

| CORTES INTERNACIONAIS E SUAS DECISÕES COMENTADAS

O Caso Alvarado Espinoza e os parâmetros para atuação das Forças Armadas na segurança pública

Raquel da Cruz Lima

Resumo: Ao longo de 40 anos de existência, a Corte Interamericana de Direitos Humanos tem buscado estabelecer parâmetros interpretativos relacionados a padrões estruturais de violações de direitos humanos. O caso Alvarado Espinoza vs. México, sentenciado em 2018, revela que desaparecimentos forçados e violações de direitos cometidas pelas Forças Armadas são assuntos que continuam na pauta da Corte Interamericana. No entanto, com a consolidação institucional de regimes democráticos na América Latina, esses temas foram ressignificados e agora aparecem em debates como políticas de segurança pública. Neste caso, a Corte afirmou que políticas de segurança pública não podem denegar os direitos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e que a atuação das Forças Armadas só pode ocorrer de forma extraordinária e subordinada a autoridades civis.

Palavras-chave: Corte interamericana. Segurança pública. Forças armadas. Uso da força. Polícia.

1 Introdução

A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem atuado nos últimos 40 anos de forma vigorosa na interpretação de tratados internacionais de direitos humanos, geralmente buscando ultrapassar as particularidades de cada caso concreto para ditar parâmetros normativos que se apliquem aos diversos países da América Latina e promovam alterações nas condições de respeito aos direitos humanos. Ao longo desse período, os temas enfrentados pela Corte têm sofrido modificações relacionadas aos diferentes contextos históricos vivenciados e à diversificação dos atores que acessam o Sistema Interamericano exigindo responsabilização por violências sofridas. Logo nos primeiros anos da sua jurisprudência contenciosa, a Corte IDH analisou graves violações a direitos humanos ocorridas durante regimes autoritários ou conflitos armados e que, tendo ficado impunes, levaram a Corte a ser vista como um último recurso de justiça. À medida que tiveram início processos de tratamento do passado autoritário, a Corte foi estabelecendo diretrizes para a consolidação de regimes democráticos na América Latina, abordando temas como liberdade de expressão, habeas corpus e restrição da competência da justiça militar.⁽¹⁾ A Corte também foi enfrentando questões relacionadas a discriminações históricas sofridas por determinados grupos, como a falta de acesso à justiça para mulheres⁽²⁾ e o direito à propriedade coletiva de povos indígenas.⁽³⁾

Ainda que o debate sobre transição democrática seja recorrente na jurisprudência da Corte IDH,⁽⁴⁾ ela cada vez mais lida com novas temáticas e oferece novos enquadramentos para apreciar violações de direitos humanos, que envolvem a percepção de que os Estados sobre os quais a Corte possui jurisdição não sofrem mais da mesma instabilidade institucional, mas que subsistem fragilidades democráticas.⁽⁵⁾ Dentro dessa perspectiva que reconhece as transformações na jurisprudência interamericana que o caso Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México⁽⁶⁾ foi escolhido para análise. Sentenciado em 28 de novembro de 2018, esse caso reiterou parâmetros históricos da jurisprudência da Corte Interamericana sobre desaparecimentos forçados e dever

| CORTES INTERNACIONAIS E SUAS DECISÕES COMENTADAS

O Caso Alvarado Espinoza e os parâmetros para atuação das Forças Armadas na segurança pública
Raquel da Cruz Lima 2225

| JURISPRUDÊNCIA

Supremo Tribunal Federal 2228
Superior Tribunal de Justiça 2229

Abstract: Over 40 years of existence, the Inter-American Court of Human Rights has aimed to establish juridical standards related to structural patterns of human rights violations. The case of Alvarado Espinoza v. Mexico, sentenced in 2018, reveals that enforced disappearances and violations of human rights by the Armed Forces are still on the agenda of the Inter-American Court. However, with the institutional consolidation of democratic regimes in Latin America, these themes have been reinterpreted and now appear in the context of public security policies. In Alvarado case, the Court stated that public security policies cannot deny the rights enshrined in the American Convention on Human Rights and that the participation of the Armed Forces in public security can only occur exceptionally and subordinated to civil authorities.

