

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISABELA SCHEICHER

Povos Indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH):  
Evolução da atuação do SIDH na América do Sul (1971-2020)

Uberlândia – MG

2021

ISABELA SCHEICHER

Povos Indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH):  
Evolução da atuação do SIDH na América do Sul (1971-2020)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais em Política Externa e Instituições Internacionais.

Linha de Pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini.

Uberlândia – MG

2021

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

---

S318p  
2021      Scheicher, Isabela, 1994-  
            Povos indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos  
(SIDH) [recurso eletrônico] : evolução da atuação do SIDH na América  
do Sul (1971-2020) / Isabela Scheicher. - 2021.

Orientadora: Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia.  
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.  
Modo de acesso: Internet.  
Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.5597>  
Inclui bibliografia.  
Inclui ilustrações.

1. Relações Internacionais. I. Ramanzini, Isabela Gerbelli Garbin,  
1984-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de  
Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

---

Glória Aparecida  
Bibliotecária - CRB-6/2047



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1J - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
 Telefone: (34) 3239-4595 - www.ppgri.ie.ufu.br - secppgri@ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais - PPGRl				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 61, PPGRl				
Data:	08 de setembro de 2021	Hora de início:	08:00	Hora de encerramento:	10:25
Matrícula do Discente:	11912RIT008				
Nome do Discente:	Isabela Scheicher				
Título do Trabalho:	Povos Indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH): Evolução da Atuação do SIDH na região Sul Americana (1971- 2020)				
Área de concentração:	Política Internacional				
Linha de pesquisa:	Política Externa e Instituições Internacionais				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	As redes de advocacy na Comissão Interamericana de Direitos Humanos: os casos de violação de direitos humanos de povos indígenas (1971-2018)				

Reuniu-se por meio de tecnologia de webconferência do Instituto de Economia e Relações Internacionais, em sessão pública, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, assim composta: Professores(as) Doutores(as): Cristine Koehler Zanella - UFABC; Marrielle Maia Alves Ferreira - UFU; Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini - UFU; orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini, Presidente**, em 08/09/2021, às 11:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marrielle Maia Alves Ferreira, Professor(a) do Magistério Superior**, em 08/09/2021, às 11:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cristine Koehler Zanella, Usuário Externo**, em 08/09/2021, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3025650** e o código CRC **299B0B46**.

ISABELA SCHEICHER

Povos Indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH):  
Evolução da atuação do SIDH na América do Sul (1971-2020)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia para obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais.

Linha de Pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais.

Uberlândia, 03 de setembro de 2021.

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini (UFU)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marrielle Maia Alves Ferreira

---

Prof. Dr. Matheus de Carvalho Hernandez

Dedico este trabalho aos meus pais,  
Paulo Scheicher e Elaine Scheicher,  
meus exemplos de vida.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço meus pais, Elaine e Paulo Scheicher, que me incentivaram e me apoiaram desde criança em meus estudos.

Agradeço meu marido, William Scheicher, pelo companheirismo e apoio.

Agradeço meus amigos e amigas que me encorajaram em todos os momentos.

Agradeço minha orientadora, Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini, pelo suporte, clareza e gentileza, os quais foram essenciais e me guiaram durante a pesquisa.

## RESUMO

As matérias relativas aos povos indígenas constituem uma particularidade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Estima-se que há, aproximadamente, 18 milhões de indígenas apenas na América do Sul. Destes, muitos vivem em situação precária ou de risco iminente, sendo as violações de direitos humanos uma constante em diversos aspectos, como os direitos ligados à propriedade e território ancestral, direito à saúde e à dignidade humana. A Declaração Americana dos Povos Indígenas, aprovada em 2016, reforçou a promoção e proteção destes povos fundamentais e de importância histórica para as Américas. Esta declaração pode ser entendida como resultado de uma série de ações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) direcionadas especificamente aos povos indígenas nas Américas. Não obstante, atualmente, o SIDH contabiliza 34 casos de violação de povos indígenas admitidos no seu sistema de processamento de denúncias. Essa pesquisa pretende mapear, dentro desse acumulado de casos, as ações e esforços do SIDH na América do Sul, a fim de montar um panorama com recorte específico para a região e entender a evolução do tratamento do tema no que se refere aos povos indígenas neste local.

Palavras-chave: Organizações Internacionais; Sistema Interamericano de Direitos Humanos; Povos Indígenas; América do Sul.

## **ABSTRACT**

The matters related to indigenous peoples are considered to be a peculiar subject in the Inter American System of Human Rights. It is estimated that there are approximately 18 million indigenous only in South America. Many live amidst precarious situations and of imminent risks, that characterizes human rights violations against these peoples as constant in many aspects, such as rights related to property and ancestral land, right to health and to human dignity. The American Declaration of Indigenous Peoples, approved in 2016, reinforced the promotion and protection of these vital peoples who have great historical value for the Americas. This declaration can be seen as a result of a series of actions from the Inter American System of Human Rights (IASHR) targeted specifically to human peoples in the Americas. Nonetheless, IASHR currently accounts for 34 violation cases against indigenous peoples admitted by the regional petition system. Therefore, this research intends to map these cases and efforts from the ISHR in South America, in order to create an overview on the subject with a specific focus to this region and understand the handling on the subject of indigenous peoples and its evolution in the area.

Keywords: International Organizations, Inter American System of Human Rights; Indigenous People; South America.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Ano de envio de casos contenciosos à Corte IDH em matéria de povos indígenas contra Estados Sul Americanos. ....	46
Figura 2 Casos admitidos de violação de direitos humanos de povos indígenas sul americanos submetidos à Corte IDH.....	57
Figura 3 Ano de envio de casos contenciosos em matéria de povos indígenas à Corte IDH. ....	58
Figura 4 - Audiências com Temática Indígena na CIDH por Ano e Quantidade .....	70
Figura 5 - Audiências com Temática por Indígena na CIDH por Estado e Quantidade..	71
Figura 6 - Audiências com Temática Indígena por Região e Quantidades .....	72
Figura 7 - Audiências por Estado Sul Americano, Ano e Quantidade. ....	73
Figura 8 - Comparação entre Número de Casos Admitidos pela CIDH e Audiências com Temática Indígena na América do Sul .....	74
Figura 9 Sessão 175, Período de Audiências Públicas. “Situação dos povos indígenas na Bolívia”. (06 de março de 2020) .....	75
Figura 10 Sessão 170, Período de Audiências Públicas. “Derechos humanos de los pueblos indígenas y la situación de aislamiento en la Amazonia Peruana”. (10 de maio de 2019) .....	76

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Linha do Tempo de Criação das Relatorias Temáticas na CIDH .....	41
Tabela 2 Casos admitidos pela CIDH contra Estados Sul Americanos em temática de Povos Indígenas.....	42
Tabela 3 Ano de assinatura da Convenção Americana e aceitação da competência da Corte IDH por Estados sul americanos .....	45
Tabela 4 - Casos de violação de direitos humanos de povos indígenas na elaboração da DADPI .....	48
Tabela 5 Relatórios de situação de direitos humanos de povos indígenas utilizados na elaboração da DADPI.....	49
Tabela 6 Audiências Realizadas pela CIDH em Estados Membros com Temática Indígena .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Tabela 7 Estados Membros Sul Americanos do SIDH e Audiências em Temática de Povos Indígenas.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COVID	Corona Virus Disease
DADDH	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
DADPI	Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
IASHR	Inter American System of Human Rights
NUPEDH	Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
RAISG	Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	12
2.	SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS .....	17
3.	A QUESTÃO INDÍGENA NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS	40
4.	PROCESSAMENTO CONTENCIOSO EM MATÉRIA DE POVOS INDÍGENAS.....	51
a.	As Soluções Amistosas em Casos Indígenas .....	51
b.	Casos Contenciosos versando sobre Povos Indígenas.....	55
c.	Medidas Cautelares.....	64
d.	Decisões e Jurisprudência.....	66
5.	Indígenas em sessões de audiência no SIDH .....	68
6.	CONCLUSÃO .....	78
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	82

## 1. INTRODUÇÃO

Ao falar sobre povos indígenas, é impossível desvincular-se da trajetória histórica da região que se iniciou há 500 anos, mais precisamente, com a chegada dos europeus na América do Sul. Esta resultou no despojo dos povos indígenas de seus territórios, os quais se conectam à sua cultura, tradição e subsistência. As condições assimétricas da época colonial não somente dispersaram, mas aniquilaram sociedades indígenas. Este processo de homogeneização e controle se iniciou com a colonização da região, mas se perpetuou com o surgimento do Estado nacional, o qual ocorre via centralização de poder e, portanto, é conflitante com a heterogeneidade cultural e de identidade, o que resultou na perpetuação da marginalização destes povos, considerados como minorias (TEOFILO, 2015).

De acordo com Rifiotis (2006), minorias são denominadas como grupos sob risco de perderem sua própria identidade por serem identificados como vítimas de processos de homogeneização e controle. O termo "minoria" também é visto partindo da visão de vulnerabilidade, sendo denominada de vulnerabilidade extrínseca e intrínseca. A primeira advém de causas externas como pobreza, poder socioeconômico, e recursos. A segunda seria algo próprio dos indivíduos, como doenças físicas e mentais. A violação de direitos humanos dos povos indígenas se dá pela vulnerabilidade extrínseca, muitas vezes pela violação de seu território, violência, execução, falta de recursos ambientais, entre outros (ROGERS; BALLANTYNE et al., 2008).

Após a redemocratização dos países da América do Sul, constata-se que a maioria possui leis internas de proteção aos povos indígenas. Entretanto, muitos dos direitos destes povos e comunidades ainda são violados, como por exemplo, muitas terras habitadas por povos indígenas no Brasil são alvos de invasão. Em 2019, o povo indígena Amondawa declarou se sentir ameaçado por invasões e loteamentos na região de Uru Eu Karipuna em Rondônia. Suas terras estavam demarcadas por placas da Fundação Nacional do Índio (Funai), mas foram "arrancadas ou marcadas por balas" (MOURA, 2019).

De acordo com Gonzales (2019), 68% das terras indígenas e áreas naturais protegidas da Amazônia, região que abrange nove países da América do Sul, se

encontram em situação de vulnerabilidade extrínseca devido a estradas, mineração, incêndios florestais, desmatamento e petróleo. Barragens hidrelétricas também são um grande risco para os povos indígenas na região, uma vez que dados cartográficos da Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (RAISG) aponta que das 272 barragens hidrelétricas, 78 estão dentro de territórios indígenas e 84 em áreas protegidas (GONZALES, 2019).

Muitos povos indígenas não estão sob apenas um risco, pois muitas vezes uma violação de direito causa os demais. Um exemplo disto são comunidades indígenas da Amazônia equatoriana, formadas por aproximadamente 27 mil indígenas Kichwa e Shuar, que se encontram em vulnerabilidade devido ao vazamento de oleodutos que foram despejados em rios. Um dos rios foi o Napo, um dos principais afluentes do Amazonas, do qual as comunidades Kichwa e Shuar dependem para água e pesca, colocando em risco sua saúde e subsistência (AFP, 2020).

Atualmente, em 2020, um novo risco às comunidades e povos indígenas surgiu com a pandemia do Covid-19<sup>1</sup>. Devido ao acesso remoto e limitado a atendimento de saúde e medicamentos, muitos indígenas se encontram em situação particularmente vulnerável. Até o dia 03 de maio de 2020, 107 indígenas apenas da região da Amazônia haviam sido confirmados com Covid. No Brasil, o número de indígenas mortos pela doença era de 18 na primeira semana de maio, de acordo com fontes governamentais de saúde (EXAME, 2020). Em setembro de 2021, o número de casos confirmados em povos indígenas atingiu 58.922 e 1.200 indígenas mortos pela doença apenas no Brasil (APIB, 2021).

O Comitê Nacional pela Vida e Memória Indígena no Brasil, criado em 2020 e especificamente para monitoramento do Covid entre povos indígenas, afirma que números registrados de impacto em comunidades pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), vinculada ao Ministério da Saúde, são menores do que os registrados pelo Comitê. Enquanto a SESAI registrou 19 óbitos e 222 indígenas infectados, o Comitê registrou 77 óbitos e 308 infectados. Uma das grandes preocupações das lideranças

---

<sup>1</sup> Doença identificada em 2019 e declarada como pandemia em março de 2020. Em 2021, com base em dados da Organização Mundial da Saúde, a América é a região com maior número de casos confirmados e o Brasil é o terceiro país com maior número de casos confirmados com a Covid-19 no mundo.

indígenas é que o contato com o vírus aumente, uma vez que indígenas têm se deslocado a fim de conseguir ajuda médica ou financeira em agências bancárias para sacar ou acompanhar benefício governamental.

Líderes indígenas do Brasil pediram ajuda à Organização Mundial da Saúde (OMS) para a criação de um fundo para a proteção de suas comunidades em meio à pandemia, uma vez que não foram incluídas pelo chefe de Estado Jair Bolsonaro no plano nacional de combate ao vírus (EXAME, 2020).

No Equador, a comunidade indígena Siekopai, a qual vive na fronteira entre o Equador e Peru, teme ser exterminada pelo vírus, uma vez que o número de infectados tem aumentado e dois líderes idosos já morreram da doença. Os indígenas informaram que, ao procurar ajuda, receberam diagnóstico de médicos de que era apenas uma gripe forte. Mesmo pedindo ao governo do país que tomasse medidas de isolamento em relação à comunidade e ajudasse com exames, não obteve resposta (EXAME, 2020).

A condição de vulnerabilidade dos povos indígenas na América do Sul reforça a importância deste estudo, o qual analisa a atuação e evolução do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) na proteção destes direitos. Este estudo procura identificar as ações do SIDH na proteção dos direitos humanos dos povos indígenas na América do Sul e identificar uma evolução no tratamento de violações.

O SIDH é um sistema regional de direitos humanos, responsável por monitorar, promover e proteger os direitos humanos na região. O mesmo atua pelos seus dois órgãos componentes, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Até maio de 2020, 34 petições a favor de povos indígenas na América do Sul foram admitidas pela CIDH para serem analisadas como casos contra Estados sul americanos. Todos os Estados sul americanos ratificaram o Pacto San Jose da Costa Rica e aderiram à Corte IDH. Petições são enviadas à CIDH por indivíduos ou organizações quando há violação de direitos humanos e cumprem os requisitos de admissibilidade da CIDH de acordo com o Artigo 46 da CADH: esgotamento de recursos internos, que as petições sejam apresentadas dentro do prazo de seis meses a partir de quando a vítima tenha recebido a decisão definitiva, que não esteja pendente de outro processo internacional. Estes requisitos não se aplicarão quando não existir legislação interna no país que trate da situação, quando não se houver permitido à vítima

acesso a recursos da jurisdição interna e quando houver demora injustificada de decisão interna.

Uma vez que a CIDH emite recomendações aos Estados e estes não as cumprem, as partes e o próprio órgão podem submeter casos contenciosos à Corte IDH. Entretanto, a proteção dos direitos indígenas pelo SIDH vai além da ação direta no sistema de casos e petições. O SIDH pode agir por meio de relatorias, medidas cautelares, soluções amistosas, relatórios, informes e comunicados de imprensa.

Pretende-se identificar a ação deste sistema regional na América do Sul a partir de levantamento de fontes primárias, ou seja, dados dos próprios relatórios da Organização dos Estados Americanos (OEA): informes, soluções amistosas, medidas cautelares e mídia de participação dos povos indígenas em sessões de audiência. Uma vez identificada a ação do SIDH, tem-se por objetivo levantar um diagnóstico amplo deste na temática indígena.

O trabalho segue o método indutivo derivado da observação de casos da realidade concreta. O problema será abordado por meio de uma pesquisa qualitativa sobre o número e característica dos casos de violação dos direitos dos povos indígenas nos Estados sul americanos admitidos pela CIDH e Corte IDH, e quantitativa na descrição dos casos, atuação do SIDH, resposta dos Estados e das características de como a temática tem sido tratada pelos órgãos ao longo dos anos.

No que se refere aos procedimentos técnicos, realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre aspectos institucionais do SIDH, como medidas cautelares, soluções amistosas, relatórios, e a própria Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI) de 2016; o direito regional dos direitos humanos dos povos indígenas, e participação de indivíduos e organizações no processo desde as primeiras denúncias no SIDH.

Esta dissertação é uma continuação de pesquisas científicas, viabilizadas pela Fapemig em 2016 e pela Cnpq em 2017, na temática de casos de violações de direitos humanos de povos indígenas sul americanos admitidos pelo SIDH, e realizados no Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos (NUPEDH) do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, no qual houve um trabalho de compilamento de informações em base de dados sobre casos contenciosos

no SIDH contra países da América do Sul. A relevância acadêmica deste tema foi analisada pela autora por meio de uma revisão bibliográfica no trabalho de conclusão de curso “Violações de direitos humanos por Estados sul americanos contra povos indígenas na Comissão Interamericana de Direitos Humanos: revisão sistemática” em 2017 que demonstrou que há abundância de fontes primárias no assunto, como os próprios materiais do SIDH, mas escassez de fontes secundárias, uma vez que as fontes encontradas não tratavam o assunto de forma que englobassem todos os casos e mecanismos do SIDH para com os povos indígenas ou apresentavam estudos de casos de jurisprudência com viés jurídico.

A continuação da pesquisa em violações de direitos humanos dos povos indígenas sul americanos se justifica pela importância dada pelo SIDH no tema, uma vez que a primeira relatoria temática criada pela CIDH foi a Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas em 1990, abrindo caminho para as outras 12 criadas posteriormente. Uma relatoria temática é criada a fim de fortalecer o próprio SIDH e promover o tema na região, o que confere extrema relevância ao tema. O recorte pela América do Sul foi escolhido depois de observado o enfoque de relatórios da própria CIDH, como o “*Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*” de 2019, que trata do estudo da situação dos povos indígenas na região, composta por países sul americanos que possuem territórios da Floresta Amazônica. Além disso, ressalta-se a participação dos países da América do Sul na jurisprudência em torno dos povos indígenas como interpretação de artigos da CADH como o Artigo 21 que defende o direito à propriedade privada, aplicado no caso *Yakye Axa versus Paraguai* (2005) pela primeira vez como proteção à propriedade comunal indígena e a atuação de países como Bolívia e Paraguai como membros do Conselho Permanente na elaboração da Declaração Americana sobre Povos Indígenas (DADPI).

A normativa criada para os povos indígenas em 2016, a DADPI, foi escrita pelo Conselho Permanente, composto por um integrante do Paraguai e um da Bolívia, países sul americanos, os quais foram responsáveis pela escrita do texto da DADPI<sup>2</sup> e apresentado na primeira reunião de negociação do Grupo de Membros, formados por

---

<sup>2</sup> Texto consolidado do projeto de declaração preparado pela Presidência do Grupo de Trabalho consta no documento GT/DADIN/doc.139/03.

outros países das Américas. Um estudo de 2014 da Comissão Econômica para a América Latina demonstra a quantidade populacional de povos indígenas na América Latina, assim como a proporção em relação à demografia total. O critério para este recorte não se trata apenas da quantidade populacional, uma vez que um país pode ter um grande número de indígenas em seu território, mas não um grande número de violações de seus direitos. Portanto, o estudo também demonstra que os países com maior número de indígenas em situação vulnerável, perigo físico e desaparecimento cultural são o Brasil, Colômbia e Bolívia, todos da América do Sul.

Não se descarta a importância de casos de outros países como da América Central ou América do Norte e estudos futuros sobre os mesmos, mas o recorte da América do Sul se justifica pelos relatórios do SIDH com ênfase na região, assim como a participação mais direta de países sul americanos na jurisprudência da temática de povos indígenas.

## **2. SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

A proteção dos direitos humanos é um tema central na agenda internacional, partindo do princípio que todos os indivíduos possuem os mesmos direitos e são superiores e anteriores aos Estados. As ações de proteção destes direitos não podem findar no Estado, esta não pode ser o último auxílio a quem os cidadãos vão recorrer. Ressalta-se que a responsabilidade primária desta proteção é dos Estados e tratados de proteção dos direitos humanos fortalecem este dever, uma vez que os Estados precisam assegurar os direitos humanos e adequar sua legislação interna à normativa internacional (TRINDADE, 2002).

Além dos Estados assinarem tratados de proteção de direitos humanos, fortalecendo que estes direitos serão assegurados, um grande avanço de sistemas de direitos humanos foi o mecanismo de petições individuais, uma vez que as próprias vítimas ou seus representantes contribuem com sua experiência e ponto de vista em busca da verdade. O acesso dos indivíduos a instâncias internacionais é uma grande conquista e a submissão de casos contenciosos pelos Estados ou pela própria CIDH contribui para o fortalecimento do mecanismo de proteção (TRINDADE, 2002).

O surgimento do SIDH se deu no período pós Segunda Guerra, baseado nos princípios de não-intervenção e soberania a fim de estabelecer uma ordem regional na América Latina devido a intervenções dos Estados Unidos.

Piovesan (2011) levanta dois períodos que demarcam o contexto latino-americano: o período dos regimes ditatoriais e o período de transição política aos regimes democráticos, ressaltando o fim das ditaduras militares na década de 80 na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. Este segundo período proporcionou o avanço de instrumentos de proteção de direitos humanos na região. Novamente, Piovesan ressalta que os primeiros Estados latino-americanos a adotar a CADH foram a Argentina em 1984, o Uruguai em 1985, o Paraguai em 1989 e o Brasil em 1992. Sobre a Corte IDH, os Estados que primeiramente aceitaram sua jurisdição na América Latina foram o Uruguai em 1985, o Paraguai em 1993 e o Brasil em 1998.

A materialização deste sistema regional de direitos humanos se deu em 1948 mediante o estabelecimento da CADH em Bogotá. Em concordância com este documento, os Estados assinaram a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem<sup>3</sup> (DADDH). Este documento é de extrema relevância não somente para a região, mas para a própria temática de direitos humanos, uma vez que o mesmo antecede a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas. A declaração considera que todos, independentemente de sua cidadania, possuem direitos essenciais e estes estão sempre em evolução.

A criação da DADDH não obteve resultados imediatos na promoção e proteção de direitos humanos na região. Houve a sinalização da importância de um órgão para cumprir esta função, a qual passou a ser discutida pelos Estados ao longo dos anos. Goldman (2009) ressalta que a ausência de um órgão não impediu o avanço dos direitos humanos, pois foram aprovadas resoluções em assuntos econômicos, sociais, culturais e democráticos no meio tempo.

