



## **Os direitos políticos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos após a Carta Democrática de 2001**

**Charlotth Back (UERJ, Brasil)**  
charlotthback@gmail.com

Rua dezenove de fevereiro, 45/503 bloco 1  
Cep 22280-030 - Botafogo

## Resumo

Este artigo pretende demonstrar a atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos na temática dos direitos políticos após a Carta Democrática da Organização dos Estados Americanos de 2001. O advento da Carta Democrática, que reconheceu a democracia representativa como o modelo político ideal para a região americana, aumentou de maneira significativa as demandas perante a Corte relacionadas à violação de direitos políticos. Tal conclusão se refere tanto a demandas relacionadas ao exercício da democracia por parte dos cidadãos, como a demandas relacionadas a regras eleitorais aplicáveis ao momento do pleito.

**Palavras-chave:** Corte Interamericana de Direitos Humanos; Direitos políticos; Carta Democrática Interamericana.

## Political rights before the Inter-american court of Human Rights after the Democratic Charter of 2001

### Abstract

This article aims to demonstrate the role of the Inter-American Court of Human Rights on the issue of political rights after the Organization of American States Democratic Charter in 2001. The advent of the Democratic Charter, which recognized representative democracy as the ideal political model for the American region, significantly increased the demands before the Court regarding the violation of political rights. This conclusion refers both to demands related to the exercise of democracy by citizens, as demands related to electoral rules applicable at the time of the election.

**Keywords:** Inter-American Court of Human Rights; Political rights; Inter-American Democratic Charter.

## 1. Introdução

Tradicionalmente, as questões relativas ao direito político eleitoral são reservadas exclusivamente à jurisdição interna dos Estados, por serem consideradas assuntos de interesse doméstico prioritário. Nesse prisma, a definição das regras e dos procedimentos do processo eleitoral e o disciplinamento de quem está apto a dele participar são considerados assuntos internos do Estado.

Na atualidade, no entanto, o direito político eleitoral, em razão de sua importância na garantia do exercício dos direitos políticos e da democracia efetiva, é reconhecido como uma categoria pertencente à proteção internacional dos direitos humanos e, por isso, objeto de análise por parte das instituições internacionais. Nesse sentido, problemas ou vícios no processo eleitoral, com relação aos princípios que o regem ou aos procedimentos que regulam seu exercício, são considerados violações a direitos humanos, uma vez que afetam o livre exercício dos direitos políticos e a manutenção dos regimes democráticos. Dessa forma, o disciplinamento do direito político eleitoral está sujeito ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

A hipótese do presente artigo é a de que o advento da Carta Democrática da Organização dos Estados Americanos (2001), que determinou a democracia representativa como o modelo político ideal para a região interamericana, aumentou as demandas perante a Corte relacionadas a direitos políticos, principalmente no que concerne à manutenção das normas de processo eleitoral e à inibição de vícios no livre exercício do voto.

A fim de comprovar tal hipótese, o trabalho seguirá a seguinte estrutura: na primeira seção, será discutida a natureza dos direitos políticos enquanto direitos humanos. Em seguida, serão analisadas brevemente as definições de direitos políticos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e as mesmas serão relacionadas com o conceito de democracia previsto na Carta de 2001. Por último, será feita a contextualização dos casos que tratam de direitos políticos admitidos na Corte Interamericana nos períodos anterior e posterior ao advento da Carta Democrática de 2001 e a análise dos casos em que houve condenação estatal com base na violação de direitos políticos.

Nesse trabalho, em razão das limitações formais de um artigo científico, não se tem a pretensão de esgotar o tema ou mesmo de apresentar conclusões definitivas sobre a questão em foco, mas, tão somente, elucidar novas perspectivas que possam contribuir para o desenvolvimento de uma problemática tão complexa e relevante como a dos direitos políticos na região latino americana.

## 2. Direitos Humanos e Direitos Políticos

O reconhecimento dos direitos políticos como direitos humanos pode ser observado em diversos diplomas internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), nos artigos 21º. e 25, respectivamente.

Do ponto de vista do direito constitucional (CANOTILHO, 2003; BARROSO, 2009), os direitos políticos são os mecanismos que permitem que os cidadãos participem na vida pública nacional. Eles constituem os instrumentos para estabelecer uma espécie de diálogo entre representantes e representados e uma maneira de expressar a vontade popular.

Do ponto de vista internacional dos direitos humanos (CANÇADO TRINDADE, 2002), os direitos políticos, juntamente com os direitos civis, são conhecidos como “direitos de primeira geração” ou “direitos de liberdade”. No entanto, os direitos políticos e civis constituem categorias diferentes: por um lado, os direitos civis dizem respeito ao indivíduo e à sua vida pessoal autônoma em oposição à intervenção do Estado; por outro lado, os direitos políticos transformam os indivíduos em cidadãos que, como componentes do Estado, participam nos assuntos públicos e na organização política de sua comunidade.

Neste contexto, os direitos políticos são a espinha dorsal do chamado Estado Democrático de Direito, que, segundo os ensinamentos de Canotilho (2003), seria um Estado baseado na soberania popular, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais, no pluralismo e na organização política democráticas, e que tem por objetivo criar condições para o exercício democrático do poder pela população.

Para Barroso (2008), o Estado Democrático de Direito é aquele promotor da justiça social. A expressão “democrático” qualifica o Estado e irradia os valores da democracia sobre todos os elementos constitutivos do Estado e também sobre a ordem jurídica. A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência numa sociedade livre, justa e solidária, em que o poder emana do povo e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos; uma sociedade participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; uma sociedade pluralista, porque respeita a diversidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberalização da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício.

Nesse sentido, ao contrário de haver uma disputa entre os indivíduos e o Estado, aqueles devem participar dos assuntos públicos, tomar posição em sua sociedade e expressar suas preferências sobre o passado, o presente e o futuro.

A definição do que são os direitos políticos não é unânime na doutrina latino-americana (DA COSTA, 2006; DALLA VIA, 2011; JARDIM, 1996; PICADO, 2007; RAMAYANA, 2008; SARLET, ALMAGRO CASTRO, 2013). Entretanto, é possível identificar alguns direitos em termos gerais:

#### Direito de voto

Os cidadãos têm o direito de eleger seus representantes para cargos públicos. O direito ao voto é um dos elementos essenciais para a existência da democracia e uma das maneiras de exercício do direito à participação política. Este direito implica que os cidadãos podem livremente e em pé de igualdade escolher quem vai representá-los nas funções políticas.

#### Direito de ser votado

A participação através do exercício do direito de ser eleito significa que os cidadãos podem candidatar-se de forma igualitária e podem ocupar cargos públicos sujeitos a eleição se obtiverem o número necessário de votos previsto em lei.

#### Direito à participação política

Os cidadãos têm o direito de fazer parte das instituições do Estado e ter acesso a funções públicas, sem discriminação injusta. A participação política pode incluir atividades amplas e diversas que as pessoas realizam de forma individual ou organizada, a fim de intervir na designação dos que governam um Estado ou assegurar a condução dos assuntos públicos e influenciar a formação de política de Estado através de mecanismos de participação direta.

O direito de acesso ao serviço público em condições gerais de igualdade protege o possibilidade de participação de forma direta na concepção, na implementação e no desenvolvimento de orientações políticas estatais.

#### Direito de reunião e de associação para fins políticos

Os indivíduos têm o direito de se reunir em associações, partidos políticos, sindicatos ou qualquer outra forma de organização coletiva para discutir temas políticos e participar dos processos político eleitorais.

#### Direito à livre manifestação do pensamento

Nos assuntos de interesse público, o debate político é ferramenta primordial para que os cidadãos possam formar livremente suas opiniões e escolher seus representantes de acordo com sua consciência e convicção.