Keywords: Inter-American Court. Public security. Armed forces. Use of force. Police.

de investigar, processar e sancionar responsáveis por violações, ao mesmo tempo em que atualizou o debate sobre Forças Armadas e direitos humanos ao discutir política de segurança pública. Trata-se de um caso importante também em sentido procedimental, pois pela primeira vez a Corte se pronunciou em um caso contencioso sobre as medidas provisórias outorgadas,⁽⁷⁾ entendendo que elas deveriam ser deixadas sem efeito uma vez que passaram a integrar as obrigações do Estado em matéria de reparações pelo caso contencioso.⁽⁸⁾

Dado o interesse desta coluna em dialogar com os atores do sistema de justiça para que repensem suas práticas e vislumbrem contribuições inovadoras do direito internacional dos direitos humanos na ordem jurídica interna, a discussão sobre o caso Alvarado Espinoza irá se concentrar na temática da militarização da segurança pública. Isso por dois motivos: primeiramente por se tratar, na visão da própria Corte, da principal dimensão em que o caso trouxe um avanço jurisprudencial⁽⁹⁾ e, em segundo lugar, porque se trata de um tema cada vez mais sensível no Brasil, dado o incremento da lógica belicista nas nossas políticas de segurança, recentemente denunciadas à Comissão Interamericana pela Coalizão Negra por Direitos, no 172º período de sessões, em 9 de maio de 2019 na Jamaica.⁽¹⁰⁾

2 Marco fático do caso Alvarado Espinoza

O caso Alvarado Espinoza abordou o problema sistemático de desaparecimentos forçados no México, no contexto de um processo de militarização da segurança também conhecido como estratégia de guerra às drogas, iniciado em 2006, sob a administração do presidente Felipe Calderón Hinojosa. Trata-se, portanto, de um caso que tem como pano de fundo a relação entre política de drogas e o direito internacional dos direitos humanos.

Um dos principais vetores da política mexicana de guerra contra o narcotráfico foram as operações conjuntas que mobilizavam membros das policiais federais, estaduais e municipais, além das Forças Armadas, e que, em 2012, abrangeram 16 estados do território mexicano.⁽¹¹⁾ A atuação dos militares incluía atividades próprias das autoridades civis e envolvia a realização de fiscalizações

rodoviárias, detenções, manutenção de postos de controle e registro de residências, indivíduos e carros, em muitas ocasiões sem ordem judicial emitida por uma autoridade civil competente.⁽¹²⁾ A presença de militares em postos que deveriam ser ocupados por civis se manifestou na própria administração pública, com a ocupação de cargos nas secretarias estaduais de segurança. Essa política seguiu sem alterações substanciais até o momento de julgamento do caso pela Corte IDH, mesmo com as mudanças na presidência do país.⁽¹³⁾

O início e a difusão dessas operações geraram um grande número de denúncias de violações de direitos humanos atribuídas às Forças Armadas, despertando preocupações de órgãos como o Comitê de Direitos Humanos da ONU, do Relator Especial para Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias da ONU e do Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários da ONU.⁽¹⁴⁾ Para o Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos, o já existente e generalizado padrão de impunidade dos responsáveis por violações de direitos e falta de acesso à justiça para as vítimas de violência foi agravado por essa política de segurança.⁽¹⁵⁾

Dentro desse contexto, a situação concreta analisada pela Corte IDH foi o desaparecimento forçado de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado e Rocío Irene Alvarado Reyes, na comunidade Benito Juárez, no município de Buenaventura, no estado de Chihuahua, na região norte do país, onde está a fronteira com os estados norte-americanos do Novo México e do Texas. Importante mencionar que, por ser uma região de fronteira e estar próxima de uma grande rodovia, a comunidade de Benito Juárez era vista como uma das principais rotas de contrabando e de tráfico de drogas, armas, além de via de acesso para os migrantes que acessam os Estados Unidos a partir do México com situação documental irregular. Essas condições faziam com que fosse um local de intensa disputa entre grupos rivais envolvidos com o narcotráfico e de altos índices de violência, motivando uma grande quantidade de operações militares.⁽¹⁶⁾ Entre 2008 e 2011, a Comissão Estatal de Direitos Humanos de Chihuahua registrou centenas de denúncias de violações de direitos, como tortura, detenções arbitrárias, execuções extrajudiciais e desaparecimentos.⁽¹⁷⁾

