

A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NAS ESFERAS GLOBAL E REGIONAL: O CASO DO MERCOSUL E SUA RELAÇÃO COM O SISTEMA INTERAMERICANO

THE GLOBAL AND REGIONAL HUMAN RIGHTS PROTECTION: THE CASE OF MERCOSUR AND HIS RELATIONSHIP WITH THE INTERAMERICAN SYSTEM

*Karina Macedo Fernandes**

Resumo:

O trabalho objetiva trazer aspectos inerentes ao movimento de internacionalização dos direitos humanos e a consequente difusão da proteção desses direitos no âmbito regional, esclarecendo aspectos basilares e constitutivos dos principais sistemas regionais – europeu, africano e americano. Estudará especificamente o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, e a relação desse sistema normativo com as disposições relativas à questão na esfera específica do MERCOSUL. Em fim, demonstrará por que a normatividade internacional e regional de proteção aos direitos humanos é suficiente e impositiva aos Estados-membros integrantes do bloco do MERCOSUL, não sendo necessária a duplicação da normatividade atinente.

Palavras-chave: Internacionalização dos Direitos Humanos. Sistemas regionais de proteção dos Direitos Humanos. MERCOSUL.

Abstract:

This work aims to bring aspects to the movement of internationalization of human rights and the consequent spread of protecting those rights at regional level, explaining basic and former aspects of the major regional systems - European, African and American. Specifically, it examines the interamerican system of human rights protection, and the relations of this regulatory system with the specific dispositions of the subject in the MERCOSUR. Finally, it will demonstrate why the normativity of international and regional human rights protection and tax are sufficient to states members of the MERCOSUR, unnecessariness of duplicate the correlative normativity.

Keywords: Internationalization of Human Rights. Regional systems of human rights protection. MERCOSUR.

Considerações iniciais

Numa tentativa de respostas ao estímulo dado pelas crises enfrentadas pela sociedade contemporânea [crises políticas, econômicas, jurídicas, sociais], criando tensões relativamente novas e que impulsionam o pensar do papel do Direito na liquidez em que se imiscuem tais

* Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Mestranda em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Bolsista PROSUP/CAPES. Integrante do Grupo de Pesquisa “Fundamentação Ética dos Direitos Humanos” (CNPq) e do Núcleo de Direitos Humanos da UNISINOS. E-mail: karimfernandes@gmail.com.

crises, o presente trabalho procura analisar a proteção dos Direitos Humanos para além das fronteiras engendradas pela soberania estatal. A partir da perspectiva interestatal, especialmente quanto à relação estabelecida por essa interestatalidade no âmbito comunitário – como no caso da União Européia – e de integração¹ – como no caso do MERCOSUL.

Nesse sentido, buscar-se-á responder ao problema verificado quanto à proteção específica dos direitos humanos no âmbito do MERCOSUL, a qual se somaria ao já consolidado aparato de proteção dos direitos humanos pelo sistema interamericano. Para tanto, serão analisados os três principais sistemas regionais de proteção de direitos humanos no sentido do movimento de internacionalização da proteção desses direitos, quais sejam, o sistema europeu [cronologicamente pioneiro, dentro da concepção contemporânea de direitos humanos, emergida do segundo pós-guerra e questionadora da própria paz de Westfália no âmbito do Direito Internacional], o sistema africano e o sistema interamericano. A seguir, relatará alguns aspectos primordiais da proteção dada aos direitos humanos especialmente sob as diretrizes institucionais delineadas pelos tratados ratificados no cerne do Mercado Comum do Sul.

A hipótese a esta pesquisa suscita que a normatividade internacional de proteção aos direitos humanos, conjugada com as cláusulas democráticas do sistema regional de proteção de direitos humanos, estabelece um conjunto de parâmetros materiais mínimos impositivos aos Estados-membros do MERCOSUL, o que, num sentido apriorístico, aponta para a suficiência do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. Num contexto atual de pluralidade e desordem normativas (SALDANHA; SUBTIL, 2010, pp. 355-356), a necessidade de várias dimensões das fontes do direito e dos atores jurídicos parece balizar a contribuição que juntas poderiam dar à efetivação dos direitos humanos.

1. O movimento de internacionalização dos direitos humanos e os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos

¹ Considera-se que o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um processo de integração intergovernamental, formado essencialmente com objetivos comerciais, “característica que costuma ser referida, no debate político, como mercantilismo” (VENTURA; ROLIM, 2003, p. 1), e pouco permeável à participação da sociedade civil. Diferencia-se do âmbito comunitário à medida que, sobretudo, não se opera sob o condão da supranacionalidade e da segurança externa comum, características fundamentais da única experiência ocidental de bloco comunitário que é a União Europeia. O bloco foi formado em 1991, pelo Tratado de Assunção, e composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, como membros plenos, e Bolívia, Chile, Equador, Peru e Venezuela, como membros associados. Todavia, com o advento da remoção de Fernando Lugo da presidência do Paraguai, o país foi temporariamente suspenso do bloco, fato que possibilitou a adesão da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL a partir do dia 31 de julho de 2012, inclusão até então impossível em razão do até então válido veto paraguaio (FOLHA, 2012). Fonte: FOLHA DE SÃO PAULO. Venezuela será incorporada ao MERCOSUL. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1112638-venezuela-sera-incorporada-ao-mercosul-em-31-de-julho.shtml>. Acesso em: 30 jan. 2013.

1.1. Contexto emergencial – o medo da reincidência da catástrofe

Com o fim da II Guerra Mundial e o advento da Guerra Fria, criou-se a Comunidade Europeia, “uma forma de organização sem precedentes, ou seja, um arranjo permanente [ou pelo menos duradouro] para integrar as economias, e em certa medida os sistemas legais, de vários Estados-nação independentes” (HOBSBAWM, 1994, p. 236). O engajamento político da Comunidade se revelava tanto pró quanto contra quanto o posicionamento dos Estados Unidos naquele momento da História: além de mostrar o poder e ambiguidade norte-americana quanto aos seus próprios limites na Guerra Fria, evidencia a força dos temores que manteve unida a aliança anti-soviética. A Europa temia, contudo, não apenas a União Soviética, mas os próprios países europeus temiam-se entre si, uma vez que, para a França, a Alemanha continuava sendo o perigo principal, e o temor de uma potência gigantesca revivida na Europa Central também era compartilhado pelos demais Estados europeus que haviam participado da guerra ou sido ocupados. Como todos estes Estados estavam, até a criação da Comunidade Europeia, inseridos na aliança da OTAN, tanto com os EUA quanto com uma Alemanha economicamente revigorada e rearmada, embora felizmente dividida, pode-se dizer que a criação da Comunidade foi uma resposta alternativa ao [imperialista] plano americano de integração europeia (HOBSBAWM, 1994, p. 238).

Os temores eram a pauta dos deslocamentos na então estabelecida Ordem Mundial pós-II Guerra, emergidos em consequência aos horrores cometidos durante o nazismo, que foi marcado pela descartabilidade da pessoa humana e pelo extermínio de 11 milhões de pessoas. Com base na titularidade de direitos exclusiva da raça pura ariana, o legado do nazismo foi uma deturpação da concepção jusnaturalista quanto à condição de ser humano para se constituir sujeito de direitos, substituindo-a pela pertinência de determinada raça, negando a todo o “resto do mundo” a titularidade de direitos básicos e justificando a barbárie institucional.

1.2. A reconstrução dos direitos humanos

Como resposta à ruptura com os direitos humanos que se viu na II Guerra Mundial, o pós-guerra sobreveio num contexto de esforço pela reconstrução desses direitos, que passariam a ser o paradigma e referencial ético norteador da ordem internacional contemporânea.