Os direitos políticos são direitos individuais dos cidadãos que, muitas vezes, os exercem em conjunto ou em grupos. Essa característica torna o exercício de tais direitos “coletivo” (DALLA VIA, 2011), ou seja, os indivíduos se organizam e se relacionam para poder exercer seus direitos políticos por meio de partidos, associações e outras entidades com fins políticos

Portanto, o bom exercício dos direitos políticos consagrados no artigo 23 da Convenção Interamericana (1969) está ligado ao exercício de outros direitos e liberdades associados, entre os quais estão o direito à liberdade de expressão (artigo 13), as garantias judiciais (artigo 8), o direito de reunião (artigo 15), a liberdade de associação (artigo 16) e o direito à proteção judicial (artigo 25), entre outros.

Como os direitos políticos são o principal instrumento para a cidadania, eles devem ser protegidos e promovidos em todas as esferas jurídicas. De acordo com o artigo 1 da Convenção Americana (1969), os Estados Partes devem comprometer-se a

respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

Ademais, se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo anterior não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados devem adotar, de acordo com as suas constituições e as disposições da Convenção, as medidas necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades (artigo 2, CONVENÇÃO).

Fica evidente que as violações a direitos políticos, como direitos humanos que são, não podem ser limitadas ao exame da jurisdição interna. Isso se torna especialmente relevante

tendo em vista que, para o direito internacional, são indiferentes as espécies de atos violadores de direitos humanos produzidos por um Estado. Com efeito, independentemente de sua natureza – ato administrativo, ato judicial ou ato legislativo - ou de sua origem - Poder Executivo, Poder Judiciário ou Poder Legislativo - todos eles são considerados meros fatos na análise da responsabilidade internacional do Estado, uma vez que todos partem das atribuições e competências estatais.

Por essa razão, é importante o papel do Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos, para que se evite que o violador seja o julgador de sua própria violação. Em uma região, como a América Latina, que costumava ser marcada por *caudilhos* e *coronéis*, a proteção internacional dos direitos políticos se faz mais necessária e urgente para que o continente se torne mais democrático, menos desigual e menos discriminatório na arena política.

### **3. Direitos políticos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**

Os direitos políticos geralmente nascem e se desenvolvem no âmbito interno dos Estados. Progressivamente, porém, eles se tornaram tema do Direito Internacional. A região Interamericana foi a pioneira mundial no reconhecimento de direitos políticos como direitos humanos por meio da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Bogotá, 1948). Seu artigo XX diz:

Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre.

Ademais, no artigo XXII, a Declaração garante também o direito de associação para fins políticos:

Toda pessoa tem o direito de se associar com outras a fim de promover, exercer e proteger os seus interesses legítimos, de ordem política, econômica, religiosa, social, cultural, profissional, sindical ou de qualquer outra natureza.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (San José, 1969) também declara no seu artigo 23 que:

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
  - a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
  - b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
  - c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
  
2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos também considera os direitos políticos como direitos humanos dignos de proteção por órgãos interamericanos. Para a Comissão, os direitos políticos são “aqueles que reconhecem e protegem o direito e o dever de todo cidadão de participar na vida política do seu país, são por direitos de natureza que servem para fortalecer a democracia e o pluralismo político.” (Democracia e os Direitos Humanos na Venezuela, CIDH, 2009).

Para a Corte Interamericana, os direitos políticos são direitos humanos fundamentais dentro do Sistema Interamericano, e eles estão totalmente interligados com outros direitos fundamentais como a liberdade de expressão, liberdade de reunião e direito de reunião, que, juntos, permitem que o jogo democrático.

A Corte também decidiu que, “em conformidade com os artigos 23, 24, 1.1 e 2 da Convenção, o Estado tem a obrigação de garantir o gozo dos direitos políticos, o que implica que a regulação do exercício desses direitos e sua aplicação estão em conformidade com o princípio da igualdade e da não discriminação, e que deve tomar as medidas necessárias para garantir o pleno exercício, considerando a situação de fraqueza ou impotência de membros de determinados setores ou grupos sociais” (Caso *Yatama vs. Nicaragua*, 2005, tradução nossa).

No desenvolvimento da doutrina jurídica em todo o hemisfério, a relação direta entre o exercício dos direitos políticos e o conceito de democracia tem sido repetidamente afirmada como forma de organização do Estado. O conceito de democracia representativa está enraizado na ideia de que a soberania política é investida nas pessoas que, no exercício da cidadania, elegem os seus representantes para exercer o poder político (AIETA, 2006a). Além disso, esses representantes são eleitos pelos cidadãos para levar a cabo políticas específicas, o que implica que a natureza das políticas a serem implementadas já foi ampla e publicamente discutida entre os grupos políticos organizados. Esse processo, obviamente, pressupõe que todos os outros direitos básicos – à vida, à integridade pessoal e à liberdade de expressão e de movimento - estejam garantidos.

## 4. Direitos políticos e Democracia no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Em uma sociedade democrática, os direitos e as liberdades inerentes à pessoa humana, as suas garantias e o Estado de Direito “constituem uma tríade, em que cada componente é definido, completa e faz sentido em termos do outro” (CORTE, caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, 2008, tradução nossa).

Com efeito, tanto a Carta da Organização dos Estados Americanos como a Convenção Americana consagram a democracia como valor essencial ao sistema regional de proteção dos direitos humanos. Os Estados membros da OEA, diferentemente das Nações Unidas, incorporaram uma disposição específica em seu estatuto que amplia a referência àquele sistema no preâmbulo. Assim, o artigo 3.d da Carta institui que:

A solidariedade dos Estados americanos e os altos fins que são buscados através dela requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa.

Note-se que o artigo utiliza o termo democracia de uma forma flexível, sem critérios rígidos ou dogmáticos, enfatizando o conceito mais do que padrão legal ideológico e político. A este respeito, afirma-se que o direito à participação política deixa margem para uma ampla variedade de formas de governo, onde existem muitas alternativas constitucionais com relação ao grau de centralização dos poderes do Estado ou à escolha e competência dos órgãos responsáveis pelo seu exercício. No entanto, o que fica claro é que um quadro institucional democrático é necessário para o estabelecimento de uma sociedade política em que possam ser plenamente realizados os valores humanos.

Por seu turno, a Corte Interamericana de Direitos Humanos Interamericana estabelece seu posicionamento sobre esta questão no parecer consultivo OC-13/93, onde se lê:

Como já foi dito, o conceito de direitos e liberdades, e, portanto, de suas garantias, é inseparável do sistema de valores e princípios que os inspiram. Dentro de tais valores e princípios parece que a democracia representativa é determinante em todo o sistema do qual a Convenção faz parte (tradução nossa).

A Corte, portanto, conclui que o princípio da legalidade, as instituições democráticas e o Estado Democrático de Direito são inseparáveis, e que um somente faz sentido em termos do outro. O juiz Cançado Trindade descreve a relevância do tema para a OEA ao qualificar a democracia representativa como o sistema político que garante de forma mais adequada os objetivos e as finalidades do sistema americano (2003).

O tema da democracia representativa foi sendo progressivamente incorporado nas discussões e na institucionalização interamericana. A Quinta Reunião de Ministros Exteriores em Santiago do Chile em 1959 proclamou que a harmonia entre as repúblicas americanas só pode existir enquanto o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e o exercício da democracia representativa forem realidade no âmbito interno de cada uma delas e declarou que os governos dos Estados americanos devem manter um regime de liberdade individual e de justiça social fundado no respeito dos direitos fundamentais da pessoa humana. Essa reunião também aprovou a criação de uma Comissão para promover o respeito aos direitos humanos no continente e a proteção da democracia representativa. De acordo com Arrighi (2015), essa foi a primeira vinculação entre direitos humanos e democracia no âmbito da OEA.

Nas décadas seguintes, a temática foi deixada de lado pelos governos tendo em vista o deterioramento dos sistemas democráticos na região e os muitos golpes de Estado para o estabelecimento de regimes ditatoriais que perseguiram opositores políticos e promoviam execuções por razões políticas. Segundo Arrighi (2015), a dificuldade de tratar do tema era devido à representação dos Estados, uma vez que era feita por aqueles mesmos que burlavam e desrespeitavam os princípios e valores democráticos domesticamente. Nesse sentido, a OEA pouco evoluiu nas discussões nas décadas de 1960 e 1970.

