humanos.

Os primeiros anos de atuação da CIDH, durante a década de 1960, foram guiados para solucionar as instabilidades observadas na América Central. Assim, importantes missões foram direcionadas a Cuba, Haiti, República Dominicana, Honduras e El Salvador. Contudo, na década de 1970, com a proliferação das ditaduras militares no Cone Sul²⁸, a atenção da Comissão foi redirecionada e, nesse contexto, muito dos seus avanços são conquistados a partir da experiência do organismo no Chile, a qual modificou a forma de atuação da CIDH, como aponta Goldman:

Provavelmente uma das realizações mais importantes da Comissão durante esse difícil período de autoritarismo, foi a preparação e publicação de Informes sobre os países, os quais avaliaram as práticas de direitos humanos dos governos por toda a região, especialmente, nos países do Cone Sul. A respeito disso merece atenção, particularmente, os informes de 1974, 1976 e 1977 sobre o Chile, os de 1978 sobre o Paraguai e Uruguai e o Informe de 1980 sobre a Argentina²⁹ (GOLDMAN, 2009, p.

²⁸ Nos anos 1970 vários países da região da América do Sul já vivenciavam governos militares, como: Paraguai (1954), Brasil (1964), Bolívia (1964), Argentina (1966), Peru (1968), Equador (1972), Chile (1973) e Uruguai (1973).

²⁹ “Perhaps the Commission’s foremost achievement during this difficult period of authoritarian rule was its preparation and publication of country reports that evaluated the human rights practices of governments throughout the region, especially in Southern Cone countries. Particularly noteworthy in this regard were its 1974, 1976, and 1977 reports on Chile; its 1978 reports on Paraguay and Uruguay; and its 1980 report on Argentina”.

873, tradução nossa).

Nota-se que o desenvolvimento da CIDH na década de 1970 tem como origem a instabilidade política observada, principalmente, na região sul do continente. A consciência de que os direitos humanos estavam associados ao exercício da democracia, bem como ao contexto de disputas políticas torna-se mais latente e, conseqüentemente, mais atenção é direcionada em torno das ações empreendidas pelos governos militares. A atuação da Comissão neste período se contrapõe a suas ações iniciais na década de 1960, quando relacionada com os Estados centrais da América, momento em que suas atividades estavam mais focadas na mediação, pacificação e resolução de conflitos – como a questão da República Dominicana e o conflito entre El Salvador e Honduras.

Tom Farer, comissionado da Comissão Interamericana de Direitos Humanos durante os anos de 1976 e 1983, também observou a atuação da CIDH nos anos 1970 e o impacto que o caso chileno teve sobre ela e, segundo ele:

À medida que os golpes continuavam inexoravelmente a ocorrer, a agenda da Comissão até então exigente começou a inchar. Então, em 1973 ocorreu um tipo de golpe muito diferente – uma decapitação pública, rápida furiosamente violenta do governo eleito do Chile, um governo testando (de forma improvável, com certeza) as possibilidades de uma mudança democrática revolucionária em um país capitalista periférico. O acúmulo de casos na Comissão sofreu uma metástase rapidamente, crescendo em sete anos de mais ou menos cinquenta para mais de sete mil, sem final a vista³⁰ (FARER, 1997, p. 526-527, tradução nossa).

O que se observa é que o desenvolvimento institucional da Comissão Interamericana durante as décadas de 1970 e 1980 se relaciona fortemente com a atuação da CIDH nos Estados comandados por governos militares, tendo sido impulsionada pela ativa mobilização dos membros do órgão em torno das violações de direitos humanos no Chile. Desse modo, entende-se que a ampliação da missão da CIDH foi fortemente influenciada pela atuação da própria burocracia que transformou um mandato amplo em ações e concepções específicas passíveis de serem aplicadas na realidade. Esse entendimento não significa que esta pesquisa limita o entendimento do desenvolvimento institucional a partir da atuação burocrática de forma isolada. Como ressalta Hernandez (2015), ao fazer isso o processo político no qual outros atores interagem com o propósito de definir significados é desconsiderado.

³⁰ “As the coup crept inexorably forward, the Commission’s hitherto exiguous agenda began to swell. Then in September of 1973 came a very different sort of coup – a public, swift, furiously violent decapitation of Chile’s elected government, a government testing (improvidently, to be sure) the possibilities of democratic revolutionary change in a peripheral capitalist country. The Commission’s case load quickly metastasized, growing within seven years from about fifty to well over seven thousand with no end in sight”.

2.3 A INVESTIGAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO CHILE: A INFLUÊNCIA DOS COMISSIONADOS E O DESEMPENHO DA CIDH

Quando o golpe militar chileno ocorreu, em 11 de setembro de 1973, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tinha poucos anos de atuação, era um órgão praticamente desconhecido pelos Estados e pelas populações do continente e com pouquíssima experiência em lidar com situações críticas de direitos humanos. Até então, o desempenho da CIDH, ainda que bem sucedido, estava atrelado a mediações e soluções de conflitos dos menores Estados da região, os quais não demandavam da Comissão grandes manobras políticas para justificar a “intromissão” em um assunto considerado por muitos governos americanos de responsabilidade interna de cada país.

O Chile, tampouco, foi a primeira ditadura militar a ser instaurada no continente à época. Contudo, foi uma das que mais despertou um apelo tanto nacional como internacional em relação à grave situação dos direitos humanos existente no país. Neste sentido, a atuação de organizações não governamentais, assim como de outras entidades domésticas e internacionais foram extremamente relevantes em documentar o que estava acontecendo, tendo sido essenciais na mobilização transnacional, bem como no fornecimento de informações para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Em vista disso, o que pode ser percebido é que mesmo o regime militar chileno não tendo sido o pioneiro na região, foi o que melhor reuniu condições políticas favoráveis internas e externas à CIDH, de modo que a decisão para investigar a situação no Chile não foi somente tomada, como implementada. O resultado dessa determinação foi o acompanhamento pelo organismo da situação dos direitos humanos por todo o período militar, o que resultou em uma grande repercussão dos trabalhos realizados pela Comissão Interamericana e na projeção do organismo como promotor e protetor desses direitos.

No momento em que se deu o golpe de Estado em Santiago, a proteção dos direitos humanos no âmbito da CIDH consistia basicamente em três atividades: o sistema de peticionamento, a elaboração de informes anuais e de países e a consecução de visitas *in loco* – sendo que as duas últimas eram as estratégias mais utilizadas à época. Ambas tinham como finalidade evidenciar a situação dos direitos humanos no país e, caso o cenário se mostrasse

crítico, expor o Estado ao escrutínio da comunidade internacional, de modo a constrangê-lo e provocar o governo a modificar sua postura e atuação em relação aos direitos humanos.

Diante disso, apenas seis dias após Pinochet tomar o poder do governo chileno a Comissão Interamericana requisitou ao Estado a permissão para enviar o Secretário Executivo, Luis Reque, ao país em decorrência das várias denúncias relatando a calamitosa situação vislumbrada no Chile. Mesmo depois da ida do Secretário Executivo ao território chileno, denúncias sobre violações de direitos humanos continuaram surgindo de forma intensa, contrapondo-se às respostas do governo que negavam qualquer tipo de transgressão aos direitos fundamentais. Frente a essa realidade, a Comissão decidiu um ano após a visita de Luis Reque, realizar a primeira visita *in loco* ao país, considerada também a primeira observação *in situ* de todo o Cone Sul (DYKMANN, 2004).

A solicitação para a visita *in loco* foi aceita pelo governo do Chile e acabou ocorrendo em 1974, tornando-se uma experiência determinante para os trabalhos da CIDH e para o fortalecimento institucional do organismo. Até então, a CIDH tinha realizado seis observações *in situ* que ocorreram na República Dominicana (1961, 1963, 1965 e 1966), Estados Unidos (1963) e em El Salvador e Honduras (1969).

Frente ao contexto muito distinto dos outros países que tinham tido visitas da Comissão até aquele momento³¹, novas práticas em relação a esse mecanismo começaram a ser adotadas e deram tom às próximas visitas conduzidas pelos comissionados a outros regimes militares. Como pontua Dykmann (2004, p. 152) os desafios encontrados pela Comissão no Chile, ao desempenhar seu trabalho, fizeram com que a instituição criasse em 1974 novas regras para a condução de visitas *in loco*.

A comissão especial criada para efetuar a visita *in loco* ao Chile empreendeu no país diversas atividades com a finalidade de compreender e elucidar, da forma mais detalhada possível, a existência e a dimensão da crise que estava sendo denunciada. Nesse sentido, foram realizadas entrevistas com autoridades e representantes do Comitê Internacional da

³¹ As razões que motivaram as primeiras visitas realizadas pela Comissão aos países do continente foram distintas das causas que incentivaram as observações *in loco* da CIDH durante as décadas de 1970 e 1980, a começar pelo caso chileno. Durante este período, a Comissão teve a incumbência de realizar algumas visitas em países controlados por regimes ditatoriais e autoritários, em razão de situações generalizadas de suspensão das garantias individuais e de violações dos direitos humanos. Por outro lado, no caso das visitas realizadas em 1960, apenas as que ocorreram na República Dominicana decorreram de contexto de violência mais generalizada. Depois da queda do regime militar no país, com o assassinato de Trujillo em 1962, o Estado dominicano presenciou uma situação instável com a disputa entre movimentos revolucionários e o governo, motivando as visitas da Comissão. De forma diferente, a visita realizada nos Estados Unidos teve o intuito de se dirigir a um campo de refugiado cubano. Enquanto que a observação realizada simultaneamente em El Salvador e Honduras foi motivada pelo conflito entre esses dois países (DYKMANN, 2004).

Cruz Vermelha e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados; foram recebidos novos comunicados e informações de testemunhas de denúncias que estavam sendo analisadas pela CIDH, assim como declarações sobre a situação dos direitos humanos no país; foram também realizadas visitas a centros de detenção e condução de observações de julgamentos efetuados por cortes militares; e foram gerados estudos a respeito da atuação dos tribunais militares e ordinários, assim como estudos sobre legislações criadas pela Junta Militar, as quais poderiam afetar os direitos humanos (MEDINA, 1988, p. 265).

De posse das informações colhidas pelos comissionados, a CIDH constatou a existência de uma gravíssima situação no país, dando origem ao primeiro Informe sobre a situação dos direitos humanos no Chile. Este documento, diferente daqueles elaborados até então pelo organismo, foi considerado bastante detalhado e definido como “crítico” pelo governo dos Estados Unidos. Diante do minucioso trabalho realizado pela Comissão Interamericana, o informe ganhou tamanha repercussão que promoveu, ao redor do mundo, diversas mobilizações de ativistas de direitos humanos, organizações religiosas, organizações não governamentais, mas especialmente de grupos socialistas, interessados em denunciar as atrocidades perpetradas pelo regime de Pinochet (DYKMANN, 2004).

Mas na realidade, uma das maiores conquistas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi a repercussão que o Informe sobre o Chile teve dentro da própria estrutura da Organização dos Estados Americanos. Desde o ano de 1970 a Comissão elaborava informes anuais que eram apresentados à Assembleia Geral da Organização, que até meados da década respondia agradecendo à CIDH pelos serviços prestados, ao mesmo tempo que ignorava deliberadamente os documentos apresentados.

No entanto, o comentário do informe anual no VI Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral em 1976 foi um marco na história da CIDH, uma vez que foi o primeiro momento em que a discussão dos direitos humanos ganhou tamanha dimensão ao sair do âmbito exclusivo da CIDH e atingir um dos órgãos mais importante na estrutura da OEA, assim como o mais representativo – no sentido de contar com a participação de todos os Estados-Membros. Essa modificação de postura pode ser associada ao que estava ocorrendo no Chile desde setembro de 1973, como aponta Medina (1988):

[...] os informes sobre o Chile foram bem-sucedidos em quebrar a prática da Assembleia Geral da OEA de nunca debater os informes da Comissão nas suas reuniões. O caso chileno se constitui como um ponto de inflexão no

desenvolvimento do Sistema Interamericano de proteção dos direitos humanos³² (MEDINA, 1988, p. 261, tradução nossa).

Após o primeiro informe sobre o Chile, a Comissão continuou acompanhando a situação no país – algo inédito na história da CIDH. Desde o informe anual de 1973, no qual foi demonstrada a necessidade da ida do Secretário-Executivo ao país andino, todos os demais informes anuais até 1990 mencionaram alguma informação sobre a situação dos direitos humanos no Estado. Reflexo disso, foi a menção e análise da situação existente no Chile em todos os Informes Especiais³³, com exceção do relativo aos anos 1984-1985. O Chile foi o único Estado a ser ressaltado tantas vezes durante esse período, como aponta a tabela 1.

Tabela 1. Países analisados na seção de Informes Especiais dos Informes Anuais da CIDH de 1979 à 1990

Ano	Estados analisados nos informes especiais
1979-1980	Chile, Paraguai, Uruguai e El Salvador.
1980-1981	El Salvador, Jamaica, Chile, Haiti, Brasil e Paraguai.
1981-1982	Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, El Salvador, Haiti, Nicarágua, Paraguai e Uruguai.
1982-1983	Não consta.
1983-1984	Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Paraguai e Uruguai.
1984-1985	Cuba, El Salvador, Guatemala, Haiti, Nicarágua e Paraguai.
1985-1986	Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Paraguai e Suriname.
1986-1987	Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti, Nicarágua e Suriname.
1987-1988	Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Paraguai e Suriname.
1988-1989	Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Paraguai e Suriname.
1989-1990	Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Paraguai e Suriname.

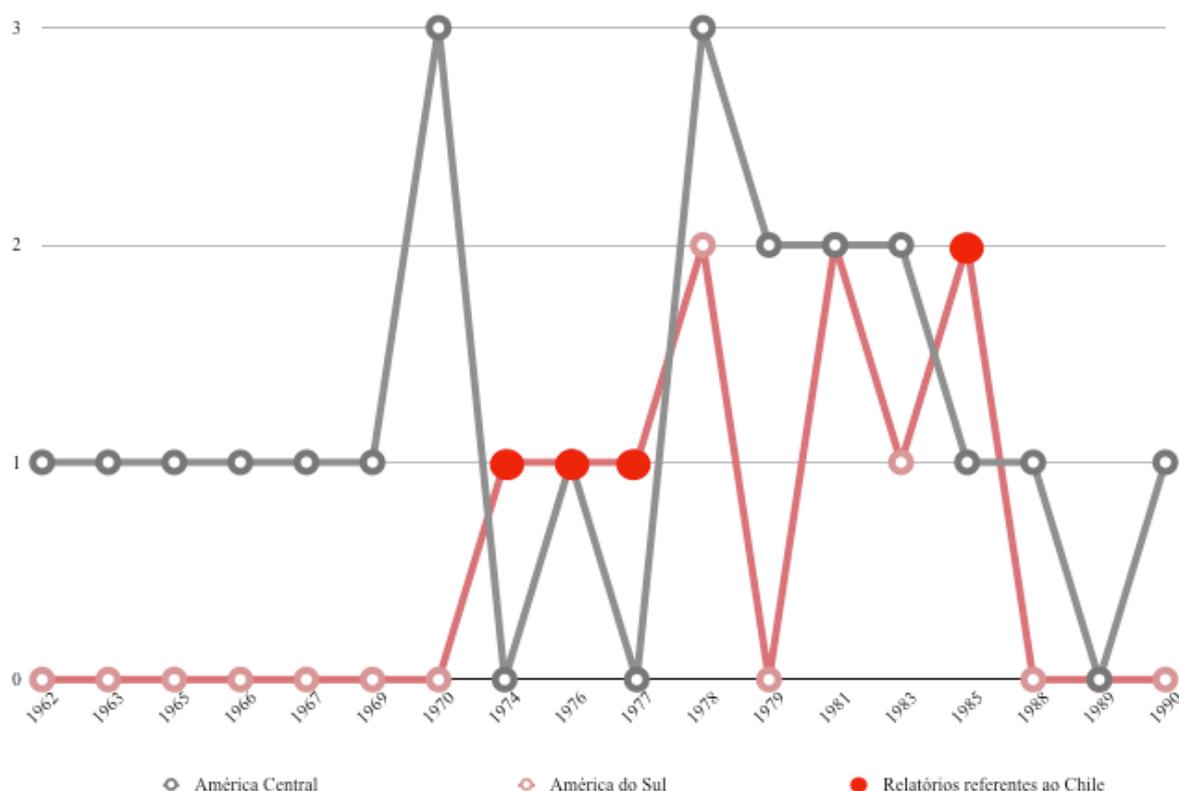
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2018.

³² [...] its reports on Chile succeeded in breaking the practice of the OAS General Assembly of never debating the Commission's reports during its meetings. The Chilean case thus constitutes a turning point in the development of the Inter-American system for the protection of human rights”.

³³ Em 1979 os informes anuais foram reestruturados e passaram a conter uma seção nomeada Informes Especiais, cuja função era acompanhar a situação dos direitos humanos em vários países. Ver: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anales.asp>

Além deste documento, um outro relatório preparado pela Comissão Interamericana que merece destaque, são os informes de países³⁴. Até a instauração da ditadura militar no Chile, a atenção da CIDH estava direcionada quase exclusivamente para a região da América Central. Todavia, a partir de 1973 a situação chilena começa a redirecionar o foco do organismo para a região sul do continente, sendo o único Estado da região a ganhar tamanha atenção no período, como mostra o gráfico abaixo³⁵.

Gráfico 1. Informes de países realizados pela CIDH de 1959 à 1990.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2018.

Como se observa, os mecanismos mais utilizados pela Comissão, à época, tinham sido mobilizados para proceder com a investigação sobre o Chile. O sistema de peticionamento, o

³⁴ Os informes de países têm como intenção descrever a situação dos direitos humanos nos Estados em que se observa a prática recorrente de violações a esses direitos.

³⁵ Durante o período de 1959 à 1990 foram elaborados informes sobre os determinados Estados: Cuba (1962, 1963, 1967, 1970, 1976, 1979 e 1983), República Dominicana (1965 e 1966), Haiti (1969, 1979, 1988 e 1990), El Salvador (1970 e 1978), Honduras (1970), Panamá (1978 e 1989), Nicarágua (1978, 1981 e 1983), Guatemala (1981, 1983 e 1985), Chile (1974, 1976, 1977 e 1985), Uruguai (1978), Paraguai (1978 e 1987), Argentina (1979), Bolívia (1981), Colômbia (1981) e Suriname (1983 e 1985). Para mais informações, ver: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pais.asp>

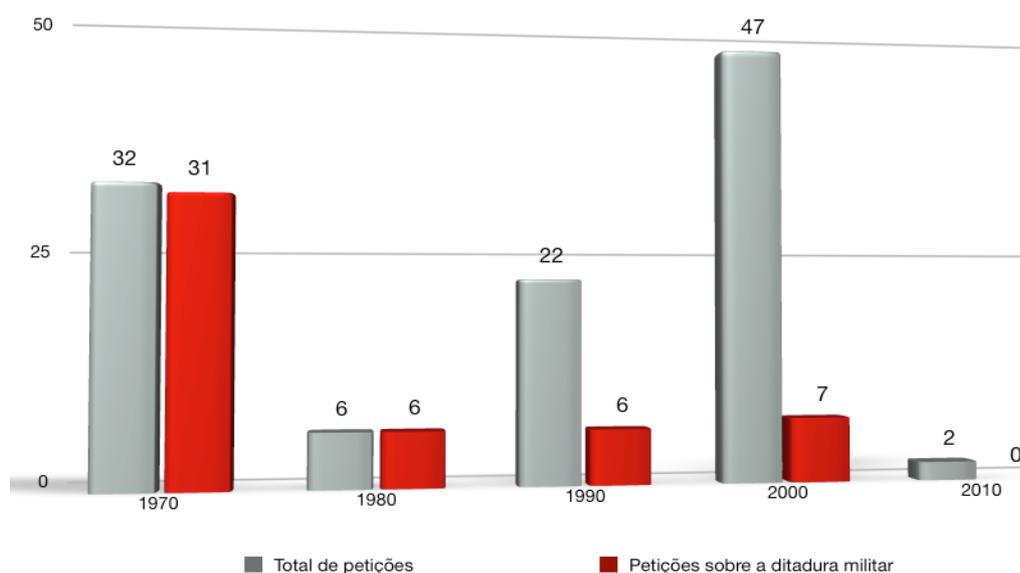
terceiro elemento das atividades de proteção, era visto como um processo muito demorado, haja vista que era um procedimento burocrático que em face de situações calamitosas demorava excessivamente para surtir efeito.

Apesar da CIDH compreender que o sistema de petições não era suficiente para entender a dimensão do caso chileno e que os informes tinham uma capacidade muito maior de refletir a situação no país, muitas petições individuais foram utilizadas pelo organismo para reforçar o argumento sobre a péssima situação dos direitos humanos no país. Inclusive, as denúncias serviram para reforçar a necessidade de analisar o caso chileno de forma mais geral, por meio da elaboração de informes.

Em vista disso, observa-se que durante sua visita *in loco* ao Chile, a Comissão recebeu 575 novas denúncias de violações de direitos humanos (DYKMANN, 2004, p. 196). De acordo com dados do Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (NUPEDH-IERIUFU), 37 petições foram enviadas e processadas pela CIDH³⁶ no período de 1973 à 1990, como mostra o gráfico abaixo. Estes dados demonstram que mesmo não havendo prioridade para o referido instrumento por parte da CIDH, o encaminhamento de denúncias individuais foi intenso. Isto demonstra a mobilização dos grupos da sociedade civil no acionamento deste mecanismo com o propósito de solucionar seus casos individuais.