Acontecimentos de violação de direitos humanos e atividades antidemocráticas na República Dominicana levantaram preocupações sobre a relação existente entre regimes antidemocráticos e privação de direitos humanos; e que a paz na região seria atingida e

---

<sup>3</sup> O mesmo não possui caráter vinculativo.

mantida quando ambos fossem assegurados internamente em cada Estado. Estes e as discussões sobre um órgão de proteção de direitos humanos na região resultaram na aprovação do estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 1960, um órgão autônomo da OEA. A CIDH é responsável pela observância dos direitos humanos dos 35 Estados Membros da OEA. Por ter sido criada mediante resolução, a CIDH possuía mandato limitado à promoção de direitos humanos e suas ações iniciais consistiam em consulta aos Estados da região e responsável pela documentação de violações. A criação do SIDH e seu desenvolvimento ocorreram no período da Guerra Fria e de ditaduras militares e, devido às características destes regimes, a CIDH se concentrou inicialmente na observância de violações e situações gerais de direitos humanos nas Américas, em que se concentrou em emissão de relatórios por país. Este período inicial do órgão também foi influenciado pelo período da Guerra Fria e políticas estadunidenses para conter o avanço do comunismo nos países da região.

Em 1962, na XIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores em Punta del Este, sugeriu-se a Resolução IX, a qual ampliaria a competência do órgão. Esta ampliação se deu a partir de 1965 na II Conferência Interamericana Extraordinária. Os poderes e atribuições da CIDH foram expandidos para o recebimento de denúncias e petições de violação de direitos humanos, abrangendo ações como relatórios, visitas *in loco* e comunicações. Logo, a partir de 1965 a CIDH passou a atuar não mais como observadora, mas como um órgão de proteção e ação na região.

Uma das ações do órgão era de “dar conhecimento” às denúncias que recebia a fim de mapear e documentar as violações. Esta se desenvolveu ao longo do tempo e se tornou uma prática na qual a CIDH recebia a denúncia, tomava ação ativa de pedir informações de vítimas e especialistas. Estas informações eram compiladas em relatórios publicados e que poderiam ser enviados aos órgãos da OEA para discussões sobre o tema. Entretanto, até o momento não havia outra medida a ser tomada para a defesa dos direitos humanos a fim de assegurar a defesa dos mesmos. Esta transformação do SIDH se deu em 1969<sup>4</sup>, com a Convenção Americana de Direitos do Homem (CADH). A partir

---

<sup>4</sup> A Corte IDH foi criada em 1969, mas entrou em vigor em 1978. Na época, grande parte dos governos da América Latina se encontrava sob regime ditatorial, o que explica quase dez anos entre uma data e outra.

da mesma, o SIDH se tornou uma frente dupla de proteção aos direitos humanos, uma vez que implementou uma corte regional, a Corte IDH. Este órgão possui ação contenciosa e competência consultiva. A primeira trata da resolução de controvérsias de denúncias examinadas pela CIDH, podendo ser enviadas à Corte IDH pela própria Comissão ou Estados partes. Em relação à competência consultiva, esta habilita o órgão a interpretar não somente a CADH, mas outros tratados de proteção a direitos humanos na América como a Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais.

O mandato da Corte é mais limitado que o da CIDH no sentido promocional e protetivo. Ou seja, diferente da CIDH, que pode receber denúncias e petições dos 35 Estados das Américas, a Corte pode apenas julgar casos contenciosos de Estados que aceitaram sua competência. Entretanto, sua instituição alarga o escopo da CIDH, pois não havendo ação dos Estados frente às recomendações deste último para proteger situações denunciadas nos casos, o órgão pode apresentar casos contenciosos para julgamento na Corte IDH (GOLDMAN, 2009).

O processo no SIDH se inicia com uma denúncia de violação de direitos humanos perante à CIDH, a qual pode ser realizada pelo próprio indivíduo, grupo de pessoas ou Organizações não Governamentais (ONGs) reconhecidas por um dos Estados membros da OEA. Uma vez recebida a denúncia, a CIDH analisa o documento e sua admissibilidade perante alguns critérios, sendo estes uma violação que é defendida e protegida pela Convenção, esta questão não pode estar pendente no próprio órgão ou ter sido recebida por outra organização internacional, os recursos internos do país devem ter se esgotado ou o mesmo não respeita o processo legal, e que cumpra os requisitos temporais da Convenção.

Um dos procedimentos seguidos pela Comissão antes de realizar considerações, é analisar a possibilidade de solução amistosa entre as partes. Se ambas e a própria situação de violação não se enquadram em uma solução amistosa, a CIDH prossegue com um rascunho de relatório, o qual é enviado apenas ao Estado parte para que este possa fazer suas considerações. Este relatório pode conter considerações e recomendações ao Estado. A CIDH pode também emitir um segundo relatório se o caso não estiver sido encaminhado à Corte IDH ou estiver resolvido. Este conterà as

recomendações do órgão, assim como um tempo limite para que o Estado cumpra as mesmas. Uma vez expirado, a CIDH analisa se foram cumpridas as recomendações ou não e, caso não tenham sido, tanto a CIDH como um Estado parte pode apresentá-lo à Corte IDH se o Estado responsável reconhecer a jurisdição deste órgão. A Corte IDH, por sua vez, está sob a *compliance* da OEA de investigar o caso o quanto achar necessário a fim de atingir uma sentença em relação ao Estado violador. Caso o órgão venha à conclusão de que houve violação de direitos humanos assegurados pela CADH, a sentença será de que o Estado assegure o gozo de direitos e de que repare as consequências às vítimas, bem como pagamento de indenização justa à parte lesada (CADH, 1969). Além da sentença, a Corte IDH possui o poder de tomar medidas provisórias pertinentes a fim de evitar danos irreparáveis às vítimas em caráter de urgência.

Uma característica da CIDH e Corte IDH é a interpretação dinâmica e evolutiva de normativas, como um instrumento vivo. Um dos exemplos utilizados para demonstrar este atributo é o caso da comunidade indígena *Yakye Axa versus Paraguai (2005)*<sup>5</sup>, em que a Corte IDH sustenta que os povos indígenas possuem direitos específicos à saúde e estes devem ser apropriados sob sua perspectiva cultural. É dever do Estado garantir os direitos que se associam como direito a meio ambiente sadio, direito à identidade cultural, direito à alimentação, direito à educação e cultura. Quanto ao Estado do Paraguai, foi declarado internacionalmente responsável pela violação dos direitos humanos da comunidade indígena à vida, à propriedade comunitária e à proteção judicial. A Corte IDH destacou que o conceito de propriedade privada não pode ser aplicado a povos indígenas, devido ao sentimento coletivo dos povos indígenas, utilizando assim o conceito de propriedade coletiva, merecendo a mesma proteção do Artigo 21 da CADH. O exemplo do caso contencioso da comunidade indígena *Yakye Axa versus Paraguai (2005)* demonstra o desenvolvimento do *framework* pela Corte IDH, uma vez que não há artigo que deliberadamente protege a comunidade coletiva na CADH, mas esta proteção se dá pelas características interpretativas e de evolução do próprio órgão do SIDH (PIOVESAN, 2011).

---

<sup>5</sup> *Yakye Axa Community vs. Paraguay*, Inter-American Court, 2005, Ser. C, No. 125.

Um dos aspectos importantes a ser ressaltado sobre a Corte IDH é que, uma vez que um Estado é sentenciado como responsável pela violação de direitos humanos, mas não cumpre com as recomendações do órgão, não há sanções que podem ser emitidas pelo mesmo. Isso procede do princípio de que os Estados criam Organizações Internacionais e delegam a estas poderes para gerir assuntos, esta criação ocorre de forma voluntária, assim como cumprimento de recomendações. Os Estados são soberanos e aceitam “limitações” de Organizações Internacionais, mas estas não estão acima dos Estados a ponto de impor sanções caso os Estados não cumpram recomendações ou sentenças. No caso da Corte IDH, esta sentencia o Estado, podendo emitir ou não medidas provisórias e, ao final, emite recomendações para garantir o direito das vítimas. Caso o Estado não as cumpra, o órgão não possui a capacidade legal e jurídica para aplicar sanções. A Corte IDH pode emitir um relatório à OEA, mas as sanções não partiriam da organização, partiriam da comunidade internacional. Outros Estados, engajados em certas agendas políticas, podem sancionar de forma política ou econômica Estados que não cumprem com recomendações a fim de obter ações do mesmo.

A Corte IDH foi constituída em 1979, um ano após a entrada em vigor da Convenção. Mas dependia de ação da CIDH e dos Estados a fim de iniciar suas funções. Os primeiros casos foram enviados à Corte IDH em 1986. De acordo com Medina (1990), isso ocorreu pois os Estados, mesmo estando aptos a apresentarem casos ao órgão, não o faziam por razões políticas. Portanto, o envio destes casos pela CIDH foi um marco no SIDH, pois além de inaugurar a ação da Corte, diziam respeito a desaparecimentos individuais em Honduras em época de instabilidade referente à garantia de direitos humanos no país.

A existência da Corte no SIDH possui relevância, uma vez que acarreta em vínculos legais contra os Estados. O peso das decisões do órgão faz com que seja mais difícil para os Estados não cumprirem com as decisões. Além do peso das decisões, há o peso e importância de conselhos que a Corte provê quando requisitado pelos Estados. Esta ação, partindo dos últimos, demonstra o interesse e participação dos mesmos em matéria de direitos humanos na região (MEDINA, 1990).

Para que o órgão alcance diversas questões, o mesmo faz uso de três critérios: a polissemia dos termos jurídicos, os tratados são analisados de maneira evolutiva de maneira que acompanham as condições de vida, e o uso de outros tratados distintos da Convenção para analisar a evolução dos direitos humanos. Por meio destes, a Corte julga casos de propriedade coletiva e comunal e ancestralidade de povos indígenas no SIDH. A CADH em si protege o direito à propriedade privada no Artigo 21 na mesma dimensão individual que o Código Civil. Portanto, ao julgar o Caso Awas Tingni, a Corte utilizou da interpretação ao considerar que “o Artigo 21 da Convenção protege a propriedade em um sentido que compreende, entre outros, o direito dos membros das comunidades indígenas no quadro da propriedade comunal”. Este caso foi um grande marco em relação à questão indígena, pois esta interpretação passou a ser usada em outros casos de violação e, além do direito à propriedade comunal, a Corte também entendeu que é de dever dos Estados não somente garanti-la, mas realizar a demarcação, titulação e proteger estas áreas (MELO, 2006).

O surgimento do SIDH se deu de maneira não convencional no que tange o fluxo e ordem de tratado e então órgãos que vigiam o cumprimento do mesmo. A CIDH foi criada antes da CADH, mas este tratado institucionalizou o órgão formalmente e criou a Corte IDH, estabelecendo as bases de proteção dos direitos humanos na região (QUIROGA, 2011).

A utilização deste sistema cresceu com o ganho de legitimidade da CIDH em meio aos Estados, uma vez que este órgão desempenha um papel não somente de examinador de petições individuais, mas de promotor dos direitos humanos, de assistência aos Estados quando solicitado e de investigação. Esta legitimidade permitiu um maior número de soluções amistosas antes que fosse necessário o envio à Corte IDH. Ou seja, houve o aumento do cumprimento de recomendações pelos Estados de forma voluntária. Outro fator que aumentou o alcance do SIDH foi a atuação de ONGs, as quais podem atuar como requisitantes de petições em nome das vítimas. Além disso, a mudança de prioridade de ordenamento jurídico interno dos países fez com que a Corte IDH e suas sentenças agissem como um guia e jurisprudência a ser seguida em casos similares (QUIROGA, 2011).

Para este estudo, realizou-se uma revisão bibliográfica de publicações dos últimos 10 anos sobre o SIDH em *Web of Science*, uma base de dados com acesso a mais de 20 mil revistas científicas e acadêmicas no mundo todo, a fim de levantar produções acadêmicas atualizadas sobre o assunto. Utilizou-se os descritores “Sistema Interamericano de Direitos Humanos”, “Comissão Interamericana de Direitos Humanos”, “Corte Interamericana de Direitos Humanos”, “SIDH”, “CIDH”, “Corte IDH” nos idiomas português, inglês e espanhol. Foram considerados trabalhos originais ou de revisão, disponíveis na íntegra, publicados entre 2010 e 2021. Além disso, foram selecionados artigos sem duplicidade e que abordam o SIDH e seus órgãos diretamente. Foram encontrados 65 artigos na plataforma *Web of Service* com os descritores anteriormente mencionados e 10 foram selecionados para a revisão, uma vez que são trabalhos publicados recentemente, abordam o tema de forma direta, não são estudos de caso, não são duplicados e estão disponíveis na íntegra.

O artigo de Romero e Jiménez (2020) intitulado “*Justicia restaurativa y Sistema Interamericano de Derechos Humanos*” se propõe a analisar as ações do SIDH por meio da justiça reparadora e suas ferramentas, as quais podem ser aplicadas por meio de soluções amistosas, consideradas um marco para o Sistema. Os autores chamam atenção a estudos que reavaliam as concepções tradicionais de justiça pelo castigo ou retribuição de mal causado, uma vez que são ineficazes. A justiça reparadora busca solucionar a causa que originou o conflito, sem deixar de lado a reparação dos danos e efetividade à vítima. Esta é um meio de priorizar o cuidar dos danos causados e sanar a situação, recusando sanções e retribuição de uma ação danosa como um único mecanismo existente de justiça. As soluções amistosas, por sua vez, são a ferramenta usada pela justiça reparadora no SIDH e se pretende analisá-las contra modelos reparadores a fim de identificar se vão de encontro com a proposta da justiça reparadora na região.

Os autores levantam quatro modelos punitivos: proporcionalista, reabilitador, reparador e incapacitador. Os modelos reabilitador e reparador fogem da ideia de castigo. O modelo proporcionalista considera que delitos mais amenos podem ter penas alternativas e o modelo incapacitador está ligado ao castigo. O modelo proporcionalista tem por base a gravidade do delito. Há uma escala de sanções e delitos e, dependendo

da gravidade, pode-se impor penas pecuniárias e alternativas como trabalho em benefício a comunidades, reeducação e reinserção social. O modelo reabilitador exclui a sanção máxima, prisão, como pena, e privilegia sempre a ressocialização das partes, de modo que estas não venham a cometer o mesmo delito no futuro. O modelo reparador ou restaurador foca sempre na vítima e seus objetivos são a reparação dos danos e a paz social. Para isso, as partes que sofreram danos entram em contato com os responsáveis por este dano, a fim de solucionar a controvérsia. Neste modelo, a sanção máxima é reservada apenas quando a parte violadora ou causadora não cumpre com o acordado. A vergonha e opinião pública são os instrumentos utilizados no modelo reparador e que leva os violadores a cumprirem com o acordo. O modelo incapacitador possui o objetivo de neutralizar o causador de danos, de maneira que não fique em liberdade, recebendo a sanção máxima. Este modelo segue uma metodologia de três oportunidades ao violador para que não receba a sanção máxima. Caso não aproveite estas três chances, reconhece-se que sua correção é impossível, recebendo a pena máxima (ROMERO; JIMÉNEZ, 2020).

Ao contrário de sanções e penas máximas, a justiça reparadora é um meio de colocar a vítima como protagonista do conflito. Além disso, a mesma dá a oportunidade ao violador e causador dos danos para repará-los e assumir a responsabilidade de seus atos. Impor uma sanção prevista por leis não é comportamento suficiente para atingir a paz social, uma vez que um ato que causa danos a um indivíduo rompe a paz de uma comunidade. A justiça reparadora não pressupõe que a lei é justa por si só, ou seja, que uma aplicação da lei dará a todos os resultados adequados, seja sanção ou reparação. Por isso ela reivindica o papel da vítima neste processo. Uma vez que reconhece o papel da vítima, consequentemente reconhece que o dano também é relevante ao sistema e este fará de tudo para repará-lo (ROMERO; JIMÉNEZ, 2020).

Propõe-se um diálogo entre as partes a fim de atingir uma harmonia e paz social em que são retirados rótulos de “vítima”, “fiscal”, “abusado”, “mal” e se dirige às partes apenas com os nomes com os quais se identificam. Desta forma, o diálogo se torna humanizado e se despe de possíveis vieses, tanto para reincluir a parte causadora de danos e quanto para que esta se veja como parte de uma sociedade a que também pertence e que, portanto, não pode continuar com estas ações, mas também para incluir

a vítima sem a característica de “ferido” e não se prender a esta situação (ROMERO; JIMÉNEZ, 2020).

A justiça reparadora é recente, mas se baseia em princípios antigos, originados de comunidades nômades originárias que reconheciam que, se um infrator fazia parte da comunidade e coletividade, excluí-lo desequilibrava e desenvolvimento da mesma. Por isso, a comunidade e o infrator ganhavam mais quando este último era submetido a um processo de recuperação e quando deveria reparar os danos causados, reestabelecendo a relação entre a vítima e o infrator e também o equilíbrio da comunidade (ROMERO; JIMÉNEZ, 2020).

Aplicando a justiça reparadora aos direitos humanos, o objetivo principal é de proteger e cumprir ao máximo os interesses da vítima, ou seja, chegar à reparação. A vítima deve ter a oportunidade de ser ouvida, de compartilhar sua história. Ouvir a vítima é essencial para saber suas expectativas e necessidades, uma vez que nenhum dano pode ser restituído por meios financeiros. A justiça reparadora, ao dar espaço de fala às vítimas, permite a superação do ocorrido, pois reconhece a dor e potencializa a capacidade de lidar com o ocorrido (ROMERO; JIMÉNEZ, 2020).

As soluções amistosas dentro da CIDH são reconhecidas por Romero e Jiménez (2020) como uma forma de justiça reparadora. As soluções amistosas, além de reconhecimento de responsabilidade por parte dos Estados, são um diálogo entre as partes em que as vítimas são ouvidas e as partes chegam a um acordo de medidas de reparação. Estas soluções focam em como as vítimas foram afetadas pela violação de direitos humanos e como isso pode ser reparado para que continuem com seu projeto de vida. Em soluções amistosas, as vítimas têm a oportunidade de serem ouvidas e de participarem de petições que mais se ajustem às suas necessidades, além de terem maior segurança de cumprimento destas medidas pelos Estados, uma vez que estes também participam do diálogo. Quando o próprio Estado violador de um direito humano reconhece sua responsabilidade e participa do estabelecimento de medidas para restaurar danos a vítimas, reafirma-se a vigência da norma, uma vez que o Estado toma uma atitude reflexiva de suas ações.

Quintero (2020) em seu artigo intitulado “*Normative Legitimacy of the Inter-American Court of Human Rights as International Tribunal*” coloca em pauta o

questionamento da jurisdição da Corte IDH por Estados e pela própria doutrina, uma vez que instituições como a Corte têm demandado cada vez mais autoridade. Argumenta que é essencial abordar a legitimidade de tribunais internacionais, devido à proliferação destes ao longo dos últimos anos, o que amplia a judicialização de ordenamento jurídico. Cortes internacionais surgem do consentimento dos Estados e, portanto, a atuação das cortes precisa seguir este mesmo elemento. Além disso, a legitimidade de uma corte internacional está ligada à probabilidade dos Estados acatarem ou não suas decisões. Portanto, ao estudarmos uma corte internacional, é necessário não somente analisar a necessidade de justiça em uma dada região ou tema, mas também à efetividade do ordenamento jurídico. Se as cortes não seguem os critérios com os quais foram criados, perdem sua legitimidade. Por mais que o dever de um tribunal nacional seja a aplicação da lei, a realidade de tribunais internacionais dá a estes uma relevância maior e papel normativo maior.

Uma das grandes críticas atualmente sobre a legitimidade da Corte IDH é que este órgão possui uma ação maior do que a CADH prevê e permite. Entretanto, Quintero defende que, uma vez que os Estados aceitam este comportamento, automaticamente o legitimam. De acordo com Trindade (2018, p. 31, apud. QUINTERO, 2020, p. 130), a interpretação dos tribunais internacionais é um elemento essencial da justiça internacional. Complementar a esta ideia, Von Bogdandy (2012, p. 12, QUINTERO, 2020, p. 130) argumenta que a interpretação amplia o Direito Internacional. Quintero concorda com os autores, uma vez que a interpretação para além da CADH faz parte de um processo de humanização do Direito Internacional e a Corte IDH é uma peça chave no âmbito internacional. O grande princípio de legitimidade de um tribunal internacional será se os Estados aceitam a sua competência ou se decidem esgotá-la e dissolvê-lo.

O artigo de Olsen (2017), intitulado “Contribuição de Pierre Bourdieu para compreensão da efetividade das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos”, procura demonstrar por um viés jurídico a configuração de um campo social inerente à atuação dos órgãos do SIDH que explica a baixa efetividade dos mesmos, uma vez que enfrenta grandes resistências de Estados. O século XX foi marcado por conflitos armados e situação de violação de direitos humanos. A partir da instituição do Tribunal de Nuremberg, ficou clara a necessidade de estabelecer responsabilidade pela

preservação do homem e pessoa de direitos, uma vez que recursos Estatais podem se esgotar e colocar em risco os direitos humanos. A OEA surgiu nesse contexto, determinando a solução pacífica de controvérsias e um regime de cooperação.

O marco de proteção dos direitos humanos na região surgiu com a criação da CADH em 1969, entrando em vigor em 1978. De acordo com Cançado Trindade (2003, apud. Olsen, 2017, p. 1437), o sistema de petição individual é um mecanismo eficaz na proteção de direitos humanos, uma vez que um indivíduo e sujeito de direito no plano internacional pode denunciar uma violação de direitos humanos causada por um Estado na CIDH. Quanto à Corte IDH, com função contenciosa, pode apenas decidir sobre casos que foram apresentados contra Estados que reconhecem sua competência. Ressalta-se que a maior potência, os Estados Unidos, não reconhece a competência da Corte IDH, apenas países latino americanos. Portanto, um dos grandes desafios do órgão é ter reconhecimento de todos os países da região. Ressalta-se que a Corte IDH apenas julga casos que envolvem países que reconhecem sua jurisprudência e tenham passado pela CIDH. Casos que não chegam a soluções amistosas e a CIDH entende que há violações de direitos humanos, a mesma determina recomendações aos Estados, os quais possuem três meses para adotá-las. Caso não adotem, o caso é enviado à Corte IDH pela CIDH. A autora defende que são poucos os casos em que os agentes possuem fôlego para levar a violação a um foro supraestatal (OLSEN, 2017).