A partir da década de 1980 e da redemocratização em diversos países latino americanos, o panorama se modificou. O novo Secretário Geral Baena Soares instituiu reformas que aumentam as competências da Secretaria Geral da OEA, e a responsabilidade pela promoção e proteção da democracia representativa deixa de ser exclusiva dos Estados e passa a ser também dos órgãos interamericanos (PROTOCOLO DE CARTAGENA DE ÍNDIAS, 1985).

Nessa mesma década, houve o fim das chamadas *missões de observação eleitoral de primeira geração* (1962-1989), que se caracterizavam por um acompanhamento político, quase que

simbólico dos processos eleitorais na região. A partir da missão eleitoral na Nicarágua em 1990, mudou-se o enfoque dos processos anteriores, e uma nova estrutura foi inaugurada. As *missões eleitorais de segunda geração* deixam de ser apenas presenciais e de acompanhamento e passam a avaliar a qualidade dos processos eleitorais (OEA, 2012).

Institucionalmente, o fortalecimento da democracia nas Américas foi sendo gradualmente incorporado nas discussões da Assembleia Geral principalmente a partir da década de 1990. Em 1991, foi aprovada a Resolução n.1080 pela Assembleia Geral, que constituiu o primeiro mecanismo de ação coletiva da OEA perante uma interrupção ilegal e abrupta do processo democrático de governo em um Estado membro. Este documento não estabelece, no entanto, nenhuma sanção cabível aos casos de quebra democrática. Tal processo culminou com a aprovação do Protocolo de Washington de 1992, que reformou a Carta da OEA, e instituiu um mecanismo de ação coletiva com a previsão de sanção e suspensão do Estado membro que descumprisse as regras de normalidade democrática.

Após um processo eleitoral turbulento no Peru em 2000, com o envio de uma missão de observação eleitoral, a Assembleia Geral fortalece as discussões sobre democracia e eleições. A Terceira Cúpula das Américas, reunida em Quebec (2001), declarou que qualquer mudança inconstitucional ou interrupção da ordem democrática em um Estado do hemisfério constitui obstáculo insuperável à participação do Governo daquele Estado no processo de Cúpulas das Américas. Nesse sentido, a Assembleia Geral da OEA adotou em 11 de setembro de 2001 em sessão extraordinária a Carta Democrática Interamericana.

O documento reconhece a democracia representativa como um direito dos povos americanos e prevê a possibilidade de intervenção por parte da OEA para a restauração democrática em três situações específicas. A primeira situação é quando há uma “solicitação do governo de um Estado membro que considera que seu processo político institucional democrático ou seu legítimo exercício de poder está em risco” (art. 17). A segunda hipótese é “quando, em um Estado, ocorrer situação que possa afetar o desenvolvimento do processo político institucional democrático ou legítimo exercício do poder” (art. 18). E a terceira hipótese é quando ocorre uma “ruptura de ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática em um Estado membro” (arts. 19 a 22).

A partir deste momento, o sistema interamericano foi o único que autorizou a intervenção de uma organização internacional nos assuntos internos dos Estados em nome da preservação da democracia quando comparado com outros sistemas de direitos humanos. Essa intervenção, obviamente, não é automática. O recurso deve ser usado como última forma de resolução da questão e depende da avaliação e aprovação dos Estados membros da OEA.

Para Arrighi (2015), a Carta Democrática é certamente um avanço institucional no fortalecimento da democracia nas Américas. Entretanto, a Carta, por ser estado centrista, não resolveria os casos de fraudes eleitorais ou violações à lisura eleitoral comandadas pelo poder executivo dos Estados. O problema principal é que a representação dos Estados na OEA é feita basicamente por agentes estatais advindos dos poderes executivos. Portanto, se o próprio poder executivo for o violador da democracia, ele nunca poderá ser punido no âmbito político da OEA. Para Arrighi (2015), os governos controlam a efetividade da aplicação da Carta Democrática nas Américas, mas, ainda sim, em comparação com outros sistemas regionais, como o europeu, o continente americano está mais protegido normativamente de quebras institucionais.

A Carta Democrática, em seu artigo 3 define os elementos essenciais da democracia representativa:

o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos (2001).

Para o Sistema Interamericano, as condições legais do sufrágio foram descritas como a universalidade, a igualdade, a obrigatoriedade e o sigilo. O sufrágio universal implica o reconhecimento do direito de voto a todos os cidadãos, o que não pode ser condicionado por exigências de nível econômico, intelectual e social. Tais condições complementam a realização de eleições livres e justas uma vez que são a garantia de um processo eleitoral não discriminatório e justo, do ponto de vista processual.

A Carta Democrática também significou um avanço para as missões de observação eleitoral. O documento estabelece que cabe aos Estados a responsabilidade pela organização e garantia de processos eleitorais justos e livres (2001). Nesse sentido, a OEA consolida o seu papel de supervisão técnica do início ao fim dos processos.

Em suma, a partir da Carta de 2001, a legitimidade do poder político na democracia só pode resultar do exercício da vontade do povo expressa através de eleições livres e periódicas, da existência de vários tipos de representação política e do fim das exclusões discriminatórias. Não pode haver legitimidade fora do quadro de poder político de base democrática que hoje goza de proteção regional pelos órgãos do Sistema Interamericano, o qual visa a fortalecer e a garantir o desenvolvimento dos direitos humanos.

## **5. Análise dos casos na Corte Interamericana que envolvem o tema de direitos políticos antes e depois da Carta Democrática.**

Para análise dos casos que envolvem os direitos políticos reconhecidos no artigo 23 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, foram usados alguns critérios de seleção que serão explicitados a seguir.

Em primeiro lugar, no catálogo de jurisprudência da Corte, foram selecionados os casos admitidos no Egrégio Tribunal sob a alegação de violação do art. 23, conforme a tabela I abaixo. Em cada um dos casos foram observados os pedidos feitos na petição inicial, ou seja, em todos esses dezessete casos, os peticionários alegavam que os direitos políticos constantes no artigo 23 da Convenção teriam sido violados pelos Estados demandados.

**Tabela I**

CASOS NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS	DATA
<i>Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua</i>	1998
<i>Corte Constitucional vs. Peru</i>	1999
<i>Carpio Nicolle et al. vs. Guatemala</i>	2003
<i>Yatama vs. Nicaragua</i>	2005
<i>Claude Reyes et al. vs. Chile</i>	2005
<i>Escué Zapata vs. Colombia</i>	2006
<i>Apitz Barbera et al. vs. Venezuela</i>	2006
<i>Castañeda Gutman vs. México</i>	2007
<i>Reverón Trujillo vs. Venezuela</i>	2007
<i>Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia</i>	2008
<i>Chitay Nech et al. vs. Guatemala</i>	2009
<i>Chocrón Chocrón vs. Venezuela</i>	2009
<i>López Mendoza vs. Venezuela</i>	2009
<i>Gudiel Álvarez et al. (“Diario Militar”) vs. Guatemala</i>	2010
<i>Kichwa de Sarayaku vs. Equador</i>	2010
<i>García e familia vs. Guatemala</i>	2011
<i>Mémoli vs. Argentina</i>	2011

Categorias de análise	Artigo 23.1 a Direito de participação na política	Artigo 23.1 b Direito de eleger e ser eleito	Artigo 23.1 c Direito de acesso a funções públicas	Artigo 23.2 Limitações ao processo eleitoral
Casos				
<i>Carpio Nicolle et al. Vs. Guatemala (2003)</i>	X	X	X	
<i>Yatama vs. Nicaragua (2005)</i>	X	X	X	X
<i>Reverón Trujillo vs. Venezuela (2007)</i>			X	
<i>Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (2008)</i>	X	X		
<i>Chitay Nech et al. vs. Guatemala (2009)</i>	X	X		
<i>López Mendoza vs. Venezuela (2009)</i>		X		X

Posteriormente, dentre os dezessete casos iniciais, foram analisadas as sentenças de cada um deles para que se observasse em quais dos casos a Corte de fato usou o art. 23 da Convenção Americana para basear sua decisão e punir os Estados pela violação dos direitos políticos. Ao final dessa seleção, estão os seis casos, conforme a tabela II abaixo, que serão analisados com mais profundidade a seguir.