Nesse compasso, em 10 de dezembro de 1948 foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como marco maior do processo de reconstrução dos direitos humanos. Com o seu rol de direitos, a Declaração concretizou a positivação da concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos². A universalidade é assim concebida por ser uma característica inerente à Declaração o clamor pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a

² Primeiro instrumento jurídico internacional de direitos humanos, proclamado por uma organização internacional de caráter universal (ONU), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) sucedeu a Carta das Nações Unidas, documento que, em 1946, criou o Conselho Econômico e Social e a Comissão de Direitos Humanos, órgão que teria como trabalho fundamental a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Concebido no contexto da Guerra Fria, marcado pelos conflitos ideológicos-políticos entre o Bloco Socialista e o Bloco Capitalista, o texto da DUDH foi elaborado por um Comitê de Redação composto por Austrália, Chile, Estados Unidos, França, Líbano, Grã-Bretanha e União Soviética em três sessões, com a posterior aprovação em 10/12/1948, no Palácio Chaillot, de Paris, por 46 votos a favor, 8 abstenções e nenhum voto contra. O substrato ideológico da Declaração Universal dos Direitos Humanos foi determinado na linha e diretrizes dos enunciados nela contidos, especialmente quanto à referência que faz à dignidade da pessoa humana como fundamento dos direitos humanos. Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana passa a ser condição possibilitadora tanto dos direitos civis e políticos, como dos direitos sociais, econômicos e culturais, o que significa uma ratificação das características de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Todavia, não há, na definição de dignidade, o esclarecimento de qual seria a filosofia inspiradora da DUDH, de maneira que foi necessário se chegar a um “quase” consenso entre culturas, religiões e filosofias diferentes: com base nesse mesmo “quase” consenso, concluiu-se, no Comitê de Redação, pela desnecessidade de trazer expressamente na Declaração a sua fundamentação filosófica, mas sim definir os direitos básicos da pessoa humana. Assim, a DUDH trouxe como fundamento epistemológico os horrores da II Guerra Mundial, e a preocupação com a não reincidência destes. Além de determinar o marco inicial pelo movimento da internacionalização dos direitos humanos, a DUDH trouxe como avanços a concepção de unidade da família humana, sem distinção de gênero, raça ou crença religiosa, mencionando todos os seres humanos como “seres humanos” ou “toda pessoa” – a DUDH se preocupou em conferir a dignidade e titularidade dos direitos nela preconizados a qualquer pessoa humana pela simples condição de pessoa que possui; ademais, avançou no sentido de que tratou das chamadas “liberdades de Roosevelt”, que são a liberdade de palavra e pensamento, de religião, liberdade diante da necessidade e liberdade diante do medo; enunciou também a questão da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, ao tratar da vinculação do progresso social e da garantia dos direitos civis e políticos como condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais. Não obstante à crítica que subjaz à indivisibilidade e à interdependência dos direitos humanos frente às realidades geradas com a globalização econômica (pobreza, exclusão, opressão, concentração de capital, desigualdade social) e o consequente esvaziamento dos direitos sociais básicos, nos trinta artigos do documento estão descritos os direitos básicos que garantem uma vida digna para todos os habitantes do mundo (liberdade, educação, saúde, cultura, informação, alimentação e moradia adequadas, respeito, não-discriminação etc.). A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, nesse sentido, um marco normativo que serve de guia para as condutas de governos e cidadãos. Seus princípios inspiraram e estão amplamente disseminados no arcabouço legal dos mais diversos países, assim como nos inúmeros tratados internacionais que versam sobre o tema. Nesse sentido, as contribuições de CASSIN, René. El problema de La realización de lós derechos humanos em La sociedad universal. In: **Veinte años de evolución de lós derechos humanos**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, p. 37; ISA, Felipe Gómez. La Declaración Universal de Derechos Humanos: algunas reflexiones en torno a su génesis y a su contenido. In: **La Declaración Universal de Derechos Humanos en su cincuenta aniversario**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999. pp. 15-92; ALVES, José Augusto Lindgren. A ONU e a proteção aos direitos humanos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 37 (1): 134-145 [1994]; COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmção Histórica dos Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007; ORAÁ, Jaime Oraá. Em torno al valor jurídico de La Declaración Universal. In: **La Declaración Universal de Derechos Humanos en su cincuenta aniversario**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999. p. 189; PIOVESAN, Flávia. “A universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos: desafios e perspectivas”, pp. 45-71. In: BALDI, César Augusto (org.). **Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

condição de pessoa é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos³. Já o aspecto da indivisibilidade condiz à garantia dos direitos civis e políticos como condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa: quando um deles é violado, os demais também o são. “Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada.” (PIOVESAN, 2000, p. 18)

Desponta disso a compreensão inicial de que uma das principais preocupações do movimento de internacionalização dos direitos humanos foi convertê-los em tema de legítimo interesse da comunidade internacional. Nesse sentido, conforme Kathryn Sikkink, “o direito internacional dos direitos humanos pressupõe como legítima e necessária a preocupação de

³ Embora não seja o enfoque deste trabalho, convém fazer uma alusão à crítica que François Jullien faz acerca da universalidade dos direitos humanos versada na Declaração Universal de 1948. Diz o autor: quando nos referimos, por exemplo, à *Declaração universal dos direitos do homem*, que tem valor de Manifesto sob esse aspecto, vemos claramente que “universal” não pode significar apenas, nesse caso, num sentido fraco, que se estende por toda a superfície da Terra, concernindo, em virtude disso, a todos os homens e todos os países (tal como falamos de ‘Exposição universal’, ou de geografia ou história universais). E isso, ainda que seja verdade que há um século, graças ao desenvolvimento das técnicas, com o fim das grandes explorações e sob o impulso do colonialismo, a história do ‘mundo finito’ começou e o globo é, enfim, percorrido em todos os sentidos: todos os territórios já foram sistematicamente abordados e passados no pente-fino a partir do epicentro europeu e a ‘família humana’ à qual tal *Declaração* se dirige acha-se finalmente completa. Pois aqui, “universal” não significa apenas essa extensão máxima, de natureza empírica, em suma, uma planetarização qualquer, mas, decerto, implica uma prescrição. Ou pelo menos a subentende: uma universalidade forte, fundada numa necessidade de princípio, logo, de natureza lógica, justifica sua concepção, ainda que a ambiguidade do texto a esse respeito não esteja completamente suprimida. Daí o mal-estar. Pois essa *Declaração* carrega consigo, nem que seja pelo que esse ‘declarar’ atribui-se de legitimidade, a invocação de um dever-ser. (JULLIEN, 2009, p. 22). Para Jullien, o caráter universalista da DUDH condiz à lógica homogeneizante herdada do eurocentrismo moderno, uma vez que o uniforme carrega consigo uma aspiração ao “um”: Enquanto o universal é ‘voltado’ para o Um – *uni-versus* – e traduz uma aspiração a seu respeito, o uniforme não é, desse um, senão uma repetição estéril. A bem da verdade, a própria natureza desse ‘um’, sem fazer alarde, descambou completamente de um para o outro: este não é mais o Um eminente, transcendente (plotiniano), no qual o espírito se converte para sair da dispersão do diverso (do *di-versus*); mas o um reduzido, completamente amortecido, árido, da regularidade conformista e da série. Em vez de fazer convergir idealmente (verticalmente) para o absoluto de um princípio, ele já não passa do retorno indefinido do mesmo e se espalha com tanto mais facilidade – prolificamente –, na medida em que, ao contrario do outro, não tem nenhuma preocupação com seu fundamento. Ora, isso tem consequências nos dias de hoje: eis que o universal inverte-se, sob nossos olhos, em comodidade do uniforme; até mesmo ao fazer-se passar por outro este é secretamente sua perversão. (JULLIEN, 2009, p. 29). O autor entende que os direitos humanos devem ser comuns a todos os seres humanos, e não universais, homogêneos, únicos. Somente o comum é que traz o consenso entre todos os seres humanos e permite que todos se sintam titulares de determinados direitos. Afirma, nesse sentido, que o conceito de comum “não é lógico (ou derivado da razão) como o universal, tampouco econômico (ou derivado da produção) como o uniforme, mas que, em sua essência, é político: o comum é aquilo de que temos parte ou tomamos parte, que é partilhado e do qual participamos” (JULLIEN, 2009, p. 36). Em outras palavras, a universalização dos direitos humanos estaria caracterizada no diálogo intercultural, no compartilhamento de determinados valores parajurídicos, que perpassam qualquer ordem normativa ou sistema jurídico contemporâneo e dialoga com os interesses de cada um, dentro da pluralidade e da diversidade da sociedade. Interessante a observação que François Jullien faz quando se indaga sobre a essência comum do “universal” determinado pela DUDH: se nos reportarmos, por exemplo, à *Declaração* ‘universal’ dos direitos do homem, colocando ao mesmo tempo, em seu preâmbulo, ‘como o ideal comum a ser alcançado por todos os homens’, veremos que o hiato permanece incólume, não mediado, entre um e outro: entre a abstração da *prescrição* universal, de um lado, e o comum da *participação*, de outro (ou, reportando-nos às modalidades de ser que acabo de evocar, entre o nível da abstração da primeira e de *instanciação* da segunda). Daí a ambiguidade que observamos a seu respeito. Ou como podemos abordar, sempre nesse preâmbulo e sem mais articulação exclusivamente de transição, o ‘respeito universal’ a esses direitos e em seguida, logo depois, a importância de sua ‘concepção comum’? [...] (JULLIEN, 2009, p. 39).

atores estatais e não-estatais a respeito do modo como os habitantes de outros Estados são tratados. A rede de proteção dos direitos humanos internacionais busca redefinir o que é matéria de exclusiva jurisdição doméstica dos Estados.” (*apud* PIOVESAN, 2000, p. 18)

Com isso, fortalece-se a ideia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, isto é, não deve se restringir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Esse movimento de internacionalização dos direitos humanos vai apontar, segundo Flavia Piovesan (2000, p. 20), para duas consequências importantes:

1ª: a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permitem-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos forem violados.