³⁶ Casos enviados e processados são referentes às petições que foram enviadas ao Sistema Interamericana de Direitos Humanos e que receberam uma primeira análise por parte da Comissão, tendo sido admitidas, inadmitidas ou arquivadas. O número de petições consideradas analisadas pela CIDH se referem a todos os informes disponibilizados no sítio oficial da CIDH. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/admisibilidades.asp>

Gráfico 2. Petições enviadas ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos contra o Estado do Chile, separado por décadas



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de MAIA, M.; GARBIN, I. Base de Dados sobre o Sistema Interamericana de Direitos Humanos. NUPEDH-IERIRU, 2018.

A maioria destas petições foram encaminhadas de forma anônima à Comissão, em decorrência do contexto de repressão interna visualizada no Chile. Ainda que as petições não apresentem o nome do denunciante, de acordo com o Anuário da CIDH (1973) muitas petições foram enviadas durante o período por grupos religiosos ou ativistas, que uma vez exilados, atuaram no ativismo transnacional com o objetivo de denunciar as atrocidades que estavam ocorrendo no país. Neste ponto é possível perceber a importante relação que a mobilização internacional teve com a Comissão, uma vez que alguns membros da CIDH ao fazerem parte das redes de direitos humanos latino-americanas mantiveram contato e trocaram informações com exilados e ativistas que também eram membros desses arranjos.

Além do mais, atividades com o intuito de promover os direitos humanos e gerar uma maior conscientização da população também foram empreendidas no Chile durante os anos de 1973 à 1990. Duas delas foram especialmente citadas nos informes anuais da Comissão Interamericana, uma no ano de 1978 e outra no de 1989. O primeiro evento diz respeito a um seminário patrocinado pela CIDH juntamente com o apoio do Instituto de Estudos Internacionais da Universidade do Chile e o Instituto de Humanismo Histórico e Centro para os Direitos Humanos da Universidade de *Notre Dame* dos Estados Unidos, com a finalidade de discutir as relações internacionais e os direitos humanos (CIDH, 1979-a).

Por sua vez, o segundo evento tinha a intenção de comemorar os 30 anos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, situação que contou com a presença do então presidente da CIDH e do Secretário Executivo, assim como do presidente da Corte IDH, além de ter o apoio do Instituto de Estudos Internacionais da Universidade do Chile, da Sociedade Chilena de Direito Internacional e do Instituto Interamericano de Direitos Humanos (CIDH, 1989).

A grande repercussão internacional e o impacto negativo que a investigação conduzida pela CIDH teve na imagem do Chile geraram uma reação no país, o qual adotou estratégias para deslegitimar os trabalhos da Comissão e enfraquecer o organismo. Neste sentido, uma das táticas utilizadas pelo país foi o encaminhamento, em 1976, de uma proposta ao Comitê Preparatório da Assembleia Geral da OEA que tinha como objetivo alterar a agenda dos direitos humanos, solicitando a modificação tanto do Estatuto quanto do Regulamento do organismo. O documento também indicava a necessidade da Comissão desempenhar o seu trabalho de forma conjunta ao Estado, e não de forma autônoma (MEDINA, 1988, p. 278-280).

As ações de contenção empreendidas pelo Chile demonstraram o grande interesse e comprometimento do regime em minar a relevância e autonomia da CIDH, haja vista os transtornos gerados pela repercussão das atividades e pronunciamentos da Comissão sobre a péssima condição dos direitos humanos no Chile. Foi a primeira vez que um Estado-Membro da OEA solicitou que a Comissão tivesse suas ações e influência limitadas.

A medida que as estratégias de Pinochet foram sendo frustradas, a narrativa de Santiago foi se modificando. Desse modo, o regime, a princípio, defendia-se argumentando que existia uma perseguição internacional contra o país e que esta era parte de um plano comunista para derrubar o governo chileno. Ao não surtir efeito, o governo de Pinochet passou a justificar suas ações argumentando que as atitudes tomadas tinham sido necessárias frente ao caos generalizado existente no país, em decorrências das práticas governamentais anteriores a 1973. Por fim, o governo também usou a justificativa de combate ao terrorismo, tentando utilizar tal narrativa como uma razão legítima para a situação degradante dos direitos humanos no país.

Como essas práticas não foram suficientes para deslegitimar a Comissão ou boicotar suas investigação, o Chile se negou a manter comunicações com a Comissão Interamericana,

de modo que o país passou a responder somente ao Secretário-Geral da OEA, à época Alejandro Orfila³⁷.

Neste sentido, observa-se que o caso do Chile não foi apenas uma investigação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos que não resultou em nenhuma consequência para o tratamento dos direitos humanos na região. De forma contrária, ele foi o caso que conseguiu elevar a Comissão Interamericana ao posto de ator relevante, no que diz respeito a essa temática, ao levar publicidade e atrair as atenções regionais e internacionais a condição desses direitos nos países governados por regimes militares, tomando o Chile como o exemplo.

Além do mais, novas práticas e métodos de ação começaram a ser implementados e testados com o Chile, os quais foram utilizados em outros contextos semelhantes como uma estratégia da Comissão para implementar de forma mais eficiente os seus trabalhos. De forma semelhante, as técnicas adotadas pelo governo chileno também se tornaram uma referência aos demais regimes ditatoriais do que fazer, ou não, para evitar que acontecessem com eles o que ocorreu com o Chile.

Diante dessa conjuntura é possível vislumbrar o crescimento da representatividade e legitimidade da Comissão a partir do caso chileno. Um dos indicadores da ascensão da instituição como ator relevante, bem como da agenda dos direitos humanos dentro da Organização dos Estados Americanos pode ser percebido mediante análise da atenção concedida pelos Estados-Membros as ações e pronunciamentos da CIDH. A princípio, a reação dos Estados a esse tema era considerá-lo como um assunto diplomático, uma questão meramente decorativa. Com o início dos trabalhos de mediação e pacificação dos conflitos na América Central, a Comissão ganhou mais influência e renome na região. Não obstante, os informes elaborados foram deixados de lado sem que houvesse nenhuma discussão sobre o assunto.

Entretanto, no ano de 1973, a Comissão ganhou mais credibilidade no âmbito da OEA. A partir deste momento a CIDH começa a ser considerada um órgão controverso, ao passo em que suas opiniões não são mais ignoradas, e sim ouvidas, pelos Estados-Membros e também por outros órgão da instituição. Como consequência, em 1976 o acordo extraoficial de que os

³⁷ O argentino Alejandro Orfila foi eleito Secretário-Geral da OEA em 1975, sucedendo o equatoriano Galo Plazo. Orfila era formado em direito e ciência política e exerceu funções diplomáticas até a sua eleição ao cargo mais alto da OEA, a qual foi possível devido a sua ampla rede de contatos em Washington. Apesar de ter sido eleito com uma margem apertada, Orfila comandou a organização até 1984 (IO BIO, 2018).

informes anuais não seriam discutidos na Assembleia Geral foi rompido e após este ano se tornou uma prática recorrente nas sessões da Organização dos Estados Americanos.

Segundo Ensalaco (2000), a Comissão conseguiu fazer no Chile o que outros organismos não conseguiram, ou não tiveram a intenção de, fazer até aquele momento. Entidades internacionais preocupadas com a situação dos direitos humanos no país, como a Anistia Internacional e a Comissão Internacional de Juristas, já tinham se esforçado para ter acesso a informações e a lugares críticos no país, contudo, foram impedidas de executar seus trabalhos. Sobre isso, Ensalaco afirma:

A autoridade da CIDH como um órgão da OEA lhe deu acesso a informações e lugares que as delegações da Anistia Internacional e da Comissão Internacional de Juristas no Chile simplesmente não conseguiram obter em novembro de 1973 e abril de 1974, respectivamente. [...] A missão da CIDH, contudo, foi bem sucedida em visitar prisões e outros lugares de detenção, em entrevistar centenas de chilenos de diferentes estratos sociais, em examinar documentos jurídicos, em observar Conselhos de Guerra e em percorrer amplamente o país³⁸ (ENSALACO, 2000, p. 113, tradução nossa).

A atuação da CIDH e a, posterior, emissão do informe público em 1974 – expondo as péssimas condições dos direitos humanos no país – teve tamanha repercussão na comunidade internacional que impactou os trabalhos de outros atores, dentre eles a Organização das Nações Unidas, cujo envolvimento com o tema vinha sendo postergado até então. Segundo Dykmann (2004), como consequência das ações empreendidas pelo órgão interamericano, a ONU – através do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – decidiu enviar em 1978 um grupo de trabalho ao Chile.

A Comissão após suas experiências com a investigação sobre o Chile se tornou um órgão institucionalmente mais forte, uma vez que seus mecanismos, antes com uma dimensão mais restrita, se tornaram mais elaborados³⁹. Além disso, a instituição conquistou maior reconhecimento internacional, tanto por parte de outras organizações internacionais como por organizações não governamentais e privadas, que passaram a confiar na CIDH e a vê-la como um ambiente legítimo e propício para ecoar suas demandas.

³⁸ “The IACHR's authority as an organ of the OAS gave it access to information and sites that the Amnesty International and the International Commission of Jurists delegations to Chile, in November 1973 and April 1974 respectively, simply could not obtain. [...] The IACHR mission, however, succeeded in visiting jails and other detention sites, interviewed hundreds of Chileans from all walks of life, examined judicial files, observed war councils, and traveled widely in the country”.

³⁹ Como exemplo pode-se citar o mecanismo das visitas *in loco*, o qual após a experiência no Chile em 1974 ganhou novas regras e delimitações. Um outro padrão instaurado após 1973 pode ser visualizado nas discussões dos informes produzidos pela instituição durante as sessões da Assembleia Geral da OEA.

O organismo também adquiriu conhecimento e expertise para lidar com a temática dos direitos humanos, especialmente diante de contextos que evidenciavam a relação entre a ausência de governos democráticos e situações graves de violações aos direitos humanos. Sendo assim, para melhor compreender os fatores que propiciaram a atuação da Comissão no caso chileno, a próxima parte deste capítulo tem a intenção de detalhar alguns arranjos internos aos organismo, bem como disputas políticas ocorridas no âmbito da CIDH.

2.4 OS CONCERTOS POLÍTICOS DENTRO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

São diversos os fatores capazes de afetar o contexto social e influenciar as decisões políticas das instituições, sejam elas estatais ou não. Em relação ao evento específico sobre a investigação chilena, foram destacados quatro elementos considerados indispensáveis – ainda que não únicos – para se entender a conjuntura que propiciou a tomada de decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Nesse primeiro momento, a finalidade é discutir os arranjos internos que possibilitaram a atuação da CIDH em relação ao Chile, por um lado os obstáculos que impediram o trabalho da CIDH de investigar violações de direitos humanos em determinados Estados e, por outro o papel de liderança exercida por alguns membros da CIDH, que ao serem apoiados pela mobilização transnacional em torno do caso do Chile, aproveitaram a oportunidade política para fortalecer o mandato da CIDH na região e projetar o organismo como um ator relevante e acreditado em matéria de direitos humanos.

2.4.1 A não investigação de países considerados estratégicos para a OEA

O continente americano é uma faixa territorial composta por trinta e cinco Estados soberanos, os quais possuem diferentes níveis de representatividade política e, por conseguinte, de relevância estratégica, devido às suas características territoriais, populacionais, políticas, sociais e econômicas.

Em vista disso, mesmo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tendo autoridade e legitimidade para se pronunciar, investigar e empreender ações em relação a

qualquer país pertencente ao continente, os constrangimentos que afetam o organismo não são os mesmos a depender da importância estratégica do país investigado. Por essa razão, considerações a respeito de que situações investigar são cuidadosamente consideradas, com o propósito de manter a autoridade, a efetividade e a reputação da Comissão.

Durante os primeiros anos de atuação da Comissão Interamericana pôde ser visto na região da América Latina o espraiamento de regimes autoritários tanto civis quanto militares. No princípio, a Comissão se concentrou em temáticas relativas aos conflitos na América Central, atuando em relação a países menores e menos estratégicos para a OEA, de forma que as decisões e atividades empreendidas pela entidade não eram contestadas.

À medida que os regimes autoritários se proliferavam e se fortaleciam por toda a região, a CIDH se viu em meio a um contexto difícil de ignorar em consequência do rastro de violações de direitos humanos deixadas por esses governos. Não obstante, ao ter grandes países adentrando na lista de fomentadores de situações generalizadas de violações aos direitos humanos, a Comissão se viu diante de um empecilho ao se deparar com um acordo informal – existente dentro da CIDH – que “recomendava” fortemente a não investigação de Estados considerados politicamente mais importantes e estratégicos do continente, dentre eles o Brasil e o México⁴⁰.

Durante os anos iniciais da Comissão, o México desempenhou um importante papel em defesa da CIDH, ao mesmo tempo que não recebeu muito atenção do organismo mesmo quando violações de direitos humanos perpetradas pelo governo mexicano foram denunciadas ao órgão. Devido à sua dimensão e importância política para a estabilidade, em especial, da região central da América, o país era visto como importante para os interesses estadunidenses e, portanto, passava despercebido dentro da CIDH (DYKMANN, 2004). Ademais, durante os anos de 1970 e 1989 houve a atuação do comissionado mexicano Gabino Fraga, cujo comprometimento foi direcionada a favor de seu governo. Em relação ao México, Dykmann (2004) aponta que:

O México tradicionalmente defendeu os direitos humanos internacionalmente, enquanto deixava de lado sua própria situação doméstica. De acordo com um antigo comissionado, endereçar violações de direitos humanos no México era praticamente proibido. [...] Por outro lado, o México deu suporte a Comissão em sua fase mais famosa, de 1976 à 1981. Isto pode parecer contraditório porque o México vem sendo conhecido como um grande defensor da soberania nacional, mas realmente ajudou

⁴⁰ De acordo com Dykmann (2004, p. 150), a partir de entrevistas realizadas com alguns comissionados daquele período, a CIDH tinha um acordo de não investigação de países como Brasil e México, em decorrência da importância que esses países possuíam para a política externa dos Estados Unidos e também para a estabilidade da região.

de forma decisiva quando o México em si não era o foco⁴¹ (DYKMANN, 2004, p. 161, tradução nossa).

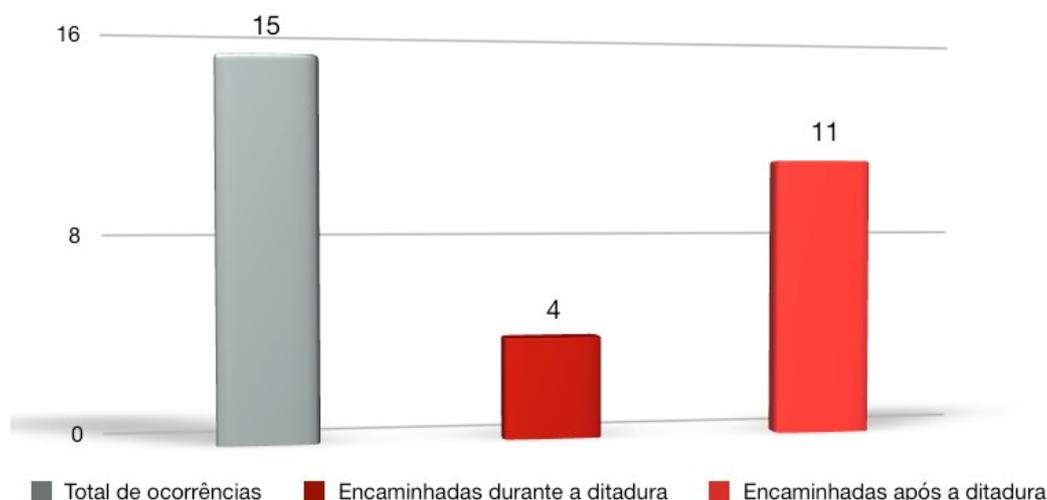
Por sua vez, na região sul do continente, o Brasil foi um dos primeiros Estados a presenciar um golpe militar, ocorrido no ano de 1964. De forma similar às razões que levaram a CIDH a negligenciar o México, a situação dos direitos humanos no Brasil foi marginalizada pela Comissão, haja vista que além do país estar em uma posição estratégica, ele também era fundamental para os interesses dos Estados Unidos em meio a um contexto de Guerra Fria e luta contra o comunismo, como ressalta Bernardi (2017).

Ainda assim, segundo Dykmann (2004), mesmo com a existência de um “acordo extraoficial” para bloquear a análise dos casos mexicanos e brasileiros, no começo dos anos 1970, a CIDH tentou promover o caso brasileiro na agenda da organização, mas falhou por conta de decisões políticas internas, as quais aliás foram influenciadas pelo comissionado brasileiro indicado diretamente pelo regime militar, Carlos Dunshee de Abranches.

A recusa de investigar o contexto brasileiro repercutiu sobre as denúncias de violações de direitos humanos encaminhadas contra o país. De acordo com Santos (2007, p. 37), durante os anos de 1969 e 1970 foram recebidas pela Comissão Interamericana 40 petições contra o Estado brasileiro, fazendo com que o país fosse para o segundo lugar na lista dos governos mais denunciados – se o período é estendido até o ano de 1973, o número de petições sobe para no mínimo 77. Independentemente disto, o caminho escolhido pela Comissão frente a este problema foi ignorar o que estava ocorrendo no Brasil. Sendo assim, a maioria das petições encaminhadas durante a ditadura militar nem sequer foram consideradas, como mostra o gráfico abaixo.

⁴¹ “Mexico traditionally defended human rights internationally, while leaving out its own domestic situation. [...] On the other hand, Mexico supported the Commission during its famous phase from 1976-1981. This may seem contradictory, because Mexico has been known as the strongest defender of national sovereignty, but it actually helped decisively if Mexico itself was not concerned”.

Gráfico 3. Denúncias encaminhadas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura militar brasileira



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de MAIA, M.; GARBIN, I. Base de Dados sobre o Sistema Interamericana de Direitos Humanos. NUPEDH-IERIRU, 2018.

Além de desprezar as denúncias efetuadas contra o Estado brasileiro, a CIDH também ignorou quase completamente o Brasil nas suas outras atividades. Por conseguinte, não foi realizado nenhum informe específico sobre o país no período, nos informes anuais o Brasil praticamente não foi mencionado⁴² e não houve nenhuma visita *in loco* ao país, tendo a primeira acontecido apenas no ano de 1995. Conforme Santos (2007), a CIDH se dirigiu ao Brasil apenas em duas situações durante os anos da ditadura militar, nos anos de 1972 e de 1985.

Não obstante, diante de um contexto de proliferação de ditaduras militares na América do Sul, a Comissão se viu compelida a reorientar seu foco para a região⁴³. Devido à importância do Brasil para os Estados Unidos, o governo estadunidense adotou a política de não intervenção no regime brasileiro, a qual foi refletida nas ações da CIDH (DYKMANN, 2004; SCHOULTZ, 1981; WOOD, 1979). Por conseguinte, a atitude de ignorar os

⁴² Em 1974 durante o Período de Sessão da Assembleia Geral a Comissão Interamericana tentou liberar um Informe Especial sobre o Brasil, mas não obteve sucesso.

⁴³ A partir desse momento a Comissão começa a ficar mais atenta ao quadro dos direitos humanos nos países controlados por regimes militares. Isto incluiu a manutenção de um diálogo constante com estes governos, em que alguns concederam, de forma voluntária, informações sobre os direitos humanos em seu país. Estas informações foram incluídas na parte “evolução da situação dos direitos humanos no continente” dos informes anuais da CIDH. Além do mais, após a visita *in loco* da Comissão ao Chile e da publicação do informe sobre o país, ambos em 1974, o órgão adotou de forma mais constante essas práticas nos demais países sul-americanos no decorrer das décadas de 1970 e 1980.

acontecimentos no Brasil contribuiu para que o organismo direcionasse seus esforços aos demais países sul-americanos.

Como aponta Kelly (2014), independente do governo brasileiro não ter sido publicamente responsabilizado pelas violações de direitos humanos cometidas no país, o movimento, ainda bastante incipiente, realizado pelas redes de direitos humanos ao denunciar as violações de direitos humanos que estavam ocorrendo no Brasil jogou luz ao cenário crítico dos direitos fundamentais visualizado nos regimes autoritários da América do Sul. Além do mais, o Brasil apresentou uma oportunidade para que ativistas conseguissem se aproximar da CIDH e também de seus membros⁴⁴.

Entretanto, a mobilização dos direitos humanos realizada nas décadas de 1960 e 1970 em torno do caso brasileiro teve uma dimensão restrita, ainda que tenha servido para apresentar táticas que posteriormente foram utilizadas e melhoradas por outros ativistas. De forma contrária, nos anos 1970 a mobilização que surgiu como resposta ao golpe militar ocorrido em Santiago tomou proporções gigantescas. Este acontecimento decorreu muito em razão da emergência das redes de solidariedade que foram criadas em todo o mundo – através especialmente da atuação de exilados chilenos – com o propósito de denunciar as violações praticadas pelo governo de Pinochet e pressionar pela modificação da situação dos direitos humanos no país.

Para Ropp e Sikkink (1999) o que se viu no Chile – e também na África do Sul – demarcou o crescimento das redes de ativismo transnacionais e, por conseguinte, o surgimento de políticas externas de direitos humanos. De acordo com eles, a difusão da normativa internacional de direitos humanos depende da atuação dos atores domésticos e transnacionais que administram a ligação com regimes internacionais, de forma a alertar a opinião pública e constranger os Estados violadores de direitos humanos.