## **Tabela II**

No presente trabalho, não se pretende concluir que a Corte não se pronunciou sobre direitos políticos em outras decisões que proferiu, uma vez que a Corte pode, de ofício, se posicionar com relação à interpretação de qualquer artigo em suas sentenças. O objetivo deste *paper* é somente observar os posicionamentos da Corte no momento em que reconhece a violação dos direitos políticos e culpabiliza os Estados demandados.

## **Antes e depois da Carta Democrática**

Antes do advento da Carta Democrática Interamericana de 2001, a Corte recebeu e admitiu apenas dois casos que se baseavam na violação do artigo 23 da Convenção. São eles: *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua* (1998) e *Corte Constitucional vs. Peru* (1999). Percebe-se, nesse sentido, que a Corte basicamente passou a admitir casos com base na violação de direitos políticos após 2001. O que se observa também é que a mesma não proferiu nenhuma sentença com base na violação do art. 23 antes da edição da Carta Democrática de 2001, ou seja, nenhum Estado demandado foi punido por violar direitos políticos.

Nos anos posteriores à aprovação da Carta Democrática, foram remetidos à jurisdição e aceitos pela Corte quinze casos que têm como base de denúncia a violação do artigo 23 da Convenção Interamericana, conforme tabela I. Nesse sentido, são visíveis as influências das discussões que antecederam a aprovação da Carta pela Assembleia Geral e também do próprio texto normativo na criação de um debate jurídico sobre os direitos políticos e os processos eleitorais na região latino americana.

## **Casos em que os Estados foram punidos com base no art. 23 da Convenção**

Inicialmente, nos seis casos em que houve punição dos Estados demandados por parte da Corte, de um modo geral, nota-se que as denúncias envolvem temas diversos, ou seja, não dizem respeito apenas a violações dos direitos políticos do art. 23, mas também a violações do direito à vida, do direito à liberdade, do direito ao devido processo legal, entre outros. Isso se explica pela complexidade e multidimensionalidade dos próprios direitos humanos, que, por serem transversais, se expressam nas diversas esferas de atuação do indivíduo, tanto na sua vida privada como na sua vida em sociedade, tanto nas suas relações particulares como nas suas relações com os poderes públicos (SARMENTO, 2004).

O artigo 23 da Convenção está dividido em 2 partes (art. 23.1 e 23.2). A primeira parte diz respeito ao exercício da democracia, ou seja, lista os direitos políticos dos cidadãos em um Estado democrático:

- a. direito de participar dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b. direito de votar e ser eleito em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
- c. direito de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

A segunda parte do artigo 23 se relaciona com as limitações que os Estados podem impor ao exercício desses direitos, que, por não serem absolutos, podem ser submetidos a condicionalidades.

Art. 23.2: A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

São perceptíveis, portanto, dois temas distintos dentro do mesmo artigo 23. A primeira parte trata do exercício da democracia na vida política dos cidadãos, e a segunda parte trata das regras eleitorais da organização dos pleitos e dos procedimentos aplicáveis àqueles que querem participar do escrutínio, seja como eleitor ou candidato.

Considerando a diversidade de temáticas constantes do artigo 23, houve, no presente trabalho, a criação de categorias que balizarão o estudo e a análise das jurisprudências selecionadas, conforme exposto na tabela II. Ali, os casos foram divididos em quatro categorias de acordo com as violações aos direitos políticos punidos pela Corte. Inicialmente, serão descritos os casos para que haja familiarização com a jurisprudência. A seguir, cada um deles será analisado separadamente.

## Descrição dos fatos

### *Carpio Nicolle et al. vs. Guatemala* (2003)

Os fatos deste caso envolvem Jorge Carpio Nicolle, jornalista e político bastante conhecido na Guatemala, fundador do jornal *The Graphic* e do partido político União do Centro Nacional (UCN). No seu jornal, o Sr. Carpio Nicolle expressou uma visão crítica do golpe de Estado comandado pelo Sr. Serrano Elías e teve seu periódico censurado pelo Estado. A UCN também condenou o golpe e rejeitou a ruptura da ordem constitucional, e seus membros do foram intimidados pela polícia e por forças militares.

Em julho de 1993, durante uma viagem de campanha nos departamentos de Totonicapán, Huehuetenango e Quiché, Carpio Nicolle e sua comitiva foram interceptados por homens armados encapuzados, que causaram a morte do político e de seus acompanhantes.

### *Yatama vs. Nicaragua* (2005)

Este caso surgiu a partir da adoção pela Nicarágua da Lei Eleitoral n. 331 em janeiro de 2000. A nova lei não contemplava a figura de associações populares de subscrição para a participação nas eleições. Somente era permitida a participação no processo eleitoral por meio de partidos políticos.

Em março de 2000, a organização indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Takanka Asla (YATAMA) tentou obter autorização para ser reconhecida como um partido político regional. No entanto, apesar dos vários apelos, o pedido foi negado. Isso fez com que o grupo YATAMA não participasse nas eleições de novembro de 2000.

*Reverón Trujillo vs. Venezuela (2007)*

A senhora Reverón Trujillo foi nomeada juíza criminal de primeira instância em julho de 1999, por meio de uma resolução do Conselho da Magistratura. O Conselho estabeleceu que a nomeação tinha um “estatuto provisório” até “a conclusão dos respectivos exames competitivos”.

Em fevereiro de 2002, a Comissão de Funcionamento e Reestruturação do Judiciário demitiu a Sra Reverón Trujillo de ofício, sob o argumento de ela teria cometido infrações disciplinares ao aceder ao cargo. O Supremo Tribunal anulou a sanção aplicada, no entanto, não ordenou a reintegração da juíza ou o pagamento de salários em atraso.

*Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (2008)*

O Sr. Manuel Cepeda Vargas era um comunicador social e líder do Partido Comunista Colombiano (PCC) e da União Patriótica (UP). Ele foi membro da liderança desses partidos e representante partidário no Congresso durante o período de 1991-1994 e fora eleito senador da República em 1994.

Em agosto de 1994, o carro onde o senador Cepeda Vargas estava foi interceptado, e criminosos dispararam vários tiros, o que deu causa à sua morte. O motivo em razão do qual o Sr. Cepeda Vargas era perseguido se relacionava com sua militância política de oposição e com suas publicações como jornalista. Apesar dos vários recursos que foram apresentados, nem todas as investigações foram feitas ou os responsáveis sancionados.

*Chitay Nech et al. vs. Guatemala (2009)*

Este caso diz respeito ao índio maia Florencio Chitay Nech que, em 1973, se juntou a movimentos camponeses na sua região e envolveu-se no Partido Democrata Cristão (PDC). Em 1977, o PDC apresentou a candidatura do Sr. Chitay Nech para vereador no município San Martín Jilotepeque, e ele foi eleito. Na sequência do desaparecimento do então prefeito do município, o Sr. Chitay Nech assumiu a responsabilidade pela prefeitura.

Desde junho de 1980, o prefeito sofreu várias ameaças e assédios. Em abril de 1981, Chitay Nech deixou sua casa na Cidade da Guatemala, e homens armados saíram de um veículo, atingiram Nech na cabeça e o colocaram em um carro. Desde então, ele está desaparecido. Apesar de ter sido feita uma série de recursos, outras investigações não foram realizadas nem os responsáveis foram punidos.