2ª: a cristalização da ideia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito.

Prenuncia-se, deste modo, o fim da era em que a forma em que o Estado tratava os seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania: superou-se o positivismo voluntarista sempre superveniente à ordem estatal [paradigma interestatal], adotando-se os *valores comuns superiores* do jusnaturalismo e passando a reconhecer a pessoa humana como titular de direitos no âmbito internacional, o que revela uma ressignificação da proteção da pessoa humana, um interesse com vistas a salvaguardar a humanidade para além das fronteiras e dos limites dos estados nacionais. A ideia de fortalecimento regional a partir da união, da comunhão dos estados-nação vai apontar para a necessária quebra de subjetividades e de identidades em torno destes estados-nação para gerar um movimento cosmopolita, a fim de proteger o ser humano como um fim em si mesmo e para além dos Estados. É a ideia de garantir direitos humanos a todos e em qualquer lugar do planeta, o que vai tornar urgente e necessária a formação de um sistema normativo internacional de proteção destes direitos.

Nessa esteira, a Declaração Universal dos Direitos Humanos se afirmou como o primeiro marco regulatório de expressão desse movimento de internacionalização dos Direitos Humanos, por, além de todos os seus contributos crítico-reflexivos, ter possibilitado o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos básicos da humanidade, de alcance global (ONU) e regional [manados dos sistemas europeu, interamericano e africano]. A Declaração Universal de 1948 deflagrou a formação do sistema normativo global dos direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas. Este sistema normativo, por sua vez, é

integrado por instrumentos de alcance geral [como os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966] e por instrumentos de alcance específico, como as Convenções Internacionais que buscam responder a determinadas violações de direitos humanos, como a tortura, a discriminação racial, a discriminação contra as mulheres, a violação dos direitos das crianças, dentre outras formas de violação: firma-se, assim, no âmbito do sistema global, a coexistência dos sistemas geral e especial de proteção dos direitos humanos, como sistemas de proteção complementares⁴.

Não obstante o Capítulo VIII da Carta da ONU faça específica menção aos acordos regionais em relação à paz e à segurança, queda-se silente quanto à cooperação no que tange aos direitos humanos. Contudo, o Conselho da Europa, já em 1950, adotava a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, ao passo que em 1969, a Convenção Americana era adotada, enquanto que em 1977, as Nações Unidas formalmente endossaram uma nova concepção, encorajando “os Estados, em áreas em que acordos regionais de direitos humanos ainda não existissem, a considerar a possibilidade de firmar tais acordos, com vista a estabelecer em sua respectiva região um sustentável aparato regional para a promoção e proteção dos direitos humanos” [Assembleia Geral, Resolução 32/127. 1977] (PIOVESAN, 2000, p. 21).

Consolida-se, assim, a convivência do sistema global, integrado pelos instrumentos das Nações Unidas, com o sistema regional, integrado, por sua vez, pelos sistemas americano, europeu e africano de proteção aos direitos humanos, cada qual dos sistemas regionais de proteção apresentando um aparato jurídico próprio: o sistema americano tem como principal instrumento a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, que estabelece a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana, enquanto o sistema europeu conta com a Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1950, que estabelece a Corte Europeia de Direitos Humanos, e o sistema africano apresenta como principal instrumento a Carta Africana de Direitos Humanos de 1981, a qual por sua vez, estabelece a Comissão Africana de Direitos Humanos.

O sistema global e o sistema regional para a promoção e proteção dos direitos humanos são complementares. As duas sistemáticas podem ser reconciliáveis numa base funcional: o conteúdo normativo de ambos os instrumentos internacionais, tanto o global quanto o regional, devem ser similares em princípio, refletindo a Declaração Universal dos

⁴ O sistema especial de proteção realça o processo da especificação do sujeito de direito, no qual o sujeito passa a ser visto em sua especificidade e concreticidade. Por exemplo, protege-se a criança, protegem-se os grupos minoritários, os grupos vulneráveis, as mulheres. Já o sistema geral de proteção, que tem como exemplo os Pactos da ONU, a partir de 1966, é destinado a toda e qualquer pessoa, concebida em sua abstração e generalidade. (PIOVESAN, 2000, p. 21)

Direitos Humanos, que é proclamada como um código comum a ser alcançado por todos os povos e todas as Nações. O instrumento global deve conter um *standard* normativo mínimo, enquanto que o instrumento regional deve ir além, adicionando novos direitos, aperfeiçoando outros, levando em consideração as diferenças peculiares em uma mesma região ou entre uma região e outra. O que inicialmente poderia parecer uma dicotomia tem sido solucionado satisfatoriamente numa base funcional, concluiu o relatório produzido pela *Commission to Study the Organization of Peace*. (PIOVESAN, 2000, pp. 23-24)

A interação dos diversos sistemas de proteção de direitos humanos é em nome dos interesses e do benefício das pessoas protegidas. Exemplos pontuais: direito a não ser submetido a tortura (Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, art. 7, Convenção Americana, art. 5, Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

A primazia da norma mais benéfica e protetiva dos direitos humanos consta no art. 29 da Convenção Americana de Direitos Humanos, seja ela do direito interno ou do direito internacional, de maneira que a interpretação deve ser sempre teleológica ou axiológica, prevalecendo sempre a norma que melhor e mais eficazmente proteger a dignidade humana.

Não só, a sistemática internacional, como garantia adicional de proteção, institui mecanismos de responsabilização e controle internacional, acionáveis quando o Estado se mostra falho ou omissor na tarefa de implementar direitos e liberdades fundamentais. Ao acolher o aparato internacional de proteção, bem como as obrigações internacionais dele decorrentes, o Estado passa a aceitar o monitoramento internacional no que se refere ao modo em que os direitos fundamentais são respeitados em seu território. (PIOVESAN, 2000, p. 26) O Estado passa, assim, a consentir no controle e na fiscalização da comunidade internacional quando, em casos de violação a direitos fundamentais, a resposta das instituições nacionais se mostra insuficiente e falha, ou, por vezes, inexistente.

A proteção dos direitos humanos no âmbito global existe em complementaridade à proteção local, de maneira que é correto afirmar que os sistemas geral e especial coexistem para garantir ao indivíduo que sofreu violação de direito a escolha do aparato mais favorável: os diversos sistemas de proteção aos direitos humanos devem interagir em benefício dos seus titulares. Nesse sentido, a lição de Antônio Augusto Cançado Trindade (1993, pp. 52-53):

O critério da primazia da norma mais favorável às pessoas protegidas, consagrado expressamente em tantos tratados de direitos humanos, contribui em primeiro lugar para reduzir ou minimizar consideravelmente as pretensas possibilidades de “conflitos” entre instrumentos legais em seus aspectos normativos. Contribui, em segundo lugar, para obter maior coordenação entre tais instrumentos, em dimensão tanto vertical (tratados e instrumentos de direito interno), quanto horizontal (dois ou

mais tratados). Contribui, em terceiro lugar, para demonstrar que a tendência e o propósito da coexistência de distintos instrumentos jurídicos – garantindo os mesmos direitos – são no sentido de ampliar e fortalecer a proteção.

2. Os principais sistemas regionais de proteção aos direitos humanos

2.1. O sistema europeu

A tecnicamente chamada “Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais”, concluída em Roma, em 1950, é o tratado que norteia todo o sistema regional europeu de proteção dos direitos humanos, da mesma forma que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos é o principal instrumento sobre direitos humanos do sistema interamericano. A Convenção Europeia entrou em vigor internacional em 3 de setembro de 1953, quando dez Estados europeus a ratificaram, tal como exige o seu art. 59, § 2º (MAZZUOLI, 2010, p. 34).