Quando os Estados ainda assim não cumprem com as determinações dadas pela Corte IDH, cabe ao órgão comunicar o fato à Assembleia Geral da OEA, a qual adotará medidas de caráter político e moral, também conhecidas como *shaming*, a fim de gerar pressão internacional e causar gestões diplomáticas. Entretanto, no que tange ao monitoramento de eficácia de medidas determinadas pelos órgãos do SIDH, não existe um mecanismo específico que as monitora, o que compromete a análise de eficácia do Sistema. Além disso, como ressalta Piovesan (2015, apud. Olsen, 2017, p. 1447), não há atualmente sanções para Estados que descumprem decisões de forma sistemática, como ocorre no sistema europeu de proteção de direitos humanos, em que um Estado pode ser expulso da organização caso isso ocorra (OLSEN, 2017).

Juárez (2016), em seu artigo jurídico intitulado "*La independencia judicial en el llamado control de convencionalidad interamericano*", argumenta que os Estados

deveriam acatar não somente às decisões do SIDH, mas também sua jurisprudência e interpretação da CADH, o que seria o controle de convencionalidade. O autor questiona este “dever” de seguir também a interpretação da CADH pelos órgãos do SIDH como sendo uma violação da independência judicial. Ressalta-se que independência judicial, tratada pelo autor, diz respeito às relações entre tribunais internacionais e nacionais e as influências que podem ocorrer entre ambos. O autor chega à conclusão que o objetivo final é a proteção dos direitos humanos, mas que isso não justifica a interferência na independência judicial dos Estados, o que explica porque muitos tribunais nacionais são resistentes a interpretações e jurisprudências do SIDH, ainda mais quando não são parte em um caso e a aplicação de interpretação é demandada dos mesmos.

Em contrapartida, Viñas (2014), em seu artigo jurídico *“La polisemia del control de convencionalidad interno”*, trata do controle de convencionalidade, mas no sentido de que este não é um conceito definido de controle interno, mas algo híbrido e ainda em construção. Propõe-se analisar o controle de convencionalidade interno frente ao externo, praticado pela Corte IDH. O controle de convencionalidade interno é uma instituição originada pela própria Corte IDH, mas ainda inacabado quando se diz respeito aos destinatários deste controle, se seriam apenas juízes ou todas as formas de autoridade de um Estado.

Cambiaghi e Vannuchi (2013), em seu artigo “Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH): reforma para fortalecer”, levanta a discussão sobre reformas do SIDH e a crise em que este se encontra. Os autores citam a convalidação do sistema no bloqueio econômico e militar a Cuba e a intervenção na República Dominicana. Por mais que o período da Guerra Fria tenha chegado ao fim, atua como um fantasma em algumas retóricas. O SIDH surgiu no pós Segunda Guerra Mundial, alinhado à Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1948. Sistemas regionais de proteção de direitos humanos contribuíram para a revisão do conceito tradicional de soberania estatal, uma vez que admite-se certo grau de intervenção internacional no contexto interno a fim de garantir a proteção de direitos humanos.

Não se pode esquecer dos ciclos ditatoriais nas décadas de 1960 e 1970. A própria atuação do SIDH no Brasil no período de ditadura, instalado em 1964, não teve grandes resultados contra algumas iniciativas como a Rodovia Transamazônica, que dizimou

grupos indígenas, além de devastar a floresta tropical e resultar em mortes de indivíduos. Em contraste, vemos uma atuação diferente do SIDH na ditadura da Argentina, a qual ocorreu uma década mais tarde que a do Brasil. A atuação da CIDH adquiriu maior importância, uma vez que realizou uma visita *in loco* à Argentina na época. Observa-se uma maturidade do SIDH, a qual é explicada por Noberto Bobbio (2004, apud. Cambiaghi e Vannuchi, 2013, p. 142), em que há uma evolução dos direitos humanos, nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares e atingem a plenitude como direitos positivos universais. Observa-se essa maturação dos direitos humanos no Brasil após o fim do período ditatorial e a Constituição de 1988. O país foi um dos últimos a aderir à CADH e a jurisdição da Corte IDH, mas teve um rápido avanço na incorporação dos direitos protegidos pela normativa e sua jurisprudência internamente (CAMBIAGHI; VANNUCHI, 2013).

Diante do avanço do SIDH, observa-se que o mesmo se encontra em uma espada de dois gumes, uma vez que a cada recomendação, os Estados membros demonstram incômodo pelas visitas, medidas cautelares ou sanções. Ceder a estas pressões dos Estados significaria uma falência do SIDH. O outro lado da espada seria sempre se alinhar ao ponto de vista dos petionários, tendo como premissa prévia que o Estados são sempre inimigos. Desconsiderar este *trade-off* levaria o SIDH ao fracasso (CAMBIAGHI; VANNUCHI, 2013).

Ao mesmo tempo em que se deseja maior acesso ao SIDH, teme-se que o aumento de casos seja uma reprodução de dificuldades encontradas pelo Sistema na região, como por exemplo a excessiva demora dos procedimentos judiciais. Além disso, reitera o fato de que os órgãos do SIDH e seus mecanismos não podem se afastar a responsabilidade primária dos Estados na proteção dos direitos humanos. O SIDH deve ser acionado de maneira adicional e subsidiária quando há esgotamento de recursos internos. Os Estados devem promover o SIDH e seu fácil acesso ao mesmo, mas os requisitos de admissibilidade devem ser seguidos e respeitados, pois a admissão indiscriminada de casos coloca em risco a funcionalidade e credibilidade do SIDH, uma vez que este estaria sobrecarregado. Caso o SIDH esteja sobrecarregado, o próprio tempo entre o recebimento da denúncia e a solução do caso se torna excessivamente longo, questionando-se a eficácia do mesmo (CAMBIAGHI; VANNUCHI, 2013).

As reformas que dizem respeito a alteração de regulamentos, por mais que observem as disposições da Convenção e Estatutos, deveriam contar com maior diálogo e participação dos Estados. A CIDH submeteu cinco temas à consulta dos Estados e outros atores em busca de comentários, sendo eles o Sistema de Petição Individual, Medidas Cautelares, Monitoramento da Situação dos países, Promoção, Fortalecimento. Conclui-se que o fortalecimento do SIDH ocorre quando todos os atores envolvidos refletem sobre sua contribuição para que isso ocorra e que o Sistema seja aperfeiçoado, garantindo sua eficiência (CAMBIAGHI; VANNUCHI, 2013).

O artigo de Robledo (2010), *“Judicial Warrants as a way to protect fundamental rights in Emergency States (In) Constitutional”*, procura tratar por um viés jurídico a função das garantias judiciais como tutela efetiva no SIDH. A grande questão que o artigo traz é se as garantias judiciais são ou não mecanismos eficazes e fundamentais na proteção de direitos humanos em situações de emergência. O primeiro passo é definir o que realmente se caracteriza como situação de emergência e o significado da palavra do latim é intranquilidade pública, estado de alarme. O estado de emergência seria toda situação de perigo que não pode ser resolvida via mecanismos normais previstos pela Constituição de um Estado. Para que uma petição seja enviada à CIDH, é necessário que os recursos internos tenham se esgotado e isso ocorre quando não há legislação interna para a proteção do direito ou direitos violados, quando não processo de jurisdição interna à vítima da violação, e o atraso injustificado de decisões internas. Em resumo, o esgotamento interno ocorre quando todos os recursos ou garantias internas não são efetivos, não sendo necessário seu esgotamento. Há vários tipos de situação de emergência e de várias origens, como política, econômica, judicial. Nesses casos, as garantias judiciais são um meio para garantir a tutela dos direitos humanos e fundamentais e a CIDH sustentam as garantias judiciais nestas circunstâncias, como *habeas corpus* e amparo.

O artigo de Sánchez e Granado (2020), *“Comisión interamericana y los estados que denuncian la convención americana y la carta de la OEA”*, realiza uma revisão das competências da CIDH frente a um Estado que denuncie este órgão e a própria CADH, diante da situação da Venezuela, em que apresentou uma denúncia frente ao Secretário Geral da OEA em 2017. Estados podem sempre sair ou denunciar um tratado do qual

fazem parte. Entretanto, ressalta-se que tratados sobre direitos humanos não dizem respeito a obrigações assumidas que dizem respeito a outros Estados, mas a indivíduos sob sua jurisdição. O Artigo 78 da CADH prevê a possibilidade de denúncia pelos Estados membros, desde que sigam as premissas previstas, o que serviu como base para que Trinidad e Tobago e a Venezuela tenham a denunciado, assim como se retirado da competência da Corte IDH. Além disso, a Venezuela chegou a denunciar a própria carta da OEA. Por mais que isso ocorra, os Estados membros não deixam de ser vinculantes a outros instrumentos de proteção aos direitos humanos, como convenções, pois os mesmos não deixam de ser membros da OEA e cada convenção possui um mecanismo próprio de ratificação e adesão.

É diferente uma denúncia contra a CADH e uma denúncia contra a própria Carta da OEA e esta se demonstra ser efetiva. Neste caso, a DADDH deixa de ser fonte de obrigações internacionais a este Estado, não podendo receber denúncias e petições contra este Estado e também não realizar monitoramento da situação dos direitos humanos no mesmo. Por mais que a CADH deixe de valer para o mesmo, as demais convenções a que aderiu não deixam de valer, uma vez que possuem seus próprios mecanismos de adesão e para se retirar. Portanto, caso o Estado denuncie a CADH e a Carta da OEA, mas seja parte de outras Convenções, a CIDH ainda teria competência para receber denúncias e petições sobre o assunto, como a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1989) (SÁNCHEZ; GRANADOS, 2020).

Basch, Filippini, Laya, Nino, Rossi e Schreiber (2010) ressaltam que o SIDH, em uma região de democracias fragilizadas, contribui para mudanças em normas e condutas dos Estados. Entretanto, levantam a questão de efetividade do Sistema, seja devido a insumos financeiros não suficientes ou mecanismos formais ausentes. Os autores se propõem a levantar as decisões do SIDH em um período de cinco anos a fim de observar o grau de cumprimento dos Estados, excluindo Estados que não aceitam a competência da Corte IDH e casos que se encontravam em solução amistosa. Foram analisados todos os relatórios anuais da CIDH e resoluções de supervisão da Corte IDH até 2009.

Neste levantamento de dados, percebe-se que o SIDH possui 4 frentes de proteção de direitos humanos em relação a medidas adotadas: reparação de pessoas ou grupos, prevenção de futuras violações, investigação e sanção das violações de direitos

humanos e a proteção de vítimas e testemunhas. A primeira frente corresponde a 61% de respostas dos Estados, que diz respeito a reparações monetárias, simbólicas ou de restituição de direitos; 22% corresponde a futuras violações; 15% corresponde a investigação e sanção; e 1,3% corresponde a medidas de proteção de vítimas e testemunhas (BASCH et al., 2010).

No número total de medidas analisadas no período, 50% das medidas foi descumprido, sendo que 36% foi cumprido de forma integral e 14% de maneira parcial. Constata-se que as medidas com maior grau de cumprimento, ou seja, efetividade, possui cunho reparador, enquanto em menor grau são medidas que exigem cunho investigativo. Ressalta-se que a porcentagem mais alta de cumprimento de medidas pelos Estados seria a de reparação monetária acordada em soluções amistosas, sendo importante que a CIDH invista neste método de resolução de conflito (BASCH et al., 2010).

Os autores levantam a questão de especificidade das medidas dos órgãos da CIDH, uma vez que muitas das medidas do SIDH são vagas como “adotar medidas necessárias”, mas não especifica quais medidas ou quais resultados buscam obter com as mesmas. Esta vagueza gera a percepção de controle atenuado, fortalecida pelo fato de que a Corte IDH não expõe fundamentos para o cumprimento integral dos Estados, podendo causar sentimento de injustiça frente aos petionários e vítimas das violações (BASCH et al., 2010).

Engstrom (2017) em “Reconceitualizando o Impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos” analisa de que maneiras e sob quais condições o SIDH impacta a região em termos de direitos humanos. Levanta a observação de que o SIDH sofre de uma crise de observância e que, por este motivo, os Estados se recusam a cumprir ou ignoram decisões da CIDH e Corte IDH. Engstrom argumenta que, por mais que isso possa minar a legitimidade e autoridade do SIDH, a demanda por ações desse sistema aumentam a cada ano, o que indica que é importante na região.

Ao examinar a legitimidade do SIDH, Engstrom reconhece que a taxa de cumprimento tanto da CIDH quanto da Corte IDH é baixa. Ou seja, os Estados cumprem alguns requisitos, mas não todos, indicando uma crise de observância no SIDH e um impacto limitado do sistema. Entretanto, o número de denúncias individuais e em grupo

crecem a cada ano, o que indica a relevância do SIDH. Além de aumento de casos, outras ações do sistema têm crescido, como as medidas cautelares (ENGSTROM, 2017).

O autor contra-argumenta a hipótese que o SIDH não possui legitimidade levantando a discussão da diferença entre observância e eficácia. Observância se refere às recomendações como as da CIDH ou Corte IDH a Estados membros. Por outro lado, a eficácia seria a capacidade de atuação de instituições de aumentar as condições de direitos humanos e diminuir a possibilidade de que as violações se repitam. De acordo com Raustiala e Slaughter (2002, p. 539, apud ENGSTROM, 2017, p. 1256), caso uma instituição tenha um alto nível de observância, isso pode significar que esta tenha padrões baixos e facilmente atingíveis, mas ineficazes. Portanto, uma instituição pode ser eficaz, mesmo com um baixo nível de observância. Instituições com baixo nível de cumprimento podem ser eficazes caso elas levem as partes a uma mudança de comportamento e padrões de interação. Portanto, ao analisar a eficácia de uma instituição, é necessário avaliar o grau em que esta ameniza o problema que levou à sua criação (ENGSTROM, 2017).

Ao analisar a observância do SIDH, Engstrom (2017) levanta três pontos que demonstram o impacto do sistema na região americana. O primeiro é o desenvolvimento normativo e institucional do SIDH, o qual demonstra que o mesmo influenciou e impactou a aplicação e interpretação dos direitos humanos na região, uma vez que desenvolveu padrões regionais que incorporam normas de direitos humanos. Exemplo disso são os relatórios temáticos, como os de povos indígenas. Além disso, vê-se um avanço nas recomendações da Corte IDH, as quais deixaram de dizer respeito apenas a compensações monetárias, mas dizem respeito também a reparações simbólicas. O segundo é a crescente inserção do SIDH em debates políticos, legislativos e domésticos na região. A terceira dimensão é o papel de oferecer oportunidades para atores internos e transnacionais de direitos humanos com o objetivo de causar mudanças em sistemas políticos e jurídicos. Muitas ONGs utilizam o SIDH para ampliar a pressão por mudanças domesticamente. O autor enfatiza novos estudos sobre *compliance constituencies*, chamadas de círculos de cumprimento, que são atores e instituições que atuam e influenciam na implementação ligando normas internacionais de direitos humanos às instituições internas. Casos individuais possuem grande importância nesse aspecto, uma

vez que produz esforços para mudanças mais amplas, até mesmo por meio de soluções amistosas.

Em sua conclusão, Engstrom afirma que há uma crise de observância das decisões e recomendações do SIDH. Entretanto, existe um padrão de conformidade que indica que os Estados possuem a tendência de cumprir mais prontamente o que é acordado em soluções amistosas do que decisões da Corte IDH, uma vez que participam do processo de negociação junto a representantes de vítimas e até mesmo as próprias vítimas (ENGSTROM, 2017).

Atores internos são chave na atuação do SIDH, uma vez que não são apenas receptores passivos de normas internacionais de direitos humanos. Pelo contrário, estes atores influenciam seu desenvolvimento. O fortalecimento do SIDH poderia ser explicado como uma série de respostas jurídicas e institucionais destes atores (ENGSTROM, 2017).

Os autores Portales e Rodríguez-Pinzón (2017) no artigo “Construindo prevenção para proteger: o Sistema Interamericano de Direitos Humanos”, falam sobre a responsabilidade para proteger, a qual se desenvolveu em um contexto de transformação da comunidade internacional, em que os Estados eram soberanos e absolutos, para um em que os Estados soberanos possuem responsabilidades para com os quais governam, ou seja, os indivíduos. Os mesmos argumentam que o SIDH foi essencial para fortalecer a responsabilidade para proteger nas Américas, uma vez que, por meio da CIDH e Corte IDH, cria uma rede em que violações de direitos humanos não são mais aceitas.

Ressalta-se que o SIDH reconhece que os Estados são responsáveis pela proteção dos direitos humanos em suas jurisdições. Ao mesmo tempo que precisam proteger indivíduos, devem também impedir que violações se repitam e ocorram no futuro (PORTALES; RODRÍGUEZ-PINZÓN, 2017).

Uma das grandes contribuições levantadas pelos autores sobre o SIDH, seria o confronto a leis de amnistia nas Américas, uma vez que muitos Estados americanos utilizaram estas leis para não recorrer a tribunais e sanções sobre as violações de direitos humanos na região durante períodos ditatoriais. Portanto, o SIDH desenvolveu padrões de leis internacionais que restringem a validade dessas leis, uma vez que protegem crimes contra a humanidade. Esta ação tem por consequência o empoderamento das

vítimas em sua busca por justiça. Além disso, impacta positivamente a região pois previnem e limitam qualquer chance de futuras leis de amnistia. Exemplo desta ação é o Caso de Barrios Altos contra o Peru em 2001, no qual declarou que o país violou os Artigos 1 e 2 da Convenção Americana por consequência de leis de anistia, demandando que o Estado investigasse o ocorrido e garantisse a proteção dos direitos humanos, uma vez que as leis seriam incompatíveis com a Convenção. Caso similar ocorreu no Brasil no caso Gomes Lund et al. (“Guerrilha do Araguaia”), em que a Corte IDH reforçou que leis de anistia não são compatíveis com a CADH, aproveitando a oportunidade para consolidar sua jurisprudência sobre estas leis e que os Estados devem prover transparência e verdade à sociedade, além de investigar e julgar os casos internamente (PORTALES; RODRÍGUEZ-PINZÓN, 2017).

Ao analisar reparações de casos individuais, reparações podem ser algo difícil na lei contemporânea. Por isso o SIDH reforça que a ação conjunta da CIDH e Corte IDH contribui para que os Estados se empenhem e tenha ações para prevenir violações futuras de direitos humanos. Portales e Rodríguez-Pinzón identificam a relação entre casos admitidos na década de 1990 pela Comissão contra a Colômbia sobre massacres e casos contenciosos na Corte décadas depois, uma vez que a CIDH abriu caminho para que a Corte IDH explorasse reparações que o Estado colombiano estava disposto a tomar devido aos casos anteriores, como compensação às vítimas, reparações simbólicas e projetos sociais à comunidade. A Corte IDH utilizou destes exemplos em casos futuros, adicionando também medidas monetárias e demandando a investigação do ocorrido (PORTALES; RODRÍGUEZ-PINZÓN, 2017).

Outra ação relevante do SIDH para a responsabilidade para proteger são as medidas cautelares, as quais são aplicadas para a proteção de indivíduos ou comunidades em situação de emergência. Os autores levantam dados de que a CIDH emitiu mais de 780 medidas cautelares entre 1995 e 2012, e a Corte IDH emitiu mais de 526 desde que foi estabelecida. Medidas cautelares são extremamente relevantes na proteção de direitos humanos, uma vez que desencadeiam a responsabilidade dos Estados de proteção das vítimas, sendo um dos instrumentos mais importantes no sistema (PORTALES; RODRÍGUEZ-PINZÓN, 2017).

Relatórios temáticos têm sido um dos aspectos mais notáveis do SIDH em casos graves de violações de direitos humanos. A CIDH, por meio da interpretação de seu estatuto, emite relatórios com o objetivo de cooperar com os Estados e avançar em matéria de direitos humanos. Os relatórios são resultado de visitas *in loco* em que a CIDH se envolve com diversos setores da sociedade para se munir de informações. Esta influência sobre os Estados não se dá à força, mas pelo reconhecimento de sua autoridade. O grande objetivo destes relatórios é chamar atenção da comunidade internacional para as sérias situações de violação de direitos humanos na região (PORTALES; RODRÍGUEZ-PINZÓN, 2017).

Teixeira, Pereira e Bieger (2019) discutem os critérios de recepção de decisões acerca de delitos de desacato do SIDH e a violação do Artigo 13 da CADH, trazendo à análise o caráter consultivo da Corte IDH e suas características. Levantam a importância de um tribunal de direitos humanos em uma região em que muitos países possuem marcos históricos recentes ditatoriais e democracias jovens, com organizações ainda instáveis, jovens e vulneráveis.

Os autores enfatizam a consultividade da Corte IDH e, principalmente, na formação do controle de convencionalidade externo. A convencionalidade não diz respeito apenas a normas legislativas compatíveis com tratados, mas um meio judicial de declaração de invalidade de leis incompatíveis com os mesmos (TEIXEIRA; PEREIRA; BIEGER, 2019).

O controle de convencionalidade consiste em repúdio de normas que eram contra CADH. A partir de 2006, destaca-se o início deste controle externo, em que a Corte IDH passa a reclamar a juízes nacionais que parem de aplicar normas internas que firam a CADH e sua jurisprudência. Antes de 2006, a Corte IDH praticava o controle supranacional de convencionalidade, que seria declarar normas contra sua jurisprudência e normas. Em 2006, começa a praticar o controle de convencionalidade externo. Este ano é dado como pontapé inicial pelos autores devido ao caso *Almonacid Arellano e outros versus Chile*, em que faz menção explícita deste controle e determinam que os juízes nacionais observem o Pacto de São José da Costa Rica e a jurisprudência da Corte IDH (TEIXEIRA; PEREIRA; BIEGER, 2019).

Este controle de convencionalidade externo passa a ganhar força e é chamado de “bloco da convencionalidade” no caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña *versus* Bolívia. As normas materiais e formais do Pacto de São José da Costa Rica servem como parâmetro para análise de compatibilidade dos Estados ao SIDH e dá maior força ao sistema, uma vez que a aplicação do direito interno deve ser compatível e conforme às normas do sistema e sua jurisprudência (TEIXEIRA; PEREIRA; BIEGER, 2019).