*López Mendoza vs. Venezuela (2009)*

Os fatos deste caso se referem a Leopoldo López Mendoza eleito em agosto de 2000, para prefeito do município de Chacao e reeleito em outubro de 2004. No final de seu mandato, aspirava ser candidato à prefeitura de Caracas. No entanto, ele não pode apresentar sua candidatura em razão de duas sanções de desqualificação que lhe foram impostas pela Controladoria-Geral no âmbito de dois processos administrativos.

A primeira investigação do senhor López Mendoza se relacionava com um suposto conflito de interesses por ter trabalhado na Petróleos de Venezuela SA antes de ser prefeito, e a

segunda investigação se relacionava às suas atividades como prefeito, especificamente a um alegado desvio de orçamento.

Passa-se agora à análise mais detida dos casos dentro das categorias constantes na tabela II e explicadas na sessão anterior. Como mencionado anteriormente, os casos selecionados são multifacetados – característica que também vale para a categorização da jurisprudência feita no presente estudo. Alguns casos aparecerão em mais de uma categoria, pois envolviam tanto aspectos de exercício da democracia como aspectos procedimentais dos pleitos.

## Art. 23.1 a - Direito de participação na política

No sistema de proteção internacional dos direitos humanos, a participação política é um dos direitos políticos por excelência, e protege o direito e o dever dos cidadãos de participar da vida pública. Hoje, assistimos ao desenvolvimento do direito de participação política, que é uma concepção ampla de democracia representativa e, como tal, repousa sobre a soberania do povo (AIETA, 2006b).

Na ideia de participação política, podem ser incluídas “atividades amplas e diversas que as pessoas realizam individual ou coletivamente, a fim de intervir na designação dos que governam um Estado ou assegurar a condução dos assuntos públicos e influenciar a formação da política estatal através de mecanismos de participação direta” (DALLA VIA, 2011, tradução nossa). Além disso, os cidadãos “têm o direito de participar ativamente da condução dos assuntos públicos por meio de referendos, plebiscitos ou consultas ou por intermédio de representantes livremente escolhidos” (*idem*).

É cediço que a liberdade de expressão é garantia *sine qua non* para o exercício do direito de participação política. Quando se pensa nos direitos políticos, a existência da manifestação de pensamento se faz ainda mais importante nos assuntos de interesse público na medida em que a difusão de ideias e o debate são ferramentas essenciais para que os cidadãos possam formar livremente suas opiniões e escolher seus representantes de acordo com sua consciência. Cabe ressaltar que o Estado tem o dever de resguardar o direito à liberdade de expressão, o que inclui as opiniões contrárias ao governo e as posições contra majoritárias.

Após a Carta Democrática de 2001, chegaram à Corte quatro casos que envolviam a violação do direito de representação política do artigo 23.1 a. São eles: *Carpio Nicolle et al. vs. Guatemala* (2003), *Yatama vs. Nicaragua* (2005), *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia* (2008) e *Chitay Nech et al. vs. Guatemala* (2009).

No caso *Carpio Nicolle et al. vs. Guatemala* (2003), a Corte considerou que a execução extrajudicial do jornalista e político Nicolle se deu por motivação política. Ademais, durante o processo interno houve obstrução das investigações pelos agentes estatais de forma contínua, o que causou a impunidade dos responsáveis pelo crime. A Corte reconheceu que a vítima teve violado seu direito de participação na determinação dos rumos políticos de seu país na medida em que teve publicações censuradas assim como observou que os partidários das opiniões de Nicolle, por terem sido perseguidos e hostilizados, também tiveram seu direito de participação política violado.

No caso *Yatama vs. Nicaragua* (2005), a Corte decidiu que as decisões proferidas pelo Conselho Supremo Eleitoral da Nicarágua incidiram diretamente sobre o exercício do direito

à participação política das pessoas do partido YATAMA. A Corte observou também que não é razoável que a população indígena seja uma das maiores do país e não tenha representação política participante dos assuntos públicos.

No caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia* (2008), a Corte observou que as perseguições e violências contra o senador feriram o seu exercício da atividade pública de representante democraticamente eleito assim como macularam o direito de representação política da comunidade que ele representava. A violação não atinge apenas o senador, mas também os militantes de seu partido, os leitores de sua coluna no semanário *Voz*, os simpatizantes de seu partido e os eleitores de um modo geral.

No caso *Chitay Nech et al. vs. Guatemala* (2009), a Corte considerou que o líder indígena foi deliberadamente impedido de exercer democraticamente sua participação política, ainda que tivesse sido eleito democraticamente. Portanto, por ocasião de seu desaparecimento, o Estado violou o seu dever de respeitar e garantir os direitos de participação política de Chitay Nech, porque, para a Corte, o desaparecimento do líder teria sido “seletivo”. Esse fato teria não somente maculado o direito de participação política do líder, mas também de toda a comunidade que ele representava no exercício de seu cargo público.

Interessante observar que nos quatro casos, além de punir as perseguições / execuções de líderes políticos, a Corte estabelece uma ligação entre o direito de participação política e a liberdade de manifestação de pensamento e a liberdade de expressão.

A Corte também nota que o conceito de participação política representativa e o desenvolvimento desta atividade implicam em uma dualidade dos detentores do direito. A pessoa escolhida para exercer sua função por mandato ou designação o faz em nome próprio e também em nome de uma comunidade. Esta dualidade significa que o direito de representação política é tanto do indivíduo no exercício do mandato ou designação (participação direta) como do público a ser representado. A este respeito, a violação do primeiro direito individual impacta necessariamente na violação do segundo direito coletivo (CORTE, *Chitay Nech et al. vs. Guatemala*, 2009).

Ademais, ao reconhecer o impacto coletivo do direito de representação política, a Corte observa as afetações futuras que perseguições políticas, limitações à liberdade de expressão e restrições à representação das coletividades têm nas comunidades em que ocorrem. Tais efeitos, além de amedrontadores e intimidatórios para os militantes políticos e para os meios de comunicação, atingem também as bases do Estado democrático de Direito e contaminam o exercício dos direitos políticos em todos os setores sociais de uma comunidade (CORTE, *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, 2008).

## Artigo 23.1 b - Direito de eleger e ser eleito

A participação política eficaz implica que os cidadãos tenham não só o direito, mas também a possibilidade real de participar de fato da condução dos assuntos públicos. O exercício efetivo dos direitos políticos constitui um fim em si mesmo e, ao mesmo tempo, um direito fundamental nas sociedades democráticas.

O direito de voto é um dos elementos essenciais para a existência da democracia e uma das maneiras que os cidadãos têm de exercer o direito à participação política. Este direito

implica que os cidadãos podem livremente e em pé de igualdade escolher quem vai representá-los. A participação através do exercício do direito de ser eleito significa que os cidadãos podem candidatar-se de maneira igualitária e podem ocupar cargos públicos sujeitos a eleição se obtiverem o número de votos necessários para isso (CORTE, *Yatama vs. Nicaragua*, 2005).

No caso *Carpio Nicolle et al. vs. Guatemala* (2003) e no caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, (2008), as vítimas de violações dos direitos humanos eram mandatários legalmente eleitos pelo povo para exercer cargos públicos. Nesse sentido, a atividade que exerciam foi obstaculizada pela morte dos políticos.

No caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2009), o candidato López Mendoza foi impedido de candidatar-se em razão de uma decisão advinda de um órgão administrativo, o que diz respeito às limitações possíveis ao processo eleitoral que serão analisadas em sessão posterior. No entanto, para a Corte, tal impedimento de candidatura, apesar de não ter prejudicado o exercício de outros direitos políticos do candidato, violou o seu direito de sufrágio passivo, ou seja, o impediu de concorrer às eleições. A conduta do órgão público que restringiu a participação do candidato no pleito foi declarada ilegal pela Corte e teve como consequência a punição do Estado venezuelano por restringir o direito do político a se candidatar.