A Convenção Europeia de Direitos Humanos objetiva estabelecer padrões mínimos de proteção na União Europeia, institucionalizando um compromisso dos Estados-membros de não adotarem disposições de direito interno contrárias às normas da Convenção, bem como de estarem aptos a sofrer demandas na Corte Europeia de Direitos Humanos, caso desrespeitem as normas do tratado em relação a quaisquer pessoas sob sua jurisdição, independentemente de sua nacionalidade.

Na primeira parte das três que compõem a Convenção Europeia (Título I, artigos. 2º a 18) constam os direitos e liberdades fundamentais, essencialmente civis e políticos, como o direito à vida, à proibição da tortura, à liberdade, à segurança, a um processo equitativo, à vida privada e familiar, à liberdade de pensamento, de consciência e de religião, à liberdade de expressão, de reunião e de associação, ao casamento, a um recurso efetivo, à proibição de discriminação etc.

Na segunda parte (Título II, artigos 19 a 51) a Convenção regulamenta a estrutura e funcionamento da Corte Europeia de Direitos Humanos. Na terceira parte (Título III, artigos 52 a 59), por sua vez, a Convenção estabelece algumas disposições diversas, como as requisições do Secretário-Geral do Conselho de Europa, poderes do Comitê de Ministros, reservas à Convenção, sua denúncia etc.

Conforme consta nos registros oficiais, a União Europeia demonstra estar empenhada em seguir o espírito da Declaração Universal dos Direitos Humanos no seu espectro de proteção, defendendo a natureza universal e indivisível dos direitos humanos, promovendo-os e defendendo-os no quadro de uma parceria ampla com os países da União Europeia, os

países parceiros, as organizações internacionais e regionais e a sociedade civil. (PORTAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2013).

De acordo com o *site* oficial da União Europeia, a União financia e incentiva ações afirmativas destes direitos, a fim de promovê-los no âmbito mundial, conjuntamente ao sistema de proteção internacional. Esta iniciativa, que dispõe de um orçamento de 1,1 mil milhões para 2007-2013, situa o respeito pelos direitos humanos e pela democracia num contexto mundial, privilegiando o reforço da democracia e do Estado Democrático de Direito (artigo 11, TUE)⁵, a abolição da pena de morte onde ainda houver e as lutas contra a tortura, o racismo e a discriminação (PORTAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2013). Ademais, pode-se dizer que as disposições normativas europeias no que concerne aos direitos humanos e fundamentais⁶ buscam privilegiar a igualdade de gênero e a proteção à criança.

O artigo 6º, inciso primeiro, do Tratado da União Europeia constitui uma disposição estruturante, nos termos da qual “a União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito, princípios que são comuns aos Estados-membros”. Determina, assim que, no nível dos princípios de base, haja congruência estrutural entre a União e os Estados-membros, na medida em que todos estão estritamente vinculados ao respeito dos mesmos princípios. Esta vinculação é a própria condição objetiva para que qualquer Estado europeu se possa tornar membro da União, nos termos do artigo 49 do Tratado da União Europeia.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Carta dos Direitos Fundamentais, com as adaptações introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, passou a adquirir o mesmo valor jurídico que os Tratados em que se funda a União, por força do supracitado artigo 6º, nº. 1, do Tribunal da União Europeia na sua nova redação, que mantém o essencialmente previsto na origem, no inciso 3º do parágrafo 2º do novo art. 6º: “Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades

⁵ Vale considerar que até mesmo as políticas em matéria de cooperação para o desenvolvimento e de cooperação económica, financeira e técnica com os países terceiros, em coerência entre si e em complementaridade com as políticas dos Estados-membros, devem “contribuir para o objectivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia e do Estado de Direito, bem como para o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais” (artigos 177, inc. 2º, e 181-A, inc. 1º, segundo parágrafo do TUE), o que significa dizer que ambas as questões devem se adaptar a este objetivo, “o que implica necessariamente o estabelecimento de um certo vínculo de subordinação a ele” (PIÇARRA, 2009).

⁶ O princípio do respeito dos direitos fundamentais é objeto de um preceito específico, constante no inciso 2º do mesmo artigo, o qual dispõe que “a União respeitará os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário”.

Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros”. Tal dispositivo é determinante na questão da dimensão externa da União Europeia, devendo marcar decisivamente a sua ação na comunidade internacional.

Além disso, a adesão da própria União Europeia à Convenção se encontra expressamente prevista no primeiro parágrafo do inciso nº. 3 do artigo 6º. Isto significa que, entre outras coisas, uma vez tornada parte contratante na Convenção Europeia, por virtude do acordo de adesão a concluir para o efeito, a própria UE ficará diretamente sujeita ao escrutínio do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no que toca à conformidade dos atos dos seus órgãos e instituições, incluindo os do Tribunal de Justiça, com tal Convenção.

Tanto o inciso primeiro quanto o segundo do artigo 6º do Tratado da União Europeia, na redação dada pelo Tratado de Lisboa, são objeto de protocolo anexo, relativo à aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais à Polónia e ao Reino Unido, no primeiro caso, e o Protocolo respeitante à adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, no segundo caso (PIÇARRA, 2008).

De acordo com o primeiro protocolo, os direitos da Carta só são suscetíveis de serem invocados perante os tribunais da Polónia e do Reino Unido “na medida em que estes países tenham previsto tais direitos na respectiva legislação nacional” (artigo 1º, nº 2). Por outro lado, as disposições da Carta que façam referência às legislações e práticas nacionais só são aplicáveis à Polónia ou a ao Reino Unido na medida em que os direitos e princípios nelas consignados sejam reconhecidos na legislação ou nas práticas desses países (artigo 2º).

O segundo protocolo (corroborado pela Declaração nº 2) obriga o acordo relativo à adesão da União Europeia à Convenção Europeia dos Direitos Humanos a incluir cláusulas que preservem as características próprias da União e do seu direito (artigo 1º) e a assegurar que a adesão da União não afete as suas competências nem as atribuições das suas instituições (artigo 2º). A decisão de celebração desse acordo deverá ser adotada pelo Conselho deliberando por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu e só poderá entrar em vigor após a sua aprovação por todos os Estados-membros, em conformidade com as respectivas normas constitucionais (artigo 218º, incisos 6º e 8º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

Em aplicação do atual artigo 6º, inciso 2º, do Tratado da União Europeia, os direitos fundamentais constituem, em primeiro lugar, parâmetros de validade dos atos de direito secundário da União que se destinem a produzir efeitos jurídicos perante terceiros, independentemente da respectiva natureza ou forma. Em segundo lugar, os direitos

fundamentais garantidos pelo referido dispositivo, também constituem parâmetros de validade dos atos jurídicos dos Estados-membros que, de acordo com Nuno Piçarra (2008):

- (1) executem o direito comunitário (acórdão de 13-7-1989, Wachauf, 5/88, n.º 17) e
- (2) restrinjam as liberdades fundamentais de circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais garantidas pelo TCE, com base (i) nas cláusulas derogatórias – relativas, essencialmente, à ordem pública, segurança pública e saúde pública, cuja garantia constitui uma competência estadual – expressamente previstas pelos artigos 30.º, 39.º, n.º 3, 46.º, n.º 1, e 55.º do TCE, ou então (ii) em exigências imperativas de interesse geral não reconduzíveis àquelas cláusulas derogatórias (eficácia dos controlos fiscais, lealdade das transacções comerciais, defesa dos consumidores, manutenção do pluralismo de imprensa, etc.).

O sistema processual previsto pelo Tratado da União Europeia e pelo Tratado da Comunidade Europeia conhece, no entanto, lacunas que têm impossibilitado, em alguns casos, uma tutela jurisdicional efetiva dos particulares perante atos jurídicos da União. Com efeito, nos termos do artigo 46 do Tratado da União Europeia, os atos adotados com base no Título V estão *a priori* subtraídos ao controle jurisdicional dos tribunais da União. Como o Tribunal de Justiça tem dado a entender (PIÇARRA, 2008), a desejável superação destas lacunas na tutela jurisdicional efetiva dos particulares perante atos da União passará pela reforma do sistema de vias processuais estabelecido pelos Tratados, através da revisão destes, de acordo com o disposto no artigo 48 do Tratado da União Europeia (PIÇARRA, 2008).