Como pôde ser visto, não só a reorientação do foco da CIDH para outros países do continente influenciou a Comissão a investigar outros Estados, como a mobilização ocorrida fora da CIDH influenciou o desenvolvimento de seus trabalhos. No momento em que o ativismo transnacional em torno do caso chileno foi crescendo, membros da CIDH tiveram grande contato com a mobilização, uma vez que alguns deles faziam parte da redes de direitos

⁴⁴ Como aponta Kelly (2014, p. 101), no ano de 1970 cinco ativistas foram até o escritório da Comissão, em Washington, levando um dossiê que relatava casos de tortura e repressão cometidas pelo governo brasileiro. Os ativistas foram recebidos pelo Secretário-Executivo Luis Reque e também pelo diretor administrativo da CIDH, Charles Moyer. Diante deste fato, os membros da CIDH ficaram satisfeitos com o fato de ativistas terem “descoberto” a Comissão ao levar até a instituição suas demandas.

humanos. Nesse sentido, a liderança desses membros no âmbito da Comissão Interamericana foi fundamental em realçar a situação existente no Chile e fomentar a investigação sobre a situação visualizada no país, como será visto na próxima subseção.

2.4.2 A atuação da ala progressista da Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Os indivíduos são um dos vetores de mudanças das instituições, uma vez que são responsáveis pela interpretação da conjuntura interna e externa do organismo, influenciando na definição do momento de agir, nas ações a serem empreendidas e em como proceder diante de circunstâncias específicas. Assim, os indivíduos uma vez empossados do cargo de uma organização têm a função de servi-la e representar seus interesses de forma íntegra. Por outro lado, ao indicar pessoas para servirem determinadas funções, os Estados estão refletindo seus interesses sobre como esperam que as instituições se comportem.

As candidaturas para os cargos de comissionados da Comissão Interamericana refletiam considerações estratégicas, principalmente em face a um cenário de intensas violações de direitos humanos cometidas pelos regimes autoritários em um contexto de combate ao comunismo. Como afirma o ex-comissionado César Sepúlveda, a prática de *lobby* para promover nomes de interesse dos Estados era uma ação comum, uma vez que as pessoas que possuíam o suporte dos Estados compartilhavam com eles os mesmos posicionamentos (DYKMANN, 2004, p. 76).

Ademais, um outro fator que contribuía para a intrínseca relação entre governo e o candidato apresentado para compor o cargo era o fato de até a reforma do Estatuto da CIDH, em 1979, os comissionados poderem exercer juntamente com suas funções na CIDH outros cargos em seu país de origem, o que poderia claramente influenciar na integridade de seus trabalhos no âmbito da CIDH.

Ao conceber o grande interesse dos Estados na nomeação dos candidatos, bem como a importância dessas pessoas para o avanço, ou recuo, das ações da CIDH, torna-se imprescindível analisar o quadro de funcionários que compuseram a Comissão e a Secretaria durante o período e também a influência dos funcionários e comissionados no processo de tomada de decisão do organismo.

Já foi visto que os trabalhos da Comissão Interamericana eram divididas em duas

frentes, de forma que a Secretaria exercia as funções mais técnica, relacionadas aos trabalhos rotineiros que possibilitavam o andamento do organismo. Enquanto que a Comissão ficava com as atividades mais orientadas com a promoção e proteção dos direitos humanos, bem como com o ofício mais político de tomada de decisão.

Em razão do caráter mais político da Comissão, poder-se-ia entender que os funcionários técnicos da Secretaria tinham uma menor relevância para a instituição. Desse modo, os Estados utilizavam esses cargos de forma estratégica, conforme recomendavam à Secretaria Geral pessoas inadequadas e ineficazes aos cargos, com o propósito de enfraquecer os trabalhos da Comissão. Reflexo disso, no princípio eram efetivadas pessoas que não tinham conhecimento algum sobre os direitos humanos e menos ainda comprometimento com a área (DYKMANN, 2004).

Ao passo que os trabalhos e atuação da Comissão foram se consolidando, o Secretário-Executivo da CIDH, assim como os comissionados começaram a argumentar sobre a necessidade de se ter na Secretaria pessoas mais adequadas às funções requisitadas, haja vista que tais postos além de afetarem a imparcialidade do organismo, poderiam também impor obstáculos ao andamento dos trabalhos do órgão.

Em vista da importante função de manter o maquinário da CIDH operante, a Secretaria era um âmbito estratégico. Diante disso, a figura do Secretário-Executivo era de extrema importância, na medida em que ele era responsável por dar o tom e guiar as ações da Comissão Interamericana em direção a um organismo mais forte e autônomo. Incumbido de orientar as atividades da Secretaria e implementar as decisões da Comissão e do presidente da CIDH, este cargo refletia altos níveis de considerações políticas, haja vista a repercussão que as conclusões emitidas pelo organismo poderiam ter nos Estados.

A tabela 2 apresenta os Secretários-Executivos que atuaram na CIDH desde 1960 até o ano de 1990. O intuito é fornecer informações sobre o período que estiveram no cargo, nacionalidade, formação/profissão e o contexto do país de origem no período em que adentraram na Comissão. Apesar dos quatro Secretários terem presenciado, durante seu mandato, a investigação a respeito do Chile, foram apenas dois deles que desempenharam um papel de liderança ativa nesse processo – Luis Reque e Edmundo Vargas Carreño.

Tabela 2. Secretários-Executivos da Comissão Interamericana da Direitos Humanos durante as décadas de 1970 à 1990

Nome	Período	Nacionalidade	Formação/Profissão	Contexto do país de origem
Luis Reque	1960-1976	Bolívia	Advogado	Até 1964 governo civil
Emilio Castañon Pasquel	1976	Peru	Advogado, economista e professor	Ditadura Militar
Charles D. Moyer	1977	Estados Unidos	Advogado	Governo Civil
Edmundo Vargas Carreño	1977-1990	Chile	Advogado, professor, assessor jurídico e diretor da Academia diplomática	Ditadura Militar

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2018.

As informações da tabela apresentam alguns detalhes interessantes a respeito das pessoas que atuaram a frente da Secretaria. Todas elas apresentavam um perfil profissional semelhante – todos com expertise jurídica – e eram originárias, sobretudo, da América do Sul. A respeito disso é importante ressaltar que cabia ao Secretário-Geral da OEA, após consulta aos comissionados, a nomeação de uma pessoa para o posto mais alto da Secretaria. Nesse sentido, os nomes que chegavam até o Secretário da OEA não necessariamente eram indicados pelos governos de onde essas pessoas eram procedentes. Observa-se que a indicação feita pelo Secretário-Geral refletia uma escolha, predominantemente, política.

Durante o período analisado, tanto o peruano Emilio Castañon Pasquel, quanto o cidadão estadunidense Charles Moyer ocuparam interinamente o cargo de Secretário-Executivo, após Luis Reque tê-lo deixado. Conforme Dykmann (2004) argumenta, a saída de Pasquel se deu em razão de sua inabilidade em exercer as funções requisitadas pelo posto⁴⁵. A seu turno, Moyer, apesar de ter servido bem as funções solicitadas, era inadequado ao cargo em razão de sua nacionalidade estadunidense. Este fato poderia prejudicar a relação da CIDH com os países da América Latina, uma vez que os Estados latino-americanos ficariam

⁴⁵ De acordo com o autor, alguns comissionados relataram que Pasquel tinha muita dificuldade de exercer o cargo, visto que não se comprometia de fato com o exercício das suas funções e com as necessidades da CIDH. Eles ressaltaram que como consequência de seu perfil, Pasquel se negava a enfrentar outros órgãos importantes da OEA como fazia o último Secretário. Em decorrência desses fatores, os membros da Comissão solicitaram ao Secretário-Geral a substituição de Pasquel argumentando que “seu estilo tradicional não combinava com as necessidades dos membros da Comissão” (DYKMANN, 2004, p. 99). Como consequência, o Secretário-Geral Orfila acatou o pedido e substituiu Pasquel apenas alguns meses após sua entrada no cargo.

insatisfeitos em ter na função mais alta da CIDH um indivíduo oriundo dos Estados Unidos, cuja atuação poderia favorecer os interesses do Estado norte-americano.

Os Secretários que cumpriram seu mandato completo foram Luis Reque e Edmundo Vargas Carreño, tendo sido também os grandes responsáveis por instigar a CIDH a adotar uma posição mais firme em torno da situação dos direitos humanos vista no Chile. Luis Reque ocupou o cargo de Secretário-Executivo da Comissão durante os anos de 1960 à 1976, tendo sido nomeado pelo então Secretário-Geral José Antônio Mora.

Luis Reque – oriundo de um país governado à época por um governo civil – foi o primeiro membro da CIDH a dar um passo em direção ao início das investigação sobre a situação dos direitos humanos no Chile, no mesmo ano em que ocorreu o golpe militar. O Secretário-Executivo viajou ao país apenas seis dias após a instauração da Junta militar em Santiago, a fim de observar de perto o desenrolar dos fatos. Apesar de ter sido uma figura extremamente importante para a Comissão Interamericana, Luis Reque renunciou ao cargo de Secretário-Executivo, por razões não muito claras. Algumas entrevistas sugerem que ele foi pressionado e ameaçado pelo governo chileno, o que culminou em sua renúncia, enquanto outros rumores argumentam que ele resignou devido a questões internas na CIDH ⁴⁶ (DYKMANN, 2004, p. 206).

Logo após um breve período de Secretários-Executivos interinos, em 1977 Edmundo Vargas Carreño foi nomeado ao cargo, através da indicação de um dos comissionado mais importantes da Comissão à época, Andrés Aguilar⁴⁷. Sua nomeação foi controversa, uma vez que ele era um cidadão chileno que tinha sido exilado em razão de ser oposição ao governo de Pinochet. Ainda assim, o Secretário-Geral da OEA Alejandro Orfila – uma figura

⁴⁶ Foram vários os enfrentamentos entre Luis Reque e o governo de Santiago após o Secretário ter iniciado as investigações sobre o Chile. Uma delas ocorreu em 1974 devido ao fato do informe da situação dos direitos humanos sobre o Chile ter sido enviado a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, por Luis Reque. Nesta ocasião, a delegação chilena na OEA contestou a capacidade de Reque de ocupar o cargo de Secretário-Executivo e solicitou ao Secretariado Geral da Organização uma investigação sobre Reque. Apesar dos membros da CIDH terem apoiado Reque, foi designado pela OEA um comitê investigativo para averiguar a situação denunciada. Em meio a pressão do processo de averiguação e acusações sobre o comportamento inapropriado do Secretário com uma advogada da Secretaria da CIDH, classificadas por Reque como falsas, ele decidiu resignar ao cargo em 1976. Ação que foi vista pelo governo chileno como uma vitória (DYKMANN, 2004, p. 202-207).

⁴⁷ Quando ocorreu o golpe de Estado no Chile, Carreño decidiu se exilar na Venezuela, lugar onde se estabeleceu. Carreño era uma pessoa bem relacionada, de modo que conhecia muitas pessoas ligadas à rede democrata-cristã, através da qual conseguiu sua inserção na Venezuela e por meio da qual conheceu o comissionado Aguilar. Andrés Aguilar foi responsável por indicar o nome de Carreño ao Secretário-Geral Orfila que decidiu recomendá-lo para compor o cargo de Secretário-Executivo da CIDH. Em consulta com os membros da Comissão, Carreño foi aceito por unanimidade dos votos, como aponta Dykmann (2004, p. 101).

polêmica, ora associado aos regimes militares, ora considerado um aliado da CIDH – confirmou sua nomeação ao posto (DYKMANN, 2004).

A indicação de Vargas Carreño fortaleceu os trabalhos da CIDH, haja vista seu amplo apoio a um conjunto de comissionados que tinha grande comprometimento com a causa dos direitos humanos. Carreño incentivou e apoiou estes comissionados, favorecendo uma atuação mais intensa da CIDH durante meados da década de 1970 e início da de 1980. O estudo de Dykmann traz entrevistas com membros da CIDH sobre a atuação de Carreño que merecem atenção:

Farer descreveu Vargas como altamente capaz e inteligente e uma personalidade capaz de fazer a necessária distinção entre fatos importantes e não importantes [...]. David Padilla, quem trabalhou próximo a Vargas por vários anos, reconhece o papel importante desempenhado pelo chileno em inúmero momentos chaves. Farer o via como o “oitavo membro” da Comissão e outro ex-advogado da CIDH descreveu a chegada de Vargas como “um advento de um novo dia”⁴⁸ (DYKMANN, 2004, p. 101, tradução nossa).

Edmundo Vargas Carreño, devido a sua trajetória pessoal, era mais que sensível às violações de direitos humanos da ditadura chilena, era também vítima dela. Ademais, Carreño era uma pessoa com amplos contatos, haja vista sua participação em movimentos contrários ao governo militar. Tinha uma relação próxima com organizações não governamentais de direitos humanos, instituições acadêmicas e organizações internacionais, ademais de fazer parte da rede democrata-cristã existente na América Latina – a qual o comissionado Andrés Aguilar também era membro. Entretanto, seu grande comprometimento e interesse na Comissão Interamericana permaneceu até o referendo ocorrido no Chile em 1988, quando foi decidido pela transição do país à democracia, processo que possibilitou a volta de Carreño ao Chile e resultou em seu afastamento da Comissão Interamericana (DYKMANN, 2004, p. 101-102).

Vale dizer que os comissionados atuavam de forma próxima e sob orientação do Secretário-Executivo, durante os 17 anos de ditadura militar chilena os comissionados que passaram pela CIDH atingiram a soma de 24 indivíduos. Estes podem ser separados em três momentos distintos, de acordo com os seus anos de permanência e a fase do processo contra o

⁴⁸ “Farer describes Vargas as very capable and intelligent and a personality who was able to make the necessary distinction between important and unimportant facts – an ability that was probably of tremendous significance during a period in which the Secretariat was confronted with thousands of petitions. David Padilla, who closely worked with Vargas for almost ten years, acknowledges the Chilean’s important role in a number of key developments. Farer saw him as the “eighth member” of the Commission, and another former IACHR lawyer describes Vargas’ arrival at the IACHR as the ‘advent of a new day’”.

Chile, quais sejam: o primeiro momento durante as décadas de 1960 e 1970 quando teve início a investigação do caso chileno; a segunda fase nas décadas de 1970 e 1980, que foi o auge da investigação e dos trabalhos da CIDH; e o último estágio durante as décadas de 1980 e 1990, cujo período marca o final da investigação sobre o país, representado pela transição política do Chile à democracia.

De acordo com Dykmann (2004), os comissionados poderiam ser separados em três diferentes grupos, baseado no perfil de engajamento com a temática dos direitos humanos. Assim, o primeiro deles seria o grupo dos “tradicionais” ou “conservadores”, os quais adotavam uma postura de não atribuir aos governos nenhuma culpa de forma oficial ou aberta; o segundo seria o “progressista ativista”, cuja postura era a de culpar abertamente e apontar nominalmente os Estados culpados por violações de direitos humanos; e por fim havia o grupo dos “indecisos”, os quais tinham sua ação decidida caso a caso, de modo que suas atitudes variavam a depender do grupo mais forte e eficiente a atuar dentro da CIDH no momento.

Ainda segundo o autor, a década de 1970 foi marcada pela grande atuação da ala “progressista ativista” dentro da CIDH – também referenciada neste trabalho apenas como “ativista”. A intensa atuação desse grupo foi responsável por atribuir à Comissão uma boa reputação. Nesse sentido, as tabelas 3, 4 e 5 apresentam a divisão dos comissionados de acordo com a classificação de Dykmann sobre a afiliação desses indivíduos aos grupos “progressista ativista” ou “tradicional”. Aqueles comissionados que não foram definidos por Dykmann (2004) como “conservadores” ou “ativistas” foram referidos nas tabelas como “sem definição” – vale esclarecer que o fato de não serem classificados pelo autor não indica, automaticamente, que essas pessoas pertenciam ao grupo dos “indecisos”. A tabela 3 apresenta os comissionados que atuaram na CIDH durante as décadas de 1960 e 1970, ressaltando sua formação, nacionalidade, o contexto político do país de origem e o grupo da CIDH ao qual pertencia⁴⁹.

⁴⁹ Como já foi visto neste trabalho, os Comissionados são indicados pelos Estados-Membros, tendo o país a escolha de indicar nacionais ou não nacionais ao cargo. Após esta etapa, os nomes são levados até a Assembleia Geral, lugar em que ocorrerá a votação, a partir do sistema de maioria absoluta, da qual sairão os resultados dos nomes que irão compor a CIDH. O voto de cada Estado e o resultado final dessas votações não estão disponíveis publicamente.

Tabela 3. Comissionados da Comissão Interamericana da Direitos Humanos durante as décadas de 1960 e 1970

Nome	Período	Nacionalidade	Formação/ Profissão	Contexto do país de origem	Grupo interno da CIDH
Rómulo Gallegos	1960-1963	Venezuela	Político	Governo civil	Sem definição
Reynaldo Galindo Pohl	1960-1964	El Salvador	Advogado e diplomata	Governo civil	Sem definição
Gonzala Escudero	1960-1968	Equador	Diplomata, professor, ministro das Relações Exteriores e outros ministérios	Governo civil	Sem definição
Angela Acuña de Chacón	1960-1972	Costa Rica	Advogada e diplomata	Governo civil	Sem definição
Durwood V. Sandifer	1960-1972	Estados Unidos	Professor e diplomata	Governo civil	Sem definição
Manuel Bianchi Gundián	1960-1976	Chile	Diplomata	Até 1973 governo civil	Conservador
Garbino Fraga	1960-1979	México	Advogado, professor, ministro da Suprema Corte de Justiça, Subsecretário da Secretaria de Relações Exteriores	Governo civil	Conservador
Daniel Hugo Martins	1964-1968	Uruguai	Advogado, político, professor, Ministro da fazenda e de outros ministérios	Governo civil	Sem definição
Carlos A. Dunshee de Abranches	1964-1983	Brasil	Professor	Ditadura Militar	Conservador
Mario Alzamora Valdez	1968-1972	Peru	Advogado	Ditadura Militar	Sem definição
Justino Jiménez de Arechega	1967-1977	Uruguai	-	Governo civil	Ativista
Genaro R. Carrió	1972-1976	Argentina	Advogado e professor	Governo civil	Ativista
Robert F. Woodward	1972-1976	Estados Unidos	Diplomata	Governo civil	Ativista

Fonte: Elaboração própria, a partir de Dykamnn, 2004; e Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2018.

Nota-se que durante as décadas de 1960 e 1970 a maioria dos comissionados eram oriundos da América do Sul (8 de 13; 3 da América Central; e 2 estadunidenses). Com exceção de três comissionados – um brasileiro um peruano e a partir de 1973 um chileno –, todos eram oriundos de Estados comandados por governos civis. Vale observar que os mandatos dos comissionados considerados como conservadores foram maiores do que daqueles considerados ativistas. Ademais, o perfil profissional é mais um aspecto interessante, 4 dos comissionados possuem perfil profissional vinculado às carreiras no direito e dois diplomatas. Durante esse período, visualizou-se na CIDH a presidência de Rómulo Gallegos durante o período de 1960 à 1962, do conservador Manuel Bianchi entre 1962 e 1968, e do também conservador Gabino Fraga entre os anos de 1968 e 1970 (DYKMANN, 2004).

Desses comissionados, 6 começaram sua atuação na CIDH durante este período, destes 3 eram vistos como favoráveis aos governos da região, em especial eram vistos como defensores dos regimes autoritários, de modo que não exerciam suas funções de forma imparcial. Dentre eles, encontravam-se o comissionado chileno Manuel Bianchi que era um apoiador e representante do governo de Pinochet; o comissionado indicado pelo regime militar brasileiro, Carlos Dunshee de Abranches; e o membro mexicano Gabino Fraga, o qual também era conhecido por colocar os interesses de seu governo acima de todas as outras questões (DYKMANN, 2004, p. 83).

Apesar disso, a Comissão conseguiu desempenhar suas funções durante a década de 1970, expondo as violações de direitos humanos cometidas por alguns regimes autoritários da região. A propósito, é nesse período que ocorreu a visita *in loco* ao Chile⁵⁰, a qual contou com a participação dos comissionados Carlos Dunshee de Abranches, Manuel Bianchi, Justino Jiménez de Arechega, Robert Woodward e Genaro Carrió, além de alguns advogados e outros membros da Secretaria. O resultado da observação no local foi a elaboração, por parte deste grupo, de um documento bastante crítico ao governo chileno, o qual descreveu de forma detalhada a calamitosa situação dos direitos humanos no país (MEDINA, 1988).

O auge da investigação sobre o Chile se deu, por conseguinte, a partir da segunda metade dos anos 1970 e começo dos anos 1980. Durante este período, novos comissionados se juntaram ao quadro da Comissão Interamericana, que contou com a inclusão de pessoas

⁵⁰ Esta visita foi solicitada depois da ida do Secretário-Executivo da CIDH Luis Reque ao Chile, em outubro de 1973, que após observar a situação no país requisitou a preparação de uma visita *in loco*, a qual ocorreu durante os últimos dias de julho de 1974.

que se tornaram definitivas para impulsionar a análise dos direitos humanos no país. A tabela 4 aponta os novos membros da CIDH no período mencionado.

Tabela 4. Comissionados da Comissão Interamericana da Direitos Humanos durante as décadas de 1970 e 1980

Nome	Período	Nacionalidade	Formação/ Profissão	Contexto do país de origem	Grupo interno da CIDH
Andrés Aguilar	1972-1985	Venezuela	Advogado, professor e diplomata	Governo civil	Ativista
José Joaquín Gori	1976-1978	Colômbia	Diplomata	Governo civil	Sem definição
Carlos García Bauer	1976-1979	Guatemala	Advogado e diplomata	Ditadura Militar	Conservador
Fernando Volio Jiménez	1976-1979	Costa Rica	Político e diplomata	Governo civil	Ativista
Tom J. Farer	1976-1983	Estados Unidos	Professor	Governo civil	Ativista
Marco Gerado Monroy Cabra	1978-1987	Colômbia	Advogado e professor	Governo civil	Conservador

Fonte: Elaboração própria, a partir de Dykamnn, 2004; e Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2018.