Nos casos *Chitay Nech et al. vs. Guatemala* (2009) e *Yatama vs. Nicarágua* (2005), a Corte se utiliza do direito à diversidade e da proteção das minorias como forma de embasar suas decisões. A Corte, sensível à existência de minorias étnicas, sociais e raciais na América Latina, reconheceu que o Estado deve garantir que

membros de comunidades indígenas e étnicas [...] possam participar na tomada de decisões sobre as questões e políticas que afetam ou podem afetar os seus direitos e ao desenvolvimento dessas comunidades para que possam ser integrados em instituições e órgãos do Estado e participar diretamente proporcional à sua população na condução dos assuntos públicos [...] e de acordo com seus valores, usos, costumes e formas de organização (CORTE, *Chitay Nech et al. vs. Guatemala*, 2009, tradução nossa).

Nesse sentido, a Corte reconhece que a diversidade é parte integrante da democracia, e que esta diversidade precisa estar presente em todos os momentos do exercício democrático, inclusive na diversidade das candidaturas.

A Corte, assim como fez no caso do direito à participação política (art. 23.1 a), reconheceu a transcendência do direito de votar e ser votado na sua jurisprudência. No desenvolvimento da participação política representativa, a escolha dos representantes para cargos públicos envolve mais de um direito – o direito daquele que apresenta sua candidatura (direito de ser votado) e o direito daqueles que escolhem seus mandatários (direito de votar). Esta imbricação de direitos faz com que os titulares do art. 23.1 b da Convenção sejam tanto os candidatos como os eleitores. Mais uma vez, a violação de um desses direitos impacta negativamente sobre o outro.

## **Artigo 23.1 c - Direito de acesso a funções públicas**

Como estabelecido no artigo 23 da Convenção de San José, é direito dos cidadãos o acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. O direito a ter acesso a funções pú-

blicas em igualdade promove uma forma direta de participação no desenho, no desenvolvimento e na execução das políticas estatais. A Corte entende que estas condições gerais de igualdade se referem tanto ao acesso a funções públicas por eleição popular como a cargos de nomeação ou designação (*Reverón Trujillo vs. Venezuela*, 2007).

A Corte professa que, na fase atual da evolução do direito internacional, o princípio fundamental da igualdade e da não-discriminação entrou no domínio do *jus cogens*. Portanto, os Estados têm a obrigação de não introduzir em suas leis regulamentos discriminatórios, de eliminar regulamentações discriminatórias para combater as práticas dessa natureza e de estabelecer normas e outras medidas que reconheçam e garantam a igualdade efetiva com relação a todas as pessoas. Será considerada distinção discriminatória aquela que carecer de justificação objetiva e razoável (CORTE, *Yatama vs. Nicarágua*, 2005).

O artigo 24 da Convenção Americana proíbe a discriminação de direito ou de fato, não só em termos dos direitos consagrados na própria Convenção, mas também no que diz respeito a todas as leis aprovadas pelo Estado e a sua implementação. Ou seja, a Convenção Americana não se limita a reiterar o disposto no artigo 1.1 da mesma, relativo à obrigação dos Estados de respeitar e garantir, sem discriminação, os direitos ali reconhecidos, mas consagra um direito que também implica obrigações para com os Estados, qual seja, a de respeitar e garantir o princípio da igualdade e da não discriminação na salvaguarda todos os outros direitos e adotar legislação interna justa e não discriminatória.

Três casos são emblemáticos no que concerne à aplicação do princípio da igualdade ao acesso a cargos públicos. O primeiro deles diz respeito à destituição arbitrária da juíza María Cristina Reverón Trujillo pelo Estado venezuelano e pela falta de recurso judicial efetivo capaz de remediar, de forma integral, a violação de seus direitos (2007).

Para a Corte, é indispensável que todas as esferas e órgãos estatais gerem as condições e mecanismos ótimos para que os direitos políticos possam ser exercidos de forma efetiva, respeitando o princípio de igualdade e de não discriminação. No caso da juíza Trujillo, houve uma diferença no trato de sua reincorporação em comparação com outros juízes venezuelanos. A Corte observa que

a diferença de tratamento entre os juízes permanentes, a quem são garantidos a inamovibilidade plena, e os juízes provisórios, que não têm essa garantia no contexto de permanência que exercem, não obedece a um critério razoável no âmbito da Convenção. Portanto, o Tribunal conclui que a senhora Reverón Trujillo sofreu um tratamento desigual arbitrário em relação ao direito de permanecer, em pé de igualdade, no exercício de funções públicas (2007, tradução nossa).

Nesse sentido, o Estado venezuelano foi condenado por violação ao direito político de acesso a funções públicas.

O segundo e o terceiro casos que dizem respeito à igualdade e à não discriminação no acesso a funções públicas foram as sentenças nos casos *Yatama vs. Nicaragua* (2005) e *Carpio Nicolle et al. vs. Guatemala* (2003). Em ambos os casos foi analisada a discriminação no acesso a cargos eletivos, pilar do conceito de democracia representativa.

O caso *Yatama vs. Nicarágua* (2005) é o que traz maiores contribuições para a jurisprudência internacional dos direitos políticos eleitorais. Os candidatos da comunidade indígena YAMATA não puderam participar das eleições pois não estavam organizados em partidos políticos, como previa a lei eleitoral doméstica da época.

Para a Corte, a norma que previa a obrigatoriedade de associação dos candidatos a um partido político no caso em tela restringiu a participação dos candidatos YAMATA e criou uma discriminação injusta a esta comunidade, uma vez que os partidos políticos seriam “uma forma de organização alheia a seus costumes e tradições” (CORTE, 2005, tradução nossa). Tal regra constituiu uma restrição indevida ao exercício dos direitos políticos, pois mostra-se desnecessária, tendo em conta as circunstâncias do caso.

A Corte sinalou ainda que

o Estado deve adotar todas as medidas necessárias para assegurar que os membros das comunidades indígenas e étnicas da Costa Atlântica da Nicarágua possam participar, em pé de igualdade, da tomada de decisão sobre as questões e políticas que afetem ou possam afetar seus direitos e o desenvolvimento dessas comunidades, para que possam ser integrados em instituições e órgãos do Estado e participar diretamente, de forma proporcional à sua população, na condução dos assuntos públicos e fazê-lo a partir de suas próprias instituições, de acordo com seus valores, hábitos, costumes e formas de organização, desde que sejam compatíveis com os direitos humanos consagrados na Convenção (2007, tradução nossa).

A norma considerada discriminatória pela Corte violou o direito de igualdade tanto dos possíveis candidatos como daqueles que colocaram sua confiança nas escolhas feitas diretamente em assembleias, de acordo com os costumes dessas comunidades indígenas.

O reconhecimento das diversas possibilidades de organização política por parte da Corte se coaduna com a diversidade racial, étnica, econômica e social existente na região latino americana, ou seja, as circunstâncias domésticas de um país não são necessariamente comparáveis com as circunstâncias de outras sociedades. Como consequência desse reconhecimento, temos a ampliação das formas de representação e participação política, e, por conseguinte, do exercício da democracia latino americana.

## **Art. 23.2 – Limitações ao processo eleitoral**

O artigo 23.1 da Convenção estabelece que todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: i) participação na condução dos assuntos públicos, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos; ii) de votar e ser eleito em eleições periódicas, honestas, por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão dos eleitores, e iii) o acesso ao serviço público do seu país. O artigo 23.2 da Convenção estabelece as causas que permitem que os Estados restrinjam os direitos reconhecidos no artigo anterior, e, se for caso, os requisitos que devem ser cumpridos para tal restrição.