O Tratado de Lisboa, contudo, tratou dessas questões através do novo artigo 19, que vincula os Estados-membros a estabelecer as vias de recurso necessárias para assegurar uma tutela jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da União. De outra banda, o respeito dos princípios do artigo 6º, do Tratado da União Europeia pelos Estados-membros está ainda sujeito ao mecanismo de garantia política previsto pelo artigo 7º, nos termos em que o Conselho Europeu, com a participação da Comissão e do Parlamento Europeu, pode verificar “a existência de um risco manifesto de violação grave” de algum daqueles princípios por parte de um Estado-Membro e lhe dirigir “recomendações apropriadas”, assim como verificar “a existência de uma violação grave e persistente” de algum dos mesmos princípios, por parte de um Estado-Membro. Neste último caso, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, poderá “suspender alguns dos direitos decorrentes da aplicação do presente Tratado ao Estado-Membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado-Membro no Conselho”. O Estado-Membro em causa permanecerá, de qualquer modo, vinculado às obrigações que lhe incumbem por força do Tratado (artigo 7º, inc. 3º).

Para finalizar a presente seção, pertinente a observação resumida acerca da estrutura da Convenção Europeia, pautada em três órgãos distintos: “um semi-judicial, a Comissão

Europeia de Direitos Humanos; b) um judicial, a Corte Europeia de Direitos Humanos, e; c) um “diplomático”, o Comitê de Ministros (do Conselho de Europa)” (MAZZUOLI, 2010, p. 39).

Ademais, considera Mazzuoli (2010, p. 39) que a função primordial da Comissão Europeia de Direitos Humanos era analisar as queixas ou comunicações interestatais, bem como da sociedade civil, sobre violação da Convenção. Outras funções também competiam à Comissão, como decidir sobre a admissibilidade das petições, propor soluções amigáveis quando apropriado, ordenar medidas preliminares de proteção [equivalentes às medidas cautelares da Comissão Interamericana de Direitos Humanos], enviar os casos à Corte Europeia ou dirigir seus relatórios ao Comitê de Ministros do Conselho de Europa.

Acerca da Corte Europeia de Direitos Humanos:

[...] competia (por meio de cláusula facultativa, também como no sistema atual da Convenção Americana) julgar os casos de violação de direitos humanos submetidos pela Comissão. Além desses dois órgãos (Comissão e Corte Europeia) existe ainda no sistema regional europeu o Comitê de Ministros do Conselho de Europa, nascido antes da Convenção, mas por ela tido como órgão de supervisão. (MAZZUOLI, 2010, pp. 39-40).

Ao sistema regional europeu foram ainda adicionados vários protocolos em relação à Convenção, os quais cuidam das seguintes questões: direito de propriedade, à instrução e de sufrágio [Protocolo nº 1]; disposições sobre a função consultiva da Corte Europeia de Direitos Humanos [Protocolo nº 2]; proibição da prisão civil por dívidas, liberdade de circulação, proibição da expulsão de nacionais e proibição da expulsão coletiva de estrangeiros (Protocolo nº 4); abolição da pena de morte em tempo de paz [Protocolo nº 6]; adoção de garantias processuais na expulsão de estrangeiros, garantia ao duplo grau de jurisdição em matéria criminal, direito à indenização em caso de erro judiciário, o princípio do non bis in idem e o princípio da igualdade conjugal [Protocolo nº 7]; direito à não-discriminação [Protocolo nº 12], e; abolição completa da pena de morte, mesmo em situações de exceção [Protocolo nº 13]. A ideia da criação de tantos protocolos adicionais ao sistema normativo originário é ampliar o escopo de aplicação da Convenção, atualizando-a e a adequando às diversas mudanças sociais que naturalmente ocorrem desde o seu advento (MAZZUOLI, 2010, p. 37), sem, contudo, deixar de considerar o norte dado pela Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, e pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966, conforme preconizado no texto original da Convenção de 1950.

Os protocolos de números 3, 5, 8, 9, 10 e 11 trouxeram modificações nos mecanismos de proteção da Convenção Europeia, a fim de fortalecê-los e torná-los mais operativos (MAZZUOLI, 2010, p. 35). Especialmente acerca do Protocolo nº 11, de 1988,

teve o condão de reformar inteiramente o sistema de controle da Convenção Europeia, “quando então tanto a Comissão como a Corte Europeia de Direitos Humanos foram substituídas por uma nova Corte permanente (a Corte única), com número de juízes igual ao dos Estados-partes e com competência para realizar os juízos de admissibilidade e de mérito dos casos que lhe forem submetidos, sem depender agora de um órgão distinto (a Comissão) responsável pela admissibilidade das petições ou comunicações” (MAZZUOLI, 2010, pp. 37-38).

2.2. O sistema africano

A Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos foi adotada pela Assembleia dos representantes da Organização da Unidade Africana (OUA), em 27 de junho de 1981, em Nairobi, Quênia. A ideia inicial da adoção do documento legislativo seria “preparar um *draft* preliminar para a elaboração de uma Carta Africana sobre os direitos do homem e dos povos, estabelecendo instrumentos para a luta contra o colonialismo e o racismo” (BICUDO, 2003, p. 232).

A Carta é referencial máximo dogmático acerca da proteção regional africana dos direitos humanos, a possibilidade normativa de se cobrir a lacuna existente no continente africano em matéria de direitos humanos. Ela entrou em vigor somente em 21 de outubro de 1996, com o objetivo de priorizar os direitos dos povos, os quais “são concebidos como um direito à independência e não como um direito à secessão, ao qual a prática da União Africana é totalmente contrária, em nome do princípio da intangibilidade das fronteiras da integridade territorial” (BICUDO, 2003, p. 232).

A Carta é constituída de Preâmbulo e três partes: I - Dos Direitos e Deveres; II – Das Medidas de Salvaguarda, e III – Disposições Diversas. No preâmbulo, os Estados Africanos, com fundamento na liberdade, igualdade, justiça e dignidade, aspirações do povo africano expressas na Carta da Organização da Unidade Africana (OUA), ratificam a instituição de órgão de promoção e de proteção dos Direitos Humanos e dos Povos, visando: eliminar todas as formas de colonialismo, neocolonialismo, apartheid, sionismo, as bases militares estrangeiras de agressão e quaisquer formas de discriminação, em especial as que se baseiam na raça, etnia, cor, sexo, língua, religião ou opinião política da África; intensificar a sua cooperação e seus esforços para oferecer melhores condições de existência dos povos da África; favorecer a cooperação internacional adotando os princípios expressos na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Com isso, verifica-se que a Carta dispõe tanto sobre os direitos sociais, econômicos e culturais quanto sobre os direitos civis e políticos, constituindo numa ampla normatização contempladora dos direitos de primeira, segunda e terceira dimensões.

A Carta Africana criou, na sua Segunda Parte [Das Medidas de Salvaguarda da Carta Africana], uma Comissão Africana do homem e dos povos, criada junto à Organização da Unidade Africana, e que se constitui no órgão encarregado de promover e proteger os direitos humanos e dos povos. Composta de onze membros escolhidos entre personalidades africanas, um natural de cada Estado, que gozem de reputação ilibada e detenham conhecimentos em matéria de direito e direitos humanos e dos povos, exercendo as funções a título pessoal, pois não representam os interesses do Estado Parte na Comissão ou membros da Organização da Unidade Africana (OUA). São eleitos em escrutínio secreto pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, dentre candidatos listados após indicação de, no máximo, dois, pelos Estados Partes na Carta Africana, não podendo ser os dois nacionais. Gozam de privilégios e imunidades diplomáticas previstas na Convenção sobre a matéria da OUA.

A Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos permite que um Estado-Membro denuncie violações da carta cometidas por outro Estado-Membro à Comissão. No seu artigo 55, a Carta estabelece que a denúncia ocorrerá a partir de uma lista de comunicações, transmitida aos membros da Comissão, que indicarão quais dessas deverão ser considerados. Ademais, a carta não prevê o tratamento individual de petições admissíveis.

Nos termos de seu artigo 58, a Comissão, assim como o acordo da Assembleia dos Chefes de Estado e da direção da Organização da União Africana, poderá promover estudos aprofundados, em decorrência de comunicações relativas a situações reveladoras da existência de violações graves ou massivas dos direitos do homem e dos povos. De acordo com Helio Bicudo (2003, p. 233), esta disposição é fortemente restritiva:

Assim, as recomendações da Comissão não podem ser dirigidas diretamente aos Estados concernentes, mas devem ser feitas ao órgão supremo da Organização da União Africana, que decide da oportunidade de publicar as recomendações da Comissão (art. 59, § 3º). O órgão intergovernamental da Organização da União Africana desempenha, portanto, o papel de intermediário obrigatório e protetor da soberania estatal: a eficácia do sistema parece, assim, bastante duvidosa.