Cajas Sarria (2011) analisa a mobilização indígena no SIDH e toma de referência o Caso 11.101 de violação de direitos humanos de povos indígenas contra a Colômbia, o Massacre do Caloto, ocorrido em 1991. O autor aborda toda a jurisprudência sobre povos indígenas no SIDH, a qual tem início na década de 1970 com o primeiro caso de violação de povos indígenas admitido pela CIDH: Caso 1960, das Comunidades Guahibos vs. Colômbia; em 1989 se iniciou um trabalho sobre o Projeto da Declaração Americana de Direitos Humanos dos Povos Indígenas; e menciona o trabalho da Corte IDH na proteção dos direitos de terra ancestral de povos indígenas, como os casos Yakie Axa vs. Paraguai em 2005 e Sawhoyama vs. Paraguai em 2006. No caso Massacre do Caloto, a CIDH recomendou diversas medidas ao Estado colombiano, o qual as cumpriu parcialmente, mesmo após 18 anos desde que o caso foi analisado pela CIDH. O autor afirma que o cumprimento das recomendações, assim como de acordos realizados com o Estado, são resultado de esforços dos povos indígenas e sua mobilização, caracterizados por marchas e caminhadas, assim como bloqueios de estradas para pressionar o governo. Em 2005, sua mobilização passou a ser chamada de “*Libertad para la Madre Tierra*”, a fim de garantir que o processo pela recuperação territorial continue. Esta ação demonstra a mobilização dos povos indígenas, uma vez que os povos indígenas se apropriaram do discurso de direitos humanos, demandando do Estado a recomendação da CIDH e que, devido ao Estado colombiano ser parte do Convênio 169 da OIT, possui a obrigação de desenvolver ações para proteger esses direitos humanos, assim como garantir a integridade dos povos indígenas.

Falcon (2015) trata da propriedade coletiva dos povos indígenas no SIDH em seu trabalho intitulado “*Reflexiones sobre el derecho a la propiedad colectiva indígena: comentario del informe de fonde N° 125/12 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano*”

*e sus miembros con Panamá*”. O artigo faz reflexões acerca da jurisprudência do SIDH sobre um caso de violação de direitos humanos dos povos indígenas, mais especificamente de propriedade coletiva, contra o Estado do Panamá. A jurisprudência do SIDH em relação a territórios dos povos indígenas sustenta a relação que estes povos têm com a terra e os recursos naturais ali presentes, os quais são primordiais para o seu sustento e modo de vida. O grande marco para a jurisprudência de reconhecimento de interpretação da CADH no que se refere à propriedade coletiva dos povos indígenas é o Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai em 2019, em que defende que a titularidade e o direito da propriedade são coletivos. Este caso foi extremamente importante na jurisprudência do SIDH, uma vez que a tensão nos Estados americanos tem aumentado em relação a este tema, pois de um lado há o desenvolvimento capitalista de uma sociedade não indígena e do outro há os direitos humanos destes povos, que possuem conexão com seus territórios.

A literatura traz aspectos constitucionais do SIDH e seus órgãos, mas o foco se volta aos resultados do sistema e sua eficácia na proteção dos direitos humanos. Quanto à eficácia, analisa-se desde o tempo hábil para responder a denúncias e petições da CIDH, soluções amistosas e medidas cautelares, assim como o grau de especificidade dos órgãos em suas recomendações aos Estados. Além disso, preocupa-se em colocar a vítima de violação de direitos humanos no centro, seja em relação ao seu direito de participar dos trâmites e audiências, quanto ao papel do SIDH em ouvir, proteger e cumprir ao máximo as necessidades da vítima. O presente trabalho se insere na perspectiva de analisar a evolução do SIDH na temática indígena e na proteção dos direitos dos povos e comunidades na América do Sul, a fim de identificar avanços e eficácia do sistema na temática; assim como identificar de que modo indivíduos, povos e comunidades indígenas possuem participação no SIDH.

### 3. A QUESTÃO INDÍGENA NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Os primeiros esforços do SIDH em relação aos povos indígenas se iniciaram no ano de 1971, no qual reconheceu a importância de observância e garantia dos direitos destes povos devido à sua história. O resultado disto foi a Resolução “*Special Protection for Indigenous Populations*” em 1972, afirmando que os Estados possuem o dever de prover proteção especial aos povos indígenas, em razão de seu passado histórico alinhado a princípios humanitários e morais. Desde a década de 1980 a CIDH tem se pronunciado acerca dos povos indígenas por meio de relatórios temáticos, sistemas de casos e medidas mediante à Corte. Este sistema de proteção e jurisprudência levou a CIDH a criar uma relatoria específica no assunto de povos indígenas, a Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas, em 1990. Esta relatoria possui o objetivo de dar atenção especial à situação de vulnerabilidades destes povos e “fortalecer, impulsionar e sistematizar este trabalho”. Atualmente, no ano de 2021, existem 13 relatorias temáticas no CIDH, as quais foram criadas para atender a grupos, comunidades e povos específicos que se encontram em posição vulnerável. O grande objetivo das relatorias é promover o tema, fortalecer e sistematizar os esforços e trabalho da própria Comissão. É importante destacar o fato de que a Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi a primeira a ser criada, conforme demonstrado pela Tabela 1, o que demonstra a importância do fortalecimento da proteção dos direitos humanos dos povos indígenas na região diante de sua vulnerabilidade, assim como demonstra resultados de avanço no SIDH em relação à jurisprudência deste tema desde o primeiro caso admitido pela CIDH em 1974 (OEA , 2021).

Tabela 1 Linha do Tempo de Criação das Relatorias Temáticas na CIDH

Relatoria Temática	Ano de Criação
Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas	1990
Relatoria sobre Direitos da Mulher	1994
Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Imigrantes	1996
Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão	1997
Relatoria sobre os Direitos da Criança e Adolescentes	1998
Relatoria sobre Defensores dos Direitos Humanos	2001
Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade	2004
Relatoria sobre os Direitos dos Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial	2005
Relatoria sobre os Direitos de Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersex	2014
Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais	2017
Relatoria sobre Memória, Verdade e Justiça	2019
Relatoria sobre os Direitos do Idoso	2019
Relatoria sobre as Pessoas com Deficiência	2019

Fonte: Criado pela autora com base em documentos da CIDH.

Podemos visualizar, desde a década de 1980, esforços para fortalecer o SIDH na proteção de direitos humanos dos povos indígenas. Entretanto, não havia normativa em vigência específica aos povos indígenas em âmbito do SIDH. Portanto, a Corte IDH recorreu à progressividade dos direitos humanos a fim alcançar e proteger os povos indígenas baseando-se nos critérios de polissemia de termos jurídicos, instrumentos de direitos humanos são instrumentos vivos e a integração do *corpus juris* do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ou seja, a utilização de tratados distintos da CADH e a interpretação do próprio documento. Por meio da interpretação, a Corte IDH alcançou o direito à propriedade comunal com base no Artigo 21 da CADH, como demonstrado no

Caso Awas Tingni contra a Nicarágua, em que admite que a propriedade deve ser protegida em um sentido que compreende, entre outros, o direito dos membros das comunidades indígenas no quadro da propriedade comunal<sup>6</sup>. As sentenças da Corte IDH neste caso se referem não somente a questões pecuniárias, mas a delimitação, demarcação e titulação das terras indígenas.

O grande marco de proteção do SIDH em relação à propriedade comunal dos povos indígenas vai além dos recursos naturais e elementos materiais, mas garante o gozo da relação destes povos com o território no que tange também o espiritual para preservar sua cultura e transmiti-la a gerações futuras (FALCON, 2015).

O primeiro caso de violação de direitos humanos de povos indígenas na América do Sul foi enviado para a CIDH no ano de 1974 contra o Estado do Paraguai. Desde então, 34 casos foram admitidos pelo órgão contra Estados sul americanos pela violação de direitos humanos dos povos indígenas, conforme Tabela 2:

Tabela 2 Casos admitidos pela CIDH contra Estados Sul Americanos em temática de Povos Indígenas (1974-2020).

Estado Sul Americano	Quantidade de Casos Admitidos
Argentina	2
Brasil	4
Chile	5
Colômbia	7
Equador	2
Paraguai	7
Peru	2
Suriname	3
Venezuela	2
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>

Fonte: Realizado pela autora com base em relatórios e informes da CIDH.

<sup>6</sup> Número 148 da Sentença do Caso Awas Tingni.

Os 34 casos de violação de direitos humanos de povos indígenas contra Estados sul-americanos, foram admitidos pela CIDH por violarem direitos previstos na DADDH. Com base em uma compilação e análise dos mesmos, constata-se que as violações têm por tema a tortura, perseguição, direito à propriedade comunal e ancestral, violação do processo legal, detenção arbitrária, execução, violência, direito à saúde e direito a recursos naturais.

O sistema de casos e petições é relevante à defesa dos direitos humanos, uma vez que a CIDH investiga as denúncias e, caso o Estado seja sentenciado como “responsável”, o órgão pode elaborar recomendações a estes para que danos sejam reparados e que não ocorram situações similares no futuro. Além disso, caso as situações das vítimas sejam urgentes, a CIDH pode determinar Medidas Cautelares a fim de prevenir danos irreparáveis, como a MC 404/10 - *Comunidad Indígena Qom Navogoh “La Primavera”* contra a Argentina (OEA, 2010).

As denúncias podem ser apresentadas por pessoas, grupos, ou organizações. No caso da temática indígena, organizações predominam como peticionários, formando até mesmo redes de *advocacy* (OEA, 2010). As redes de *advocacy* podem ser formadas por entidades estatais e não-estatais que possuem valores e objetivos em comum. As mesmas chamam atenção da comunidade internacional, processo denominado de *shaming*, seja por observância e contato com vítimas de violações de direitos humanos ou até mesmo por denúncias, fazendo uso de plataformas organizacionais como trampolim a fim de provocar mudanças. Estas são o elo entre o local e o global, agindo como ferramenta na transnacionalização e mobilização dos direitos humanos (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Ao avaliarmos o contexto dos países sul americanos, a década de 1980 foi marcada pelo fim de governos autoritários na região. A transição para governos democráticos encorajou esses países a aceitarem a jurisdição da Corte IDH, aumentando assim o número de casos enviados ao órgão. Em específico à temática indígena, os relatórios temáticos se expandiram, chamando atenção a este grupo vulnerável.

Destaca-se o relatório temático de 2019, *“Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía”*. Este relatório foi compilado pelo SIDH devido à importância da região

pan-amazônia, a qual o Sistema se refere como sendo um espaço geográfico extremamente relevante como fonte de subsistência para o planeta, pois é um bioma estabilizador climático global. A região pan-amazônia é formada por territórios de 9 diferentes países e conta com uma população total de 34 milhões de pessoas, ressaltando a existência de 350 povos indígenas tanto em isolamento voluntário como em situação de contato inicial. A pan-amazônia é formada por países que possuem partes da Floresta Amazônica em seu território: Brasil, Colômbia, Peru, Venezuela, Equador, Bolívia, Guianas e Suriname. Este relatório foi produzido devido às informações recebidas sobre as situações de vulnerabilidade dos povos indígenas que aí habitam e que colocam em risco sua sobrevivência. Um antecedente deste relatório foi um questionário produzido e enviado pela CIDH aos povos indígenas, organizações e pessoas interessadas a contribuir com informações da pan-amazônia, o qual serviu de base para a elaboração do informe, assim como os dados recebidos pelos mecanismos da Comissão até 2018. Destaca-se o fato de que foi dado grande enfoque ao Brasil, uma vez que o país havia acabado de receber uma visita *in loco* em novembro de 2018. Além da importância da região para o mundo, a CIDH enfatiza que, ao longo dos anos, recebeu inúmeros pronunciamentos sobre povos indígenas amazônicos por medidas cautelares, petições e casos, comunicados de imprensa, informes e audiências públicas.

Tabela 3 Ano de assinatura da Convenção Americana e aceitação da competência da Corte IDH por Estados sul americanos

Estado Sul Americano	CADH	Corte IDH
Argentina	1984	1984
Bolívia	1979	1993
Brasil	1992	1998
Chile	1969	1990
Colômbia	1969	1985
Equador	1969	1984
Paraguai	1969	1993
Peru	1977	1981
Suriname	1987	1981
Venezuela	1969	1981

Fonte: Realizado pela autora, utilizou-se dados do SIDH.

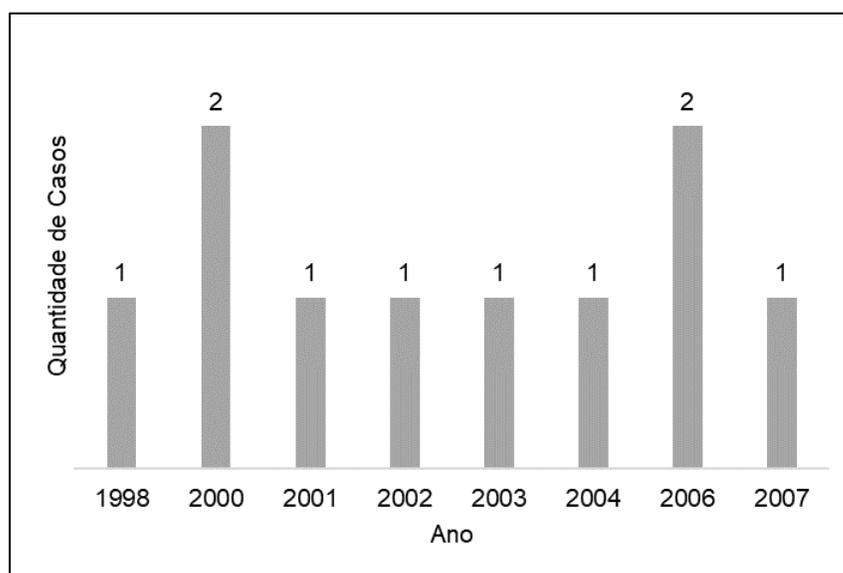
A Tabela 3 demonstra o ano de aceitação de competência da Corte IDH pelos países sul americanos. Podemos observar que esta se deu a partir da década de 1980 e por todos os Estados, em que se colocam sob as recomendações vinculativas e obrigatórias do órgão.

O fato de que todos os países da América do Sul aceitaram esta competência é relevante para o estudo, uma vez que, de acordo com Basch (2010) há maior compliance em relação à *hard law* da Corte IDH em relação às reparações da CIDH, sendo estas caracterizadas, majoritariamente, por reparações econômicas. Ao contrário da teoria realista, a qual diz que compliance varia entre os Estados dependendo de coincidência com seus próprios interesses, suporte de *hegemon* e coerção; o autor afirma que há compliance no órgão mesmo sem estas variáveis.

Outro aspecto que também pode ter causado o aumento do número de casos na Corte IDH são as reformas procedimentais de 2001 e 2003. Estas preveem que a CIDH deve em regra enviar casos à Corte IDH, caso as recomendações emitidas aos Estados não sejam acatadas e postas em prática. Se observarmos os 34 casos de violação de

direitos humanos de povos indígenas admitidos pela CIDH (Figura 1), 10 foram enviados à Corte. Dentre estes, apenas três foram enviados antes deste procedimento entrar em vigor.

Figura 1 Ano de envio de casos contenciosos à Corte IDH em matéria de povos indígenas contra Estados Sul Americanos.



Fonte: Realizado pela autora, utilizou-se dados do SIDH.

Podemos observar algumas tendências para o aumento do número de petições e casos na CIDH, assim como na Corte IDH. Observamos que o número de petições admitidas pela CIDH em favor dos direitos humanos se inicia em 1974, resultado após a adesão dos Estados sul americanos à CIDH e da resolução especial de proteção dos povos indígenas de 1971, e permanece homogêneo até a década de 1990. A partir do ano de 1996 este número aumenta, o que pode ser resultado dos esforços do SIDH em torno deste tema. Há relatórios temáticos desde a época de 1880, coincidindo com a atuação de organizações em redes no processo de *shaming*, e o fim dos governos autoritários na região, além da criação de uma relatoria específica na década de 1990. De acordo com Goldman (2009), a percepção do Sistema Internacional quanto a situações endêmicas de Estados como xenofobia, também encorajou o SIDH a observar

com atenção estes países pelo fato de que, recém saídos de ditaduras militares, ainda tinham instituições democráticas instáveis.

A aceitação da competência da Corte IDH se deu, majoritariamente, na década de 1980. Mas o aumento de competência da CIDH com a reforma de 2001, em que todo caso contencioso e que não acate suas recomendações deve ser enviado à Corte IDH, pode ser considerado como um dos fatores para o aumento dos casos neste órgão.

O caso mais recente recebido pela Corte IDH é o das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat v. Argentina. O mesmo foi recebido no ano de 2018 e sua sentença foi emitida pelo órgão no ano de 2020. Este foi o primeiro caso contencioso em que a Corte IDH analisou de forma autônoma pelo Artigo 26 da CADH, coordenando recomendações específicas para a restituição de seus direitos, incluindo ações para o direito ao acesso à água e alimentação, recuperação de recursos ambientais e da cultura indígena. O caso estava em situação de litígio há 20 anos, referente aos direitos dos povos Wichí (Mataco), Iyjwaja (Chorote), Komlek (Toba), Niwackle (Chulupí) e Tapy'y (Tapiete). Este foi o primeiro caso contencioso em que a Corte IDH reconheceu a violação por parte de um Estado sobre os direitos à identidade cultural, meio ambiente saudável, alimentação e à água, ligados ao direito de propriedade ancestral; e estabeleceu padrões para o cumprimento destes direitos. Esta também foi a primeira vez em que a Corte IDH emitiu uma sentença contra o Estado da Argentina sobre propriedade ancestral, sendo um marco de avanço na luta dos povos indígenas na região.

A ausência de um elemento coercitivo, alinhado ao princípio de soberania dos Estados, característica do sistema internacional, representa um desafio para os órgãos do SIDH e em suas atividades. Portanto, as normas e regulamentos da CIDH e Corte IDH, uma vez assinadas e ratificadas pelos Estados, possuem técnicas que “almejam conduzir o Estado ao status de cumprimento, isto é, ao cumprimento das medidas prolatadas pelos órgãos regionais”, como visitas in loco, relatórios, medidas cautelares, relatorias especiais, soluções amistosas, sentenças, entre outras (RAMANZINI , 2014).

A CIDH iniciou o processo de negociação de um Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI) na década de 1990, mais especificamente no ano 1992, um marco de 500 anos desde a chegada dos europeus no continente. Este se deu por um Grupo de Trabalho e Conselho Permanente, sendo este

último composto por um representante da Bolívia e um do Paraguai, ambos de países sul americanos, os quais propuseram o documento da Declaração e este foi discutido pelos países do grupo até se chegar ao documento final. No arquivo de justificação e recomendação à OEA para um documento na temática indígena, os Estados americanos começaram a reconhecer e respeitar instituições indígenas em suas legislações recentemente, citando o Estatuto do Índio (Lei 6001 de 1973) no Brasil, a Constituição Brasileira de 1988, a Lei para Política Indígena (1984) na Argentina, o conceito legal de comunidade estabelecida no Paraguai em 1981, o conceito de educação étnica proposto na Colômbia, o reconhecimento de pluralismo étnico na Nicarágua. Além disso, foram analisados casos de violação de direitos humanos indígenas nos Estados americanos, assim como relatórios da situação de povos indígenas. Observa-se pelas Tabelas 4 e 5 que os dados analisados para a elaboração do documento são majoritariamente de países sul americanos (OEA, 2021).

Tabela 4 - Casos de violação de direitos humanos de povos indígenas na elaboração da DADPI

Estados Americanos	Quantidade de Casos
Brasil	1
Suriname	2
México	1
Guatemala	1
Estados Unidos	1
Colômbia	2

Fonte: Elaborado pela autora com base em documentos da CIDH.

Tabela 5 Relatórios de situação de direitos humanos de povos indígenas utilizados na elaboração da DADPI

Estados Americanos	Ano do Relatório
Colômbia	1993
Guatemala	1993
Colômbia	1998
Equador	1997
Brasil	1997
México	1998
Peru	2000

Fonte: Elaborado pela autora com base em documentos da CIDH.

Como parte da criação e aprovação da DADPI, foi criado um questionário e enviado aos Estados membros e organizações indígenas, a fim de receber suas opiniões às abordagens e problemáticas indígenas que a DADPI deveria incluir em seu documento. A partir do recebimento deste questionário, iniciou-se rodadas sobre a declaração. O primeiro esboço da DADPI foi aprovado pela CIDH em 1997, porém, a declaração apenas foi aprovada no dia 15 de junho de 2016, reafirmando a prioridade de avanço nesta temática nas Américas e reconhecendo a importância de participação destes povos na elaboração do documento em questão (OEA, 2016).

A hipótese ao que se refere à morosidade do processo de aprovação da DADPI é a falta de consenso das partes na elaboração do texto do documento. Um exemplo disto e do desacordo entre os Estados é a objeção dos Estados Unidos e do Canadá frente à declaração. Ambos afirmam que possuem comprometimento com a proteção dos povos indígenas, entretanto, um dos argumentos dos Estados Unidos é de que a declaração não é um documento vinculante e não cria um novo direito na organização e, portanto, retira-se das negociações. O documento em si não é vinculante, por se tratar de uma declaração, mas a prática entre os Estados cria um aceite juridicamente vinculativo, convertendo-se em direitos consuetudinários. A própria problemática do tema da declaração demanda esforços de negociação e a participação de povos indígenas é

imprescindível na elaboração da DADPI, pois estes possuem apropriação e lugar de fala sobre a temática. Um exemplo disto foi a inclusão de seis artigos na sexta sessão de negociação, propostos por representantes indígenas.

O Preâmbulo da DADPI reconhece o papel histórico dos povos indígenas como sociedades originárias e integrantes das Américas. Também reconhece que o processo de colonização resultou do despojo de seus territórios e recursos, o que não afetou apenas o passado, mas ainda causa consequências no exercício atual de direito ao desenvolvimento, este vinculado aos seus interesses e necessidades e respeitando seus conhecimentos e cultura tradicionais (OEA, 2016).

A DADPI não descreve ou categoriza o que são ou não são reconhecidos como povos indígenas, pois parte do princípio de auto identificação, ou seja, cabe somente a estes povos se auto identificarem como indígenas e aos Estados respeitarem isto, tanto de forma coletiva, quanto individual. A auto identificação como povo indígena é um critério fundamental para determinar a quem se aplica a presente Declaração. Os Estados respeitarão o direito a essa auto identificação como indígena, de forma individual ou coletiva, conforme as práticas e instituições próprias de cada povo indígena (DADPI, 2016, Artigo 1.6).