Durante a década de 1970, 6 novos membros foram adicionados ao quadro da CIDH – não de forma simultânea –, enquanto parte dos nomes indicados na tabela 3 ainda se mantiveram atuantes. A distribuição regional dos novos comissionados se manteve similar a visualizada na década de 1960, de modo que a maioria era referente da América do Sul (3; 2 da América Central; e 1 estadunidense). Também de forma semelhante, o perfil profissional continuou caracterizado por pessoas oriundas das áreas jurídica e diplomática. Além do mais, no decorrer desse período foi visualizado a presidência do ativista Justino Aréchega entre os anos de 1970 e 1974 e do também ativista Andrés Aguilar, durante os anos de 1974 à 1979 – a continuidade de Aguilar foi interrompida entre novembro de 1978 e junho de 1979 pela presidência de Carlos Dunshee de Abranches.

O período de 1970 e 1980 é caracterizado por um intenso jogo de poder entre os dois grupos da Comissão, em razão de suas divergentes interpretações sobre a melhor maneira de lidar com as violações de direitos humanos que estavam ocorrendo na região. Devido ao fato dos dois grupos terem uma representação bastante equilibrada, no sentido de contar mais ou

menos com o mesmo número de participantes, a ala que possuísse a maior capacidade de associar outros membros, que não tinham uma posição bem definida, era a que conseguiria influenciar as tomadas de decisão da CIDH.

Durante o período em que a investigação sobre o Chile se encontrava em seu auge, o grupo que predominou e deu forma aos trabalhos da CIDH foi o “ativista”, formado por importantes membros da CIDH, quais sejam Andrés Aguilar, Genaro Carrió, Robert Woodward, Justino Jiménez de Arechega, Tom Farer e Fernando Volio. Este grupo que atuou de forma ativa e que foi fortemente apoiado pelo Secretário-Executivo Edmundo Vargas Carreño, teve seus trabalhos fortalecidos muito em razão da pressão e do suporte advindo do ativismo transnacional.

Os comissionados Robert Woodward e Tom Farer, ambos estadunidenses, atuavam refletindo a posição de seu governo⁵¹ que, à época, incentivava os trabalhos do organismo – o primeiro espelhava de forma mais intensa os interesses dos Estados Unidos, enquanto o segundo era menos enfático neste quesito. A atuação dos dois foi extremamente importante no desenvolvimento das atividades da CIDH (DYKMANN, 2004).

Apesar de Robert Woodward não ter atuado de forma a atrair muitas atenções, agiu dando apoio a membros importantes da ala “ativista” como Justino Jiménez de Arechega e Andrés Aguilar. A seu turno, Tom Farer, foi um dos comissionados estadunidenses mais significativos. Ele fez parte de um dos subgrupos mais atuantes da história da CIDH⁵², que foi responsável por liderar campanhas em prol da investigação sobre violações cometidas pelos regimes autoritários da região. Além do mais, Farer foi autor de várias publicações criticando o comportamento dos governos latino-americanos, os quais, por sua vez, não ficaram satisfeitos com seu desempenho (DYKMANN, 2004, p. 84-85).

Entretanto, foi o comissionado Andrés Aguilar o membro que concedeu mais prestígio a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Aguilar era uma referência, dado seu intenso comprometimento com a causa dos direitos humanos, além de possuir vários contatos por toda a América Latina. Em razão do seu ativismo muito ressaltado, foi uma

⁵¹ Robert Woodward permaneceu na CIDH durante os anos de 1972 à 1976 o que correspondeu ao mandato de Richard Nixon (1969-1974) e Gerald Ford (1974-1977). Enquanto Tom Farer que atuou na organização durante os anos de 1976 à 1983 exerceu suas funções durante os mandatos de Jimmy Carter (1977-1981) e de Ronald Reagan (1981-1989).

⁵² O grupo era composto por Andrés Aguilar e Fernando Jiménez com o apoio do Secretário-Executivo Vargas Carreño. Este grupo foi muito ativo dentro da Comissão durante meados da década de 1970 até meados da década seguinte.

grande liderança capaz de influenciar a opinião dos membros “indecisos” e não permitir que outras opiniões se sobrepusessem às carregadas por seu grupo (DYKMANN, 2004, p. 92-93).

Andrés Aguilar ocupou a presidência da Comissão durante os anos de 1974 à 1979, período em que importantes questões foram tratadas pelo organismo. Ao longo deste período, houve a consecução do segundo informe sobre a situação dos direitos humanos no Chile, em 1976. O documento foi elaborado pelo grupo composto por Carlos Dunshee de Abranches, Jiménez Arechega, Genaro Carrió e Robert Woodward. Observa-se na composição deste grupo a predominância da ala ativista da Comissão Interamericana.

O relatório foi apresentado no VI Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 1976, o qual ocorreu em Santiago do Chile, e contou com a participação do então Presidente da CIDH Andrés Aguilar, do Vice-Presidente Carlos Dunshee de Abranches e do comissionado Robert Woodward. Apesar do relatório apontar a diminuição dos casos de violações de direitos humanos, o documento afirmava que não tinha ocorrido melhoras na situação do país e solicitava a continuação do acompanhamento da condição existente no Chile (CIDH, 1977).

Já durante o ano de 1977 foi elaborado no 40º período extraordinário de sessões o terceiro informe sobre a situação dos direitos humanos no Chile, o qual em sua elaboração teve a presença de Andrés Aguilar, Carlos Abranches, Tom Farer, José Gori e Fernando Volio. A apresentação do informe se deu no VII Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA, em 1977, e estavam presentes na ocasião o Presidente Aguilar, o Vice-Presidente Abranches e o comissionado Tom Farer (CIDH, 1978).

Já em 1978, no VIII Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA, apesar de não ter sido apresentado nenhum informe específico sobre a situação no Chile, a Assembleia aprovou o informe anual – que continha um capítulo exclusivo sobre o Estado – no qualurgia que o governo chileno adotasse medidas para assegurar os direitos humanos no país. Nenhum outro Estado foi citado de forma nominal e enfática no documento. Além do mais, neste mesmo ano a Comissão Interamericana patrocinou um evento sobre Direitos Humanos e Relações Internacionais no Chile (CIDH, 1979-a).

Ainda em 1978, nos comentários sobre o desenvolvimento da situação dos direitos humanos no Chile, a Comissão Interamericana mais do que reiterar a péssima situação existente no país, criticou a criação da Lei de Anistia, promulgada em abril daquele ano. No documento a CIDH argumentou sobre os efeitos negativos que a medida poderia gerar, haja

vista que o resultado da anistia seria a suspensão das investigações sobre as violações dos direitos fundamentais dos cidadãos (CIDH, 1979-a).

No ano de 1979, Andrés Aguilar deixou a presidência da CIDH. O vice-presidente Luis Tinoco Castro a assumiu e deu continuidade na averiguação do contexto existente no Chile. O foco, naquele ano, foi direcionado à situação das pessoas desaparecidas no país e como consequência, no informe anual de 1979 foi solicitado ao Estado do Chile a adoção de medidas para o esclarecimento de tais casos (CIDH, 1980-a).

A falta de elucidação sobre questões relativas a pessoas detidas e desaparecidas no Chile continuou chamando a atenção da Comissão nos anos seguintes. Desse modo, no informe anual referente aos anos de 1981 e 1982, a CIDH destacou a omissão de investigações no que tange a esses casos, assim como de punição aos culpados. Ademais, a Comissão argumentou que a situação no país tinha se agravado, devido à ausência de um Poder Judicial efetivo para proteger os direitos dos cidadãos e corrigir os abusos perpetrados pelas autoridades (CIDH, 1982).

Não obstante, ainda que a Comissão Interamericana tenha promovido ações no começo da década de 1980, este período foi caracterizado pela ocupação da ala “conservadora” nos cargos mais altos da CIDH, o que resultou em uma maior dificuldade de articulação por parte dos “ativistas”. Essa situação repercutiu na investigação sobre o Chile que, apesar de ter sua situação acompanhada até o ano de 1990, passou a receber cada vez menos foco da CIDH. Somado a isto, novos comissionados foram eleitos no período para ocupar os cargos de comissionados. A tabela abaixo aponta os novos empossados no cargo.

Tabela 5. Comissionados da Comissão Interamericana da Direitos Humanos durante as décadas de 1980 e 1990

Nome	Período	Nacionalidade	Formação/ Profissão	Contexto do país de origem	Grupo interno da CIDH
César Sepulveda	1980-1985	México	Professor	Governo civil	Conservador
Luis Demetrio Tinoco Castro	1980-1985	Costa Rica	Advogado, político e diplomata	Governo civil	Sem definição

Francisco Bertrand Galindo	1980-1987	El Salvador	Advogado e diplomata	Governo civil	Conservador
Luis Adolfo Siles Salinas	1984-1987	Bolívia	Político, diplomata e advogado	Governo civil	Sem definição
Bruce McColm	1984-1988	Estados Unidos	-	Governo civil	Sem definição
Gilda Maciel Correa Russomano	1984-1991	Brasil	Advogada e professora	Governo civil	Conservadora
Elsa Kelly	1986-1989	Argentina	Advogada e diplomata	Governo civil	Ativista
Marco Tulio Bruni-Celli	1986-1993	Venezuela	Advogado e diplomata	Governo civil	Sem definição
Oliver H. Jackman	1986-1993	Barbados	Diplomata	Governo civil	Sem definição
John Reese Stevenson	1988-1990	Estados Unidos	Advogado	Governo civil	Sem definição
Leo Valladares Lanza	1988-1995	Honduras	Advogado e professor	Governo civil	Sem definição
Patrick L. Robinson	1988-1995	Jamaica	Advogado	Governo civil	Sem definição

Fonte: Elaboração própria, a partir de Dykamnn, 2004; e Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2018.

Durante a década de 1980 doze novos comissionados foram incluídos no quadro da CIDH – enquanto permaneceram atuantes os comissionados Carlos Dunshee de Abranches (até 1983), Tom Farer (até 1983), Andrés Aguilar (até 1985) e Marco Gerado Monroy Cabra (até 1987). Ao contrário das décadas anteriores, a maioria dos novos integrantes adveio dos países da América Central (6 de 12; 4 da América do Sul; e 2 estadunidenses), além de serem provenientes de governos civis. O perfil dos comissionados era caracterizado, sobretudo, por indivíduos com formação jurídica e diplomática. A presidência durante esse período ficou sob responsabilidade do ativista Tom Farer entre os anos de 1980 e 1982, do conservador Marco Monroy entre 1982 e 1983, do conservador César Sepulveda entre 1983 e 1985, do ativista Andrés Aguilar entre 1985 e 1986, de Luis Salinas durante os anos de 1986 à 1987, da conservadora Gilda Russomano entre 1987 e 1988, de Marco Celli entre 1988 e 1989 e de Oliver Jackman entre os anos de 1989 e 1990 (DYKMANN, 2004).

À vista disso, entre os anos de 1982 à 1985 a presidência e/ou os cargos de vice-presidência foram ocupados majoritariamente pelo grupo dos “conservadores”. Assim, em

1982 Marcos Monroy e César Sepulveda foram eleitos presidente e primeiro vice-presidente, respectivamente; e em 1983 César Sepulveda e Francisco Galindo se tornaram presidente e segundo vice-presidente da Comissão.

Não obstante, em 1985 Andrés Aguilar voltou a presidência da CIDH, acompanhado pela conservadora Gilda Russomano no cargo de segundo vice-presidente. Neste ano foi aprovado o quarto informe sobre a situação dos direitos humanos no Chile, o qual foi apresentado no XV Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA – que contou com a presença do Presidente da CIDH Andrés Aguilar e do Secretário-Executivo Vargas Carreño. Este ano marcou o último grande movimento da CIDH em relação ao Chile.

De 1985 à 1990, o país continuou a aparecer em todos os informes anuais, de forma que a evolução da condição dos direitos humanos permaneceu sendo observada, ainda que de maneira distante. Em 1988 a Comissão pediu a anuência do governo do Chile para proceder com uma visita *in loco* ao país, entretanto, sua ida ao país não aconteceu. Já no ano seguinte, a CIDH apontou a melhora na situação dos direitos humanos no país, devido à realização do plebiscito ocorrido em 1988⁵³. Mesmo depois da execução do plebiscito, a Comissão Interamericana se dirigiu ao país argumentando sobre a necessidade de fortalecer o Poder Judiciário e, assim, recomendou em prol da implementação de uma reforma institucional.

Por fim, no informe anual de 1990, o qual encerrou o período analisado, a Comissão destacou o princípio da transição à democracia, ressaltando alguns detalhes positivos e negativos visualizados durante este processo. Entre eles foram citados a criação da Comissão Nacional da Verdade e Reconciliação e a incessante utilização da Lei de Anistia pelos tribunais militares.

A investigação da Comissão Interamericana sobre a situação dos direitos humanos no Chile perdurou por 17 anos, indo desde a instauração da Junta Militar em Santiago do Chile até a sua saída e o estabelecimento de um regime democrático. Este processo atravessou diferentes momentos, tendo sido mais forte em seu início, graças à conjuntura externa mais favorável e à maior capacidade de atuação e influência da ala “ativista”, assim como em razão de um contexto, dentro da CIDH, mais propício a decisões polêmicas.

Contudo, toda a movimentação vista pelos membros da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a fim de tentar responsabilizar o governo chileno pela crítica situação dos

⁵³ Este plebiscito tinha a intenção de averiguar o interesse da população em relação à continuidade do governo de Pinochet. O resultado foi desfavorável ao regime e marcou o começo do processo de transição do país à democracia, que levou a consecução de eleições presidenciais e a posse de um novo presidente em 1990.

direitos humanos no país gerou uma reação do regime. Desse modo, as relações entre a CIDH e o Chile permaneceram estáveis até a criação do primeiro informe sobre o país, momento a partir do qual Pinochet passou a adotar uma estratégia de ataque à Comissão, desde seu âmbito institucional e político até ataques pessoais a seus membros. De acordo com LeBlanc (1977) as ações adotadas pelo Chile levaram à negativa de três comissionados de tentarem a reeleição – Justino Jiménez de Aréchega, Genaro Carrió e Robert Woodward. O presidente da Comissão Tom Farer também foi alvo de hostilidades do governo chileno, porém não foi o suficiente para afastá-lo de suas funções. Por outro lado, as campanhas de agressão do governo chileno contribuíram para a renúncia do Secretário-Executivo Luis Reque.

Como foi visto, a trajetória institucional e política da Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi marcada por embates políticos entre atores que defendiam, por um lado, uma atuação mais incisiva por parte da CIDH e, por outro, sujeitos que acreditavam que a Comissão deveria ter uma atuação mais restrita. Independente dessas disputas, a Comissão Interamericana conseguiu ampliar seu mandato e se tornar um órgão ativo nas discussões sobre os direitos humanos, tendo sido reconhecida como um ator relevante nas esferas regional e internacional. A projeção da CIDH só foi possível graças ao seu fortalecimento institucional e político conquistado nas décadas de 1970 e 1980, cuja construção se deu a partir da experiência do organismo nas investigações sobre o Chile.

3 A SIGNIFICAÇÃO DA AGENDA DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO: O LEGADO DA INVESTIGAÇÃO SOBRE O CHILE

3.1 INTRODUÇÃO

A decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos de investigar a situação existente no Chile pós-golpe militar modificou o padrão de atuação do organismo. Tal deliberação foi um efeito não só das conquistas institucionais da Comissão, ou do maior protagonismo dos comissionados e demais membros da instituição. As oportunidades permitidas por eventos históricos que marcaram os Estados e o ambiente internacional também são aspectos fundamentais para compreender o protagonismo da CIDH nos anos 1970.

A grande comoção da comunidade internacional ao golpe de Estado que desmantelou brutalmente o governo democrático de Salvador Allende e a nova política estadunidense de primazia dos direitos humanos, com impacto nos trabalhos da CIDH, foram as dinâmicas externas que impactaram o ambiente de decisão da Comissão. Somado aos elementos internos, estas condições possibilitaram a decisão estratégica tomada, cujo intuito era o de modificar o padrão de atuação do organismo – qual seja de afastamento das temáticas relacionadas às ditaduras militares do Cone Sul – para uma nova postura de comprometimento com a proteção e promoção dos direitos humanos nos regimes autoritários da região.

Partindo deste pressuposto, este capítulo visa apresentar as dinâmicas que se desenrolaram fora do âmbito da CIDH, mas que impactaram as decisões e as atividades da instituição. Além do mais, tem-se como intuito demonstrar que o comprometimento da CIDH com a investigação sobre o Chile marca um novo momento da Comissão, caracterizado pela significação do termo “justiça de transição” e, por seguinte, projetando o organismo como um ator acreditado na área dos direitos humanos.

Sendo assim, o capítulo se divide em três seções, a primeira tem a finalidade de apresentar a oportunidade política para a atuação da CIDH, aberta na década de 1970. Em seguida será evidenciado o contexto chileno anterior ao golpe de Estado, mas que influenciou a mobilização visualizada no pós-golpe. Por fim, a última parte tem como objetivo

demonstrar os elementos externos que impactaram a tomada de decisão da CIDH, além de evidenciar como pontos centrais na concepção de justiça de transição começaram a ser abordados pela CIDH e foram inseridos na agenda internacional, tendo como início as ações implementadas pelo organismo para lidar com o contexto de massivas violações de direitos humanos presente no Chile.

3.2 A OPORTUNIDADE POLÍTICA PARA A ATUAÇÃO DA CIDH

A atitude proativa da CIDH em condenar e agir de forma a estabelecer padrões de direitos humanos que deveriam ser seguidos pelos Estados na década de 1970 foi influenciada por diferentes dinâmicas políticas. Este período foi visto como o auge do desempenho da CIDH, cuja atuação foi bastante dinâmica, uma vez que se valeu de mecanismos recém estabelecidos para investigar a situação no Chile e em outros Estados da região. Foi então naquele momento que a repercussão dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão Interamericana começou a ganhar notoriedade para além do continente americano, alcançando a arena internacional como sublinha Dykmann:

[...] as conquistas constitucionais no que diz respeito aos direitos humanos dentro do Sistema Interamericano já mostram que a temática amadureceu gradualmente, mas sem parar. O mais famoso e controverso estágio desse processo começa no início dos anos 1970. Esse também foi o período em que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos passou por um significativo desenvolvimento e se tornou uma instituição altamente controversa dentro do Sistema Interamericano⁵⁴ (DYKMANN, 2004, p. 53, tradução nossa).

A sucessão de governos nos Estados Unidos, que levou à presidência o democrata Jimmy Carter, em 1977, contribuiu para o aumento do orçamento da OEA e também da CIDH, fazendo com que o período entre 1977 e 1981 marcasse o momento áureo da Comissão, que desfrutou de mais recursos para a implementação de suas atividades.

Em contraposição à essa conjuntura, durante a década de 1980 a CIDH enfrentou vários desafios para permanecer operante. Diante de um contexto internacional mais complexo, caracterizado pelo reaquecimento da Guerra Fria, a Comissão teve que se adaptar para manter não só sua sobrevivência, como também sua independência. Nesse sentido, as

⁵⁴ “[...] the constitutional achievements concerning human rights within the inter-American system already shows that it matured slowly but unstoppably. The most famous and controversial stage began in the early 1970s. This was also the time when the Inter-American Commission underwent a significant development and became a highly controversial institution within the inter-American system”.

deliberações realizadas pelo organismo foram cruciais ao refletirem muito mais o interesse de manutenção do órgão do que seu comprometimento em melhorar a situação dos direitos humanos na região.

Não suficiente, o novo período apresentou uma modificação no cenário de atuação da CIDH. Enquanto na década de 1970 a situação dos direitos humanos nos países do Cone Sul se tornou a prioridade, devido à expansão das ditaduras militares na região, nos anos 1980 o assunto em debate eram os conflitos armados na América Central. De acordo com Dykmann (2004), lidar com a temática referente aos conflitos armados era mais complexo, uma vez que as opiniões dos comissionados a respeito desses eventos eram menos incisivas e assertivas.

Em vista disso, a intensa mobilização transnacional observada na década de 1970 e a pressão por ela gerada inseridas em um ambiente institucional propício – devido ao maior prestígio da CIDH dentro da OEA e também ao aumento dos recursos financeiros – fortaleceu a posição da ala “ativista” de comissionados que repercutiu na determinação de acompanhar e investigar a situação existente no Chile. Este processo resultou em expertise para a instituição, que a partir deste momento iniciou a construção de uma interpretação que tinha como intuito questionar como deveria ocorrer o tratamento das violações de direitos humanos cometidas pelas ditaduras militares do continente.

Apesar dessa atuação mais incisiva da Comissão não ter sido mantida na década de 1980, o legado deixado pelas ações adotadas pela CIDH, quando da investigação sobre o Chile, favoreceu o desenvolvimento de mecanismos e de um modo de operação que foram replicados, ainda que com alguns ajustes, em casos similares de regimes ditatoriais na América do Sul, como na Argentina, no Paraguai e no Uruguai.

Antes de se observar a intensa mobilização gerada a partir do golpe militar liderado por Augusto Pinochet e da nova política de direitos humanos adotada pelos Estados Unidos, que teve reflexo na CIDH, faz-se necessário apresentar as razões pelas quais a comoção no Chile gerou tamanha repercussão internacional.