Art. 23.2: A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

A previsão e requisitos aplicáveis para o exercício de direitos políticos não são, *per se*, uma restrição injustificada dos direitos políticos. Esses direitos não são absolutos e podem estar sujeitos a limitações. A Corte, no caso *Yatama vs. Nicarágua* (2005), decidiu que as limitações ao processo eleitoral devem observar os princípios da legalidade, da finalidade e da necessidade em uma sociedade democrática para serem aceitos pela Convenção:

a) Legalidade da medida restritiva

O primeiro passo para avaliar se uma restrição a um direito estabelecido na Convenção Americana é permitida à luz do tratado é examinar se a medida restritiva está em conformidade com a exigência de legalidade. Isto significa que as condições gerais e as circunstâncias que justificam uma restrição ao exercício de um direito político específico devem ser claramente definidas por lei. A regra é a de que a restrição deve ser uma lei em sentido formal e material.

b) Finalidade da medida restritiva

O segundo limite de quaisquer restrições se relaciona com a finalidade da medida, isto é, qual a causa invocada pela norma para justificar uma restrição diferente daquelas permitidas pelo art. 23.2 da Convenção Americana.

Ao contrário de outros direitos previstos na própria Convenção, o artigo 23 não prevê expressamente motivos legítimos ou fins permitidos para a limitação de direitos políticos. Com efeito, o referido artigo estabelece apenas certos aspectos ou razões (capacidade civil ou mental, idade, etc.) com base no quais os direitos políticos podem ser regulados em relação aos titulares, mas não determina explicitamente os efeitos nem necessariamente as restrições específicas que serão impostas no sistema eleitoral.

Para a Corte, no entanto, o legislador doméstico deve buscar sempre atingir objetivos presentes do artigo 23.1 da Convenção, ou seja, o direito de participação política, os direitos de votar e ser votado e o direito de acesso a funções públicas de maneira igualitária e sem discriminações. Por isso, a finalidade da medida restritiva não pode contrariar nenhum desses direitos.

c) Necessidade da medida restritiva

No sistema americano, há um terceiro requisito que deve ser cumprido para considerar a restrição de um direito político compatível com a Convenção Americana: a necessidade social dessa restrição em uma comunidade democrática. Esta exigência de necessidade foi incorporada como uma diretriz para interpretação de diversos direitos previstos na Convenção e como uma exigência que qualifica todas as restrições sobre os direitos humanos da Convenção, incluindo os direitos políticos, de acordo com a Corte.

A Corte acredita que

a restrição deve ser estabelecida por uma lei, não ser discriminatória, com base em critérios razoáveis, servir a um propósito útil e oportuno que faz com que seja necessária para satisfazer um interesse público convincente e ser proporcional a esse objetivo (*Yatama vs. Nicarágua*, 2005, tradução nossa).

Quando existem várias opções para atingir o “interesse público” deve ser escolhida a que é menos restritiva ao direito protegido e mais proporcional ao objetivo prosseguido. Os Estados podem estabelecer normas mínimas para regular a participação política, contanto que elas sejam razoáveis de acordo com os princípios da democracia representativa. Tais normas devem garantir, nomeadamente, a realização de eleições regulares, livres, justas e baseadas no sufrágio universal, igual e secreto como expressão da vontade dos eleitores, as quais devem refletir a soberania do povo.

Os casos *Yatama vs. Nicarágua* (2005) e *López Mendoza vs. Venezuela* (2009), além de figurarem na categoria de violações do direito de participação política, também despontam como casos em que a Corte tratou das regras do processo eleitoral em si, sobre os procedimentos e as leis eleitorais domésticas principalmente no que diz respeito às limitações ao exercício dos direitos políticos.

No caso *Yatama vs. Nicarágua* (2005), como foi visto anteriormente, a comunidade indígena YAMATA não pode participar das eleições pois seus candidatos não estavam organizados em partidos políticos, exigência da legislação doméstica para a candidatura. A Corte considerou que lei eleitoral que só permitia a participação nas eleições por meio de partidos políticos era contrária à Convenção Americana, pois esta forma de organização política não é característica das comunidades indígenas da Costa Atlântica da Nicarágua.

Ademais, não há nenhuma disposição na Convenção Americana que preveja que os cidadãos só possam exercer o direito de se candidatar a cargos eletivos por meio de um partido político. A Corte considerou que a participação nos assuntos públicos por meio de qualquer tipo de organização com fins políticos é essencial para assegurar a expressão política legítima e necessária, principalmente quando se trata de grupos de cidadãos que estão, por diversas razões, marginalizados ou excluídos.

Portanto, a restrição de registros de candidaturas vinculados a partidos políticos imposta aos candidatos YAMATA constitui uma violação de seus direitos políticos por estabelecer como requisito ao exercício do direito uma forma de organização alheia a seus costumes e tradições.

No caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2009), foi analisada a desqualificação da candidatura do senhor López Mendoza em razão de sanções impostas por decisão de um órgão administrativo, o que teria impedido o registro de sua candidatura a cargos eletivos.

Para a Corte, o artigo 23.2 da Convenção é claro ao estabelecer as causas que permitem restringir os direitos reconhecidos no artigo 23.1, dentre elas a “condenação, por juiz competente, em processo penal”. No caso em análise, esses requisitos não foram cumpridos, uma vez que sanções advindas de órgãos administrativos não constituem punições decorrentes de processo penal. Portanto, a Corte determinou que os seus efeitos da sanção não são compatíveis com a Convenção Americana e violam os direitos políticos.

Em ambos os casos analisados nesta última categoria de limitações ao processo eleitoral, é perceptível a interferência da Corte em temáticas que não regulam somente o exercício dos direitos políticos, mas também as regras que se aplicam aos pleitos, ou seja, ao processo eleitoral. Nesse sentido, pode-se dizer que a Corte se coaduna com os dispositivos da Carta Democrática de 2001 que estabelece a responsabilidade pela organização e garantia de processos eleitorais justos e livres (OEA, 2012). Nesse sentido, a Corte passa a analisar também a qualidade dos processos eleitorais no que diz respeito às regras aplicáveis aos pleitos e às limitações impostas às candidaturas.

## 6. Conclusão e perspectivas para o futuro

O advento da Carta Democrática de 2001 ampliou a discussão sobre direitos políticos no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos. É notável que apenas após a Carta de 2001, a Corte puniu Estados demandados com base no artigo 23 da Convenção Interamericana. Isso ocorre devido a uma modificação na atuação da OEA como um todo no que concerne aos processos eleitorais na região. O fortalecimento das missões de observação eleitoral que passaram a não apenas acompanhar as eleições, mas a também avaliar a qualidade das mesmas contribuiu para tornar os órgãos interamericanos disponíveis para o recebimento de denúncias na temática dos direitos políticos.

Ainda que desde 1990 até hoje somente tenha havido dois golpes de Estado na região latino-americana e a prática das eleições livres seja generalizada, ainda é visível alguma fragilidade institucional de certos países da região. Eleições periódicas nos países de nosso hemisfério não garantem a segurança dos processos eleitorais, os quais apresentam fraquezas institucionais e até mesmo são expostos a tentativas de derrubada da ordem constitucional estabelecida.

Além disso, perseguições aos militantes da oposição e anti-governistas e a crescente intolerância política entre grupos rivais são práticas que ainda são mantidas, como herança de períodos autoritários. Essa situação está relacionada com o novo período democrático por que passam os países da América Latina repleto de avanços e retrocessos. Felizmente, a OEA e a grande maioria dos seus Estados membros atuais são consistentes em sua rejeição coletiva desses esforços antidemocráticos, invocando instrumentos como a Resolução n. 1080 e a Carta Democrática Interamericana.

No entanto, os desafios da região não se limitam a garantir eleições livres e pluralistas. A baixa legitimidade dos partidos políticos, notadamente entre as populações mais jovens, a corrupção generalizada e crescente desconfiança dos sistemas políticos, uma vez que não correspondem a anseios populares, enfatizam a injustiça e a discriminação em relação às pessoas mais vulneráveis e não garantem o acesso efetivo aos seus direitos. Esses fatores coincidem com a crescente sensação de não representatividade dos cidadãos com relação às instituições e reforçam a tendência à alienação e à desesperança.