Além disso, cabe considerar o protocolo adotado em Ougadougou, de 1998, que trata da criação de uma Corte Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, cuja intervenção pode ser solicitada pelos indivíduos e pelas organizações não-governamentais, sob a reserva da aceitação prévia de sua competência pelo Estado-Membro (BICUDO, 2003, p. 233). As decisões desta corte possuem fazer coisa julgada material, conforme o art. 30 do Protocolo sobre a criação de um Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, e a sua

execução cumpre ao Comitê de Ministros da Organização da União Africana, de acordo com o artigo 29, inciso segundo, do mesmo Protocolo.

3. O sistema interamericano de direitos humanos e o Mercosul

3.1. Aspectos basilares acerca da proteção interamericana de direitos humanos

Assim como o pioneiro sistema regional europeu de proteção aos direitos humanos que emergiu em resposta às barbáries das guerras mundiais que assolaram o continente, o sistema interamericano surgiu como resposta ao contexto histórico de desigualdade, opressão e exclusão que marcou, sobretudo, a América Latina. Ademais, os longos períodos ditatoriais que firmaram uma cultura de violência e impunidade em diversos países do continente fizeram com que o advento de uma ampliação no que tange à proteção aos direitos humanos e fundamentais fosse imperioso. Nas palavras de Flávia Piovesan (2013, p. 89), “dois períodos demarcam, assim, o contexto latinoamericano: o período dos regimes ditatoriais e o período da transição política aos regimes democráticos, marcado pelo fim das ditaduras militares na década de 80, na Argentina, no Chile, no Uruguai e no Brasil”.

Com isso, a região latinoamericana passa a enfrentar o duplo desafio de, além de romper completamente com o legado repressivo/ditatorial, consolidar o regime democrático com o pleno respeito aos direitos humanos. À luz dos princípios consagrados na Declaração Universal de 1948 e na ratificadora Declaração de Viena de 1993 é que se respalda, assim, o sistema interamericano de direitos humanos, uma vez que:

[...] há uma relação indissociável entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento. Ao processo de universalização dos direitos políticos, em decorrência da instalação dos regimes democráticos, deve ser conjugado o processo de universalização dos direitos civis, sociais, econômicos e culturais. Em outras palavras, a densificação do regime democrático na região requer o enfrentamento do elevado padrão de violação aos direitos econômicos, sociais e culturais, em face do alto grau de exclusão e desigualdade social, que compromete a vigência plena dos direitos humanos na região, sendo fator de instabilidade ao próprio regime democrático. (PIOVESAN, 2013, p. 90)

Nesse sentido, o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, instituído pela Organização dos Estados Americanos (OEA), tem como fundamento a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969 – com entrada em vigor apenas em 1978⁷ –,

⁷ Conforme Thomas Buergenthal: “Em 1978, quando a Convenção Americana de Direitos Humanos entrou em vigor, muitos dos Estados da América Central e do Sul eram governados por Ditaduras, tanto de direita como de esquerda. Dos 11 Estados-partes da Convenção à época, menos que a metade tinha governos eleitos democraticamente. A outra metade dos Estados havia ratificado a Convenção por diversas razões de natureza política. [...] O fato de hoje quase a totalidade dos Estados latinoamericanos na região, com exceção de Cuba, ter

mais conhecida como Pacto de San José da Costa Rica. Os meios de proteção dentro do sistema interamericano são a Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Convenção Americana reconhece e assegura uma série de direitos civis e políticos em consonância ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos [tal qual ocorre no sistema europeu]. Dentre estes direitos, destacam-se o direito à vida, a não ser submetido à escravidão, à liberdade, a um julgamento justo, à compensação em caso de erro judiciário, à privacidade, à liberdade religiosa, de pensamento, de expressão e de associação; o direito à resposta, à liberdade de movimento e residência; à personalidade, ao nome, à nacionalidade; o direito a participar de um governo, o direito à igualdade legal e o direito à proteção judicial. São direitos previstos no capítulo II, artigos 4º a 25 da Convenção. Os direitos sociais, culturais e econômicos, apesar de previstos no artigo 26 da Convenção, não são especificados originalmente, situação que veio a ser modificada por ocasião do Protocolo de San Salvador, de novembro de 1999.

Assim como nos demais sistemas regionais de proteção de direitos humanos, cabe a cada Estado-Membro aderente ao tratado a obrigação de assegurar e respeitar o exercício dos direitos constantes na Convenção, assim como cabe aos Estados-membros a adoção de todas as medidas legais possíveis e necessárias à garantia da efetividade desses direitos⁸.

Em termos procedimentais, qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidade não-governamental pode apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH petições que contenham denúncias de violações da Convenção pelos Estados-membros. A partir de então, a Comissão inicia uma série de procedimentos que podem conduzir à publicação de um relatório sobre o caso ou ao seu encaminhamento à decisão da Corte Interamericana. Antes disso, porém, outros procedimentos têm sido comumente adotados, como é o caso das chamadas “soluções amistosas” entre as partes interessadas, geralmente através de compensação financeira, pelo Estado, às vítimas de violações ou a seus parentes (PIOVESAN, 1998, p. 23).

governos eleitos democraticamente tem produzido significativos avanços na situação dos direitos humanos nesses Estados. Estes Estados ratificaram a Convenção e reconheceram a competência jurisdicional da Corte” (BUERGENTHAL, 2003, p. VX)

⁸ “O sistema regional interamericano simboliza a consolidação de um “constitucionalismo regional”, que objetiva salvaguardar direitos humanos no plano interamericano. A Convenção Americana, como um verdadeiro “código interamericano de direitos humanos”, acolhida por 24 Estados, traduz a força de um consenso a respeito do piso protetivo mínimo e não do teto máximo de proteção. Serve a um duplo propósito: a) promover e encorajar avanços no plano interno dos Estados; e b) prevenir recuos e retrocessos no regime de proteção de direitos.” (PIOVESAN, 2013, p. 93)

As funções da Corte Interamericana são de natureza consultiva e judicial. As funções consultivas dizem respeito a esclarecimentos solicitados pelos Estados sobre a interpretação da própria Convenção, de outros tratados de direitos humanos e da compatibilidade entre as legislações nacionais e os instrumentos jurídicos internacionais. A competência judicial da Corte deve ser reconhecida por uma declaração separada dos Estados-membros da Convenção Americana. Suas funções judiciais, porém, são obrigatórias para os Estados que fizeram tal declaração. A consideração de casos específicos pode iniciar-se por solicitação dos Estados-membros ou da Comissão, sendo este último o processo mais frequente (PIOVESAN, 1998, p. 23).

As sentenças da Corte Interamericana são obrigatórias e têm como objetivo assegurar à vítima o gozo de seu direito ou liberdade violados, a reparação de consequências ou o pagamento de indenização, além de promover a adoção de ações corretivas, por parte dos Estados, para as deficiências dos sistemas judiciários nacionais⁹. Isso porque quando acolhe o sistema interamericano, o Estado passa a ter a responsabilidade direta sobre a proteção dos direitos humanos, colocando a jurisdição interamericana no papel subsidiário, adicional e suplementar (PIOVESAN, 2013, p. 93): em se fazendo necessária a exceção, esta deve ser imediata, vinculante e com efeitos *erga omnes*.

Tendo em vista que a principal função da Comissão Interamericana é a promoção da observância e proteção dos direitos humanos na América, a ela cumpre o papel de fazer recomendações aos governos dos Estados-membros, sugerindo as medidas para que o Estado em questão venha a se integrar a estes objetivos precípuos, assim como preparando estudos e relatórios em caso de necessidade. Não só à Comissão incumbe o dever de examinar as comunicações que lhe são encaminhadas contendo denúncias de violação a direito consagrado pela Convenção, por parte de Estado que a ela ratificou¹⁰.