## 4. PROCESSAMENTO CONTENCIOSO EM MATÉRIA DE POVOS INDÍGENAS

### a. As Soluções Amistosas em Casos Indígenas

Uma das funções da CIDH é promover e defender direitos humanos nas Américas. Este órgão investiga e examina as situações por meio de procedimentos que determinam ou não a responsabilidade de um Estado em uma violação destes direitos. O mecanismo de solução amistosa não é equivalente à decisão de mérito diante da Comissão, é um acordo voluntário entre as partes e que pode incluir o reconhecimento e aceitação de responsabilidade pelo Estado. As soluções amistosas são um mecanismo para resolução de conflitos no âmbito internacional. É uma oportunidade de diálogo com o Estado a fim de concordar com os termos de reparação da violação causada. É uma forma do Estado dar fim ao litígio, demonstrar seu comprometimento com o dever de respeito e garantia dos direitos humanos, além da boa fé em relação à compliance à CIDH. Esse diálogo voluntário precisa ser uma vontade de ambas as partes, vítimas e violadores; uma vez que uma e qualquer das partes deseja terminar o processo de solução amistosa, dá-se início ao processo contencioso. No SIDH, os Estados membros manifestaram a necessidade de fortalecimento do mecanismo entre os anos 2011 e 2013, referentes à transformação e reforma do sistema, o que fortaleceu esta prática (ZICCARDI , 2015).

De acordo com Ziccardi (2015), o grande benefício das soluções amistosas está na rapidez do processo e efetividade, uma vez que leva menos tempo que um processo originário na CIDH e Corte IDH. Além disso, a autora levanta a questão financeira do processo, fazendo a observação de que as vítimas geralmente possuem um desgaste financeiro alto que vem de um processo interno, mas não obteve respostas satisfatórias. Portanto, um processo mais rápido e igualmente eficaz como as soluções amistosas diminuem não somente o desgaste financeiro, mas o desgaste do tempo de espera. Do ponto de vista dos Estados, a grande vantagem de uma solução amistosa é a de evitar uma sentença desfavorável internacional e podem até mesmo ser percebidas e construídas como uma atitude de cooperação.

A autora Ziccardi (2015) traz dados sobre a efetividade das soluções amistosas em relação aos relatórios de fundo que demonstram que, por mais que não sejam

diretamente comparáveis pela diferença de volume de cada um, as soluções amistosas possuem 32% de cumprimento total, enquanto recomendações possuem 5%.

Uma das críticas relacionadas a soluções amistosas é de que estas não seriam efetivas no que tange a responsabilidade pela violação. Trazendo uma análise das soluções no SIDH, observa-se que, mesmo não havendo o reconhecimento da responsabilidade do Estado pela Corte IDH, muitas vezes há acordos entre as partes de incluir declarações unilaterais de responsabilidade por parte do Estado nos textos de acordo de solução amistosa (ZICCARDI, 2015).

Examinando as soluções amistosas em petições de violação de direitos humanos de povos indígenas, destas 34 admitidas pela CIDH, duas obtiveram sucesso em chegar a uma solução amistosa entre as vítimas e os Estados. Sendo estas: Petição 4617/02, “*Mercedes Julia Huenteao Beroiza y otras*” contra o Chile; e Caso 11.713, “Comunidades indígenas Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet - Riachito” contra o Paraguai.

As soluções amistosas possuem conteúdos similares a uma sentença da Corte IDH, uma vez que há reconhecimentos de fatos, medidas de reparação econômica ou moral, além de promover o término do conflito para a vítima e o Estado de maneira positiva (BERISTAIN, 2016, p. 310 apud BOGO, 2017, p. 12).

A primeira solução amistosa no que tange povos indígenas foi acordada entre as vítimas e o Estado no ano de 1998 no Informe Nº 90/99, Caso 11.713, “Comunidades Indígenas Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet” contra o Paraguai., sendo um avanço na temática pois, como dito anteriormente, possui medidas que se assemelham a uma sentença da Corte IDH, mas resolvida de forma consensual. Ou seja, proveio das partes, cabendo à CIDH agir como órgão consultivo e facilitador da negociação, a fim de auxiliar na promoção e garantia dos direitos humanos (BOGO, 2017).

Importante ressaltar que determinados casos de violação, por mais que as partes desejem prosseguir com o processo de solução amistosa, a CIDH segue com a tramitação da petição, sendo estes referentes aos direitos à vida, à integridade da pessoa e à liberdade pessoal; uma vez que são graves violações (BOGO, 2017).

O primeiro caso de solução amistosa em matéria de direitos indígenas na CIDH confere ao Caso 11.713 contra o Paraguai referente às terras habitadas pelos povos Enxet. O povo Enxet, aproximadamente 16 mil pessoas, vivia na região do Chaco

paraguaio à base de pesca, caça e pequenos cultivos, ou seja, o território era a base de sua sobrevivência. Em 1885, o governo paraguaio começou a vender estas terras e em 1950 elas já estavam totalmente ocupadas por novos proprietários. A CIDH celebrou a solução amistosa entre autoridades do governo do Paraguai e líderes indígenas em 1997, na qual foi acordado a compra das terras referidas na denúncia pelo governo do Paraguai e as entregaria às comunidades indígenas vítimas do ocorrido Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet-Riachito. Em novembro de 1997, em uma audiência adicional, o Estado do Paraguai apresentou provas de que já havia pagado metade do preço das terras e, em 1998, o valor foi totalmente pago para que se recuperasse as terras do povo Enxet-Lamenxay. Além disso, o Paraguai assinou um documento em que reconheceu o direito deste povo às terras e se comprometeu a entregá-las ao povo indígena sem demora a fim de que as reocupassem. A CIDH realizou visitas *in loco* no Estado a fim de analisar o processo e se este realmente se cumpriu e constatou que as terras foram repassadas ao povo Enxet-Lamenxay em 1999.

As soluções amistosas, por mais que partam de um consenso entre as partes, ainda exigem observação pela CIDH do cumprimento do acordo a fim de garantir a proteção dos direitos humanos. Neste caso, a reunião de 1998 serviu para o Estado do Paraguai reconhecer os direitos destas comunidades indígenas como marco nacional e internacional e demonstrar seus esforços em cumprir o que havia sido acordado. Mesmo após esta reunião, a CIDH continuou a observar o caso com reuniões entre o Estado e petionários e visitas *in loco*.

O segundo caso de solução amistosa na temática de povos indígenas é a Petição 4617/02, "*Mercedes Julia Huenteao Beroiza y otras*" contra o Estado do Chile. A petição foi levada à CIDH devido à construção de uma central hidroelétrica da empresa ENDESA na região de Ralco, habitação do povo indígena Mapuche Pehuenche. Pela lei indígena do país, Nº 19.253, a realocação da população indígena deveria ter sido feita somente sob consentimento da mesma e com autorização da instituição estatal *Corporación Nacional de Desarrollo Indígena*. Entretanto, não houve avaliação de consentimento por parte da empresa.

Esta solução amistosa levou ao reconhecimento constitucional dos povos indígenas no país por parte do Estado do Chile, a ratificação da Convenção 169 da OIT,

assegurar maior participação das comunidades indígenas na região, além de fortalecer o desenvolvimento econômico e medidas para auxiliar e resguardar as vítimas. Não somente esta petição deixou de se tornar um caso contencioso, mas teve influência internamente no Estado. Reconhecer a personalidade constitucional dos povos indígenas significa que estes povos e cada indivíduo possuem direitos independente do Estado nacional, independente da posse de cidadania (OEA, 2004).

A adoção da Convenção 169 da OIT também é um avanço, efeito desta solução amistosa. A Convenção reconhece a diversidade étnica e cultural dos povos indígenas e não busca a assimilação destes pela sociedade, mas reconhece

as aspirações desses povos a assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram (OIT, 2011).

Neste dois casos de solução amistosa em relação a povos indígenas sul americanos na CIDH, vemos que os Estados cumpriram o que havia sido acordado entre as partes perante o SIDH. Na solução amistosa Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet-Riachito e o Paraguai, o grande acordo foi o reconhecimento de que as terras pertencentes a este e vendidas pelo Estado, fossem reconhecidas de propriedade comunal e restituídas ao povo indígena pelo Paraguai. A solução amistosa foi acordada em 1997 e, após duas visitas *in loco* pela CIDH, foi reconhecido que o Paraguai havia realizado tanto a recompra das terras a quem havia vendido, assim como o reconhecimento de que as mesmas pertencem ao povo indígena e realizado o trâmite jurídico para que isto se tornasse concreto. Analisando o trâmite em termos temporais e quanto tempo este levou, a violação de propriedade comunal se deu em 1885 no Paraguai, em 1996 a CIDH recebeu a petição e a aceitou em 1997. No mesmo ano foi celebrada a solução amistosa e em 1999 o Estado havia finalizado o cumprimento dos acordos. O trâmite levou três anos na CIDH. No segundo caso de solução amistosa em matéria de povos indígenas no SIDH, a Petição 4617/02 e Informe 30/04, a petição foi recebida pela CIDH em 2002 e a solução amistosa foi celebrada em 2003, os avanços constitucionais, assim como a adesão à Convenção 169 da OIT se deu em 2004 no país, resultando em um período de dois anos para que houvesse resultado e cumprimento da

solução amistosa. Isto demonstra os grandes benefícios das soluções amistosas, de acordo com Ziccardi (2015), que seria a rapidez e efetividade no processo de trâmite.

É possível observar a prática da justiça reparadora, de acordo com Romero e Jiménez (2020), a qual possui o objetivo de priorizar a solução da causa raiz dos danos, assim como colocar a parte que sofreu danos no centro do diálogo, uma vez que há negociação entre as vítimas e o próprio Estado sobre as medidas de reparação. A justiça reparadora vai além de aplicar uma sanção ao Estado como uma punição, mas quando existe diálogo entre as partes, permite-se que o dano seja reparado conforme a necessidade da vítima, dando os resultados adequados e reestabelecendo a relação entre ambos. Isto é visto, por exemplo, no caso de solução amistosa do Informe 30/04, em que o Estado do Chile determina uma reforma constitucional que reconhece os povos indígenas e seus direitos, o que envolve diálogo e contato com comunidades e povos indígenas do país a fim de identificar suas dores e necessidades, assim como adere à Convenção 169 da OIT em âmbito internacional.

#### **b. Casos Contenciosos versando sobre Povos Indígenas**

Uma vez identificadas as petições admitidas pela CIDH e os temas das denúncias, observamos que estas não dizem respeito a apenas uma violação de direito. Um exemplo disto é o Caso 1802, “Tribo Aché” contra o Paraguai. A denúncia foi enviada à CIDH em 1974 contra o Estado pela perseguição da Tribo Aché, assassinato de indígenas, venda de crianças, falta de auxílio médico e de saúde diante de epidemias, tortura e maus-tratos, trabalho sob condições desumanas, e atos contra sua cultura.

Podemos observar que a grande maioria dos casos admitidos pela CIDH de violação de direitos humanos dos povos indígenas se encaixa no perfil do órgão de levar adiante o processo, como mencionado anteriormente, violação de direitos à vida, à integridade da pessoa e à liberdade pessoal.

A CADH reconhece o direito à vida no Artigo 4 do documento, o qual deve ser protegido pelo Estado desde o momento da concepção. O Artigo 5, “Direito à Integridade pessoal”, dispõe não somente sobre a integridade física, mas psíquica e moral, incluso torturas, penas e tratos cruéis e desumanos. O Artigo 7, “Direito à liberdade pessoal”, defende que nenhum indivíduo deve ser submetido a detenção ou encarceramento

arbitrários. A liberdade física deve ser apenas “privada” uma vez que estejam sob condições pré-estabelecidas pelos Estados ou leis promulgadas, como em casos de crimes. Além disso, o artigo também defende que todo indivíduo, uma vez privado desta liberdade, possui direito a recorrer a um juiz e tribunal para que possam decidir sobre sua liberdade.

Dos 34 casos admitidos pela CIDH, 18 estão relacionados à propriedade e terras dos povos indígenas. Se olharmos estes 18 casos apenas com a perspectiva de que estes povos perderam a terra em que habitavam ou esta terra não foi demarcada pelo Estado seja por morosidade do processo legal ou pela ausência deste, estaremos negando outros aspectos como perseguição a tribos indígenas, integridade e liberdade pessoal, e até mesmo direito à vida. Os relatórios de admissão da CIDH destes casos muitas vezes relatam a violação não apenas do direito de propriedade, mas de outros. Além disso, é importante ressaltar que a admissão de casos de violação de direitos humanos dos povos indígenas se concentra na década de 2000, o que corresponde ao período de mudança nas legislações dos países sul americanos. Este fato pode estar relacionado não diretamente a um aumento de violações de direitos humanos destes povos, mas sim ao processo de democratização, o qual deu abertura à sociedade civil e aos próprios indivíduos. Trindade (2002) afirma que uma das grandes conquistas de instâncias internacionais é o alcance dos indivíduos a estas, por petições coletivas, mas principalmente por petições individuais. Piovesan (2011) analisa dois períodos dos direitos humanos na região, que seriam os regimes ditatoriais e o período de transição política aos regimes democráticos. Este último foi responsável por proporcionar o avanço dos instrumentos de proteção de direitos humanos, o que possui relação com o fato de que a maior parte de casos de violação de direitos humanos de povos indígenas terem sido admitidos nesta década.

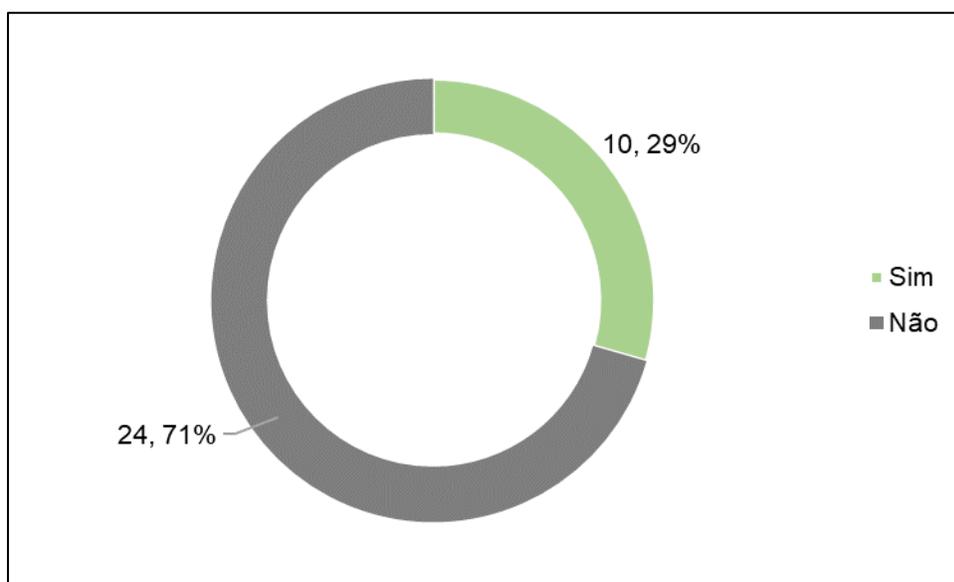
O pequeno número de soluções amistosas pode tanto partir de desejo das partes de não avançar neste caminho, mas também porque a CIDH automaticamente avança na tramitação dos casos pela gravidade da situação em que as vítimas podem estar. Caso prevaleça a segunda, esta não pode ser tida como negativa, pois pretende analisar o caso para chegar mais rápido a recomendações aos Estados para a proteção das

vítimas e também podendo emitir medidas cautelares para proteção das mesmas. Portanto, prevalecem trâmites diante da CIDH para defesa dos povos indígenas.

Apresentamos anteriormente os países que reconhecem a competência da Corte IDH (Tabela 3) e podemos observar que todos os países sul americanos o fizeram e, de acordo com o Artigo 68 da CADH, “Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes”, ou seja, as decisões e recomendações são vinculativas e obrigatórias aos Estados.

Podemos observar no gráfico abaixo a porcentagem dos casos admitidos e submetidos à Corte IDH:

Figura 2 Casos admitidos de violação de direitos humanos de povos indígenas sul americanos submetidos à Corte IDH.

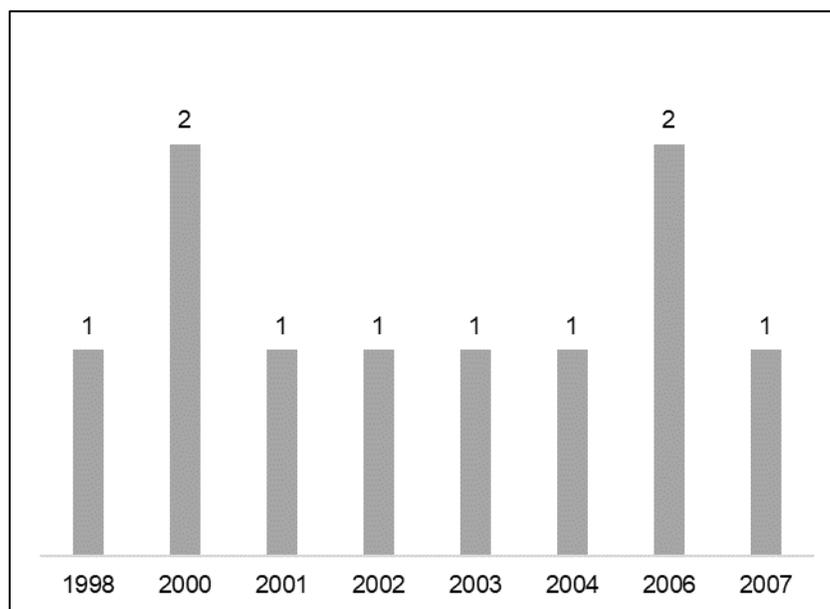


Fonte: Realizado pela autora com base em relatórios da CIDH.

A Figura 2 indica que, dos 34 casos admitidos, 10 foram submetidos à Corte. Se observamos este número sozinho sem analisar o contexto, podemos pensar que ainda é baixo, uma vez que 71% permanece em âmbito da CIDH. Entretanto, além de 2 casos terem atingido solução amistosa entre as partes, precisamos levar em consideração que a partir de 2001 a CIDH submete à Corte IDH todo caso contencioso. Como já observado anteriormente nesta dissertação, a CIDH submeteu 70% dos casos a partir do ano de

2001 (Figura 3), a fim de alcançar compliance e proteção dos direitos humanos dos povos indígenas.

Figura 3 Ano de envio de casos contenciosos em matéria de povos indígenas à Corte IDH.



Fonte: Elaborado pela autora com base em informes do SIDH.

O caso Nº 10.171, Escué Zapata Vs. Colômbia, admitido pela CIDH em 1998, foi enviado à Corte IDH em 2006 pois não houve avanços consideráveis do Estado colombiano sobre as recomendações emitidas pelo órgão. Este caso ocorreu em 1998, em que agentes do Exército colombiano invadiram a residência de Escué Zapata de forma violenta, o levaram e o assassinaram. Escué Zapata era um chefe indígena que se dedicava à agricultura, assim como os demais indivíduos de sua comunidade. A CIDH reconheceu que esta violação se caracteriza por um padrão de violação de direitos humanos contra povos indígenas no país. O Estado colombiano reconheceu sua responsabilidade internacional frente à CIDH, mas teve uma demora excessiva na investigação do ocorrido e no processo legal internos, o que demonstra controvérsia em seu reconhecimento de responsabilidade, mas sem demonstração de realmente agir para

que esta situação fosse restaurada. Diante das provas apresentadas, a Corte IDH decidiu por unanimidade que houvesse um pagamento por danos materiais e imateriais, que o Estado conduzisse processos penais eficazes a fim de determinar responsáveis pela violação, ajuda financeira e médica aos familiares da vítima.

O caso Nº 12.313, *Comunidad Indígena Yaxye Axa del Pueblo Enxet-Lengua* contra o Paraguai, foi apresentada à CIDH em 2001 e admitida em 2003 pelo órgão. O caso diz respeito à propriedade ancestral da comunidade indígena, pois desde 1990 não havia tido resultado na reivindicação da terra por meios legais no Estado. As partes tentaram atingir uma solução amistosa, mas depois os peticionários se retiraram do processo e pediram a adoção de medidas cautelares ao órgão, o qual foi a favor. Em 2009 o caso foi enviado à Corte IDH devido ao seu caráter de não cumprimento e o órgão dispôs que o Estado deveria devolver os 10.700 hectares de terra reivindicados pela comunidade indígena, além de titular alguns territórios à comunidade. Além disso, o Estado é responsável por estabelecer um posto de saúde permanente próximo à comunidade indígena e pagar quantias como indenização por danos materiais e imateriais.

O caso 12.400, *“Comunidad Indígena Xakmok Kásek del Pueblo Enxet”* contra o Paraguai, foi admitido pela CIDH em 2003 devido à responsabilidade do Estado por não assegurar o direito à propriedade ancestral da comunidade. Desde 1990 havia uma solicitação interna pela reivindicação do território, mas sem resolução. Pelo fato de a comunidade indígena não ter a posse legal sobre o território, a mesma se encontrou em estado de vulnerabilidade alimentar, médica e sanitária. Em 2008 o caso foi apresentado à Corte IDH com declarações escritas das partes, incluindo as próprias vítimas da comunidade. A Corte IDH, na análise do trâmite, constatou que houve algumas tentativas de solução amistosa pelo Estado, mas nenhuma vontade conciliadora se traduziu em medidas concretas. Por fim, o órgão decidiu que o Estado deveria devolver o território à Comunidade Xákmok Kásek, além de velar no momento imediato da sentença que o território seja prejudicado por ações de terceiro ou do próprio Estado. A sentença demandava também o reconhecimento público do Estado de sua responsabilidade pelo ocorrido e reparações em relação à saúde e alimentação da comunidade.

O caso 12.419, “*Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*”, foi apresentado à CIDH em 2001 e admitido em 2003 devido à violação de seu território, o qual foi vendido como fazendas e estavam em nome de empresas privadas. Em 1991 iniciaram o processo de reivindicação das mesmas, mas não tiveram resultado, mesmo depois de duas ações frente a órgãos internos. O caso foi depois enviado à Corte IDH em 2005, a qual decidiu que o Estado deveria tomar todas as medidas legislativas e administrativas em até três anos a fim de entregar o território formalmente aos membros da comunidade indígena; realizar reparações financeiras pelo dano sofrido; e implementar um fundo de desenvolvimento comunitário.

O caso denominado “Povo indígena Xucuru vs Brasil” foi enviado à CIDH em 2002 devido à demora de mais de 16 anos no processo administrativo de reconhecimento e titulação das terras, demora na desintrusão total das mesmas, além de alegar violação de direitos às garantias judiciais. A CIDH declarou o Estado brasileiro responsável pelas violações, além de fazer diversas recomendações ao mesmo, o qual não apresentou evidências de avanço. Em 2016 o caso foi apresentado à Corte IDH, a qual declarou a responsabilidade do Estado, dispondo que o mesmo deve garantir o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru e de forma que não sofram nenhuma interferência no território, ou seja, garantir a desintrusão de terceiros no mesmo. Além disso, dispôs de reparações financeiras como indenização por dano material e imaterial.