Pobreza, exclusão e lacunas sociais, econômicas, étnicas e de gênero contribuem para essa incerteza jurídica e, portanto, para a instabilidade política. Esta situação, que é agravada pela falta de acesso político efetivo pelos vários grupos tais como mulheres, povos indígenas, afrodescendentes e outras minorias, não só ajuda a perpetuar as ineficiências como também provoca a exclusão dos cidadãos da administração do Estado e da sua participação ativa como agentes políticos, e como cidadãos demandantes de direitos.

A Corte, principalmente em sua jurisprudência relativa ao processo eleitoral, está atenta a esta crise profunda dos partidos políticos, do Poder Legislativo, e do poder público em geral na região. Por isso, tenta implementar um debate sobre a participação e a representação política. A este respeito, uma grande contribuição da Corte é o entendimento de que os Estados devem avaliar os seus sistemas eleitorais de acordo com suas circunstâncias históricas e políticas – o que pode incluir a criação de mecanismos como a permissão de participação de candidatos independentes nos pleitos e de candidatos organizados em grupos que não sejam partidos políticos, a criação de cotas para as minorias, entre muitos outros.

Em um momento chave para a consolidação da democracia nas Américas, garantir direitos políticos e igual participação de todos é fundamental para o futuro do sistema inte-

americano. A Corte tem um papel fundamental neste cenário. Além de ser o nervo central do recebimento e investigação de violações dos direitos humanos, a Corte tem mandato para monitorar o cumprimento dos compromissos por parte dos Estados e para conscientizá-los sobre as práticas aceitáveis e democráticas. Juntamente com os defensores dos direitos humanos da sociedade civil, a Corte tem a capacidade de ser pioneira no enfrentamento dos novos desafios relacionados aos direitos políticos na América Latina.

## Bibliografia

### Fontes Primárias

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Democracia e os Direitos Humanos na Venezuela**, 2009. Disponível em <http://cidh.oas.org/annualrep/2002port/cap.4d.htm>

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Jurisprudência**. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/index.php/en/jurisprudencia>

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2013**, 2014. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2013/portugues.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**, 1966. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm)

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Site Institucional da OEA**. Disponível em <http://www.oas.org/pt/>

\_\_\_\_\_. **Carta Democrática Interamericana**, 11 de setembro de 2001. Disponível em [http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm)

\_\_\_\_\_. **Carta Democrática Interamericana - Documentos e Interpretações**, 2003. Disponível em [http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica\\_spa.pdf](http://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf)

\_\_\_\_\_. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**, 1969. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)

\_\_\_\_\_. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**, 1948. Disponível em [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm)

\_\_\_\_\_. **OEA: 50 años observando elecciones en las Américas**, 2012. Disponível em [http://www.oas.org/es/sap/deco/docs/MOE50y\\_s.pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/docs/MOE50y_s.pdf)

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Cartagena de Índias**, 1985. Disponível em [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-50\\_Protocolo\\_de\\_Cartagena\\_de\\_Indias.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-50_Protocolo_de_Cartagena_de_Indias.htm)

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos de Washington**, 1992. Disponível em [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-56\\_Protocolo\\_de\\_Washington.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm)

\_\_\_\_\_. **Resolução n.1080 da Assembleia Geral – Democracia Representativa**, 1991. Disponível em [http://www.oas.org/XXXIIGA/portugues/documentos/democracia\\_repres.pdf](http://www.oas.org/XXXIIGA/portugues/documentos/democracia_repres.pdf)

### **Jurisprudência da Corte Interamericana**

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Carpio Nicolle et al. Vs. Guatemala (2003)**. Disponível em [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=243&lang=en](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=243&lang=en)

\_\_\_\_\_. **Chitay Nech et al. vs. Guatemala (2009)**. Disponível em [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=362&lang=en](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=362&lang=en)

\_\_\_\_\_. **López Mendoza vs. Venezuela (2009)**. Disponível em [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=354&lang=en](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=354&lang=en)

\_\_\_\_\_. **Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (2008)**. Disponível em [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=334&lang=en](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=334&lang=en)

\_\_\_\_\_. **Parecer consultivo OC-13/93 -"Certas atribuições da Comissão Interamericana de Direitos Humanos"**. Solicitado pela Argentina e o Uruguai, 1993. Disponível em [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica\\_opinion.cfm?nId\\_Ficha=23&lang=en](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica_opinion.cfm?nId_Ficha=23&lang=en)

\_\_\_\_\_. **Reverón Trujillo vs. Venezuela (2007)**. Disponível em [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=273&lang=en](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=273&lang=en)

\_\_\_\_\_. **Yatama vs. Nicaragua (2005)**. Disponível em [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=268&lang=en](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=268&lang=en)

### **Fontes Secundárias**

AIETA, Vânia Siciliano. **Democracia - Tomo II**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Mandato eletivo – Tomo III**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006b.

ARRIGHI, Jean Michel. **OEA: Organização dos Estados Americanos**. Barueri: Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. Introdução ao Sistema Interamericano (aula). **Anais do XLII Curso de Direito Internacional**, Rio de Janeiro, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito** (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil), *Revista de Direito Administrativo* n°. 240, 2005.

\_\_\_\_\_. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo y Democracia**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1989.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **A nova dimensão do Direito Internacional Público**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2003.

\_\_\_\_\_. **O Direito Internacional em um mundo de transformação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

\_\_\_\_\_. O papel dos tribunais internacionais na evolução do Direito Internacional contemporâneo. In: OEA (Org.), **XLI Curso de Derecho Internacional**. Rio de Janeiro: Departamento de Derecho Internacional de la OEA, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003. (Parte IV, título 2, capítulo I, E).

CASTRO, Edson de Resende. **Teoria e Prática do Direito Eleitoral**, 4ª ed. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2008.

DALLA VIA, Alberto Ricardo. Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. **Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**. Cuarta Época, v.1, n. 8, 2011, p.15-79. Disponível em [http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/08%20juel\\_4a\\_e\\_n8\\_1\\_0.pdf](http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/08%20juel_4a_e_n8_1_0.pdf)

DA COSTA, Adriano Soares. **Instituições de Direito Eleitoral**, 7ª ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**, tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Editora, 2003.

HURRELL, Andrew. The theory and practice of global governance: the worst of all possible worlds. **International Studies Review**, n.13, 2011, p.144-154.

\_\_\_\_\_; ENGSTROM, Par. Why the Human Rights Regime in the Americas Matters. In: SERRANO, M.; POPOVSKI, V. (Eds.) **Human Rights Regimes in the Americas**. Tokyo: United Nations University Press, 2010.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS. **Revista IIDH**, San José, vol. 61, jan/jun. 2015. Disponível em [www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr)

JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

PICADO, Sonia. Derechos Políticos como Derechos Humanos. *In Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**, 8ª ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2008.

SANTOS, Norma Breda dos. Cinquenta anos de OEA: o que comemorar? **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v.41, n.2, p.159-164, dez. 1998. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73291998000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200009&lng=en&nrm=iso)

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.(Parte III, capítulos II e III).

SARLET, Ingo W; ALMAGRO CASTRO, David. Los Derechos Políticos en España y Brasil: una aproximación en perspectiva comparada. **Estudios constitucionales**, Santiago, v. 11, n.1, p.381-424, 2013. Disponível em [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002013000100010&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002013000100010&lng=es&nrm=iso)

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 213-231.

VILLA, Rafael. A questão democrática na agenda da OEA no pós-Guerra Fria. **Revista Sociologia e Política**, n. 20, 2003, p. 55-68.

**Recebido em:** 19/02/2016

**Aceito em:** 29/03/2016

**Como citar**

BACK, Charlott. **Os direitos políticos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos após a Carta Democrática de 2001.** Ballot. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 2 Número 1 Janeiro/Abril 2016. pp. 158-184. Disponível em: [<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>]



A Revista Ballot está licenciada sob uma licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial - Compartilha Igual 3.0 Não Adaptada.