⁹ “No exercício de sua jurisdição contenciosa, até janeiro de 2012, a Corte Interamericana havia proferido 211 sentenças – dentre as quais 29 são decisões sobre exceções preliminares; 118 são sentenças de mérito (que avaliam fundamentalmente se houve violação ou não); 23 são sentenças sobre reparação; 2 são sentenças sobre cumprimento das recomendações; 39 atêm-se a outros temas (interpretação de julgamento, pedido de interpretação, etc.). Em relação às medidas provisórias, foram publicadas 383 decisões versando sobre 92 casos.” (PIOVESAN, 2013, p. 99)

¹⁰ Segundo o que consta nos artigos 44 e 41, respectivamente: Artigo 44º - Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte. Artigo 41º - A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições: a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América; b) formular recomendações aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos; c) preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções; d) solicitar aos governos dos Estados membros que lhe proporcionem

O sistema interamericano de proteção de direitos humanos vem se mostrando eficaz na promoção desses direitos quando os Estados que ratificaram a Convenção Interamericana se mostram falhos ou omissos neste dever fundamental¹¹; constituem estratégia de atuação para os indivíduos e as organizações não governamentais, que passam a invocar parâmetros de atuação aos Estados e, com isso, veem a possibilidade de, ao menos, coibir as graves violações de direitos. Nas palavras de Flávia Piovesan:

O sistema interamericano está se consolidando como importante e eficaz estratégia de proteção dos direitos humanos, quando as instituições nacionais se mostram falhas ou omissas. A Comissão e a Corte Interamericana contribuem para a denúncia dos mais sérios abusos e pressionam os governos para que cessem com as violações de direitos humanos, fortalecendo a *accountability* dos Estados. [...] a sistemática internacional estabelece a tutela, a supervisão e o monitoramento do modo pelo qual os Estados garantem os direitos humanos internacionalmente assegurados. [...] (PIOVESAN, 2013, p. 108)

3.2. A proteção de direitos humanos no âmbito (específico) do Mercosul

A proteção dos direitos humanos, no âmbito do MERCOSUL, compreende a proteção em caráter primário, no âmbito das jurisdições internas, e as obrigações internacionais decorrentes da adesão à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, inclusive com a aceitação da competência contenciosa da Corte Interamericana por parte de todos os Estados-membros do MERCOSUL e Estados-associados.

Como bem referem Jânia Maria Lopes Saldanha e Leonardo de Camargo Subtil (2010, p. 352), foi diante do contexto de reestruturação do mapa geopolítico mundial depois do final da Guerra Fria que se firmou o processo de desenvolvimento do MERCOSUL em

informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos; e) atender às consultas que, por meio da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que eles lhe solicitarem; f) atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44º a 51º desta Convenção; e g) apresentar um relatório anual à Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos.

¹¹ Sobre os relatórios produzidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos: “Diversamente do que ocorre no âmbito universal, em que o sistema de informes é um método de controle regular, que consiste na obrigação dos Estados-partes em um tratado de direitos humanos de comunicar ao competente órgão de controle o estado de seu direito interno em relação aos compromissos assumidos em decorrência do tratado e a prática que tem se verificado com respeito às situações compreendidas no tratado, no sistema interamericano, os informes são elaborados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Além de se constituir em um método para determinar atos, precisar e difundir a objetividade de uma situação, os informes da Comissão servem para modificar a atitude de Governos resistentes à vigência dos direitos humanos, através do debate interno que eles proporcionam ou, a depender do caso, do debate internacional. A CIDH elabora dois tipos de informes: um sobre a situação dos direitos humanos em um determinado país e outro que encaminha anualmente à Assembleia da OEA. Os informes sobre a situação dos direitos humanos em um Estado-membro da OEA são decididos pela própria Comissão ante situações que afetem gravemente a vigência dos direitos humanos. [...]” (PINTO, Monica. Derecho internacional de los derechos humanos: breve visión de los mecanismos de protección en el sistema interamericano. In: **Derecho internacional de los derechos humanos**. Comision Internacional de Juristas, Colegio de Abogados del Uruguay, 1993, pp. 84-85)

direção à própria lógica da sua idealização. Isso porque foi através dos tratados firmados nesta conjuntura que se buscou, inicial e eminentemente uma integração econômica: circulação de pessoas, mercadorias e serviços foram, pois, as principais preocupações do MERCOSUL.

Entretanto, seguindo o curso dos movimentos internacionais em favor dos Direitos Humanos, firmou-se o Protocolo de Ushuaia, em 1998, texto que estabelece no âmbito do MERCOSUL o chamado “compromisso democrático”, sobre o qual se firma a efetivação dos Direitos Humanos em suas várias dimensões como valores fundamentais.

Nesse contexto:

[...] as matérias ligadas ao meio ambiente, à saúde, à lavagem de dinheiro, à infância e à juventude e à cooperação judicial e policial, que são intrínsecas aos Direitos Humanos num aspecto não apenas político-individual, mas também econômico, cultural e social, têm feito parte da agenda das reuniões especializadas do MERCOSUL¹². Para tanto, assume destaque a atuação dos atores, públicos e privados, no processo de integração, dando-se especial ênfase aos órgãos do próprio bloco¹³. (SALDANHA; SUBTIL, 2010, p. 352)

Os diversos fatores que repercutem mesmo no trato das questões intrabloco consistem em expressões que vão diretamente ao encontro do fortalecimento das temáticas que, por sua natureza, assumem um papel contra-hegemônico ao predomínio dos interesses meramente econômicos e mercadológicos, de valor estratégico no cenário globalizado, como também para a concretização do fenômeno da internacionalização do direito (SALDANHA; SUBTIL, 2010, p. 352). São fatores necessariamente multiníveis e pluralistas, considerando que:

Nossa região vive realidades muito significativas de violação aos Direitos Humanos que não foram, ainda, sequer diagnosticadas corretamente. Mesmo que tenhamos que relevar os níveis diferentes de acúmulo já alcançados em cada Estado-membro, parece claro que temas emergentes como as políticas públicas de segurança, o esforço pelo controle de armas e em favor do desarmamento, o tratamento dos crimes dos regimes ditatoriais e o amparo às vítimas de violência ilegal praticada pelos governos militares, o tratamento do tema “desaparecidos” e as iniciativas de amparo aos seus familiares; a crise penitenciária e os desafios da reforma penal; a resposta a ser construída no trato da violência juvenil e, ato contínuo, as políticas de prevenção à vitimização de crianças e adolescentes; a questão indígena; a conquista da plenitude da cidadania moderna aos grupos excluídos e socialmente

¹² Especialmente através do recém criado Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos no MERCOSUL, como se verá adiante.

¹³ Nesse sentido, a estrutura institucional do MERCOSUL foi definida em dezembro de 1994, através do Protocolo de Ouro Preto, composta, inicialmente, pelos seguintes órgãos: CMC – Conselho do Mercado Comum; GMC – Grupo Mercado Comum; CCM – Comissão de Comércio do MERCOSUL; CPC – Comissão Parlamentar Conjunta; FCES – Foro Consultivo Econômico-Social; SAM – Secretaria Administrativa do MERCOSUL. Entretanto, em 18/02/2002 foi criado, pelo Protocolo de Olivos, o Tribunal Permanente de Revisão, enquanto, em 2003, através da Resolução nº. 54 do Grupo Mercado Comum, criou-se o Tribunal Administrativo-Trabalhista, em 09/12/2005 foi definida a substituição da Comissão Parlamentar Conjunta pelo Parlamento do MERCOSUL (PM) e em 2004, através da Decisão nº. 24 do Conselho do Mercado Comum, criou-se o Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito (CMPED). São, portanto, nove os órgãos oficiais que compõem a estrutura institucional do MERCOSUL. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/629/1/secretaria/estrutura_institucional_do_mercosul. Acesso em 30 jan. 2013.

marginalizados; o combate ao racismo, à homofobia e à violência contra as mulheres, entre tantos outros temas, deveriam oportunizar a construção de uma agenda concreta que ultrapassasse a inequívoca vocação governamental em favor das declarações formais e dos compromissos abstratos. (VENTURA; ROLIM, 2003, p. 11)

A rigor, o processo de integração do MERCOSUL pretende ultrapassar a ideia de um bloco econômico, buscando também acolhida nas áreas social, política, cultural: observa-se, nesse sentido, que essa agenda inicial do MERCOSUL tem sido gradativamente ampliada, de forma a compreender, por exemplo, a cooperação e assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa [leia-se no Protocolo de Las Leñas, de 1992]; o cumprimento de medidas cautelares destinadas a impedir a irreparabilidade de dano em relação às pessoas, bens e obrigações [leia-se no Protocolo de Medidas Cautelares, de 1994]; o direito do consumidor e da concorrência [leia-se no Protocolo de Santa Maria sobre jurisdição internacional em matéria de relações de consumo, de 1996, e no Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL, também de 1996]; educação e cultura [Protocolo de Integração Cultural para favorecer o enriquecimento e a difusão de expressões culturais e artísticas do MERCOSUL, de 1996, e o Protocolo de Integração Educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas Universidades dos países do MERCOSUL, do mesmo ano] e meio ambiente [Acordos sobre Cooperação em matéria ambiental celebrado entre o Brasil e a Argentina em 1997 e entre o Brasil e Uruguai em 1997].