O caso 12.465, “*Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros*”, foi enviado à CIDH em 2003 e admitido pelo órgão em 2009. O caso contra o Equador foi enviado pois o Estado outorgou permissão a uma empresa petroleira privada a realizar atividades de exploração de recursos naturais no território da comunidade indígena, sem antes consultar seu consentimento. Houve ordenação de medidas cautelares devido à situação emergencial da comunidade. O caso foi enviado à Corte IDH, a qual declarou a responsabilidade do Estado sobre a violação do território comunitário, assim como da identidade cultural.

O caso “*María Angélica Gonzáles, Olimpíades e Família*” contra a Venezuela foi apresentado à CIDH em 2004 pela violação dos direitos à integridade pessoal, liberdade, indenização proteção judicial, uma vez que as vítimas sofreram detenção preventiva dos indivíduos indígenas membros da comunidade Wyúu. O mesmo foi apresentado à Corte

IDH em 2019 e seu processo ainda não finalizado pelo órgão, uma vez que depende também das partes apresentarem suas contestações para avançar com audiências.

O caso “*Pueblos indígenas em aislamiento tagaeri y taromenani*” contra o Equador diz respeito à violação dos direitos das comunidades Tagaeri e Taromenani, os quais vivem em isolamento voluntário em sua maioria e vivem em um território amplo a fim de depender dos recursos naturais. Portanto, qualquer mudança em seu habitat possui impacto no modo de vida desta comunidade. Houve contato entre esta comunidade e empresas, uma vez que não há delimitação formal do território indígena, e estas fizeram uso do território com fins econômicos por meio de extração de recursos naturais. três ocorrências são citadas no trâmite no SIDH, as quais são mortes violentas de membros da comunidade indígena em 2003, 2006 e 2013, os quais são resultado do contato com a civilização. A Corte declarou o Estado como responsável pela violação dos direitos humanos das comunidades Tagaeri e Taromenani.

O caso “*Los Pueblos Kaliña y Lokono x Suriname*” foi enviado à CIDH em 2007 contra o Suriname devido à ausência de um marco jurídico interno no país que reconheça o direito à propriedade indígena, assim como seus recursos naturais. Paralelo a isso, houve a emissão de títulos destas terras a indivíduos não indígenas, assim como outorga de licenças para explorar recursos naturais no território. O caso foi enviado à Corte IDH em 2014, a qual considerou o Estado responsável pelos atos de violação de direitos humanos, dispondo que é de responsabilidade do Suriname outorgar os direitos de personalidade jurídica coletiva da comunidade indígena; delimitar, demarcar e outorgar o título coletivo do território tradicional dos *Pueblos Kaliña y Lokono*; estabelecer como os direitos territoriais devem ser protegidos no país; criar um fundo de desenvolvimento comunitário a favor dos indivíduos da comunidade indígena; e adotar medidas para adequar seus recursos internos a fim de garantir o acesso à justiça dos povos indígenas e tribais de maneira coletiva.

O caso “*Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname*” foi enviado à CIDH em 2000 pela denúncia 12.338 contra o Estado do Suriname, e a mesma foi admitida em 2006. O órgão realizou recomendações ao Estado e, por concluir que as mesmas não foram seguidas de maneira eficaz, enviou o caso à Corte IDH em 2007 por violar o direito à proteção judicial da comunidade, especialmente no que diz respeito ao seu território

ancestral. A Corte IDH decidiu que é de responsabilidade do Estado delimitar, demarcar e outorgar um título coletivo do território aos membros do povo indígena Saramaka e outorgar o reconhecimento legal da capacidade jurídica coletiva a fim de exercerem o gozo do direito à propriedade comunal. O órgão ainda dispõe que o Estado deve adotar medidas legislativas para reconhecer e garantir os direitos deste povo para que seja consultado de acordo com suas tradições e costumes. Além disso, dispõe de reparações que indenizam danos materiais e imateriais ao povo.

A Corte IDH admite a responsabilidades destes Estados na violação de direitos humanos dos povos indígenas e dispõe sobre medidas a fim de reparar estas violações, de acordo com o trâmite de cada caso. É importante salientar que o órgão não possui a capacidade legal e jurídica para aplicar sanções a Estados que não cumprem suas decisões, mas estas podem surgir da comunidade internacional. De acordo com Medina (1990), a Corte IDH e suas decisões criam vínculos legais, ou seja, as decisões da Corte IDH possuem um peso frente à comunidade internacional. Quando as decisões não são cumpridas pelos Estados, isto demonstra seu o nível de interesse e participação na agenda de direitos humanos e podem ser cobrados de outros Estados. Hanashiro (2001) ressalta que o cumprimento das decisões requer um mecanismo do SIDH de seguimento assim como a incorporação plena das disposições internacionais internamente pelos tribunais locais. As sentenças pronunciadas pela Corte IDH são executadas pelos Estados de acordo com a legislação interna existente e, caso não haja um marco teórico ou este seja inadequado, a legislação internacional sentenciada também não funcionará adequadamente. Isto pode ser observado nos dois casos contenciosos em matéria de povos indígenas contra o Suriname. O Estado não possui um marco jurídico quanto à legislação e defesa dos direitos dos povos indígenas, uma vez que sua constituição data do período colonial e não sofreu alterações depois de sua independência e período militar.

De acordo com Quintero (2020), há um grande questionamento sobre a jurisdição e legitimidade da Corte IDH, uma vez que este órgão atualmente possui ação maior do que a prevista na CADH, mas defende que quando os Estados aceitam este comportamento, estão automaticamente o legitimando. Além disso, Trindade (2018, p.31, apud. QUINTERO, 2020) aponta que a interpretação da CADH pela Corte IDH é um

elemento essencial da justiça internacional. Isto pode ser visto no caso 12.313 da Comunidade Yaxye Axa do Povo Enxet-Lengua contra o Paraguai, em que a Corte IDH interpretou a CADH, uma vez que esta não previa nada em específico a povos indígenas, para sustentar que os povos e comunidades indígenas possuem direitos específicos à saúde e que estes direitos devem ser adequados à sua cultura e direito à propriedade coletiva.

No que tange às recomendações e eficácia da Corte IDH, Basch (2010) argumenta que algumas medidas do órgão podem ser vagas, como por exemplo “adotar medidas necessárias”, mas não especifica que medidas seriam essas. De acordo com o autor, esta demanda seria vaga e geraria um controle atenuado sobre os resultados do cumprimento dos Estados. No que tange os casos indígenas, há medidas específicas a serem realizadas pelos Estados como reparações monetárias e a quantia exata, delimitação e demarcação de território e até mesmo quais e quantos hectares, garantir a não invasão do território, criar um fundo de desenvolvimento às comunidades indígenas. É possível mensurar se os Estados cumpriram ou não as medidas decididas pela Corte IDH nos casos de violação de povos indígenas na América do Sul. Engstrom (2017) levanta a diferença entre observância e eficácia. Observância diz respeito às recomendações da CIDH ou Corte IDH aos Estados, enquanto eficácia seria a capacidade de atuação de aumentar as condições de direitos humanos e diminuir a possibilidade que as violações se repitam. Uma instituição pode ter um alto nível de observância, mas não tenha eficácia, ou seja, a instituição dá muitas recomendações aos Estados, mas estas possuem padrões baixos e facilmente atingíveis, mas são ineficazes. Uma instituição é eficaz quando realmente ameniza ou soluciona o problema que levou à sua criação. Frente a isso, é importante trazer os resultados da supervisão da Corte IDH no caso Yaxye Axa vs. Paraguai<sup>7</sup>. O órgão realizou visitas *in loco* no país para verificar o cumprimento das decisões e observou que em 2019 foi paga a primeira parcela do fundo de desenvolvimento, mas a titulação das terras ainda não havia sido concluída. Quanto ao caso do Povo Indígena Xucuru vs. Brasil, a supervisão de cumprimento de

---

<sup>7</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Indígena Yaxye Axa vs. Paraguai de 2019. Supervisión de Cumplimiento de Resolución.

sentença<sup>8</sup> publicada em 2019 pela Corte IDH considera que o país cumpriu todas as medidas da sentença, tanto de reparação monetária quanto de reconhecimento formal de propriedade coletiva.

### **c. Medidas Cautelares**

De acordo com Ramanzini (2014), as medidas cautelares também são um meio que o SIDH possui para atingir uma maior compliance dos Estados. Estas estão previstas no Artigo 25 da CADH. Conforme estabelecido, podem ser apresentadas ao SIDH por qualquer pessoa, grupo de pessoas ou ONGs reconhecida em um ou mais de um Estado membro e não precisam necessariamente estar vinculadas a petições. As mesmas são apresentadas a fim de evitar uma determinada situação grave ou urgente e danos irreparáveis às vítimas.

É importante ressaltar que a CADH prevê que a concessão de medidas cautelares não constitui um prejulgamento de violação de direitos humanos. Neste sentido, podemos observar o número de medidas cautelares desituações de violação de povos indígenas no SIDH. Dos 34 casos admitidos, a 8 foi concedido medidas cautelares a fim de proteger vítimas indígenas e seus direitos. São estes: 11.713, 12.313, 4617/02, 12.465, 125/10, 987-04, 422-06, 9/13; todos coletivos.

Entretanto, o mais interessante sobre as Medidas Cautelares é que o maior número de medidas foi concedido sem haver conexão com casos na CIDH, sendo 20 no total. Um dos motivos que se pode levantar como hipótese é que grande parte dos povos indígenas sul americanos se encontra em situações críticas de segurança que podem ter como consequência riscos irreparáveis a estes povos, seja por estarem isolados ou não. O grande ponto destas medidas cautelares não estarem vinculadas a casos na CIDH é que podemos levantar a teoria de que há um novo padrão de abordagem do órgão para proteger os povos indígenas. Se as medidas cautelares são criadas antes de haver petições, isso significa que são medidas de precaução para evitar danos irreversíveis destes povos.

---

<sup>8</sup> OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil de 2019. Supervisión de Cumplimiento de Resolución.

Outro ponto a se levar em consideração é quem levantou a necessidade destas medidas cautelares sem conexão com casos, uma vez que podem ser apresentados por pedidos das partes ou da própria CIDH. A participação facultativa das vítimas no processo da Corte IDH adveio da mudança do Regulamento Interno do órgão no ano de 2003, Artigo 23, assumindo assim a posição de partes no processo (QUIROGA, 2011).

Caso seja identificada maior participação da CIDH nas medidas cautelares, o avanço na proteção dos direitos humanos dos povos indígenas na região se dá de maneira direta pelo órgão. Caso seja identificado que a maior parte de requerimento seja das vítimas, pode-se concluir que o avanço em matéria destes direitos se dá por uma cada vez maior participação destas partes no processo, uma voz mais ativa.

De acordo com Legale (2017), as medidas provisórias são uma evolução *locus standi in judicio para jus standi*, ou seja, seria um acesso direto à Corte. A Corte IDH, por sua vez, desde sua primeira sentença referente aos direitos dos povos indígenas em 2001, enfrentou a questão de vazio jurídico ao não possuir diretrizes e normas específicas a estes povos. Portanto, utiliza da interpretação de normas da própria CADH para aplicar a estes povos de acordo com o Artigo 29. Um exemplo é a interpretação do Artigo 21 da CADH sobre propriedade privada, aplicada aos povos indígenas como direito à propriedade comunal, uma vez que o SIDH considera que a terra está estreitamente relacionada com sua cultura, tradições e meio de sobrevivência.

A interpretação também permite que a Corte IDH utilize instrumentos externos para analisar casos contenciosos e emitir sentenças, como a Convenção n. 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007. No ano de 2016 a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi aprovada, como resultado de esforços da prioridade do sistema em avançar na promoção e efetividade dos direitos humanos dos povos indígenas nas Américas.

O SIDH e os Estados reconhecem no preâmbulo da declaração que os povos indígenas são um aspecto fundamental para as Américas, assim como a necessidade urgente de respeitar e promover os direitos intrínsecos a estes povos.

Os primeiros casos contenciosos sobre esta temática no Corte IDH foram analisados por meio de interpretação e utilização de normativas externas, como mencionado anteriormente. Entretanto, no caso mais recente analisado pela corte contra

a Argentina, podemos observar o uso da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas não somente na análise das violações, mas também sobre a sentença em si, uma vez que a Corte IDH reconheceu a Argentina como violadora de direitos à propriedade comunal (Artigo 25), saúde (Artigo 18), alimentação e meio ambiente saudável (Artigo 19).

#### **d. Decisões e Jurisprudência**

Ao ler a CADH, percebe-se que não há regulamentação específica aos direitos humanos de minorias e grupos vulneráveis. Milhomens (2019) observa que as primeiras repostas da Corte IDH a casos envolvendo povos indígenas consideravam uma somatória de indivíduos, não um povo ou uma comunidade. A mudança e amadurecimento ocorreu ao longo dos anos, em que o órgão adquiriu uma interpretação da CADH que privilegia a realidade do destinatário.

A jurisprudência da Corte IDH neste tema primeiro vem da abertura a fontes externas de normas como a Convenção 169 da OIT e a Declaração dos Povos Indígenas da ONU. Essa abertura ao universalismo jurídico abre espaço ao direito consuetudinário indígena e reconhece que a identidade comunitária é extremamente relevante e que pertence à autonomia dos povos e comunidades indígenas (MILHOMENS, 2019).

O direito como a propriedade dos povos indígenas é exemplo da jurisprudência do SIDH. A noção de propriedade privada particular não pode ser imposta à realidade dos povos indígenas, uma vez que estes possuem um modo de vida comunitário e veem a propriedade como algo comum e um direito coletivo dos membros. A relação dos povos indígenas com a terra onde vivem vai além de uma relação territorial, mas envolve tradição, cultura, lugares sagrados, caça e pesca, e uso de recursos naturais. A relação de povos indígenas com a terra não é algo de posse, mas sim relacionado a elementos espirituais e culturais que devem ser preservados para serem transmitidos a futuras gerações. Para proteger os direitos humanos destes povos, é necessário levar em consideração que a terra possui um elo com suas tradições e expressões orais, cultura e línguas, artes e rituais, conhecimentos e práticas com a natureza, culinária, lei costumeira, modo de vestir, filosofia e valores. Por isso, o Comitê para a Eliminação da

Discriminação Racial define que os direitos dos povos indígenas à terra são únicos e que envolvem tradição e identificação cultural com suas terras.

O direito à propriedade comunal e à terra são uma garantia de uso de outros direitos e os órgãos do SIDH afirmam que o mesmo é um direito para a sobrevivência coletiva de um povo que depende da terra para sua subsistência. A CADH não possui um artigo específico para o direito à terra ou propriedade comunal. Mas como observado anteriormente neste texto, os órgãos do SIDH fazem uso de interpretação de seus instrumentos para proteger os direitos humanos de forma eficaz. O primeiro caso nas Américas em que a CIDH utilizou deste recurso para proteger os direitos humanos dos povos indígenas foi o da *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicarágua* em 2001, em que aplicou o Artigo 21 da Convenção Americana e reconheceu o direito à propriedade e a dimensão coletiva da titularidade das terras indígenas. Os primeiros casos da América do Sul em que a CIDH utilizou este artigo foi o *Yakye Axa v. Paraguai* em 2005, em que não somente fez uso de interpretação, mas condenou o Estado do Paraguai por violar os Artigos 8 e 25 da Convenção que dizem respeito a garantias e tutela judicial, uma vez que não ofereceu mecanismos coletivos internos para que a comunidade indígena reclamasse de seus direitos (NETO, BASTOS, 2013).

A CIDH e a Corte IDH fizeram uso, principalmente, dos Artigos 21 e 23 para a proteção dos direitos humanos dos povos indígenas, mas a jurisprudência deste tema dentro do SIDH contribui para o desenvolvimento da proteção dos direitos destes povos. A CADH e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem são interpretadas sob a luz da Convenção nº 169 da OIT e a própria Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2016.

O projeto da DADPI se iniciou na década de 1990, contando com um Grupo de Trabalho e um Conselho Permanente composto por Bolívia e Paraguai. O documento foi aprovado em 2016 devido à morosidade do processo de negociação de todas as partes no que se refere aos artigos e texto do documento. A DADPI não é um documento vinculante, pois é uma declaração, mas cria jurisprudência vinculativa uma vez que os Estados a aceitam, configurando-se em direito consuetudinário. A mesma reconhece a autoidentificação como povo indígena e que os Estados devem respeitar este direito de forma individual ou coletiva. Reconhece os direitos coletivos, os quais são primordiais

aos povos e comunidades indígenas; e a personalidade jurídica dos povos indígenas, ou seja, a capacidade de adquirir direitos e deveres. A DADPI reconhece que os povos indígenas têm direito à sua cultura, preservação e proteção de seu patrimônio cultural para que possa ser transmitido às gerações futuras. Em casos em que estes povos tenham sido anteriormente privados destes bens religiosos, intelectuais, culturais, as reparações devem ser decididas juntamente com os povos indígenas e com o seu consentimento.

A DADPI é o primeiro documento positivado em matéria de povos indígenas no âmbito do SIDH, um avanço relevante no desenvolvimento e amadurecimento no tema.

## **5. Indígenas em sessões de audiência no SIDH**

O papel do SIDH é proteger e promover direitos humanos nas Américas. Para atingir este fim, conta com dois órgãos: CIDH e Corte IDH, que possuem diferentes papéis. A CIDH, conforme mencionado anteriormente, é um órgão autônomo da OEA que recebe, analisa e investiga petições individuais e coletivas de violação de direitos humanos, publica informações sobre a situação de um Estado específico quando considera conveniente, realiza visitas *in loco* que normalmente culminam na publicação de relatório, promove audiências, faz recomendações aos Estados membros da OEA a fim de contribuir com a garantia dos direitos humanos e requer adoção de medidas cautelares para evitar danos graves em situações urgentes. Além disso, possui autonomia para enviar casos à jurisdição da Corte IDH quando recomendações não são cumpridas pelos Estados. A Corte IDH possui uma característica contenciosa e consultiva a todos os Estados que reconheçam a primeira competência. O fim da ação da Corte IDH é uma sentença definitiva e que não cabe a apelação, ou seja, os Estados, caso considerados culpados internacionalmente, precisam cumprir esta sentença. O caráter consultivo, por sua vez, pode ser acionado pelos Estados quando precisam consultar o órgão acerca da CADH.

É importante ressaltar a participação da sociedade civil no SIDH, pois traz benefícios tanto para o sistema, quanto para as próprias vítimas de violação de direitos humanos, por meio de audiências nos Estados. Estas audiências são fóruns que permitem o compartilhamento de informações e experiências dos indivíduos e,

consequentemente, promovem engajamento em relação aos direitos humanos. O acesso do indivíduo aos instrumentos de proteção de direitos humanos são importantes, uma vez que demonstra a eficiência do SIDH em cumprir seus objetivos, pois a própria CADH garante este direito (HANASHIRO, 2001).

Ocorrem pelo menos duas sessões de audiência em Washington, nos Estados Unidos, mas inúmeras sessões especiais podem ocorrer, inclusive em Estados membros. Estas sessões ocorrem a convite da CIDH ao Estado membro e geralmente possuem uma agenda, formada por preocupações em área temática, petições, medidas cautelares, promove reuniões particulares entre partes que se encontram em processo de solução amistosa, aprova iniciativas e relatórios temáticos, planeja visitas *in loco* e encontra organizações da sociedade civil (Aportes DPLF, 2012).

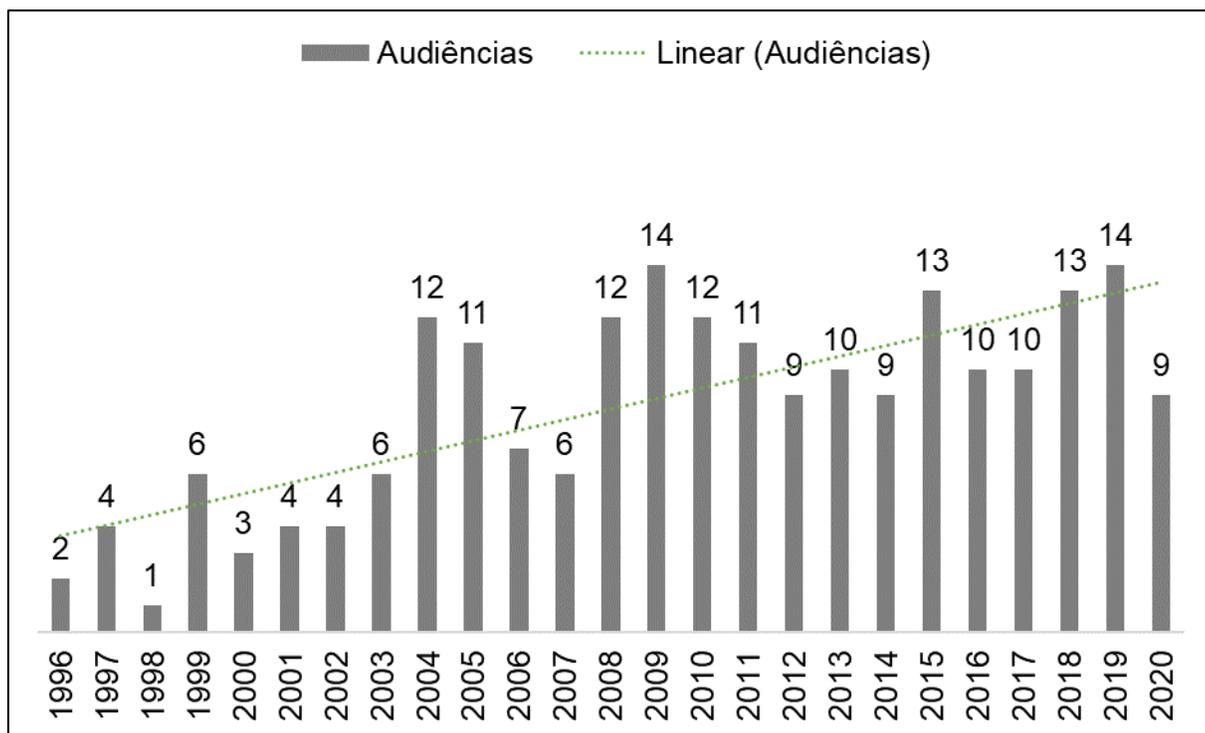
As audiências, a participação da sociedade civil e de vítimas de violações de direitos humanos são extremamente importantes para o fortalecimento do SIDH, uma vez que são ferramentas que permitem avaliar as principais questões e preocupações de direitos humanos em uma determinada região de maneira preventiva.