José Ángel e Nitza Paola eram primos e no dia 29 de dezembro de 2009 estavam à noite dentro de um carro estacionado na frente da casa de outro familiar quando foram abordados, agredidos e levados por pelo menos 9 pessoas com uniformes militares, que os colocaram em uma caminhonete com destino desconhecido.⁽¹⁸⁾ Cerca de uma hora depois, Rocío Irene Alvarado Reyes descansava com sua mãe, duas irmãs de 13 e 11 anos, e a filha de 2 anos, quando pessoas com uniformes semelhantes aos militares ordenaram que abrissem a porta de casa.⁽¹⁹⁾ Pelo menos 8 pessoas entraram na residência, começaram a revistar e a destruir objetos e, em seguida, ordenaram a detenção de Rocío. Ela foi levada do domicílio para destino desconhecido.⁽²⁰⁾

Depois desses fatos não houve mais notícias sobre o paradeiro das três pessoas. Seus familiares iniciaram por iniciativa própria um processo de busca por esclarecimentos e pela verdade, empreendendo investigações e apresentando denúncias sobre o ocorrido a diferentes órgãos.⁽²¹⁾ Não só essas denúncias foram incapazes de localizar os desaparecidos, mas foram feitas acusações que buscavam responsabilizar as próprias vítimas, sugerindo que elas tinham envolvimento em atividades criminosas.⁽²²⁾ Além disso, os familiares das vítimas desaparecidas sofreram perseguições e ameaças, as quais as obrigaram a se mudar da cidade.⁽²³⁾ Essa situação de ameaças foi tão grave que foi incluída nas medidas provisórias relativas ao caso adotadas pela Corte a partir de 2012.⁽²⁴⁾

Mesmo tendo havido ao menos treze procedimentos de investigação, sete procedimentos judiciais e dois procedimentos administrativos, até a data do julgamento pela Corte IDH não se sabia do paradeiro das vítimas e nenhum possível responsável pelos desaparecimentos tinha sido identificado ou, tampouco, responsabilizado.

3 As Forças Armadas na segurança pública

A Corte Interamericana analisou a participação das Forças Armadas na segurança pública com base nos artigos 1.1 e 2 da CADH, além do artigo 32.2,⁽²⁵⁾ reconhecendo que os Estados devem manter a segurança e a ordem pública para todos e que, de fato, o crime organizado impede a vigência dos direitos humanos e ameaça a estabilidade e a governabilidade democrática.⁽²⁶⁾ No entanto, para enfrentar esse problema, é preciso adotar medidas que promovam tanto a segurança pública como os direitos humanos, não sendo admissível que em nome de situações excepcionais os direitos previstos na Convenção Americana sejam denegados ou desnaturalizados.⁽²⁷⁾

A Corte reiterou sua jurisprudência no sentido de que, embora se admita que os Estados Partes na Convenção utilizem as Forças Armadas para desempenhar tarefas alheias às propriamente relacionadas com conflitos armados, essa utilização deve se limitar ao máximo e responder a critérios de estrita excepcionalidade, dado que o treinamento que as forças militares recebem é destinado a derrotar o inimigo e não a proteger civis.⁽²⁸⁾ Além da excepcionalidade, a Corte afirmou que o emprego das Forças Armadas deve respeito à estrita proporcionalidade e a devida diligência na garantia dos direitos previstos na CADH.

A crítica à lógica bélica na condução da política de segurança política foi aprofundada nesse caso por conta do papel das Forças Armadas, mas já havia aparecido no caso dos Irmãos Landaeta Mejías contra a Venezuela, em que se discutiu o contexto no qual ocorreu o assassinato de dois irmãos jovens – um deles com menos de 18 anos – pela polícia;⁽²⁹⁾ e foi retomado em outro caso mexicano, sentenciado no mesmo dia do caso Alvarado Espinoza, que abordou tortura e violência sexual na repressão a protestos sociais.⁽³⁰⁾ Em relação à proporcionalidade, esse é um critério reiterado pela Corte IDH quando trata de uso legítimo da força pelo Estado; e ele pressupõe que exista um perigo direto, em relação ao qual se deve avaliar a intensidade e o perigo da ameaça, a forma de proceder do indivíduo, as condições do entorno e os meios de que o policial dispõe para abordar a situação.⁽³¹⁾ Além disso, em todas as circunstâncias, deve-se reduzir ao mínimo os danos e lesões que podem ser causadas a qualquer pessoa, e empregar a força no nível mais baixo possível para alcançar o fim buscado.