3.3 A POLÍTICA DOMÉSTICA ANTERIOR A 1973: A VIA CHILENA AO SOCIALISMO

Depois do golpe de Estado no Chile em 1973, foi observada a emergência de uma grande comoção internacional em torno da péssima situação dos direitos humanos visualizada no país. Contudo, vale dizer que o contexto chileno já vinha sendo analisado antes mesmo da tomada de poder por parte do General Augusto Pinochet. A tradição política do país andino e a experiência socialista adotada anos antes da instauração da ditadura militar foram fatores que fizeram do Chile um país observado por outros Estados do mundo.

A instabilidade visualizada nos governos latino-americanos em meados do século XX não era compartilhada pelo Estado chileno, cuja tradição democrática era a mais consolidada da região. Desenvolvidas desde 1930 e mais acentuadas nos anos 1960, políticas mais voltadas ao bem-estar da população foram constantes no transcorrer do século XX, tendo sido adotadas tanto por meio da ação dos partidos de centro, como de esquerda (ULIANOVA, 2014). Não obstante, a existência de instituições sólidas, uma economia próspera, altos níveis de desenvolvimento urbano e industrial e a implementação de políticas de inclusão social não impediram o triunfo do golpe militar liderado pelo General Augusto Pinochet em 1973.

O golpe militar de 1973 foi justificado em decorrência do avanço do socialismo no país. Desde 1964 – com a eleição do democrata-cristão Eduardo Frei – os partidos de esquerda, em especial os mais radicais deste espectro, criticavam as reformas sociais e políticas que transcorriam no Chile. De acordo com estes partidos, as reformas propostas não eram suficientes para modificar a estrutura que estava enraizada no país, visto que sua rigidez impedia a modificação da sociedade chilena e a real inclusão de grande parte da população na vida política, social e econômica do Estado (SEGOVIA, 2015).

Como resultado dessa percepção, em 1970, a partir da coalizão socialista Unidade Popular, Salvador Allende foi eleito, de forma democrática, o novo presidente do Chile. Não obstante, mesmo filiado à esquerda, a ala mais conservadora dessa ideologia não partilhava a crença do novo presidente sobre a viabilidade de “realizar uma revolução social sem uma revolução política” (SEGOVIA, 2015, p. 218).

De acordo com Segovia (2015), os partidos mais ortodoxos não viam a possibilidade de uma transição ao socialismo sem que houvesse uma verdadeira ruptura institucional. Por consequência, eles entendiam que uma transição que mantivesse constante as estruturas organizacionais do país não poderia gerar as mudanças necessárias para se alcançar a nova ordem pretendida, de forma que era necessário interromper com o sistema político e institucional existente para ser construído um inédito.

Contrariando essa concepção, Allende defendia que para se chegar ao socialismo não era necessário uma revolução armada, dado que o Chile era um país industrializado e urbanizado. Além do mais, o novo presidente via como mais um sinal para a implementação pacífica do socialismo o fato de os partidos socialistas serem capazes de se desenvolverem de forma estável em um ambiente democrático (HARMER, 2014, p. 200-203).

Partindo disso, Allende concebeu a viabilidade de um processo de transição do capitalismo dependente ao socialismo, através do estabelecimento no poder da oligarquia do povo, método que foi denominado por ele como a ‘via chilena ao socialismo’. Como consequência, haveria a substituição do predomínio burguês pela hegemonia da classe trabalhadora e a construção de uma nova economia predominantemente socializada e planejada. Esta mudança se realizaria de forma pacífica e respeitando o Estado de Direito, de modo a se observar as práticas democráticas, o pluralismo político e as liberdades cidadãos (SEGOVIA, 2014, p. 21).

A inovação da via chilena ao socialismo residia, portanto, na ideia de promover uma revolução capaz de modificar a ordem econômica e social, sem romper com a institucionalidade política e jurídica do país. Desse modo, o grande diferencial e atrativo da via chilena era a possibilidade de se implementar uma transição ao socialismo de forma pacífica e democrática. Por essa razão, era uma fonte de inspiração para aqueles que ainda repousavam nessa ideologia alguma esperança de um novo mundo (SEGOVIA 2014; HARMER, 2014).

Frente a essa realidade, os militares viam o governo democrático voltado aos interesses sociais como uma ameaça ao país. O golpe de Estado executado pelas Forças Armadas chilenas foi resultado desta percepção e tinha como intuito destruir o modelo socialista implementado na nação, bem como aniquilar quaisquer resquícios de ameaça comunista.

Para substituir a administração anterior, o novo regime instaurado era caracterizado por políticas voltadas à segurança nacional, as quais por meio do medo e do autoritarismo coibiram grande parcela da população de participar do novo governo. Deste modo, ao se opor à democracia liberal e implementar um implacável combate ao comunismo, o regime de Pinochet foi caracterizado pela comunidade internacional como fascista e autoritário.

Observa-se que a grande repercussão, na comunidade internacional, do golpe de Estado transcrito em Santiago não se deu somente pela brutalidade gerada pela ação dos

militares, mas sobretudo em razão do desmantelamento, com tamanha violência, da inédita experiência socialista. A vivência chilena tinha repercutido e captado a atenção mundial, de modo que vários interessados nos ideários do socialismo acompanhavam e se inspiravam no modelo adotado por Salvador Allende.

Como aponta Angell (2013) a repercussão ao golpe foi universal, e mesmo Estados que não estavam atrelados ao socialismo manifestaram sua oposição aos abusos cometidos pela ditadura militar chilena, a qual tinha se justificado como necessária em razão do espraiamento do comunismo. O fato do golpe ocorrido em Santiago ter causado o exílio de vários cidadãos – que se espalharam ao redor do mundo para continuar sua luta contra o regime –, assim como a saída de vários exilados de outros Estados latino-americanos, que ao ter fugido dos governos militares instaurados em seus próprios países tinham visto no Chile um lugar seguro para se instalar, somente contribuiu para jogar mais atenção ao caso chileno.

A reação ao golpe de Estado liderado por Pinochet foi intensa e distinta da reação da comunidade internacional aos outros golpes militares que já tinham ocorrido na região. De acordo com Angell (2013) poucos países até então tinham sido condenados por violações generalizadas aos direitos humanos, tal qual foi o Chile. Consoante ao autor, o grande suporte recebido pelo país frente ao golpe militar adveio daquelas pessoas comprometidas com a defesa da democracia. Era inaceitável para essas pessoas que uma democracia constitucional estruturada, como era a chilena, fosse destruída e substituída por outro regime de governo.

Segovia (2014) interpreta a reação da comunidade internacional ao ocorrido em 1973 de forma similar. Para o autor, a grande comoção internacional foi motivada em decorrência da experiência chilena ter atrelado a visão socialista aos valores democráticos e, por conseguinte, ter sido vista como uma esperança para muitos países na Europa, bem como para diversas nações do sul global. Como aponta o autor:

O alcance global que teve a via chilena ao socialismo do Presente Allende como uma tentativa inédita de transitar do capitalismo ao socialismo de uma forma pacífica, democrática, pluralista e de respeito aos direitos humanos havia convertido o Chile em uma experiência exemplar para as esquerdas do Ocidente e o havia colocado na primeira linha de confrontação Leste x Oeste na brecha Norte x Sul⁵⁵ (SEGOVIA, 2014, p. 30, tradução nossa).

⁵⁵ “El alcance global que tuvo la *vía chilena al socialismo* del Presidente Allende como intento inédito de transitar del capitalismo al socialismo en un mar- co pacífico, democrático, pluralista y de respeto a los derechos humanos, había convertido a Chile en una experiencia ejemplar para las izquierdas de Occidente y lo había arrojado a la primera línea de la confrontación *Este-Oeste* y de la brecha *Norte-Sur*”.

A comoção internacional ao ocorrido no Chile no dia 11 de setembro de 1973 foi consonante, ainda que mais acentuada em alguns locais e mais branda em outros. Uma das localidades mais sensibilizadas foi a Europa, uma vez que a região reviveu através da situação chilena as atrocidades que a acometeu durante os anos da Segunda Guerra Mundial. Assim, o continente ao ver refletido suas próprias tragédias aderiu ao movimento internacional de solidariedade (KELLY, 2013).

Ademais, outros governos e organizações ao redor do mundo também se uniram à crítica a respeito da situação calamitosa dos direitos humanos existente no Chile, desde os vizinhos mais próximos na América Latina, passando pelos Estados Unidos até chegar a regiões mais distantes. Segundo Kelly (2013) não só os apoiadores do socialismo aderiram a essa campanha, como também os países de grande tradição social democrata, que repudiaram as ações que levaram ao fim o governo de Salvador Allende. Em vista disso, o que se busca demonstrar na próxima seção é como a mobilização que se seguiu a esse contexto influenciou – juntamente com outros elementos – os trabalhos CIDH.

3.4 DINÂMICAS EXTERNAS QUE IMPACTARAM A TOMADA DE DECISÃO DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

De forma semelhante às dinâmicas internas à CIDH, os elementos externos ao organismo foram determinantes em gerar um momento estratégico que propiciou o protagonismo da CIDH como um mecanismo de promoção e proteção dos direitos humanos, possibilitando que a instituição conquistasse contornos de autonomia real e não apenas formal.

Em vista disso, ainda que outras variáveis possam ter contribuído para a abertura de oportunidades políticas para a atuação da CIDH no caso chileno – com impacto para o fortalecimento do próprio mandato – a literatura estudada permite argumentar que a forte reação da comunidade internacional ao golpe militar no Chile e a relação dos Estados Unidos com a CIDH durante, principalmente, o final da década de 1970 e início da de 1980 são fundamentais para entender a decisão tomada pela Comissão em prol da investigação sobre a situação dos direitos humanos no Chile. Além do mais, entende-se que a atuação da CIDH no caso chileno ganha relevância para o fortalecimento do próprio papel do órgão, entre outras

razões, pelos efeitos normativos e estratégicos que suas decisões possuem para os atores que participam do processo de disputas no campo dos direitos humanos.

3.4.1 Reação da comunidade internacional ao golpe de Estado no Chile

Quando o golpe de Estado se sucedeu em Santiago, outros Estados como Paraguai (1954), Brasil (1964), Bolívia (1964), Peru (1968), Equador (1972) e Uruguai (1973) já viviam sob o arbítrio de governos militares. Entretanto, as experiências distintas vivenciadas em cada país repercutiram de formas variadas no cenário internacional. Em decorrência disso, foi somente com o golpe militar no Chile que as atenções internacionais foram de fato direcionadas para a região e para os abusos que estavam sendo perpetrados, pelas ditaduras militares, sobre a população do continente.

A grande repercussão internacional gerada pelo golpe militar teve relação intrínseca com o fato do sucedido ter derrubado um governo socialista democraticamente eleito. Do mesmo modo, as numerosas violações aos direitos humanos que ocorreram logo após a instauração da Junta Militar e a imediata imposição de medidas repressivas, contribuíram para que surgisse uma grande oposição internacional de variados governos e das sociedades civis aos militares (POWER, 2009).

O contraste existente entre o antigo governo e o inaugurado por Pinochet enterneceu a população ao redor do mundo, possibilitando a constituição de uma mobilização transnacional. De acordo com Snyder (2014, p. 242) nas primeiras seis semanas de governo militar, algo em torno de 1.500 aliados do ex-presidente Allende e mais de 3.200 apoiadores do antigo governo foram mortos, além de milhares de pessoas terem tido seus direitos humanos violados ao serem detidas arbitrariamente, torturadas ou exiladas.

A comoção internacional em relação ao Chile aumentou, na medida em que se tornavam cada vez mais constantes as denúncias de violações aos direitos humanos; os resgates de prisioneiros políticos, de indivíduos presos nas embaixadas e a ajuda a membros da resistência e seus familiares; a instalação dos exilados em diversos cantos do mundo; e, a construção de partidos de resistência ao regime de Pinochet (ULIANOVA, 2014, p. 281).

Segundo Sikkink (2004), mesmo em um contexto de Guerra Fria, caracterizado por uma conjuntura não propícia ao alastramento dos direitos humanos, a degradante situação

caracterizada por ataques ao Palácio Presidencial, perseguições aos dissidentes políticos e por massacres no Estádio Nacional fizeram com que o tradicional tema de combate ao comunismo fosse colocado em segundo plano e reações de repúdio a essas práticas fossem adotadas por diversos governos, apesar de seus alinhamentos ideológicos.

Conforme Ropp e Sikkink (1999), o golpe militar em Santiago modificou a forma como o tema dos direitos humanos era utilizado na política externa dos Estados. Consoante aos autores, antes de 1973 nenhuma nação tinha se utilizado dos direitos humanos para traçar estratégias de interação com outros países. A partir dos eventos daquele ano, a temática passou a influenciar as estratégias dos governos nacionais, gerando uma reação ao que estava acontecendo no Chile – assim como a outras violações de direitos humanos visualizadas em diferentes localidades. De acordo com os autores:

[...] precisamos entender o período de 1973 à 1976 como um momento durante o qual ativistas trabalhando em relação ao Chile, em ONGs e organizações internacionais, usaram suas experiências para construir uma rede de direitos humanos que não existia antes e mobilizar instituições, como a ONU, a OEA/CIDH e o aparato de política externa dos governos dos Estados Unidos e alguns países europeus para mais explicitamente incorporar preocupações de direitos humanos em suas agendas de política externa⁵⁶ (ROPP; SIKKINK, 1999, p. 181, tradução nossa).

O caso chileno se tornou simbólico, ao dispor de um movimento fomentado por indivíduos – de forma isolada ou em cooperação com diversos tipos de organizações –, os quais amplificaram a comoção internacional ao tornarem públicas as informações sobre as numerosas violações de direitos humanos que estavam ocorrendo no Chile.

As consequências da mobilização gerada em reação às práticas adotadas pelo regime de Pinochet contribuíram, de acordo com Ropp e Sikkink (1999), para a formação de um regime de direitos humanos. Da mesma forma, também auxiliou na propagação e fortalecimento das organizações não governamentais, bem como das redes transnacionais de *advocacy*, em especial na América Latina. Estas, diante do contexto regional, tinham como propósito denunciar as violações de direitos humanos que estavam ocorrendo nas ditaduras militares que se alastravam pelo continente.

⁵⁶ “[...] we need to view the period 1973 to 1976 as one during which activists working on Chile in NGOs and international organizations used their experiences to construct a human rights network that did not exist before, and to mobilize institutions such as the UN, the OAS/IACHR, and the foreign-policy apparatus of governments in the United States and some European countries to more explicitly incorporate human rights concerns into their foreign-policy agendas”.

Diante desta conjuntura, a elaboração de informes e a concessão de testemunhos que denunciavam um contexto marcado por torturas, desaparecimentos de pessoas e execuções sumárias colaborou para a expansão da consciência global em relação aos direitos humanos. Como consequência, além da atuação dos grupos e movimentos da sociedade civil, esse cenário também viabilizou o envolvimento de entidades intergovernamentais internacionais, como a Organizações dos Estados Americanos e as Nações Unidas, as quais se viram demandadas a se posicionarem diante de tal situação (KELLY, 2013).

Além do mais, a experiência chilena estabeleceu um novo padrão de operação em contextos de massivas violações aos direitos humanos, cujo método seria adotado por organizações não governamentais ao atuarem internacionalmente. Como exemplo, Kelly (2013) relata a performance da Anistia Internacional no caso chileno, haja vista o enfático desempenho da organização durante a ditadura militar.

Agindo justamente com outras entidades para revelar as atrocidades cometidas durante o governo de Pinochet, o contexto visualizado no país foi o primeiro a incentivar a Anistia Internacional a executar uma investigação em campo, da qual resultou diversos relatórios⁵⁷ denunciando a gravíssima situação dos direitos fundamentais no Chile.

Outras organizações de porte internacional também se uniram para denunciar e tentar reverter a situação vigente no Chile. A Comissão Internacional de Juristas e a Cruz Vermelha foram igualmente relevantes nesse processo, ao trabalharem em estrita cooperação com as organizações internacionais. Além do mais, tais organismos assumiram uma estratégia de pressionar as organizações internacionais para que instituições como a OEA e a ONU adotassem medidas contundentes para melhorar a situação dos direitos humanos existente no país (KELLY, 2013).

Outros sujeitos que atuaram na pressão contra o regime ditatorial chileno foram os exilados, os quais uma vez fora do Chile, se mobilizaram com o intuito de apresentar, na posição de vítimas das políticas implementadas pelo novo governo, as medidas repressivas e os crimes ocorridos no país (SEGOVIA, 2014).

Recebidos em mais de 140 Estados, os exilados chilenos excederam a soma de 200 mil pessoas (KELLY, 2013, p. 177). Os testemunhos fornecidos por estas pessoas serviram para o lançamento de uma campanha que tinha a finalidade de desmoralizar o governo

⁵⁷ Alguns relatórios publicados pela Anistia Internacional sobre a situação no Chile foram: *Chile: an Amnesty International report* (1974); *Chile, evidence of torture* (1983); *Chile: the role of the judiciary and the legal profession in the protection of human rights in Chile* (1986); *Chile: Amnesty International briefing* (1988).

chileno. Como argumenta Kelly (2013, p. 185, tradução nossa) “em uma das primeiras vezes na história, um Estado estava na posição de ter que responder à comunidade internacional pela conduta soberana de seus líderes”⁵⁸.

A partir da atuação no exterior de ativistas chilenos foi criado o movimento transnacional de solidariedade, cuja composição incluía comunidades de exilados, organizações internacionais e grupos nacionais do Chile que eram contrários ao governo do General Augusto Pinochet. A adesão ao grupo envolveu variados setores da sociedade, como grupos de pacifistas, estudantes, trabalhadores e movimentos religiosos (KELLY, 2013).

Capaz de unir diferentes ideologias e tradições políticas em torno das temáticas das violações de direitos humanos perpetradas pelo regime militar, a mobilização em solidariedade ao que estava ocorrendo no Chile usou de uma estratégia que apresentava uma abordagem aparentemente neutra, de modo que a problemática fosse vista como uma questão moral em que todas as pessoas ao redor do mundo pudessem se opor e lutar por justiça (ELSEY, 2013).

A alta capacidade de propagação do apoio da sociedade civil à causa chilena não gerou, necessariamente, um enfático respaldo dos Estados não comunistas à campanha contra a ditadura militar – ainda que esse apoio tenha existido. Nesse sentido, os principais parceiros do movimento foram a União Soviética e Cuba, os quais disponibilizaram recursos e toda uma infraestrutura para que os cidadãos chilenos no exílio pudessem continuar atuando politicamente e tivessem condições de manterem suas ações dentro das organizações internacionais (ULIANOVA, 2014).

Como resultado do amplo suporte oferecido pelos Estados comunistas e também do apelo emocional gerado, Ulianova (2014, p. 310, tradução nossa) ressalta que “[...] graças à capacidade dos exilados chilenos de aproveitar as estruturas instaladas, as organizações de massa conseguem sustentar campanhas constantes de grande envergadura que mantêm vivo, o tema chileno, na opinião pública internacional”⁵⁹.

Como os grupos de solidariedade decidiram focar na questão dos direitos humanos – deixando de lado o enfoque no marxismo e, por conseguinte, modificando sua agenda – a atuação enfática dos exilados pôde ser observada também nas sociedades capitalistas.

⁵⁸ “[...]for one of the first times in history, a state was in the position of having to answer to the world community for the sovereign conduct of its leaders”.

⁵⁹ “[...] gracias a la capacidad de los chilenos exiliados de aprovechar las estructuras instaladas, logran sostener campañas constantes de gran envergadura que mantienen vivo el tema chileno en la opinión pública mundial”.

Entretanto, sua atuação nesses cenários transcorreu fora dos canais burocráticos dos Estados, de modo que o exercício de seus trabalhos aconteceram através das organizações multipartidárias, com o apoio de socialdemocratas, democratas-cristãos e liberais (ULIANOVA, 2014).

Em vista disso, um dos Estados não comunistas onde se observou a participação intensa de ativistas ligados ao movimento de solidariedade foram os Estados Unidos. A mobilização dos ativistas no país se iniciou na década de 1970, contudo apenas ganhou mais repercussão frente à terrível situação que acometeu o país depois da instalação da Junta Militar no poder. Por conseguinte, após essa data, o Chile foi colocado no topo da agenda política dos ativistas estadunidenses (POWER, 2009).

O movimento tinha a habilidade de influenciar a opinião pública estadunidense, inspirar criações culturais, bem como impactar a cobertura da mídia nos assuntos relacionados ao governo de Pinochet e demais ditaduras militares da América do Sul. O agrupamento foi capaz de moldar a consciência sobre o que estava transcorrendo no Chile dentro e fora dos Estados Unidos, como mostra Power (2009):

O movimento de solidariedade fez o nome ‘Pinochet’ sinônimo de morte, repressão e tortura. Quando muitos norte-americanos pensam em ditadura na América Latina eles pensam no Pinochet. O movimento de solidariedade chileno promoveu a integração do discurso de direitos humanos no congresso; legislação como a Emenda Harkin de 1974 é um resultado direto da oposição do congresso do que os EUA fizeram no Chile⁶⁰ (POWER, 2009, p. 63, tradução nossa).

A atuação da sociedade civil chilena⁶¹ foi definitiva em instigar uma comoção internacional, a partir da criação de campanhas dentro e fora do Chile com o propósito de desmoralizar o governo de Pinochet e expor as violações de direitos humanos cometidas por seu regime. Por conta desse movimento, o caso chileno conseguiu angariar mais atenção do que qualquer outro caso da região.