A CIDH disponibiliza relatórios das audiências por tema, ano, sessão, Estados membros envolvidos e assunto tratado. Além disso, também disponibiliza mídias das audiências nos formatos de vídeo, fotos ou áudios.

Quando procuradas as audiências pela temática indígena, a CIDH relata ter realizado 212 audiências nas Américas desde o ano 1996 a 2020. Ressalta-se que, este número total se refere a todos os Estados membros da CIDH, a fim de capturar uma visão geral desta temática na região.

A primeira sessão de audiência relatada pela CIDH ocorreu em 1996, 22 anos depois da primeira denúncia de violação de direitos humanos ter sido aceita pela CIDH para investigação. Desde então, percebe-se uma crescente nos números de audiências sobre povos indígenas nas Américas.

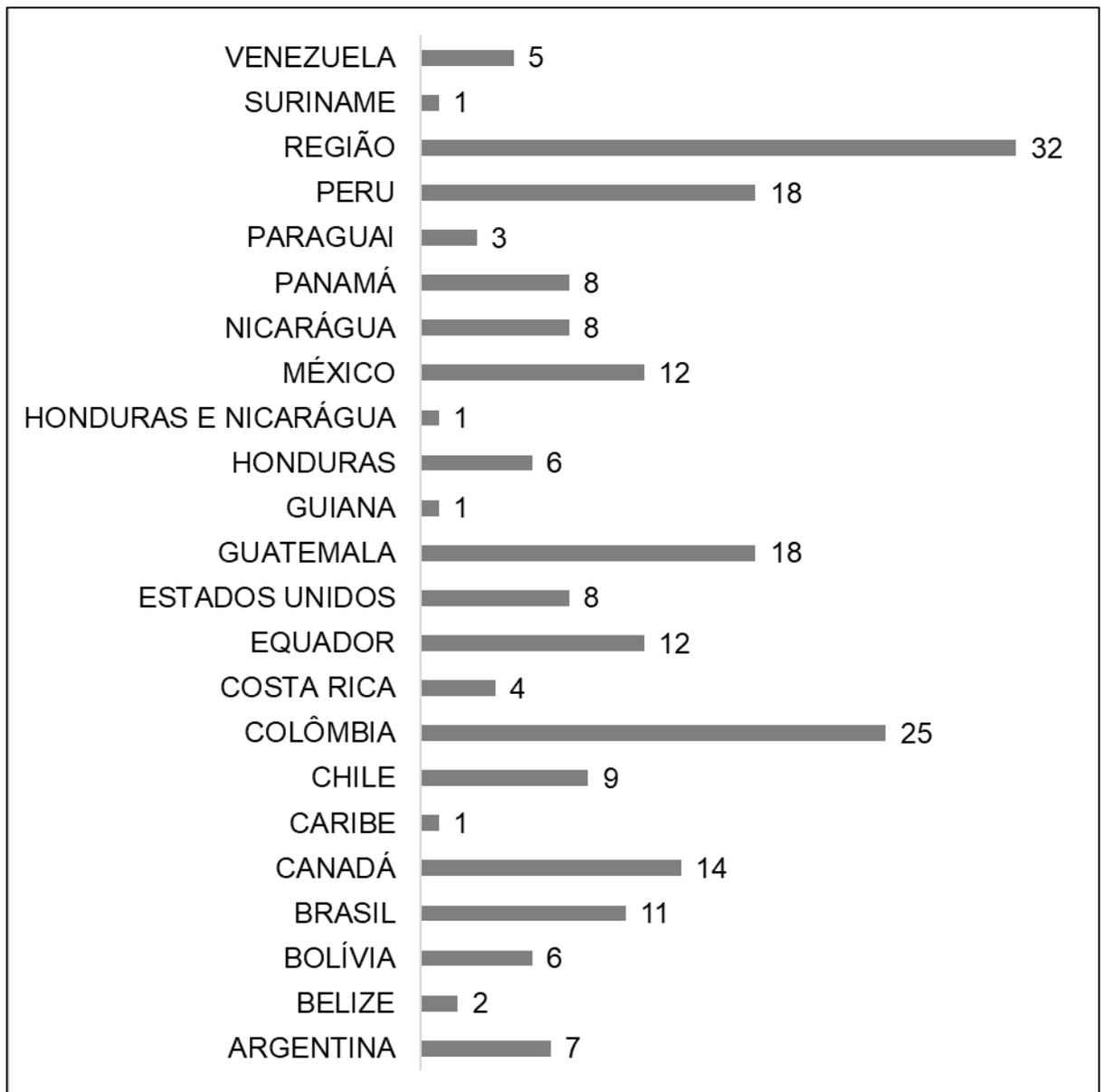
Figura 4 - Audiências com Temática Indígena na CIDH por Ano e Quantidade



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da CIDH.

Esta crescente no número de audiências demonstra um maior engajamento da sociedade civil na temática de violações de direitos humanos de povos indígenas na região, assim como um fortalecimento da própria CIDH sobre o tema. Também pode ser reflexo do aumento de denúncias e casos aceitos pela CIDH, o que leva a uma maior investigação sobre este tema nos Estados membros, a fim de identificar situações urgentes e novos acontecimentos. As audiências ocorrem à convite da CIDH ou do próprio Estado membro e o gráfico a seguir demonstra que na América do Norte, América do Sul e América Central.

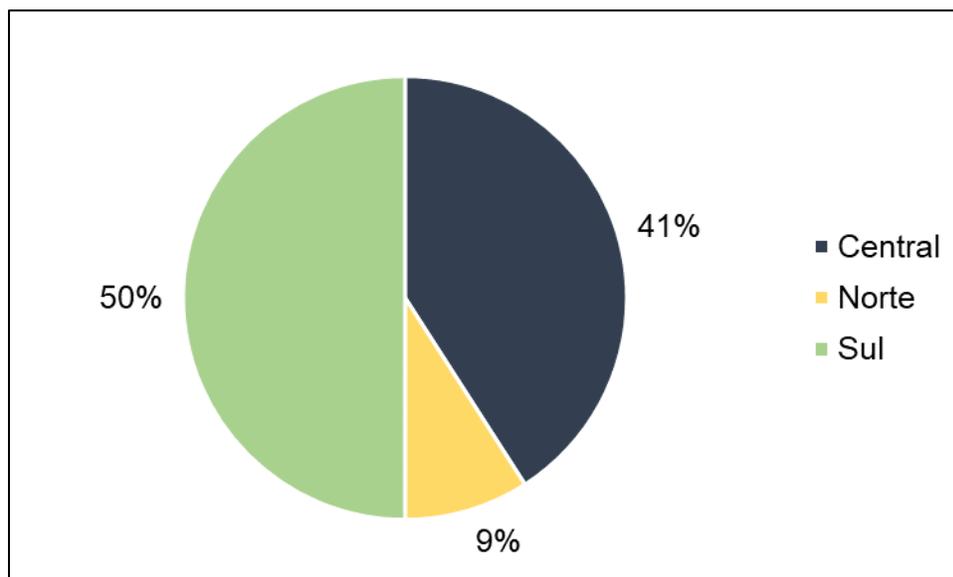
Figura 5 - Audiências com Temática por Indígena na CIDH por Estado e Quantidade



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da CIDH.

Quando analisamos as regiões da América em que as audiências foram realizadas; uma vez excluídas audiências regionais, pois podem englobar diversos países de diferentes regiões; constatamos que 50% das audiências foram realizadas em Estados Membros da América do Sul, 41% ocorreu na América Central e 9% na América do Norte.

Figura 6 - Audiências com Temática Indígena por Região e Quantidades



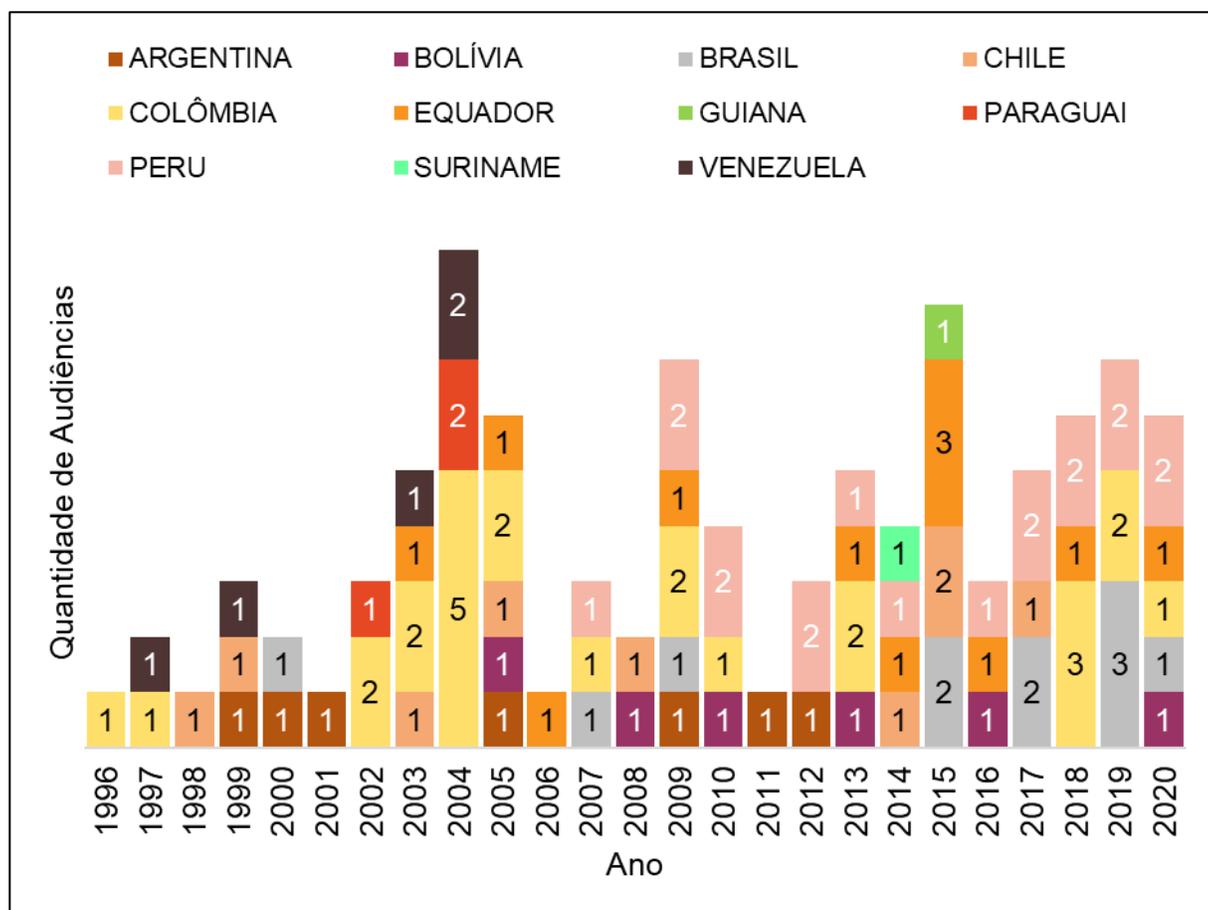
Fonte: Realizado pela autora com base em dados da CIDH.

Uma vez compiladas as audiências por país, ano e tema em que ocorreram, percebe-se que as primeiras audiências não possuíam temas gerais de direitos humanos a serem discutidos, mas casos que haviam sido admitidos pela CIDH. As primeiras 18 audiências celebradas pela CIDH, Estados membros e sociedade civil tiveram por tema específicos casos admitidos pela CIDH. Em linha temporal, isto ocorreu de 1996 a 2001. A primeira audiência celebrada em temática indígena com tema mais abrangente ocorreu no México em novembro de 2001 a fim de tratar direitos humanos no país. A partir desta audiência, os temas em pauta passaram a seguir esta linha, podendo tratar de direitos humanos no país ou especificando algum assunto como meio ambiente, criminalização ou mulheres e crianças indígenas. Audiências com temas de casos e petições passaram a ser mais pontuais ao longo do tempo.

Com a proposta de analisar casos de violação de direitos humanos na América do Sul, este estudo foca também nas audiências que ocorreram nesta região, a fim de identificar possíveis correlações com os casos, medidas cautelares, petições e casos contenciosos enviados à Corte IDH na região.

Como mencionado anteriormente, a primeira audiência ocorreu em 1996, em fevereiro, na Guatemala, seguida por uma audiência na Colômbia no mesmo mês, que teve por tema o Caso 11.101, Massacre do “Caloto”. Esta foi a primeira audiência celebrada em um Estado membro da América do Sul com a temática indígena. Foram celebradas 98 audiências na região, conforme a Tabela 8. A Colômbia foi o Estado membro que mais recebeu a CIDH e a sociedade civil para audiências, enquanto a Guiana e o Suriname foram os Estados membros que tiveram o menor número de audiências, uma em cada. O tema na Guiana foi direitos econômicos, enquanto no Suriname foi direitos humanos de povos indígenas.

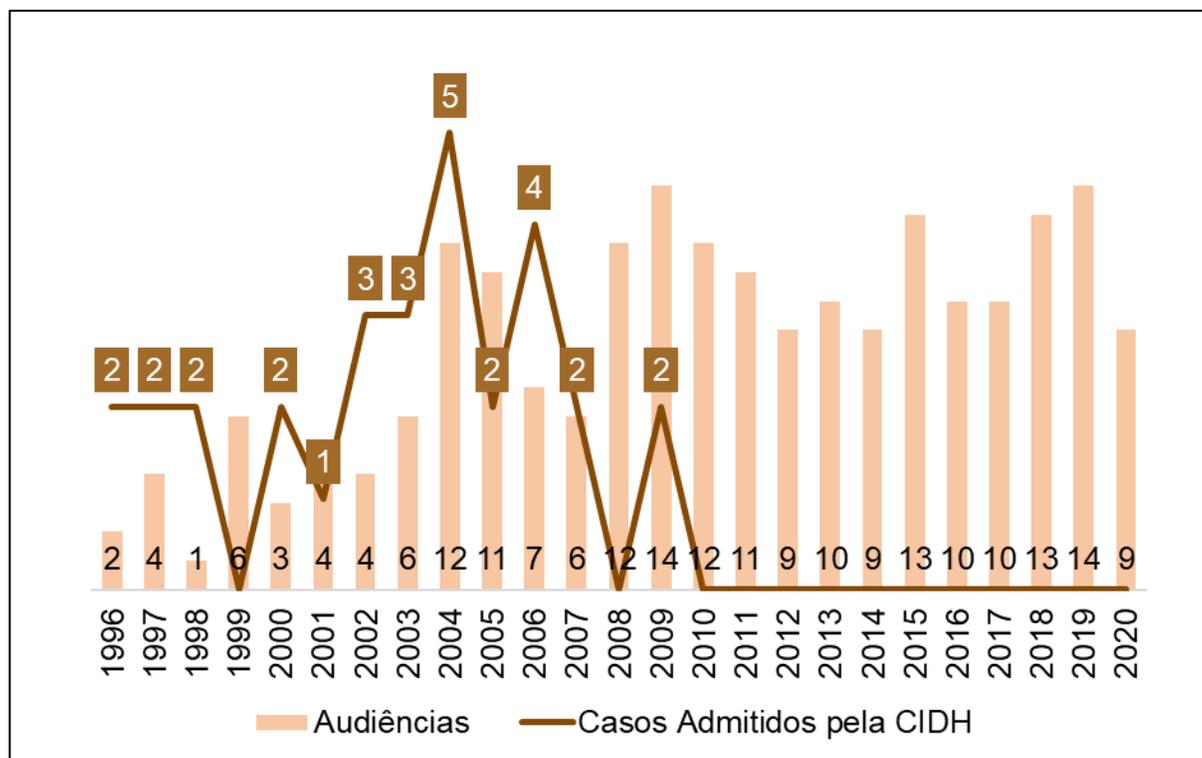
Figura 7 - Audiências por Estado Sul Americano, Ano e Quantidade.



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da CIDH.

Assim como na visão geral da região americana, há um aumento do número de audiências com temática indígena na América do Sul. Se comparado o número de audiências e o número de casos admitidos na CIDH ano a ano, observa-se que o número de casos acompanhou a crescente do número de audiências, mas desde 2010 a CIDH não relata admissibilidade de casos de violação de direitos humanos contra povos indígenas na região. Por este motivo, ressalta-se a relevância das audiências em Estados membros do SIDH, pois audiências com temática indígena continuam a ocorrer e, não somente isso, mas aumentam de quantidade.

Figura 8 - Comparação entre Número de Casos Admitidos pela CIDH e Audiências com Temática Indígena na América do Sul



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados da CIDH.

Em 2019, a CIDH publicou um comunicado de imprensa em que reconhece a importância das audiências e do envolvimento da sociedade civil para a promoção e

proteção dos direitos humanos. A cada audiência realizada, aprofunda-se mais em temas como medidas cautelares, soluções amistosas, casos e recomendações. As audiências são uma das formas que a CIDH possui de ouvir a sociedade civil e vítimas sobre contexto e situações de emergência nos países, além de monitorar situações nos países (OEA, 2019).

As audiências são parte de uma estratégia de *advocacy*. De acordo com Keck e Sikkink (1999), conexões entre organizações internacionais, Estados e a sociedade civil multiplicam oportunidades de diálogo, além de abrir espaço e recursos internacionais a atores domésticos. Por meio de valores compartilhados, atores não-estatais causam mudanças institucionais e mobilizam informações de maneira estratégica a fim de persuadir e influenciar governos. Estes atores tentam não somente mudar resultados políticos, mas transformar os termos e a natureza de debates. Além disso, atores mais estratégicos realizam o processo de *framing* de situações, ou seja, chamam a atenção da sociedade internacional a um problema ou emergência, a fim de encorajar ação de organizações e atores.

Figura 9 Sessão 175, Período de Audiências Públicas. “Situação dos povos indígenas na Bolívia”. (06 de março de 2020)



Fonte: OEA.

Figura 10 Sessão 170, Período de Audiências Públicas. “*Derechos humanos de los pueblos indígenas y la situación de aislamiento en la Amazonia Peruana*”. (10 de maio de 2019)



Fonte: OEA.

O fato de que as audiências em temática de povos indígenas na América do Sul possuem uma linearidade crescente, mesmo que casos não tenham sido mais admitidos, indicam forte advocacy da sociedade civil na região em relação ao tema. A sociedade civil e povos indígenas vítimas de violações de direitos humanos usam das audiências para realizar o *framing* em situações de emergência, relatar ações dos Estados a povos indígenas e colocar em pauta medidas cautelares. Um exemplo disto é a Sessão 177<sup>9</sup> que contou com o Brasil como país participante. O assunto em pauta foi “Pandemia e povos indígenas da Amazônia no Brasil”, um assunto emergencial e que não encontrou amparo do Estado brasileiro na segurança e proteção dos direitos humanos dos povos indígenas. Como mencionado anteriormente, povos indígenas estão em situação de emergência durante a pandemia, centenas de indivíduos foram contaminados com a doença e muitas vezes não possuem acesso a medicamentos de maneira rápida e eficiente.

De acordo com Osmo (2017), é necessário que os indivíduos não somente sejam reconhecidos como sujeitos de direito, mas que tenham direito de acesso à justiça e participem diretamente nos mecanismos processuais. Atualmente no SIDH, as vítimas

---

<sup>9</sup> Sessão 177, Período de Sessões Virtuais. Data: 6 de outubro de 2020. País participante: Brasil. Tema: Direitos dos Povos Indígenas.

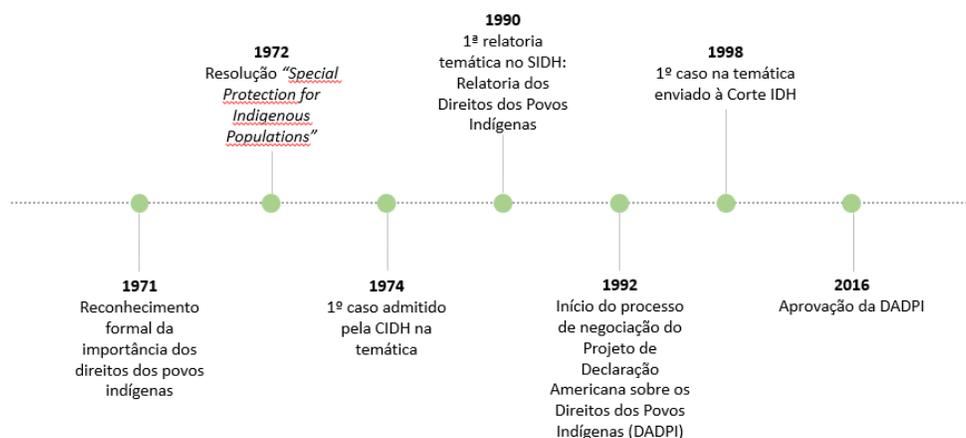
possuem o direito de participar em denúncias, provas contra os acusados, petições e qualquer forma de participação jurídica. As audiências também são uma forma de participação dos indivíduos e da sociedade civil. É possível observar a participação dos povos indígenas em audiências realizadas pela CIDH nos Estados sul americanos, como demonstrado nas Figuras 9 e 10 e também pode ser visto em documentos de mídia (vídeo, foto e áudio) das sessões. A participação de povos e comunidades indígenas nas audiências demonstra o crescente alcance do SIDH e traz benefícios tanto aos indivíduos quanto ao próprio sistema, uma vez que gera engajamento e compartilhamento de informações, além de serem uma ferramenta para avaliar a questão indígena nos Estados (HANASHIRO, 2001). É possível observar que o número de audiências com tema de povos indígenas tem crescido a cada ano. Nos primeiros anos de realização das audiências, o número não se passava de 6 por ano; em anos mais recentes a CIDH chegou a realizar 14 audiências sobre povos indígenas em um mesmo ano. Além disso, ressalta-se que não houve casos de violação de direitos humanos contra Estados sul americanos admitidos desde 2010 e, em contrapartida, o número de audiências no tema e na região não declinou, demonstrado na Figura 8. Keck e Sikkink (1999) apontam que a conexão entre organizações internacionais, Estados e a sociedade civil multiplicam as oportunidades de diálogo, além de mobilizar a comunidade internacional pelo processo de *framing*, ou seja, pelo foco da atenção em um dado assunto ou situação emergencial, como o caso citado anteriormente da Sessão 177 de audiência na CIDH. Esta audiência teve por pauta povos indígenas e a pandemia do Covid-19, uma vez que estes não possuem amparo do governo para se protegerem contra o vírus e se encontravam em uma situação de emergência.