Como é comum na jurisprudência interamericana,⁽³²⁾ também no caso Alvarado Espinoza a Corte recorreu a pronunciamentos de organismos e procedimentos especiais do sistema universal, como o Comitê de Direitos Humanos, o Comitê contra a Tortura, o Alto Comissariado para Direitos Humanos e os Relatores Especiais sobre Tortura e sobre Execuções Extrajudiciais. Nesse sentido, ela observou que a participação das Forças Armadas na função de polícia pode ofender princípios do Estado de Direito, como a separação de poderes, a subordinação a autoridades civis e a autonomia e independência dos tribunais.⁽³³⁾

Assim, a Corte reafirmou que, como regra geral, a manutenção da ordem pública interna e a segurança devem estar primariamente reservadas aos corpos policiais civis. Quando, excepcionalmente, as Forças Armadas desempenharem tarefas de segurança, essa atuação deve ser: (i) extraordinária, de maneira que toda intervenção seja excepcional, justificada e temporalmente limitada ao estritamente necessário às circunstâncias do caso; (ii) subordinada e complementar às tarefas das corporações civis, sem que seus trabalhos possam se estender aos poderes próprios das instituições do sistema de justiça e da polícia judicial; (iii) regulamentada mediante mecanismos legais e protocolos sobre o uso da força, de acordo com os princípios de excepcionalidade, proporcionalidade e absoluta necessidade, e de acordo com a respectiva capacitação na matéria; (iv) fiscalizada por órgãos civis competentes, independentes e tecnicamente capazes.⁽³⁴⁾

Outro aspecto importante é que, ocorrendo violações de direitos humanos possivelmente vinculadas à atuação das Forças Armadas na segurança pública, devem existir recursos para denunciá-las

perante a jurisdição comum; devem ser efetivamente investigadas e, se for o caso, os indivíduos responsáveis devem ser sancionados.

A Corte IDH constatou que, na operação do caso, não havia nenhum tipo de previsão sobre a excepcionalidade e a temporalidade da atuação militar, mecanismos para proteger os direitos previstos na CADH ou mesmo mecanismos independentes de fiscalização, o que concorre para fundamentar a responsabilidade do México por violação dos artigos 3, 4.1, 5.1, 5.2 e 7.

4 Conclusão

Na sentença do caso Alvarado Espinoza, a Corte manifestou a sua dificuldade em abordar os fatores responsáveis pela violência, por se tratar de um fenômeno extremamente complexo e multifatorial.⁽³⁵⁾ No entanto, nos fatos provados do caso, é bastante evidente que existe uma determinada política de drogas que fundamenta o uso massivo das Forças Armadas em operações de segurança, mas que a Corte IDH não consegue encarar de frente e tecer considerações sobre sua compatibilidade com a CADH. Trata-se de uma questão que fica pendente de a Corte IDH enfrentar, caso – como Abramovich discute – sua intenção seja a de efetivamente se dirigir às causas estruturais das violações de direitos humanos que são submetidas à sua apreciação.

De todo modo, existem algumas diretrizes bastante importantes nesse caso – e que devem ser consideradas no contexto brasileiro diante de iniciativas legais como o Pacote Anticrime, que apontam no sentido de tentar ampliar a legitimidade do uso da força letal. Elas são a excepcionalidade do emprego das Forças Armadas, o dever de conciliar política de segurança pública com respeito aos direitos humanos, a obrigação de existir fiscalização independente das operações policiais e militares e a subordinação da atuação das Forças Armadas a autoridades civis. Deve ser igualmente destacado o dever que deriva do artigo 2 da Convenção Americana, de existirem protocolos e mecanismos legais que regulem o uso da força quando houver emprego do Exército na segurança pública. Esse dever tem sido reiterado pela Corte Interamericana sempre que tem oportunidade de julgar casos de uso da força por agentes estatais;⁽³⁶⁾ e pode ser um caminho importante de disputa jurídica quando se fala de operações policiais em favelas e territórios socialmente vulneráveis no Brasil. É o que sugerem os dados produzidos pela organização Redes da Maré, que mostram que a Ação Civil Pública movida pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e que conseguiu fixar um protocolo para as operações policiais no Complexo da Maré teve como resultado a redução dos indicadores de violência nessa favela.⁽³⁷⁾ Nesse caso, a importância de estabelecer um protocolo está não na mera regulamentação formal, mas sobretudo na criação de um instrumento de controle social sobre a política de segurança pública, baseado na garantia de direitos individuais e coletivos dos moradores dos territórios nos quais ocorrem as operações.