Diante do contexto de violações generalizadas aos direitos humanos, organizações relacionadas à proteção desses direitos foram criadas muito em razão das relações

⁶⁰ “The solidarity movement made the name “Pinochet” synonymous with death, repression, and torture. When many North Americans think of dictatorship in Latin America, they think of Pinochet. The Chile solidarity movement promoted the integration of human rights discourse in Congress; legislation such as the 1974 Harkin Amendment is a direct result of congressional opposition to what the U.S. government did in Chile”.

⁶¹ Como resultado de uma pesquisa anterior, observou-se uma intensa mobilização da sociedade civil chilena com o propósito de denunciar as violações de direitos humanos ocorridas durante o período do regime militar, em especial de organizações vinculadas à igreja as únicas autorizadas a atuar durante o período. Nesse contexto, cita-se a atuação de organizações como o Comitê de Cooperação para a Paz e também do Vicariato da Solidariedade (DELARISSE, 2017).

transnacionais existentes entre os ativistas chilenos e seus aliados internacionais. Como no momento anterior ao Golpe de Estado exilados de outros países latino-americanos encontravam-se refugiados no Chile, havia no país muitos intelectuais e ativistas que contribuíram para fortalecer a oposição contra o governo de Pinochet.

Além do mais, o fato de estarem localizados na capital chilena escritórios de importantes instituições internacionais – como a Comissão Econômica para o Caribe e a América Latina (CEPAL), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – favoreceu ainda mais a existência de figuras políticas importantes, em especial ligadas ao movimento socialista, que somaram ao movimento de denúncia à situação vivenciada no Chile (SAAVEDRA, 2013).

Como apontam Ropp e Sikkink (1999, p. 175) o fato de intelectuais e políticos chilenos possuírem diversos contatos em outros Estados e organizações internacionais viabilizou a mobilização de redes transnacionais de direitos humanos que serviram para tornar públicas as informações sobre as violações que estavam ocorrendo no país. Estes dados foram essenciais para o trabalho das organizações internacionais e não governamentais, as quais se viram impelidas a se articularem para promover uma modificação da situação vigente no Chile e responsabilizar os culpados pelos crimes cometidos.

No caso da Comissão Interamericana, a rede de direitos humanos existente na América Latina desempenhou um importante papel em influenciar as ações do organismo. O comissionado Andrés Aguilar, atuante na CIDH desde 1962, era um dos membros da rede democrata-cristã e teve contato com vários ativistas chilenos. Além do mais, foi ele o responsável por ter levado à CIDH um ativista e também exilado chileno, o depois Secretário-Executivo Edmundo Vargas Carreño. Ambos atuaram conjuntamente com o propósito de convencer os demais membros da Comissão a adotar uma postura mais ativa em relação a situação dos direitos humanos no Chile.

Além do mais, não se pode esquecer que a modificação da postura estadunidense na década de 1970 diminuiu as barreiras de resistência ao tratamento da temática das violações de direitos humanos cometidas pelos regimes militares latino-americanos e concedeu ao organismo mais recursos para a sua atuação na região. A implementação de uma nova abordagem na política de direitos humanos dos Estados Unidos refletiu imediatamente no apoio dado à ditadura militar de Augusto Pinochet, em relação à qual o governo

estadunidense assumiu uma postura pública de afastamento. Uma consequência deste comportamento foi a concessão de apoio político e financeiro aos trabalhos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

3.4.2 Os efeitos para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da nova política de direitos humanos implementada pelos Estados Unidos

A retórica estadunidense sobre os direitos humanos sempre foi marcada por um tom de promoção e defesa desses direitos. Entretanto, o comprometimento formal deste país, no que se refere à adesão de documentos vinculantes, é questionável, na medida em que apesar de incentivar a criação de tratados internacionais de proteção, o Estado não se mostra, muitas vezes, propenso a adotar tais tratativas. Em relação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o posicionamento dos Estados Unidos é similar. Se, por um lado, existiram discursos ressaltando a importância dos organismos do SIDH para a promoção dos direitos humanos na região, na prática o país muitas vezes atuou na tentativa de restringir o escopo de atuação da CIDH.

Quando da criação da CIDH, o contexto internacional era caracterizado por um ambiente de Guerra Fria, de modo que a prioridade para os Estados Unidos era combater o alastramento do comunismo no continente. Como consequência dessa política, o país foi responsável por dar respaldo às ditaduras militares implementadas na região, utilizando, em alguns momentos, da interpretação de que os direitos humanos estavam sendo tratados de forma questionável pela CIDH (MAIA; LIMA, 2017).

Apesar disso, como apontam Koerner, Maciel e Maia (2017) a construção da trajetória política da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, assim como sua capacidade de influenciar os Estados a adotar uma nova postura em relação aos direitos humanos é um processo gradativo que decorre apesar dos interesses políticos dos Estados da região, incluindo sua potência regional. De forma análoga, Forsythe (1991) pontua o mesmo, ressaltando que a evolução política da CIDH é explicada por outras razões que não pela hegemonia e interesses dos Estados Unidos. De acordo com o autor, a posição do país no que diz respeito aos direitos humanos se mostrou importante, contudo o regime conseguiu se desenvolver apesar de momentos de oposição do governo estadunidense em função de seus interesses na região.

Em vista disso, nota-se que ainda que as decisões e opiniões da Comissão Interamericana não tivessem a pretensão de representar os interesses dos Estados Unidos, a postura adotada pelo governo estadunidense nos anos finais da década de 1970 e início da década seguinte favoreceu a atividade do organismo, na medida em que ofereceu recursos financeiros, políticos e diplomáticos para sua atuação.

Quando ocorreu o golpe militar em Santiago no Chile, os Estados Unidos estavam com as atenções voltadas para eventos que transcorriam fora da região da América, dentre eles ressalta-se a ascensão do comunismo em países asiáticos, a independência de várias nações africanas sob influência da União Soviética e a primeira crise do petróleo. Contudo, internamente questões como a Guerra do Vietnã, a repercussão do escândalo de Watergate e o suporte e envolvimento do país no golpe liderado por Pinochet foram acontecimentos que tiveram grande repercussão nacional e internacional⁶² e, conseqüentemente, afetaram a política e as tomadas de decisão do governo.

Assim, diante dos incessantes abusos e violações de direitos humanos cometidos pelo regime do General Augusto Pinochet e a comoção internacional ocasionada pela sucessão dos fatos visualizada no Chile, o posicionamento estadunidense a favor do governo chileno passou a minguar a partir do golpe de 1973. Entretanto, foi somente no ano de 1977 que a modificação da política externa estadunidense em relação ao Chile se concretizou. Como aponta Snyder (2014, p. 243) a modificação da abordagem dos Estados Unidos em relação aos direitos humanos se deveu a uma combinação de fatores, entre eles destaca-se a tentativa dos Estados Unidos de ganhar o apoio da população em vista dos acontecimentos que degradaram os governos anteriores.

Assim, com a posse de Carter na presidência dos Estados Unidos em 1977, as preocupações em torno dos direitos humanos se tornaram o tópico principal na agenda de política externa do governo. Por conseguinte, a adoção de um discurso orientado aos direitos humanos tornou insustentável o apoio do governo às ditaduras militares na América Latina, as quais possuíam um grande histórico de violações aos direitos humanos (SEGOVIA, 2014).

Por conseguinte, a política recém-criada pelo presidente Carter – qual seja de colocar o tema dos direitos humanos no foco das atenções de sua administração – teve repercussões para a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, visto que diante dessa

⁶² Como pode ser visto na seção anterior, organizações da sociedade civil dos Estados Unidos participaram de um movimento mais amplo de solidariedade, ou seja, fizeram parte da rede de ativismo transnacional que passou a atuar pressionando o próprio país na definição de suas políticas para o Chile.

atitude a CIDH não teve que superar oposições a suas decisões por parte dos Estados Unidos. Mas foi em relação ao suporte financeiro e político dado à Comissão que o impacto se mostrou mais amplo, uma vez que a assistência dada viabilizou uma atuação mais robusta da CIDH e a maior expressão da temática de direitos humanos na agenda da Organização dos Estados Americanos.

Além do mais, como demonstram Ropp e Sikkink (1999, p. 198), essa nova postura em relação ao tema dos direitos humanos não teve sustentação somente no âmbito Executivo. A atuação do congresso estadunidense – influenciado pela forte pressão de ativistas em torno do caso chileno – foi igualmente importante, uma vez que coube à essa instância a apresentação, em meados da década de 1970, de um novo plano de políticas direcionadas aos direitos fundamentais.

Desse modo, com o intuito de reagir à percepção crescente de falta de moralidade em sua atuação, a política externa estadunidense do governo Carter para a região da América Latina decidiu tratar a questão dos direitos humanos nos fóruns internacionais. Em vista disso, o debate a respeito das violações de direitos humanos ocorridas no Chile foi transposto para a arena multilateral e, notadamente priorizou-se a discussão do tema no âmbito da OEA (DYKMANN, 2004).

Na interpretação de Dykmann (2004, p. 219) a estratégia estadunidense de evidenciar o caso chileno nos organismos multilaterais pode ter sido um subterfúgio para desviar a atenção do Brasil, da mesma forma como pode ter sido interpretada como um artifício para evitar a união e o engajamento dos países da América Latina no movimento terceiro mundista. De qualquer forma, o resultado da decisão política tomada pelos Estados Unidos foi o favorecimento da abertura de uma janela de oportunidade para a atuação da CIDH, de forma que o organismo pudesse investigar a situação vigente no Chile sem a ingerência de um dos Estados mais influentes da OEA. As consequências dessa deliberação para a Comissão Interamericana são apontadas por Dykmann (2004):

O caso chileno se constituiu, sem sombra de dúvidas, um marco histórico para o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e, em particular, para a CIDH. A Comissão ganhou publicidade e reconhecimento entre os anos de 1974 e 1976, mas sua fase mais proeminente se iniciou quando Jimmy Carter se tornou presidente dos EUA em 1977. O novo presidente proveu à CIDH suporte financeiro, político e diplomático e, por consequência, abriu o período mais popular da Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁶³ (DYKMANN, 2004, p. 222, tradução nossa).

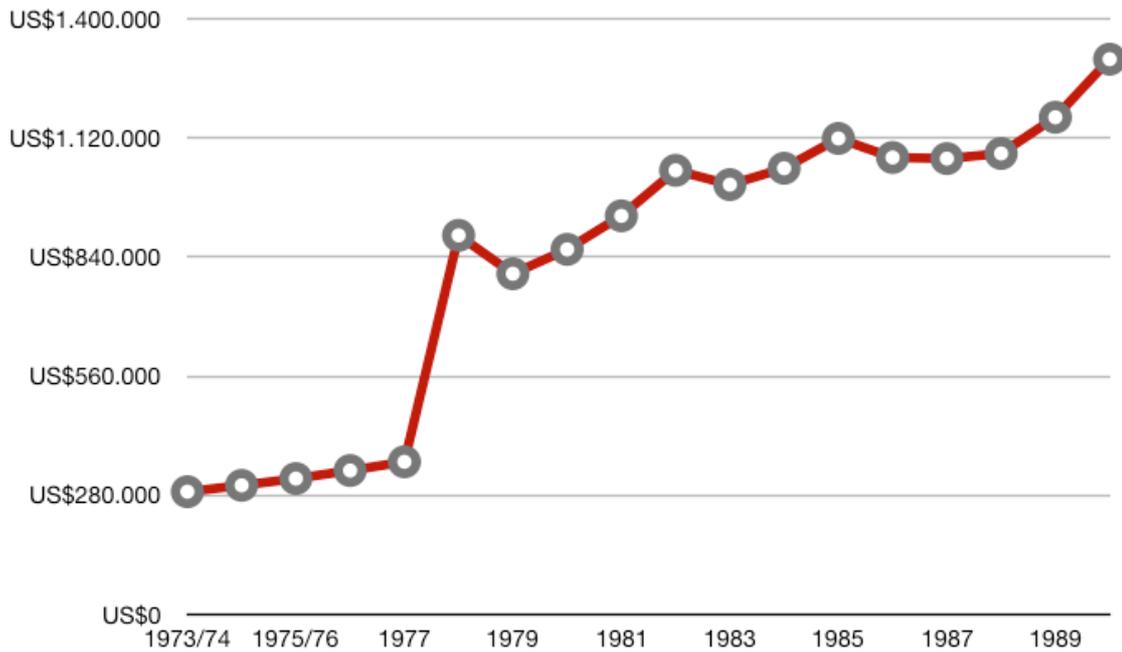
⁶³ “The Chilean case constitutes without any doubt a historical mark for the inter-American human rights system and in particular for the IACHR. The Commission gained publicity and recognition between 1974 and 1976, but its most prominent phase began when Jimmy Carter became US president in 1977. The new president

O apoio fornecido pelos Estados Unidos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos não se refletiu somente na ausência de interferências nas decisões do organismo quanto ao Chile. A concretização da posição estadunidense pôde ser observada a partir do aumento do orçamento direcionada não só a CIDH, como também a OEA – no período o país era responsável por algo em torno de dois terços do orçamento da Organização e da Comissão (DYKMANN, 2004, p. 71).

A princípio, a contribuição estadunidense aconteceu através da atuação do congresso dos Estados Unidos entre os anos de 1974 à 1976, da qual resultou a aprovação da Emenda Kennedy que concedeu um aumento ao orçamento dirigido à CIDH (DYKMANN, 2004, p. 70). Esta ação foi uma reação à solicitação do Secretário-Executivo Luis Reque de restauração da receita do organismo, frente a redução solicitada pelo Subcomitê de programa orçamentário da OEA.

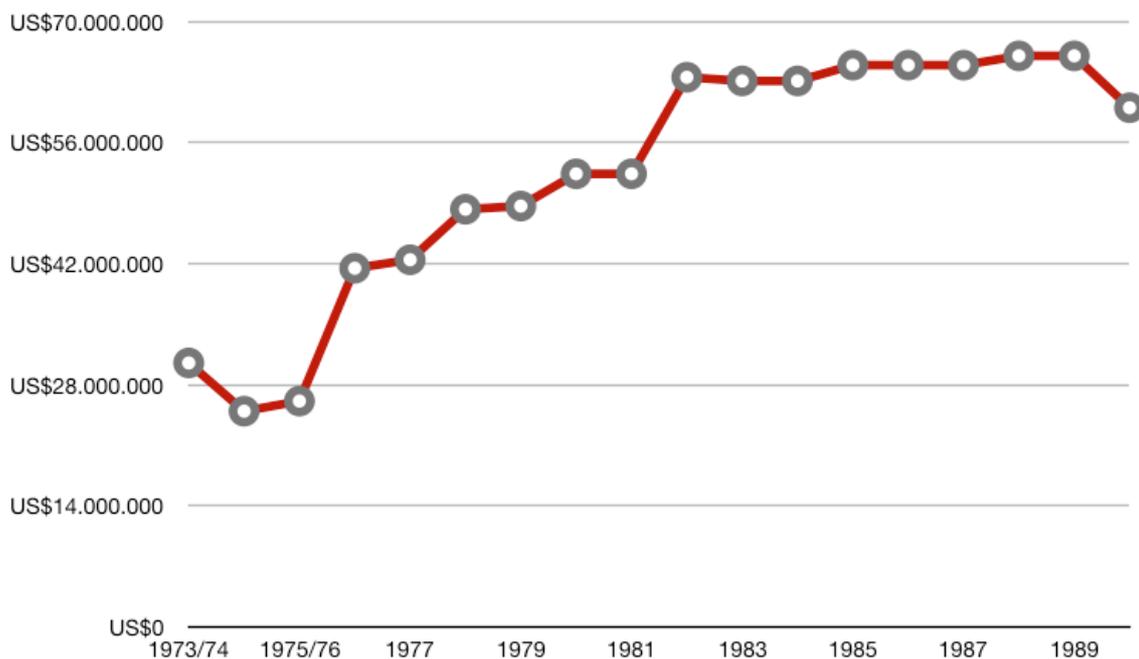
Em um segundo momento, o orçamento da Comissão Interamericana é marcado por uma expansão no decorrer dos anos de 1973 a 1990, tendo sido mais acentuada em 1977. Nota-se que até o ano de 1982 a tendência foi de crescimento, todavia após esta data ainda que o padrão tenha permanecido de ascensão as contrações foram mais constantes – mesmo que as reduções tenham sido pequenas. Por sua vez, a receita da OEA ainda que em crescimento se comparada à da CIDH expandiu de forma menos acentuada e com mais oscilações, como mostram os gráficos 4 e 5. Vale destacar que o crescimento orçamentário se deu sobretudo com a participação dos Estados Unidos.

Gráfico 4. Orçamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, entre os anos de 1973 à 1989



Fonte: Elaboração própria, com dados de Dykmann (2004), 2018.

Gráfico 5. Orçamento da Organização dos Estados Americanos, entre os anos de 1973 à 1979



Fonte: Elaboração própria, com dados de Dykmann (2004), 2018.

Ainda segundo Dykmann (2004) ao privilegiar a Comissão Interamericana, os Estados Unidos adotaram uma decisão política estratégica de fortalecer a CIDH em detrimento de outras entidades da organização, conforme argumenta o autor:

Não era mais funcional para a política externa dos EUA investir na competência geral da OEA, uma vez que estes fundos seriam provavelmente usados de formas imprevisíveis pelos órgãos políticos [...]. Este não era o caso com os direitos humanos, uma vez que era um tipo focado de atividade que era e ainda é altamente dependente da ajuda advinda dos EUA para funcionar⁶⁴ (DYKMANN, 2004, p. 70, tradução nossa).

Ainda assim, a importância da decisão estadunidense de fortalecer a Comissão durante esses anos foi fundamental, haja vista que a CIDH se viu com o apoio de um importante membro da organização, com recursos financeiros e um staff mais numeroso (DYKMANN, 2004). Além do mais, o impacto também ocorreu na logística das atividades da organização, a qual melhorou a partir do estabelecimento de um sistema computadorizado instalado em 1977 devido ao maior capital disponível na CIDH. Tudo isso propiciou uma atuação mais incisiva na região, sendo refletida em mais observações *in loco* e recursos para as ações do organismo.

3.5 O IMPACTO DA INVESTIGAÇÃO DO CHILE EM OUTRAS DITADURAS MILITARES: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

Como ressaltado até então, o ativismo pessoal da ala “ativista” da CIDH, a comoção internacional causada pelo golpe militar liderado por Augusto Pinochet e a política de direitos humanos implementada pelo presidente Jimmy Carter favoreceram os trabalhos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Diante de um momento propício para sua atuação, a tomada de decisão para averiguar o contexto chileno se apresentou com potenciais ganhos que impactariam definitivamente o desenvolvimento do organismo.

O corolário das decisões da Comissão Interamericana sobre esse assunto foi, portanto, positivo e inegável, visto que o caso chileno delineou padrões que seriam adotados pela Comissão em investigações futuras. Sendo assim, ao determinar como essenciais a busca pela verdade e justiça e a concessão de reparações às vítimas e seus familiares, a investigação

⁶⁴ “It was no longer functional for the US foreign policy to invest in the general competence of the OAS since these funds would most probably be used in unpredictable ways by the political [...]. That was not the case with human rights, since it was a focused type of activity it could be and still is highly dependent on aid from the US to function”.

sobre o Chile moldou entendimentos e práticas necessários para superar as violações de direitos humanos cometidas durante as ditaduras militares da região. Isso também favoreceu a identificação da CIDH como uma autoridade reconhecida no campo do direito internacional dos direitos humanos.

Apesar das atividades implementadas em relação ao Chile durante os anos de 1973 à 1990 não se encaixarem dentro do escopo do conceito de justiça de transição – processo que no Chile teria início somente no ano de 1990, com a entrada na presidência de Patricio Aylwin – os métodos e práticas referentes a como deveria ocorrer o tratamento das massivas violações de direitos humanos perpetradas durante os regimes autoritários têm início durante as investigações sobre o país.

Portanto, ainda durante o governo de Pinochet a CIDH determinou a adoção de medidas que foram as precursoras daquelas adotadas para os casos que avançaram nas condenações, medidas de justiça e reparações relacionadas ao que posteriormente foi caracterizado como casos vinculados a processos de justiça de transição pela Comissão. O efeito foi a promoção das ideias de imprescindibilidade da justiça, verdade, reparações e democratização para a superação das situações de violações generalizadas aos direitos humanos. Elementos que, posteriormente, foram abordados pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos durante as transições dos países ditatoriais latino-americanos.

Assim, as próximas partes deste trabalho têm o propósito de demonstrar como a Comissão Interamericana inova na interpretação da normativa internacional e nas recomendações de forma a criar um arcabouço normativo e conceitual que permitiu trazer para agenda o tema da “justiça de transição”. A CIDH a partir da mobilização de seus mecanismos conseguiu promover esse tema tanto a partir da estratégia de *naming and shaming*, como por meio da interpretação de normas (em razão, inclusive, de sua característica *quase-judicial*) e no desenvolvimento de orientações políticas por meio de suas recomendações.

3.5.1 Expondo os regimes militares: a implementação do *naming and shaming*

Como Katzenstein (2013) demonstra, a estratégia de *naming and shaming* consiste no ato de expor, direcionar as atenções públicas e condenar práticas de abusos aos direitos

humanos, com o intuito de taxar determinados comportamentos como errados e, assim, forçar a modificação do comportamento dos atores que praticam estes atos.

Durante meados da década de 1970 até o meio da década seguinte, a CIDH atuou com o propósito de chamar atenção às violações de direitos humanos que estavam ocorrendo nas ditaduras militares da América do Sul, tomando como exemplo a situação existente no Chile. A estratégia adotada pela Comissão foi propiciada muito em razão da mobilização transnacional em torno do caso chileno, a qual desde o golpe militar ocorrido em Santiago expôs, inclusive por meio do testemunho de vítimas exiladas, as violações de direitos humanos perpetradas pelo regime militar.