## 6. CONCLUSÃO

Nota-se uma evolução do SIDH no que diz respeito aos direitos humanos dos povos indígenas. Os esforços na proteção destes direitos tiveram maior ênfase a partir do ano de 1971 como reconhecimento da importância de observância dos mesmos, fazendo-se legal no ano seguinte com a resolução *Special Protection for Indigenous Populations*.

O SIDH avançou sobre o tema com relatórios temáticos, culminando na criação de uma relatoria específica no assunto em 1990, a fim de dar atenção especial aos povos indígenas, fortalecer e impulsionar a proteção de seus direitos. Estes relatórios são importantes pois dão um panorama detalhado de uma situação de direitos humanos, e mostra desafios atuais, orientando e chamando atenção dos Estados para que haja medidas direcionadas ao tema. Um exemplo é o relatório "Mulheres Indígenas", publicado em 2017 pela OEA. Este faz menção de diversas situações a serem consideradas concernente a mulher indígena na região. Quanto ao sistema estatal, a OEA identificou obstáculos do acesso da mulher indígena à justiça, como desconhecimento do sistema judicial e seus próprios direitos, distância geográfica, ausência de leis e políticas públicas que abordam problemas particulares, medo da reação da comunidade e de familiares. Uma vez identificados estes obstáculos, a OEA faz propostas e recomendações aos Estados. Duas das propostas é de oferecer traduções e interpretações gratuitas sem que sejam requeridas e a outra é de capacitar operadores(as) de justiça em assuntos interculturais e de gênero; e recomenda ações para que as propostas sejam atingidas. Portanto, os relatórios não somente focam e realizam um framing em particularidades dos povos indígenas, mas ao realizar recomendações gerais e propostas, é um meio de tentar influenciar os Estados a tomarem ações e evitar violações de direitos humanos.

Figura 11 Linha do tempo da evolução da atuação do SIDH na temática indígena



Fonte: Elaborado pela autora.

Desde a criação do sistema, 34 casos foram admitidos pela CIDH e 10 casos contenciosos foram julgados pela Corte, sendo que a sentença mais recente foi emitida no ano de 2018 contra o Estado da Argentina. Dos casos admitidos pela CIDH, 18 se referem à propriedade e terra ancestral, ou seja, mais de 50% de recorrência somente na América do Sul. A segunda maior recorrência em casos de violação de direitos humanos de povos indígenas se refere à execução de indígenas, tanto em casos individuais como coletivos. Quanto a este último, 88,5% dos casos admitidos na CIDH são de violações coletivas. Pretende-se também criar um panorama das decisões tomadas pelo SIDH nestes 34 casos, a fim de avaliar a jurisprudência na temática.

Ressalta-se também as medidas cautelares como forma de prevenir uma situação de urgência dos povos indígenas das Américas e que estas são aprovadas a situações externas a casos na CIDH, o que pode ser identificado como uma ação do sistema para a proteção eficaz desses povos antes que seja levado ao órgão. Também pode significar uma maior participação das partes e vítimas, caso seja apontado que são estes os maiores requerentes das medidas cautelares.

Anteriormente, a jurisprudência do sistema se baseava em normativas externas específicas aos povos indígenas, como a Convenção 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas. Os esforços do SIDH e a importância dada pelo sistema aos povos indígenas avançou para a Declaração Americana sobre os

Direitos dos Povos Indígenas, ou seja, agora há um parâmetro interno e específico para os direitos destes povos. O mais importante a ser ressaltado é que não somente houve a participação de representantes de cada Estado na elaboração do documento, mas também a participação de representantes de povos indígenas de cada hemisfério. Esta declaração foi a primeira a reconhecer povos indígenas em isolamento voluntário e em contato inicial e o direito de permanecerem nesta condição, a fim de viverem livres e de acordo com sua cultura.

Este assunto é pertinente a ser estudado a fundo, não só para responder as questões levantadas, mas para uma melhor análise da DADPI e observar os padrões de evolução do SIDH nesta temática. Além disso, os povos indígenas se encontram em situações de risco na perda de seu território, o qual está diretamente relacionado ao seu meio de subsistência e cultura; risco de perseguição, tortura e execução; detenção arbitrária; saúde; e violência. Atualmente, encontram-se em novas situações de risco com a pandemia do Covid-19. Esta nova pandemia já alcançou indígenas em diversos países da América do Sul, os quais muitas vezes estão distantes de postos de saúde ou não possuem recursos financeiros ou auxílio dos governos, tendo que recorrer a ajuda de organizações internacionais como a Organização Mundial da Saúde como tentativa de socorro, uma vez que não têm retorno de recursos internos. No mesmo ano da audiência, líderes indígenas brasileiros também recorreram à Organização Mundial da Saúde para a criação de um fundo de ajuda para a proteção de suas comunidades em meio à pandemia, pois não haviam sido incluídos no plano nacional de vacinação.

Como resultado dessa audiência e ações de solicitantes, a CIDH adotou medidas cautelares em favor dos povos indígenas Guajajara e Awá da Terra indígena Araribóia no Brasil em janeiro de 2021 pela Resolução 1/2021. Os solicitantes, Comissão de Caciques e Lideranças da Terra Indígena Araribóia e outros, requereram esta medida cautelar em favor destes povos em isolamento voluntário para proteger seus direitos à vida, integridade e saúde. Membros destes povos estão em situação de risco no contexto da pandemia do Covid-19, uma vez que há falências de indivíduos por questões de saúde recorrentes de contatos com terceiros não autorizados em seu território. (CIDH, 2021)

Depois dos argumentos terem sido apresentados pelas partes, a CIDH decidiu que o Estado brasileiro deve adotar medidas necessárias para proteger os direitos à vida,

saúde e integridade dos membros dos Povos Indígenas Guajajara e Awá, com ações adequadas à sua cultura e que impeça a disseminação do Covid-19, além de proporcionar cuidados médicos acessíveis aos membros destes povos. A CIDH implementou um prazo de vinte dias para que o Estado brasileiro informasse o órgão sobre a adoção das medidas acordadas a fim de atualizar informações e manter a vigilância sobre o tema. (CIDH, 2021)

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFP. Indígenas da Amazônia do Equador estão sem água após vazamento de petróleo. Exame, 2020. Acessado em 09/05/2020. Disponível em: < <https://exame.abril.com.br/mundo/indigenas-da-amazonia-do-equador-estao-sem-agua-apos-vazamento-de-petroleo/> > .

BASCH, F.; FILIPPINI, L.; LAYA, A.; NINO, M.; ROSSI, F.; SCHREIBER, B. A Eficácia do Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos. 2010. 9–36 p. Acessado em: 02/04/2020. Disponível em: < <https://sur.conectas.org/eficacia-sistema-interamericano-de-protecao-de-direitos-humanos/> > .

BASCH, Fernando; et al. A eficácia do sistema interamericano de proteção de direitos humanos: uma abordagem quantitativa sobre seu funcionamento e sobre o cumprimento de suas decisões. Sur, v. 7, n. 12, 2010, p. 09-35.

BOGO, B. Solução amistosa de conflitos individuais perante a comissão interamericana de direitos humanos como alternativa ao procedimento contencioso. 2017. 124 f. Dissertação, Mestrado em Direito, Programa de Pós-Graduação Strictu Sensu em Direito, Uniceub, Brasília.

CAJAS SARRIA, Mario. La masacre de Caloto: Un estudio de caso sobre los derechos y la movilización indígena en el sistema interamericano de derechos humanos. **Bol. Mex. Der. Comp.**, Ciudad de México, v. 44, n. 130, p. 73-106, abr. 2011 . Disponível em <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332011000100003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332011000100003&lng=es&nrm=iso)>. acessado em 02 agosto 20

CAMBIAGHI, Cristina Timponi; VANNUCHI, Paulo. Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH): reformar para fortalecer. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 90, p. 133-163, dez. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452013000300006>.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. A personalidade e a capacidade jurídicas do indivíduo como sujeito do direito internacional. In: Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. Ano 3, Vol. 3, No 3, 2002.

CARMO, C. M. d. Grupos minoritários, grupos vulneráveis e o problema da (in)tolerância: uma relação linguístico-discursiva e ideológica entre o desrespeito e a manifestação do ódio no contexto brasileiro. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, n. 64, p. 201–223, 2016.

CEPAL. Os povos indígenas na América Latina: avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos. 2014.

CEPAL. **Indigenous Peoples in Latin America**. 2014. Disponível em: <https://www.cepal.org/en/infografias/los-pueblos-indigenas-en-america-latina>. Acesso em: 23 fev. 2021.

CIDH. Declaração americana de direitos e deveres do homem. 1948.

CIDH. Meida Cautelar No. 754-20. Miembros de los Pueblos Indígenas Guajajara y Awá de la Tierra Indígena Araribóia respecto de Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/1-21MC754-20BR.pdf>. Acessado em: 27 de junho de 2021.

COMUNIDAD Indígena Aymara de Chusmiza-Usmagama y sus miembros: Informe N o 29/13. 2013.  
derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. 1988.

ENGSTROM, Par. Reconceptualising the Impact of the Inter-American Human Rights System / Reconceptualizando o Impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 1250-1285, 14 jun. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/dep.2017.28027>.

EXAME. Comunidade indígena do Equador teme ser extinta pela covid-19. 2020. Acessado em: 09/05/2020. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/comunidade-indigena-do-equador-teme-ser-extinta-pela-covid-19/> > .

EXAME. Indígenas do Brasil pedem ajuda à OMS para combater covid-19 na Amazônia. Exame, 2020. Acesso em: 09/05/2020. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/indigenas-do-brasil-pedem-ajuda-a-oms-para-combater-covid-19-na-amazonia/> > .

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 887–917, 1998.

GARCIA RAMIREZ, Sergio. Raíz, actualidad y perspectivas de la jurisdicción interamericana de derechos humanos. **Cuest. Const.**, Ciudad de México, n. 20, p. 149-190, jun. 2009. Disponible en [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932009000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932009000100005&lng=es&nrm=iso)>. accedido en 25 jul. 2021.

GHIMIRE, Kléber. The United Nations world summits and civil society activism. **European Journal Of International Relations**, [S.L.], v. 17, n. 1, p. 75-95, 12 mar. 2010. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1354066109344660>.

GOLDMAN, R. K. History and action: The inter-american human rights system and the role of the inter-american commission on human rights. *Human Rights Quarterly*, v. 31, n. 4, p. 856–887, 2009.

GONZALES, J. Infraestrutura amazônica coloca em risco 68% das terras indígenas áreas protegidas relatório. mongabay, 2019. Acessado em 09/05/2020. Disponível em: < <https://brasil.mongabay.com/2019/07/infraestrutura-amazonica-coloca-em-risco-68-das-terras-indigenas-areas-protegidas-relatorio/> > .

HANASHIRO, O. O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 2001.

IJRC. Inter-american Human Rights System. 2014. Acessado em 20/03/2020. Disponível em: <[https://ijrcenter.org/regional/inter-american-system/#Inter-American\\_Commission\\_on\\_Human\\_Rights](https://ijrcenter.org/regional/inter-american-system/#Inter-American_Commission_on_Human_Rights) > .

JUÁREZ, Karlos A Castilla. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL LLAMADO CONTROL DE CONVENCIONALIDAD INTERAMERICANO. **Estudios Constitucionales**, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 53-100, 2016. SciELO Agencia Nacional de Investigacion y Desarrollo (ANID). <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-52002016000200003>.

KARPOV, K. APIB organiza comitê para registrar avanço da Covid-19 so-bre povos indígenas. 2020. Acessado em 14/05/2020. Disponível em: <<https://www.politicadistrital.com.br/2020/05/13/apib-organiza-comite-para-registrar-avanco-da-covid-19-sobre-povos-indigenas/> > .

KECK, M.; SIKKINK, K. Activists beyond borders: advocacy networks in international politics. Cornell University Press, 1998.

KECK, M.; SIKKINK, K. Transnational advocacy networks in international and regional politics. Blackwell Publishers, 1999.

LEGALE, S.; VAL, E. M. As “mutações convencionais” do acesso à justiça internacional e a corte interamericana de direitos humanos. p. 83–108, 2017. VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA: - Costa Rica: Direitos Humanos, Direito Internacional e Direito.

MELO, M. Últimos avanços na justiciabilidade dos direitos indígenas no sistema interamericano de direitos humanos. Revista Internacional de Direitos Humanos, n. 4, p. 30–47, 2006.

MILHOMENS, Heitor Antunes. **O Metodo Dinamico de Interpretacao e o fortalecimento dos direitos indigenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. 2019. Disponível em: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br). Acesso em: 07 ago. 2021.

MOURA, M. Terras indígenas são alvo de invasões e loteamento em Rondônia. 2019. Acessado em: 08/05/2020. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2019/08/12/terras-indigenas-sao-alvo-de-invasoes-e-loteamento-em-rondonia.ghtml> >.

OEA. Aucan huilcaman e outros: Relatório n ° 9/02. 2002.

\_\_\_\_\_. Carta da organização dos estados americanos. 1948.

\_\_\_\_\_. Caso pueblos kaliña y lokono vs. surinam: Fondo, reparaciones y costas. 2015.

\_\_\_\_\_. Comunidad indígena kelyenmagatema del pubelo enxet-lengua y sus miembros: Informe n o 55/07. 2007.

\_\_\_\_\_. Comunidad indígena maho: Informe n ° 9/13. 2013.

\_\_\_\_\_. COMUNIDAD INDÍGENA SAWHOYAMAXA DEL PUEBLO ENXET: Informe N° 12/03. 2003. Acessado em 18/03/2017.

\_\_\_\_\_. Comunidades agricola diaguita de los huascoalinos y sus miembros: Informe n ° 141/09. 2009.

\_\_\_\_\_. Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. 2016. Acessado em: 22/04/2020. Disponível em: <[https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Declaração Americana sobre os direitos dos povos indígenas. 2016. Acessado em 22/05/2020.

\_\_\_\_\_. Demanda ante la corte interamericana de derechos humanos en el caso de germán escué zapata contra la república de colombia: Caso 10.171. 2006.36

\_\_\_\_\_. Demanda ante la corte interamericana de derechos humanos en el caso de los 12 clanes saramaka contra la república de suriname: Caso 12.338. 2006.

\_\_\_\_\_. Demanda ante la corte interamericana de derechos humanos en el caso comunidad indígena xákmok kásek del pueblo enxet- lengua y sus miembros contra la república del paraguay: Caso 12.420. 2009.

\_\_\_\_\_. Demanda ante la corte interamericana de derechos humanos en el caso del pueblo indígena kichwa de sarayaku y sus miembros contra ecuador: Caso 12.465. 2010.

\_\_\_\_\_. Demanda en el caso de la comunidad indígena sawhoyamaxa del pueblo enxet-lengua y sus miembros: Caso 12.419 contra la república de paraguay. 2005.

\_\_\_\_\_. Derechos de los Pueblos Indígenas. 1889. Acessado em 21/03/2020. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/default.asp>>.

- \_\_\_\_\_. Documentos básicos. Acessado em 26/03/2020.
- \_\_\_\_\_. Eulogia y su hijo sergio: Informe n ° 35/14. 2014.
- \_\_\_\_\_. Ever de jesús montero mindiola: Informe n ° 71/05. 2005.
- \_\_\_\_\_. Juan enenías daza carillo: Informe n o 72/05. 2005.
- \_\_\_\_\_. María angélica gonzáles, olimpiades gonzáles: Informe n o 121/11. 2011.
- \_\_\_\_\_. Masacre "caloto": Informe n ° 36/00. 2000.
- \_\_\_\_\_. Medidas provisionales respecto de ecuador: Asunto respecto a dos niñas del pueblo indígena taromenane en aislamiento voluntario. 2014.
- \_\_\_\_\_. Mercedes julia hunteao beroiza y otras. informe n o 30/04. 2004.
- \_\_\_\_\_. Pobladores de quishque-tapayrihua: Informe n ° 62/14. 2014.
- \_\_\_\_\_. Protocolo de san salvador: Protocolo adicional a la convención americana sobre
- \_\_\_\_\_. Pueblo indígena yanomami de haximú: Informe n o 32/12. 2012.
- \_\_\_\_\_. Pueblo u'wa: Caso 11.754. 2015.
- \_\_\_\_\_. Rights of Indigenous Peoples. Acessado em 20/03/2020.
- \_\_\_\_\_. Sistema de Petições e Casos: Folheto Informativo. 2010. Acessado em 21/03/2020.
- \_\_\_\_\_. Sistema de Petições e Casos: Folheto Informativo. 2010. Acessado em:22/04/2020. Disponível em: <[http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto\\_port.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDHFolleto_port.pdf) > .
- \_\_\_\_\_. Tribu aché: Caso 1802. 1977.
- \_\_\_\_\_. Víctor manuel ancalaf llaue: Informe n o 33/07. 2007.
- \_\_\_\_\_. **Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos:** comisión de asuntos jurídicos y políticos. Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos. Disponível em: <http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/Indigenas.asp>. Acesso em: 07 abr. 2021.
- \_\_\_\_\_. **IACHR Expands and Deepens Civil Society Participation in Efforts to Fulfill its Mandate.** 2019. Disponível em:

[https://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/preleases/2019/031.asp](https://www.oas.org/en/iachr/media_center/preleases/2019/031.asp). Acesso em: 25 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **INDIGENOUS AND TRIBAL PEOPLES' RIGHTS OVER THEIR ANCESTRAL LANDS AND NATURAL RESOURCES**: norms and jurisprudence of the inter :american human rights system. Norms and Jurisprudence of the Inter-American Human Rights System. 2009. Disponível em: <https://www.oas.org/en/iachr/indigenous/docs/pdf/AncestralLands.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

OIT. Convenção n ° 169 sobre povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da oit. Organização Internacional do Trabalho - Escritório no Brasil, 2011.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. Contribuição de Pierre Bourdieu para compreensão da efetividade das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Quaestio Iuris**, [S.L.], v. 10, n. 3, p. 1432-1452, 18 jul. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2017.25480>.

OSMO, C.; MARTIN-CHENUT, K. A participação das vítimas no sistema interamericano: fundamento e significado do direito de participar. [S.l.]: Direito & Pr, Online, 2017. 1455–1506 p.37

PORTALES, Carlos; RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego. Building Prevention to Protect: the inter-american human rights system. **AcDi - Anuario Colombiano de Derecho Internacional**, [S.L.], v. 10, p. 261, 1 mar. 2017. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.5300>.

QUINTERO, Ruth Martínón. La legitimidad normativa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como tribunal internacional. **Andamios, Revista de Investigación Social**, [S.L.], v. 17, n. 42, p. 121, 4 mar. 2020. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. <http://dx.doi.org/10.29092/uacm.v17i42.737>.

QUIROGA, C. M. Modificación de los reglamentos de la corte interamericana de derechos humanos y de la comisión interamericana de derechos humanos al procedimiento de peticiones individuales ante la corte. Anuario de Derechos Humanos, n. 7, 2011. Facultad de Derecho – Universidad de Chile, p. 117-126.

RAMANZINI, I. G. G. O prometido é devido: compliance no sistema interamericano de direitos humanos. 2014. Tese Doutorado em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. doi:10.11606/T.101.2014.tde-26062014-141719. Acesso em: 09/05/2020.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. IMPACTOS DA JUSTIÇA TRANSICIONAL SUL-AMERICANA NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 103, p. 261-284, abr. 2018. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-126/103>.

RIFIOTIS. Nos campos da violência: diferença e positividade. 2006. Acessado em 07/05/2020. Disponível em:  
<[https://www.academia.edu/3059021/Nos\\_campos\\_da\\_viol%C3%Aancia\\_diferen%C3%A7a\\_e\\_positividad](https://www.academia.edu/3059021/Nos_campos_da_viol%C3%Aancia_diferen%C3%A7a_e_positividad)

ROBLEDO, Federico Justiniano. LAS GARANTÍAS JUDICIALES COMO VÍAS DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN ESTADOS DE EMERGENCIA (IN) CONSTITUCIONAL. **Estudios Constitucionales**, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 247-292, 2010. SciELO Agencia Nacional de Investigacion y Desarrollo (ANID). <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-52002010000200009>.

ROGERS, W.; BALLANTYNE, A. et al. Populações especiais: vulnerabilidade e proteção. Fundação Oswaldo Cruz. Instituto de Comunicação e Informação Científica e . . . , 2008.

ROMERO, Shirley Vanessa Méndez; JIMÉNEZ, Norberto Hernández. Justicia restaurativa y Sistema Interamericano de Derechos Humanos. **Acdi - Anuario Colombiano de Derecho Internacional**, [S.L.], n. 13, p. 47-78, 15 jul. 2020. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.7359>.

SCHEICHER, I. Violações de direitos humanos por estados sul americanos contra povos indígenas na comissão interamericana de direitos humanos: revisão sistemática. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

TEIXEIRA, Marcelo Markus; PEREIRA, Reginaldo; BIEGER, Andrey Luciano. Os critérios de recepção das decisões acerca dos delitos de desacato do sistema interamericano de direitos humanos no Superior Tribunal de Justiça à luz do controle de convencionalidade externo. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, [S.L.], v. 39, n. 80, p. 179-201, 29 jan. 2019. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2018v39n80p179>.

TEOFILO, C. d. S. Movimentos indígenas na América Latina em perspectiva regional e comparada. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 9, n. 1, p. 165–206, 2015.

TRINDADE, A. A. Cançado. A consolidação da capacidade processual dos indivíduos na evolução da proteção internacional dos direitos humanos: quadro atual e perspectivas na passagem do século. In: PINHEIRO, Paulo S.; GUIMARÃES, Samuel P. (orgs.). *Direitos humanos no século XXI*. Brasília: IPRI, 2002, p. 19-48.

VIÑAS, Miriam Lorena Henríquez. La polisemia del control de convencionalidad interno. **International Law**: Revista Colombiana de Derecho Internacional, [S.L.], n. 24, p. 113-141, 26 maio 2014. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.  
<http://dx.doi.org/10.11144/javeriana.il14-24.pcci>.

ZICCARDI, N. S. Las soluciones amistosas en el sistema interamericano de derechos humanos: eficiencia, efectividad y alcance. 2015. Congreso 2015 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan, Puerto Rico, del 27 al 30 de mayo de 2015.