Atentar para as estratégias jurídicas que permitem restringir a letalidade policial é, no caso brasileiro, dar efetividade às obrigações impostas pela sentença do caso Favela Nova Brasília, no qual o Brasil foi responsabilizado pela falha em investigar, julgar e sancionar as pessoas envolvidas nas execuções extrajudiciais e na violência sexual cometidas em incursões da Polícia Civil no Complexo do Alemão nos anos 1990. Entre as medidas de reparação, a Corte determinou que o estado do Rio de Janeiro deve adotar metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial,⁽³⁸⁾ de modo que qualquer política de segurança que tenha o caráter de expandir o uso da força letal está em claro desrespeito aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Notas

- (1) ABRAMOVICH, Víctor. From massive violations to structural patterns: new approaches and classic tensions in the inter-american human rights system. *Sur – International Journal on Human Rights*, v. 6, n. 11, p. 7-37, 2009.
- (2) Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

- (3) Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.
- (4) Com efeito, o caso mais recente pelo qual o Brasil foi responsabilizado pela Corte IDH tratou da impunidade em que permanece a detenção arbitrária, tortura e morte do jornalista Vladimir Herzog ocorrida durante o regime militar. Sentenciado em março de 2018, esse caso foi mais um a tratar de justiça de transição e foi abordado nesta coluna no número 322. Cf. ALMEIDA, Pedro de Paula Lopes. O caso Herzog: breves considerações sobre acesso à justiça, interdição da tortura e o primado do direito sobre a força. *Boletim de Jurisprudência do IBCCRIM*, São Paulo, n. 322, set. 2019.
- (5) ABRAMOVICH, op. cit., p. 16.
- (6) Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, par. 289-290.
- (7) Corte IDH. *Asunto Alvarado Reyes y otros respecto de México*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de abril de 2011.
- (8) Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. 2018, par. 289-290.
- (9) Corte IDH. *Relatório anual 2018*. Corte IDH: Costa Rica, 2019. p. 118.
- (10) Audiência pública Brasil: *Sistema penal y afrodescendientes*. Disponível em: <<http://bit.ly/2Mmgxh5>>.
- (11) Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. 2018, par. 54.
- (12) *Idem*, par. 56.
- (13) *Idem*, par. 55.
- (14) *Idem*, par. 59.
- (15) *Idem*, par. 66.
- (16) Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. 2018, par. 70-71.
- (17) *Idem*, par. 75.
- (18) *Idem*, par. 80-81.
- (19) *Idem*, par. 83.
- (20) *Idem*, par. 85.
- (21) *Idem*, par. 91.
- (22) *Idem*, par. 94.
- (23) *Idem*, par. 151-153.
- (24) Corte IDH. *Asunto Alvarado Reyes y otros respecto de México*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2012.
- (25) CAPÍTULO V DEVERES DAS PESSOAS
Artigo 32. Correlação entre deveres e direitos
1. Toda pessoa tem deveres para com a família, a comunidade e a humanidade.
2. Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, numa sociedade democrática.
- (26) Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. 2018, par. 177.
- (27) *Idem*, par. 178.
- (28) *Idem*, par. 179.
- (29) Corte IDH. *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014. Serie C No. 28, par. 47-55.
- (30) Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, par. 167.
- (31) Corte IDH. *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela*. 2014, par. 134.
- (32) NEUMAN, Gerald L. “Import, export, and regional consent in the Inter-American Court of Human Rights”. In: *The European Journal of International Law*, v. 19, n.1, pp.101-123, p. 2008.
- (33) Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. 2018, par. 181.
- (34) *Idem*, par. 182.
- (35) *Idem*, par. 53.
- (36) Corte IDH. *Caso García Ibarra y otros Vs. Ecuador*. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306.
- (37) REDES DA MARÉ. *Boletim de segurança pública na Maré*. 1º semestre 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/2VMM2EJ>>
- (38) Corte IDH. *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*. Sentencia de 16 de fevereiro de 2017. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Serie C No. 333.

Raquel da Cruz Lima
Doutoranda em Direito Internacional pela USP.
Fundadora do Transmissão Direitos Humanos.
Advogada.

Recebido em: 17.10.2019
Aprovado em: 17.10.2019
Versão final: 21.10.2019