O Chile como o primeiro caso de ditadura militar que contou com um expressivo envolvimento da Comissão Interamericana proveu um modo de operação específico a respeito das práticas que deveriam ser empreendidas, a fim de se lidar com as inúmeras violações aos direitos humanos cometidas pelos regimes autoritários. Por conseguinte, durante as investigações sobre o país, métodos como visitas *in loco*, elaboração de informes sobre países e a exposição de contextos específicos nos informes anuais e nas sessões da Assembleia Geral foram aplicados de modo a criticar as práticas comuns executadas pelos regimes autoritários, bem como expor a situação visualizada nos Estados sob domínio desses governos.

Dada a tamanha repercussão angariada pelos ativistas e devido à corroboração das denúncias por parte dos organismos internacionais, as práticas de repressão e as violações aos direitos fundamentais que foram executadas pelo governo militar chileno foram taxadas como condenáveis. De modo similar, a CIDH atrelou às ações empreendidas pelos também governos militares da Argentina, Paraguai e Uruguai a mesma classificação dada às práticas chilenas. Por conseguinte, estes governos também tiveram que explicar à comunidade internacional a razão das medidas repressivas adotadas e das violações aos direitos humanos cometidas contra seus cidadãos.

A partir das estratégias desenvolvidas para dar foco ao que estava ocorrendo no Chile, a CIDH manteve o novo padrão de engajamento com as problemáticas da região ao passo em que se envolveu com os outros casos de abusos aos direitos humanos cometidos pelos regimes militares da América do Sul. Um exemplo disso é o envolvimento da CIDH na situação argentina. A partir da autorização conquistada pela CIDH em 1979, lhe dando permissão para proceder como uma observação *in loco* ao país, a Comissão replica em muitos aspectos as atitudes adotadas na visita realizada ao Chile cinco anos antes.

Assim, de acordo com a CIDH “uma das tarefas de maior importância realizada pela Comissão foi a visita a diversos estabelecimentos de detenção para examinar as condições em que se encontravam as pessoas privadas de liberdade [...]”⁶⁵ (CIDH, 1974, s/p, tradução nossa), tendo sido uma das ações reproduzidas pelo organismo na visita a Argentina. Do mesmo modo que ocorreu em 1974, o informe que resultou da visita *in loco* teve uma grande repercussão tanto no âmbito da OEA quanto em outras organizações, como a ONU, dada a exposição das violações de direitos humanos cometidas pelo regime militar argentino (GONZALEZ, 2009).

A mobilização do *naming and shaming* pela Comissão Interamericana, neste contexto, serviu como o primeiro momento no processo de pautar a discussão a respeito das violações de direitos humanos perpetradas pelos governos ditatoriais sul-americanos. Enquanto países como Chile, Argentina, Paraguai e Uruguai tentavam atuar com o objetivo de barrar os trabalhos da CIDH e, por conseguinte, redirecionar os holofotes que tinham sido dirigidos a eles, em razão de suas práticas repressivas, a CIDH por meio da interpretação de normas iniciou o processo de significação de elementos que deveriam ser adotados para que pudesse ocorrer a reparação das violações de direitos humanos que ocorreram durante os contextos de ditadura.

3.5.2 As orientações políticas aos Estados, a significação da justiça de transição e a projeção da CIDH

A definição do conceito “justiça de transição” é fruto de um período recente, ainda que os elementos que compõem o termo tenham sido utilizados e implementados para lidar com períodos de violações massivas aos direitos humanos, cujo desenrolar se deu anteriormente à sua conceituação.

As noções sobre a necessidade de se investigar e lidar com períodos caracterizados por generalizadas violações aos direitos humanos, bem como de promover uma reconciliação nacional para a construção de uma sociedade harmoniosa são entendimentos que são anteriores à década de 1990. Entretanto, é esta a data que marca, de acordo com Bell (2009), a

⁶⁵ “Una de las tareas de mayor importancia realizada por la Comisión fue la visita a diversos establecimientos de detención para examinar las condiciones en que se encontraban las personas privadas de libertad [...]”.

institucionalização do conceito de justiça de transição, haja vista as transições políticas que estavam transcorrendo na Europa Oriental e América Latina.

Com um entendimento contrário a Bell, Ruti Teitel (2003) argumenta que o conceito de justiça de transição está relacionado com a busca por justiça e, nesse sentido, pode ser remontado ao período da Primeira Guerra Mundial. Desse modo, Teitel (2003, p. 69), ao relacionar este processo a períodos de mudanças políticas em que se busca afrontar abusos cometidos durante governos repressivos do passado, divide o processo de justiça transicional em três fases distintas, em que a primeira seria referente ao final da Segunda Guerra Mundial, a segunda alude aos processos de retomada da democracia nos anos de 1990, enquanto a terceira teria seu início nos anos 2000⁶⁶.

Nota-se, portanto, que não há um consenso entre os autores sobre qual foi o evento histórico que marca o momento a partir do qual se deu o desenvolvimentos dos elementos que hoje fazem parte do conceito de justiça de transição. A despeito disso e das diferenças conceituais, o termo é entendido pelos teóricos da área, de forma ampla, como um processo em que sociedades saídas de regimes repressivos ou de conflitos armados lidam e confrontam um contexto passado de violações em massa aos direitos humanos e buscam adotar mecanismos judiciais e não judiciais, com o intuito de pacificar a sociedade e promover a democracia (MEZAROBBA, 2009, p. 111; BELL, 2009, p. 7).

Em vista disso, nota-se que os atores envolvidos na luta pela implementação da justiça transicional têm como cerne de seu objetivo a busca pela justiça, que corresponde não só à punição e à concessão de reparações às vítimas, mas também inclui a busca pela verdade e o restabelecimento da dignidade humana daqueles que foram vítimas – bem como de seus familiares – das atrocidades cometidas, assim como visa-se garantir que fatos similares não voltem a ocorrer.

Durante as décadas de 1970 e 1980, após a CIDH ter exposto os abusos de direitos humanos cometidos pelos governos ditatoriais da América do Sul, a instituição agiu de modo

⁶⁶ Apesar da justiça de transição ser traçado pela autora de volta à Primeira Guerra Mundial, a primeira fase tem início no pós-Segunda Guerra Mundial e está relacionada a uma conjuntura muito específica em que se observou a criação de tribunais de guerra para sancionar os culpados. Por sua vez, a segunda fase engloba uma maior variedade de casos, haja vista a visualização dos processos de democratização e fragmentação política, sobretudo, na Europa Oriental e América Latina, iniciados a partir dos anos 1970. Este período envolve a implementação de uma justiça transicional com um caráter mais local, através da implementação de mecanismos predominantemente nacionais. Já a terceira fase tem início nos anos 2000 e relaciona-se com o processo de globalização e o aumento da instabilidade política em várias regiões do globo e, por ter um caráter relacionado a contextos de violência generalizada se aproxima de uma abordagem alusiva à justiça humanitária (TEITEL, 2003, p. 70-71).

a significar elementos como verdade, justiça e reparação, bem como sugerir ações para a implementação de medidas que respondessem à normativa internacional de direitos humanos. Ao fazer isso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos colocou na agenda internacional o tema “justiça de transição”, por meio do estabelecimento e interpretação de normas capazes de gerar efeitos normativos aos Estados e passíveis de serem utilizadas pelo ativismo transnacional em suas estratégias de mobilização.

Dentro do escopo dos elementos considerados essenciais para tratar os abusos visualizados durante as ditaduras militares na região, foram pautados temas como: falta de investigação e sanção dos perpetradores de violações aos direitos fundamentais; a essencialidade da criação de medidas para o esclarecimento dos fatos ocorridos; a ausência de instituições fortes, sobretudo, do Poder Judiciário para proteger os direitos dos cidadãos; a inadmissibilidade das leis de auto-anistia criadas pelos governos militares; e a necessidade do estabelecimento de regimes democráticos para o usufruto dos direitos humanos. Do mesmo modo, normas para proteger direitos incessantemente violados, como o desaparecimento forçado de pessoas e a prática de torturas foram concebidas pela CIDH durante os anos de 1970 e 1980.

Mesmo que a maior atenção direcionada a estes assuntos tenha acontecido apenas durante o processo de (re)democratização, eles começaram a ser pautados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos anteriormente ao início dos processos de transição política no continente. E tornaram-se cada vez mais relevantes e recorrentes na medida em que as investigações sobre as violações cometidas pelos governos militares avançaram.

Adiante busca-se demonstrar, a partir da análise dos documentos elaborados pela CIDH durante os anos de 1973 à 1990, que a interpretação da CIDH sobre a necessidade da busca pela verdade, justiça e reparação às violações de direitos humanos cometidas, teve como marco inicial as ações empreendidas em resposta a instalação da Junta Militar em Santiago e suas práticas violadoras de direitos humanos. Desaparecimento forçado de pessoas, detenção arbitrária e práticas de tortura foram abusos constantes no decorrer desse período e, por essa razão, tornaram-se questões regularmente pautadas nos informes anuais da CIDH e abordadas durante as reuniões da Assembleia Geral.

A interpretação de normas direcionada especificamente para o caso chileno ocorreu de forma constante durante os anos das décadas de 1970 e 1980, estando presentes nos informes anuais elaborados pela Comissão Interamericana. Já nos primeiros anos de averiguação da

situação no Chile, a Comissão ressaltou no seu informe anual de 1978, a ausência, no contexto doméstico, de justiça e de processo regular, bem como de medidas de esclarecimento, sobretudo, no que tangia à situação das pessoas desaparecidas no Chile (CIDH, 1979-a).

Ademais, foi apontado no documento o efeito negativo que a criação da lei de auto-anistia, promulgada por Augusto Pinochet naquele mesmo ano (1978), produziu para a sociedade chilena. De acordo com a CIDH, a referida lei “significou, em um primeiro momento, uma piora da situação, por conta dos tribunais que investigam os desaparecimentos, os quais dispensaram os processos em virtude da anistia”⁶⁷ (CIDH, 1979-a, s/p, tradução nossa). O resultado, segundo o organismo, foi a ampliação da impunidade, impossibilitando que as vítimas ou seus familiares tivessem acesso às devidas reparações.

Já no informe do ano seguinte, a CIDH continuou reiterando a necessidade de se elucidar a verdade dos fatos, no tocante à situação das pessoas desaparecidas no país. Além disso, a Comissão sublinhou a responsabilidade do Estado de garantir aos indivíduos o direito à justiça e ao processo legal (CIDH, 1980-a). O ponto sobre a justiça continuou presente no informe do ano seguinte. Entretanto, o grande diferencial do documento, em relação aos anteriores, foi a inclusão do entendimento da CIDH de que “a estrutura democrática é um elemento essencial para o estabelecimento de uma sociedade política onde se pode realizar plenamente os valores humanos”⁶⁸ (CIDH, 1981, s/p, tradução nossa).

Os problemas institucionais gerados pelas práticas adotadas pelo governo são mais uma vez indicadas no informe de 1981. Neste documento, a CIDH compreendeu que a situação dos direitos humanos no Chile tinha sido agravada pela falta de um Poder Judiciário forte, capaz de garantir os direitos individuais e evitar os abusos das autoridades. Além dessa constatação, o documento mencionou, mais uma vez, o prejuízo para o gozo dos direitos humanos da falta de verdade e justiça em relação às violações perpetradas pelo regime, assim como a falta de sanção dos responsáveis pelos crimes cometidos (CIDH, 1982).

Um dos informes mais importantes deste período é o referente ao ano de 1985, haja vista a abordagem clara e direta a temas como reconciliação nacional, verdade e justiça, os quais se tornariam extremamente importantes para os processos de justiça de transição implementados na região. No documento, a CIDH (1986, s/p, tradução nossa) afirmou que

⁶⁷ “significó, en un primer momento, un empeoramiento de su situación, por cuanto los tribunales que investigaban los desaparecimientos, sobreyeron inicialmente los procesos en virtud de la amnistía”.

⁶⁸ “[...] la estructura democrática es un elemento esencial para el establecimiento de una sociedad política donde se puedan realizar plenamente los valores humanos”.

“[...] a urgência de uma reconciliação nacional e de uma pacificação social devem se harmonizar com as exigências de conhecimento da verdade e justiça”⁶⁹ e ainda acrescentou:

Toda a sociedade tem o irrenunciável direito de conhecer a verdade do ocorrido, assim como as razões e circunstâncias em que os delitos aberrantes ocorreram, a fim de evitar que estes atos voltem a ocorrer. Ao mesmo tempo, nada pode impedir aos familiares das vítimas conhecer o que aconteceu com seus parentes mais próximos⁷⁰ (CIDH, 1986, s/p, tradução nossa).

A interpretação direta da CIDH a respeito da imprescindibilidade da adoção de práticas que tenham como intuito a exposição dos fatos ocorridos e a promoção de justiça às vítimas de transgressões aos direitos fundamentais não foi endereçada nominalmente ao Estado chileno, não obstante, a CIDH não deixou de incluir comentários sobre o país. Em relação ao Chile o informe de 1985 destacou a necessidade da paz e da justiça dentro de uma ordem democrática, a fim de se conquistar o respeito irrestrito aos direitos humanos. De acordo com o documento, as democracias recém estabelecidas da região deveriam enfrentar o desafio de investigar as violações de direitos humanos cometidas anteriormente a sua instauração, assim como deveriam sancionar os culpados pelos atos (CIDH, 1986).

No ano seguinte os desafios referentes à implementação das estruturas democráticas foram expostos na Resolução sobre Direitos Humanos e Democracia⁷¹, na qual foi apontada a preocupação dos organismos da OEA quanto à essencialidade de determinados membros da organização de aderirem aos processos de reconciliação e unidade nacionais. A resolução foi sancionada diante de um cenário ainda preocupante, haja vista a predominância de Poderes Judiciais fracos e ultrapassados e a não garantia do direito à justiça em muitos Estados da América Latina (CIDH, 1986).

Além da resolução citada, durante os 17 anos em que a CIDH acompanhou o caso chileno, foram concebidas outras normativas com o propósito de coibir práticas recorrentemente adotadas pelas ditaduras militares. Assim, no informe anual de 1978, a CIDH solicitou a criação de um projeto de Convenção, com a finalidade de estabelecer a tortura

⁶⁹ [...]la urgencia de una reconciliación nacional y de una pacificación social deben armonizarse con las ineludibles exigencias del conocimiento de la verdad y la justicia”.

⁷⁰ “Toda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro. A la vez, nada puede impedir a los familiares de las víctimas conocer lo que aconteció con sus seres más cercanos”.

⁷¹ AG/RES. 837 (XVI-O/86). O documento foi aprovado na 9ª Sessão Plenária da Assembleia Geral.

como um crime internacional⁷² (CIDH, 1979-a). De forma similar, em 1987 a CIDH também demandou, no Décimo Sétimo Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral, a elaboração de um projeto de Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar o Desaparecimento Forçado de Pessoas⁷³ (CIDH, 1987).

Estas duas temáticas tornaram-se rotineiras nos debates e documentos elaborados no âmbito da Comissão, uma vez que, conforme interpretação do organismo, não seria possível ocorrer a superação dos abusos e uma reconciliação nacional sem que o governo esclarecesse os casos de tortura e desaparecimento forçado, bem como reparasse as vítimas ou seus familiares por tais atos. Como consequência da atenção dada pela instituição a esses assuntos, eles acabaram convertendo-se em pontos sempre presentes nos mecanismos de justiça de transição – sejam judiciais ou não judiciais – implementados na América Latina a partir da década de 1990.

As interpretações concebidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos durante esses anos tiveram um papel determinante para os processos de transição política da região, visto que a instituição significou para a conjuntura local as práticas que deveriam ser adotadas pelos Estados, a fim de reparar o passado autoritário marcado por numerosas violações aos direitos humanos e promover transições políticas a governos democráticos e pacíficos.

Por conseguinte, depois de ter interpretado nos anos 1970 e 1980 as noções de verdade, justiça e reparações, anos mais tarde o Sistema Interamericano determinou esses elementos como metas indispensáveis para se alcançar a justiça de transição (DULITZKY, 2007). Nesse sentido, em documento elaborado pela CIDH (2014, p. 39) o organismo estabelece que “[...] o marco da justiça transicional deve ser aplicado como um sistema de incentivos úteis para a verdade, individualização e sanção dos responsáveis e para a reparação às vítimas”.

Em vista disso, nota-se que os direitos à verdade, à justiça, ao devido processo legal são significados construídos desde o princípio do tratamento das violações de direitos humanos cometidas pelas ditaduras militares da região. Essas questões, posteriormente,

⁷² Durante o Décimo Quinto Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA em 1985 foi apresentada a Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura, a qual entrou em vigor em fevereiro de 1987. Ver: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html>>.

⁷³ A solicitação de elaboração de um rascunho deu origem, posteriormente, à Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas aprovada pela Assembleia Geral da OEA em 1994. Disponível em: <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html>>.

tornaram-se princípios basilares dentro da Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos, a fim de lidar com contextos de transição política.

Ao se referir à significação do conceito de justiça de transição no âmbito do SIDH, comumente se têm como acontecimentos marcantes as sentenças emitidas pela Corte IDH sobre os casos *Barrios Altos* (2001) e *Almonacid Arellano* (2006)⁷⁴. Todavia, o princípio da trajetória do Sistema na construção de uma abordagem – que tinha como finalidade lidar com as violações em massa de direitos humanos cometidas pelos governos autoritários na América Latina – tem como início a adoção de mecanismos não judiciais por parte da CIDH, com o intuito de averiguar a situação dos direitos humanos existente no Chile.

A própria Comissão Interamericana reconhece que o direito à verdade emergiu justamente como uma reação pela ausência de esclarecimento, investigação e sanção durante as conjunturas de violações generalizadas aos direitos humanos. Este direito, posteriormente, passou a constituir uma das bases da justiça de transição, haja vista que sem esclarecimento, a reconciliação nacional se torna mais difícil de ser alcançada, assim como a efetivação do Estado de Direito (CIDH, 2014, p. 19-20).

Pode-se concluir que a comoção internacional gerada e propagada em razão da preocupante situação observada no Chile, jogou luz às práticas cometidas pelos governos autoritários da região, assim como impulsionou o trabalho dos organismos internacionais. Dentro da Comissão Interamericana, o caso do Chile demarcou o início de um processo de construção de uma lógica que tinha o intuito de definir um *modus operandis* capaz de lidar com cenários em que as violações aos direitos humanos eram generalizadas.

A interpretação do que estava ocorrendo no continente durante os 17 anos que perdurou o governo militar no Chile não se deu de forma linear. Em alguns momentos – até meados da década de 1980 – observou-se o avanço da CIDH no entendimento da questão, e em outros o retrocesso. Ainda assim, o caso chileno remove a CIDH de um padrão de inércia

⁷⁴ As sentenças emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o caso *Barrios Altos Vs. Peru* (2001) e *Almonacid Arellano Vs. Chile* (2006) se tornaram uma referência no âmbito da justiça de transição ao tratarem sobre a inconstitucionalidade das leis de anistia no Peru e Chile, respectivamente. Como aponta Piovesan (2014), o caso *Barrios Altos* foi considerado emblemático e se tornou um modelo sobre o assunto ao determinar que a lei de anistia do Peru impedia a investigação e punição dos culpados por diversos crimes cometidos durante o massacre executado pelo governo peruano, além de impedir o usufruto do direito à verdade e reparações justas. Em vista disso, a Corte estabeleceu uma série de recomendações ao Estado, incluindo o restabelecimento de julgamentos e a concessão de reparações aos familiares das vítimas do massacre. De forma semelhante, o caso *Almonacid Arellano* também se tornou emblemático, uma vez que este contencioso tinha a finalidade de questionar a admissibilidade do Decreto-Lei de anistia. Neste caso, a Corte IDH considerou a referida lei como ilegítima ao negar às vítimas de violações aos direitos humanos o direito à justiça.

e faz com que a Comissão, ao lidar com as violações cometidas durante os regimes autoritários, criasse uma nova agenda, que incorporou também o caso de outros países e se tornou, nas décadas subseqüentes, um dos tópicos mais relevantes da organização.

Portanto, a atuação ativa da CIDH durante os de 1973 à 1990 foi possível em decorrência dos arranjos internos da Comissão, mas também devido à repercussão do golpe militar e a mobilização transnacional gerado por ele, bem como em razão da maior disponibilização de recursos que favoreceu a implementação de uma série de atividades por parte do organismo. Sendo assim, a Comissão teve condições políticas e institucionais para expor as violações de direitos humanos, bem como para criar e interpretar normas durante os 17 anos que vigeu o governo de Pinochet. Esta atuação marcou a trajetória da CIDH, uma vez que a projetou como um ator relevante e acreditado para discutir o tema de direitos humanos na comunidade internacional.

CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como intuito descrever a trajetória histórica e institucional da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, assim como abordar um dos primeiros momentos críticos em sua trajetória, o qual foi responsável por lançar o organismo ao patamar de ator politicamente relevante na área dos direitos humanos.

Criada no ano de 1959, viu-se que a Comissão Interamericana dividia opiniões sobre sua essencialidade para o continente. Se, por um lado, haviam aqueles que defendiam a necessidade da existência de um organismo de direitos humanos para impedir que situações generalizadas de violações a esses direitos ocorresse, como a que foi visualizada na República Dominicana sob a direção de Trujillo, por outro, existiam aqueles Estados que argumentavam sobre a ameaça que este tipo de organismo poderia apresentar para o princípio basilar de não-intervenção.

Em vista desse embate, os primeiros anos de atuação da CIDH foram bastante discretos. Inicialmente o organismo tinha seu mandato limitado à promoção dos direitos humanos na região, sendo somente em 1965 liberada a atuar também na área da proteção, por meio do mecanismo de recebimento de denúncias individuais e também da possibilidade de emitir relatórios sobre a situação dos países. Contudo, nos dez anos que se sucederam a esse período a Comissão Interamericana não conseguiu ter uma grande projeção nem no âmbito da OEA, nem na região.

Foi apenas em meados na década de 1970, em especial após o ano de 1974, que a agenda de direitos humanos evoluiu e ganhou maior notoriedade dentro da OEA, ao se aproximar das temáticas relativas às ditaduras militares, muito por influência do que estava ocorrendo no Chile. Buscou-se demonstrar nesta pesquisa que os eventos ocorridos no Chile, a comoção internacional gerada pelas violações sistemáticas de direitos humanos na esteira da derrubada de um governo que se apresentava como alternativa socialista democrática marcaram dinâmicas no âmbito externo e interno à CIDH que oportunizaram a saída do órgão de uma posição passiva para um protagonismo no campo dos direitos humanos, ganhando status de ator político relevante no processo de efetivação dos direitos humanos na região.

Dentre as dinâmicas externas à CIDH, para além das oportunidades políticas abertas com a mobilização de redes transnacionais de ativismo em torno do caso chileno, a mudança de governo nos Estados Unidos em 1977 ampliou ainda mais as oportunidades de atuação do

órgão. O governo Carter e o Congresso adotaram políticas que retiraram empecilhos para a análise e manifestação sobre as violações de direitos humanos ocorridas nos governos autoritários da região e também fortaleceram o mecanismo por meio de apoio político e financeiro.

Nesse sentido, durante meados da década de 1970 até o meio da década seguinte a CIDH desenvolveu e adaptou seus mecanismos de atuação para investigar a situação dos direitos humanos no Chile. Com a evolução da investigação no país, a agenda da CIDH passou a englobar questões relativas a temas como verdade, justiça e reparação aos crimes cometidos durante os governos militares da região.

Ao fazer isso, a CIDH iniciou o processo de significação de determinados procedimentos que deveriam ser empreendidos pelos Estados que passavam ou passaram por regimes autoritários, com o propósito de reparar as violações de direitos humanos que foram perpetradas por eles. Apesar de naquela época essa ideia não ter sido ainda designada como tal, a Comissão dava os primeiros passos em direção à definição do que, na década de 1990, seria definido como o processo de justiça de transição.

Esta atitude da CIDH foi um ponto determinante em sua trajetória, uma vez que a colocou como um ator politicamente relevante na área dos direitos humanos, haja vista a identificação do organismo como uma referência no assunto ao ser reconhecido e acreditado como uma voz legítima para tratar sobre as violações de direitos humanos cometidas durante os governos autoritários na América do Sul. Ademais, a partir de sua atuação no caso chileno a comissão consolidou seus mecanismos de atuação e, portanto, passou a dispor, além de legitimidade, de uma estrutura institucional que lhe forneceu experiência e expertise para desempenhar suas atividades no continente.

Portanto, partiu-se do entendimento de que as organizações internacionais não são atores unitários e que suas dinâmicas são marcadas por embates políticos internos e externos ao organismo. Assim, o que esta dissertação buscou demonstrar é que o desenvolvimento institucional e a projeção da CIDH como um ator relevante na área dos direitos humanos foram fortemente marcados pela sua atuação na investigação sobre a situação dos direitos humanos no Chile, durante os anos de 1973 à 1990. A adoção dessa conduta ativa por parte da Comissão Interamericana só foi possível em razão de um concerto de elementos internos e externos ao organismo, que possibilitaram a tomada de decisão da CIDH de investigar os fatos transcorridos no Chile após o golpe de Estado efetuado no país em 1973.

REFERÊNCIAS

- ALASUUTARI, Pertti. The discursive side of new institucionalism. **Cultural Sociology**, p. 1-23, 2015.
- ANGELL, Alan. Las dimensiones internacionales del golpe de estado chileno. **Política. Revista de Ciencia Política**, vol. 51, n. 2, p. 57-78, 2013.
- ANTKOWIAK, Thomas; GONZA, Alejandra. **The American Convention on Human Rights: Essential Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- BAPTISTA, Tatiana W. de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclos na análise políticas públicas. IN: MATTOS, Ruben Araujo; BAPTISTA, Tatiana W. de Faria. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede UNIDA, p. 221-272, 2015.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. New York: Cornell University Press, 2004.
- BARROS, Mariana Andrade. O estados pós-positivista: uma análise a partir das perspectivas construtivistas e pós-estruturalista das relações internacionais. **Estudos Internacionais**, vol. 5, n. 1, p. 5-24, 2017.
- BAUER, Steffen; BIERMANN, Frank; DINGWERTH, Klaus; SIEBENHÜNER, Bernd. Understanding International Bureaucracies: Taking Stock. In: BIERMANN, Frank; SIEBENHÜNER, Bernd. **Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies**. The MIT Press, p. 15-36, 2009.
- BELL, Christine. Transitional Justice, interdisciplinarity and the state of the ‘field’ or ‘non-field’. **The International Journal of Transitional Justice**, vol. 3, p. 05-27, 2009.
- BERNARDI, Bruno Boti. Silêncio, entraves e omissões: a atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos frente à ditadura militar brasileira. In: 6º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2017, Belo Horizonte. **Anais Instituições e Regimes Internacionais**. Belo Horizonte: ABRI, 2017.
- BIERMANN, Frank; SIEBENHÜNER, Bernd. Problem solving by international bureaucracies: the influence of international secretariats on world politics. In: REINALDA, Bob (ed.). **Routledge Handbook of International Organization**. Nova Iorque: Routledge, p. 149-161, 2013.
- BRECHIN, Steven R.; NESS, Gayl D. Looking Back at the Gap: International Organizations as organizations twenty-five years later. **Journal of International Organization Studies**, vol. 8, n. 2, pp. 14-39, 2013.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. OEA/Ser. L/V/II. 14, doc. 34, 26 de abril de 1966.

_____. **Anuario Interamericano de Derechos Humanos 1968**. Washington: General Secretariat of the Organization of American States, 1973.

_____. **Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile**. OEA/Ser. L/V/II. 34, doc. 21, 25 out. 1974.

_____. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1976**. OEA/Ser. L/VII. 40, doc. 5, 10 de março de 1977.

_____. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1977**. OEA/Ser. L/V/II. 43, doc. 21, 20 de abril de 1978.

_____. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1978**. OEA/Ser. L/V/II. 47, doc. 13, 29 de junho de 1979-a.

_____. **Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. Resolución n. 447, outubro de 1979-b.

_____. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1979-1980**. OEA/Ser. L/V/II. 50, doc. 13, 2 de outubro de 1980-a.

_____. **Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**. OEA/Ser. L/V/II. 49, doc. 6, 8 de abril de 1980-b.

_____. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1980-1981**. OEA/Ser. L/V/II. 54, doc. 9, 16 outubro de 1981.

_____. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982**. OEA/Ser. L/V/II. 57, doc. 6, 20 setembro de 1982.

_____. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1985-1986**. OEA/Ser. L/V/II. 68, doc. 8, 26 de setembro de 1986.

_____. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1986-1987**. OEA/Ser. L/V/II. 71, doc. 9, 22 de setembro de 1987.

_____. **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1988-1989**. OEA/Ser. L/V/II. 76, doc. 10, 18 de setembro de 1989.

_____. **Derecho a la verdad en América**. OEA/Ser. L/V/II.152, doc. 2, 13 de ago. 2014.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the political arena**. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Notre Dame: University of Notre Dame, 1991.

COX, Robert W. *The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization*. **International Organization**, vol. 23, n. 2, p. 205-230, 1969.
<https://doi.org/10.1017/S002081830003157X>

DELARISSE, Thais. A atuação dos mecanismos quase jurisdicionais internacionais: o ativismo transnacional na Comissão Interamericana de Direitos Humanos em torno do direito à verdade no caso chileno. In: 6º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2017, Belo Horizonte. **Anais Instituições e Regimes Internacionais**. Belo Horizonte: ABRI, 2017.

DULITZKY, Ariel E. The Inter-American Commission on Human Rights. In: DUE PROCESS OF LAW FOUNDATION. **Victims Unsilenced: The Inter-American Human Rights System and Transitional Justice in Latin America**. Washington: Due Process of Law Foundation, 2007.

DUNNE, Tim; HANSON, Marianne. Human Rights in International Relations. In: GOODHART, Michael (ed). **Human Rights: Politics and Practice**. Oxford: OUP, pp. 61-76, 2009.

DYKMANN, Klaas. **Philanthropic Endeavors or the Exploitation of an Ideal? The Human Rights Policy of the Organization of American States in Latin America (1970-1991)**. Vervuert Verlag: Frankfurt/Main, 2004.

ELLIS, David. The organizational turn in International Organization Theory. *Journal of International Organization Studies*, vol. 8, n. 2, p. 11-28, 2013.

ELSEY, Brenda. “As the world is my witness”: transnational chilean solidarity and popular culture. In: MOR, Jessica Stites. **Human Rights and transnational solidarity in Cold War Latin America**. Madison: The University of Wisconsin Press, 2013.

ENGSTROM, Par. Effectiveness of International and Regional Human Rights Regimes. In: DENEMARK, Robert (ed.). **The International Studies Encyclopedia**. Blackwell Publishing, 2010.

ENSALACO, Mark. **Chile under Pinochet**. Recovering the truth. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2000.

FARER, Tom. The rise of the Inter-American Human Rights Regime: no longer a unicorn, not yet an ox. *Human Rights Quarterly*, vol. 19, n. 03, p. 510-545, 1997.
<https://doi.org/10.1353/hrq.1997.0025>

FERNANDES, Antônio S. A. Path dependency e os estudos históricos comparados. **BIB**, n. 53, p. 79-102, 2002.

FINNEMORE, Martha. Norms, culture, and world politics: insights from sociology’s institutionalism. *International Organizations*, vol. 50, n. 2, p. 325-347, 1996.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300028587>

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm and political change. *International Organization*, vol. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.
<https://doi.org/10.1162/002081898550789>

FORSYTHE, David P. Human Rights, the United States and the Organization of American States. **Human Rights Quarterly**, vol. 13, n. 1, p. 66-98, 1991. <https://doi.org/10.2307/762458>

_____. **Human Rights in International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

GARBIN, Isabela. Mudanças Institucionais em Regimes de Direitos Humanos: o Sistema Interamericano e os Estados “em cima do muro”. **Carta Internacional**, vol. 12, n. 02, p. 150-173, 2017. <https://doi.org/10.21530/ci.v12n2.2017.618>

_____. Impactos da Justiça Transicional Sul-Americana no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Lua Nova**, vol. 103, p. 261-284, 2018.

GOLDMAN, Robert K. History and action: the Inter-American Human Rights System and the role of the Inter-American Commission on Human Rights. **Human Rights Quarterly**, vol. 31, pp. 856-887, 2009. <https://doi.org/10.1353/hrq.0.0108>

GONZALEZ, Felipe. The experience of the Inter-American Human Rights System. **Victoria University Wellington Law Review**, vol. 40, n. 1, pp. 103-126, 2009.

LEBLANC, Lawrence J. **The OAS and the promotion and protection of Human Rights**. The Hague: Martinus Nijhoff, 1977.

HARMER, Tanya. Chile y la Guerra Fría Interamericana, 1970-1973. In: HARMER, Tanya; SEGOVIA, Alfredo Riquelme (ed.). **Chile y la Guerra Fría global**. Santiago: RIL editores, 2014.

HERNANDEZ, Matheus. O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu escritório: criação e desenvolvimento institucional (1994-2014). 483f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Uma abordagem integradora. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IO BIO. **Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations**. Disponível em: <https://www.ru.nl/politicologie/io-bio-bob-reinalda/io-bio-biographical-dictionary-sgs-ios/>. Acesso em: junho de 2018.

KATZENSTEIN, Suzanne. Reverse-Rhetorical Entrapment: naming and shaming as a tow-way street. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 46, p. 1079-1099, 2013.

KECK, Margaret. E; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

KELLY, Patrick William. The 1973 Chilean coup and the origins of transnational human rights activism. **Journal of Global History**, vol. 8, n. 1, p. 165-186, 2013. <https://doi.org/10.1017/S1740022813000090>

KELLY, Patrick. Human Rights Activism in Latin America's Southern Cone. In: ECKEL, Jan; MOYN, Samuel (Eds.). *The Breakthrough: Human Rights in the 1970s*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014.

KILLE, Kent J. **From Managers to Visionary: The Secretary-General of the United Nations**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. <https://doi.org/10.1057/9780230601918>

KOCH, Martin; STETTER, Stephan. Sociological perspective on International Organizations and the construction of global political order: an introduction. **Journal of International Organization Studies**, vol. 8, n. 2, p. 4-13, 2013.

KOERNER, Andrei. O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, vol. 18, n. 53, p. 143-157, 2003.

KOERNER, Andrei; MACIEL, Débora; MAIA, Marrielle. Introdução. In: MAIA, Marrielle; MACIEL, Débora; KOERNER, Andrei (org.) . **Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: Denúncias, interações, mobilizações**. Brasília: FUNAG, 2017.

MAIA, Marrielle; LIMA, Rodrigo Assis. Denúncias de violações de direitos no CIDH contra os Estados Unidos: acolhimento, processamento e respostas às petições. In: MAIA, Marrielle; MACIEL, Débora; KOERNER, Andrei (org.) . **Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: Denúncias, interações, mobilizações**. Brasília: FUNAG, 2017.

MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth A. Theories and Empirical Studies of International Institutions. **International Organization**, vol. 52, n. 4, p. 729-757, 1998. <https://doi.org/10.1162/002081898550734>

MEDINA, Cecilia. **The Battle of Human Rights: gross, systematic violations and the Inter-American System**. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

_____. The Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights: reflections on a Joint Venture. **Human Rights Quarterly**, vol. 12, n. 4, p. 439-464, 1990. <https://doi.org/10.2307/762494>

MEYER, John; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. **The American Journal of Sociology**, vol. 83, n. 2, p. 340-363, 1977. <https://doi.org/10.1086/226550>

MEZAROBBA, Glenda. De que se fala, quando se diz “Justiça de Transição”? **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 67, p. 111-122, 2009.

NASH, Kate. *The political sociology of Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Estatuto do Conselho Permanente da Organización de los Estados Americanos. OEA/Ser. G, CP/doc. 112/71 rev. 4, 12 de outubro 2001.

_____. Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). Disponível em: <https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights_sign.htm>. Acesso em: julho de 2018.

OESTREICH, Joel E. **Power and Principle: Human Rights Programming in international organization**. Washington: Georgetown University Press, 2007.

PIOVESAN, Flávia. Leis de anistia, direito à verdade e à justiça: impacto do sistema interamericano e perspectivas de justiça de transição no contexto sul-americano. **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos**, vol. 9, n. 1, p. 60-74, 2014.

POWER, Margaret. The U.S Movement in Solidarity with Chile in the 1970s. **Latin American Perspective**, vol. 36, n. 6, p. 46-66, 2009.
<https://doi.org/10.1177/0094582X09350763>

ROCHESTER, J. Martin. The Rise and the Fall of International Organization as a Field of Study. **International Organization**, vol. 40, n. 4, p. 77-813, 1986.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300027375>

ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. International norms and domestic politics in Chile and Guatemala. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. **The power of Human Rights: International norms and domestic change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RUGGIE, John G. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**, vol. 46, n. 3, pp. 561-598, 1992. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027831>

SAAVEDRA, Manuel Bastías. **Sociedad civil en dictadura: Relaciones transnacionales, organizaciones y socialización política en Chile**. Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2013.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, n. 7, p. 27-57, 2007.

SCHECHTER, Michael. Leadership in international organizations: systemic, organizational and personality factors. **Review of International Studies**, vol. 13, p. 197-220, 1987.
<https://doi.org/10.1017/S0260210500113609>

SCHOULTZ, Lars. **Human Rights and United States Policy toward Latin America**. New Jersey: Princeton University Press, 1981.

SEGOVIA, Alfredo Riquelme. La Guerra Fría en Chile: los intrincados nexos entre lo nacional y lo global. In: HARMER, Tanya; SEGOVIA, Alfredo Riquelme (ed.). **Chile y la Guerra Fría global**. Santiago: RIL editores. 2014.

_____. La vía chilena al socialismo y las paradojas de la imaginación revolucionaria. **Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, n. 34, p. 203-230, 2015.

SIKKINK, Kathryn. **Mixed signals**. U.S. Human Rights policy and Latin America. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

SNYDER, Sarah. Human Rights and the Cold War. In: KALINOVSKY, Artemy M. DAIGLE, Craig. **The Routledge Handbook of the Cold War**. Abingdon: Routledge, 2014.

TEITEL, Ruti. Transitional Justice genealogy. **Harvard Human Rights Journal**, vol. 16, pp. 69-94, 2003.

ULIANOVA, Olga. La nueva inserción internacional del comunismo chileno tras el Golpe Militar. In: HARMER, Tanya; SEGOVIA, Alfredo Riquelme (ed.). **Chile y la Guerra Fría global**. Santiago: RIL editores. 2014.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Traduzido por Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S. A., 1982.

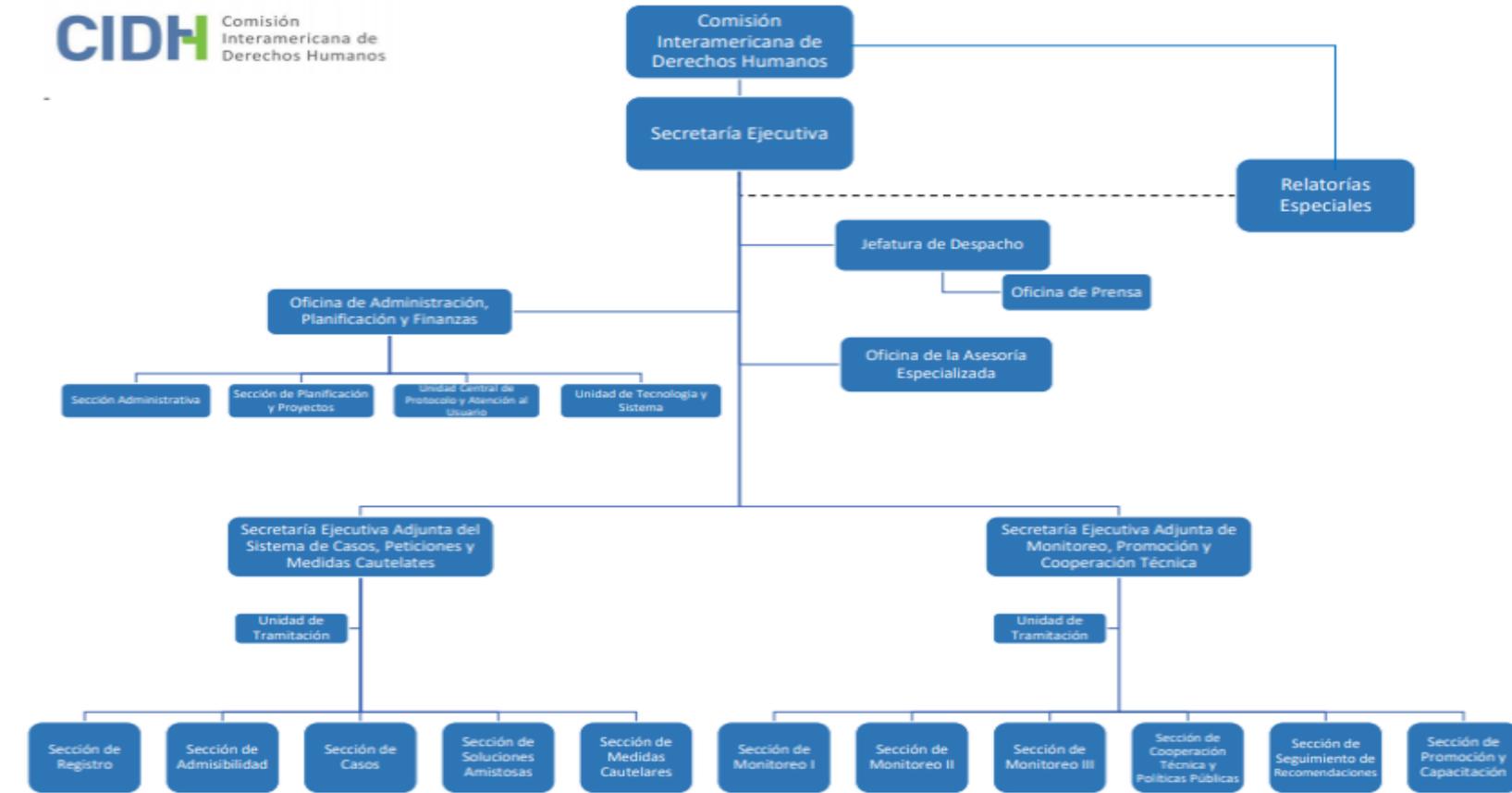
WIENER, Antje. Constructivism and sociological institutionalism. In: CINI, Michelle; BOURNE, Angela K. **Palgrave advance in european union studies**. Palgrave Macmillan, pp. 35-55, 2006.

Wood, Bryce. Human Rights and the Inter-American System, in: Tom J. Farer (Ed.). *The Future of the Inter-American System*. New York: Praeger Publishers, 1979

YOUNG, Oran R. Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. **International Organization**, vol. 45, n. 3, p. 281-308, 1991. <https://doi.org/10.1017/S0020818300033117>

ANEXO 1

Quadro 2. Organograma do ano de 2018 da Comissão Interamericana de Derechos Humanos



Fonte: Comissão Interamericana de Derechos Humanos, 2018