Percebe-se, desse modo, que a agenda do MERCOSUL está gradativamente se abrindo à temática dos direitos humanos, como atestam os recentes Acordos em matéria educacional, cultural e ambiental de 1996 e 1997. Nesse ínterim, volta-se a referir a pertinente observação de Deisy Ventura e Marcos Rolim (2003, p. 4), acerca da melhor eficácia na estruturação da abordagem dos direitos humanos no MERCOSUL “não sob o prisma da integração econômica em geral e de sua relação com a democracia, como se faz ordinariamente, mas a partir das urgências sociais da região”, considerando que um procedimento limitado quanto aos seus atores, essencialmente intergovernamentais, e quanto à matéria sintetizada de direitos já consagrados nos ordenamentos constitucionais nacionais e no sistema regional de proteção de direitos humanos, poderiam ser pouco eficazes, produzindo o efeito reverso de “inflação normativa” (VENTURA; ROLIM, 2003, p. 11).

Contudo, deve-se atentar à cláusula democrática firmada em Ushuaia, que exige como condição indispensável de seus membros a vigência do regime democrático. A respeito, vale destacar o caso da crise política do Paraguai, de março de 1999, em que tal cláusula

democrática foi invocada, firmando-se que eventual golpe de Estado poderia levar à expulsão daquele país do MERCOSUL.

A construção do mercado comum implicou inapelavelmente à criação de uma política na qual se objetiva acomodar todos os interesses nacionais para se obter algo inusitado, uma nova política que rompa com os limites impostos aos Estados por meio de uma equivocada compreensão de soberania no marco da mais completa transição paradigmática do modelo moderno de Estado¹⁴, em respeito, sobretudo, ao histórico recente de luta por democracia experimentado tanto pelos Estados-membros como pelos Estados-associados (VENTURA; ROLIM, 2003).

Nesse compasso, para que se verifique acerca da relação dos tratados referentes ao MERCOSUL com o sistema normativo internacional, tanto global quanto regional, de proteção dos direitos humanos, é importante ressaltar que, na experiência latinoamericana, o processo de democratização da região, deflagrado na década de 80, foi determinante à incorporação de importantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos pelos Estados latinoamericanos. Exemplo disso é a própria Convenção Americana de Direitos Humanos, que foi ratificada pela Argentina em 1984, pelo Uruguai em 1985, pelo Paraguai em 1989 e pelo Brasil em 1992. Já o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos ocorreu na Argentina em 1984, no Uruguai em 1985, no Paraguai em 1993 e no Brasil em 1998. Hoje, pode-se constatar que os países integrantes do MERCOSUL subscreveram os principais tratados gerais e especiais de direitos humanos adotados pela ONU e pela OEA, com destaque aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e às Convenções contra a Tortura, sobre os Direitos da Criança, sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher.

A participação plena no sistema interamericano é sinal claro da disposição desses Estados em garantir padrões internacionais de respeito aos direitos humanos; o fundante Tratado de Assunção já previa, outrossim, em seu artigo 1º., o compromisso dos Estados-membros de “harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes para lograr o fortalecimento do processo de integração”. O estabelecimento do Mecanismo de Consulta e Concertação Política do Mercosul – MCCP parece ter sido passo decisivo nesse sentido¹⁵.

¹⁴ Nesse sentido, por exemplo, o Parlamento do MERCOSUL foi criado para dar consistência política ao compromisso democrático firmado em Ushuaia.

¹⁵ A institucionalização do referido Mecanismo se deu por ocasião da XV Cúpula do Mercosul, com a criação do Foro de Consulta e Concertação Política – FCCP, como órgão auxiliar do Conselho do Mercado Comum (CMC). O objetivo do FCCP é contribuir para a consolidação e expansão da dimensão política do Mercosul, bem como para o aprofundamento do diálogo inter-regional em temas de política externa e da agenda política comum. Fontes: <http://www.resdal.org/sem-flacso-04-mercosur-saint-pierre.html>, <http://www.sic.inep.gov.br/pt->

De outro lado, há também o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH), que é um organismo regional criado pelo Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL em 2009, com sede permanente em Buenos Aires. Suas funções principais são a cooperação técnica, a pesquisa, atividades de formação e o apoio à coordenação de políticas regionais em direitos humanos. O Instituto se propõe a contribuir com a implementação, avaliação e consolidação das políticas públicas de direitos humanos como eixo fundamental da identidade, do desenvolvimento e da integração dos países partes e associados do MERCOSUL, considerando que a proteção dos direitos humanos é tema de importância para o aprofundamento do processo de integração regional¹⁶.

Os eixos temáticos do IPPDH são fixados periodicamente, como resultado de processos de planejamento e discussões com os governos e a Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias (RAADDHH). Atualmente, encontram-se estabelecidos os eixos temáticos prioritários de trabalho do IPPDH para os próximos três anos, aprovados pelo seu Conselho de Representantes Governamentais, quais sejam: políticas de prevenção da violência institucional e segurança cidadã; políticas de memória, verdade, justiça e reparação diante de graves violações; políticas de igualdade e não discriminação; infraestrutura institucional em direitos humanos¹⁷.

Ademais, é também neste liame que o sistema interamericano se legitima como importante, quicá eficaz, instrumento de proteção aos direitos humanos, como subsídio não somente às falhas e omissões das instituições nacionais e intergovernamentais como no caso do MERCOSUL, mas também como aporte articulador entre o caráter diplomático de atuação do bloco e a própria sociedade civil, a partir das estratégias de litigâncias que possibilita. Bem

BR/mercosul-educacional/funcionamento.html e <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2303p.asp>. Acesso em: 30 jan. 2013.

¹⁶ O Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) foi criado a partir de uma proposta apresentada em 2006, durante a III Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADDHH), de estabelecer um organismo regional de direitos humanos, dada a relevância dessa temática para a identidade e o desenvolvimento dos países do bloco. No decurso das reuniões plenárias seguintes foi sendo definida, a partir dos documentos elaborados por um Grupo de Trabalho ad hoc, a natureza, objetivos principais e estrutura que teria o organismo. No dia 23 de julho de 2009, por meio da Decisão do Conselho do Mercado Comum (CMC) N° 14/09, foi aprovada a criação do IPPDH, e definido que seu objetivo principal é contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito mediante o desenho e seguimento de políticas públicas em direitos humanos, favorecendo, assim, sua consolidação. Do mesmo modo, mediante a Decisão CMC N° 32/09, a Cidade Autônoma de Buenos Aires foi nomeada como sede do Instituto. No ano seguinte, no dia 9 de abril de 2010, o Grupo Mercado Comum (GMC) nomeou, mediante Resolução N° 5/10 o primeiro Secretário Executivo do IPPDH pelo prazo de dois anos a partir do pleno funcionamento do organismo. Igualmente, por Decisão CMC N° 12/10, assinada no dia 3 de agosto de 2010, foi aprovada a estrutura do Instituto. Fonte: <http://www.ippdh.mercosur.int/> Acesso em: 30 jan. 2013.

¹⁷ De acordo com o portal oficial do instituto. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/Tema> e http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/IPPDH_Plan%20Estrategico_final.pdf. Acesso em: 30 jan. 2013.

antes do surgimento do MERCOSUL enquanto bloco ou unidade intergovernamental de cooperação interestatal, o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos já possuía a força de avançar na salvaguarda desses direitos. A possível eficácia da atuação do MERCOSUL pode ser verificada no permanente diálogo administrativo-institucional com a já existente proteção jurídico-normativa consagrada no sistema interamericano, sistema esse que, pode-se concluir nas categóricas palavras de Flávia Piovesan:

[...] Permitiu a desestabilização dos regimes ditatoriais; exigiu justiça e o fim da impunidade nas transições democráticas; e agora demanda o fortalecimento das instituições democráticas com o necessário combate às violações de direitos humanos.

Considerando o contexto latinoamericano – marcado por graves e sistemáticas violações de direitos humanos; por profundas desigualdades sociais; e por democracias ainda em fase de consolidação, que intentam romper com o denso legado dos regimes autoritários – pode-se concluir que o sistema interamericano salvou e continua salvando muitas vidas; tem contribuído de forma decisiva para a consolidação do Estado de Direito e das democracias da região; tem combatido a impunidade e tem assegurado às vítimas o direito à esperança de que a justiça seja feita e os direitos humanos respeitados. (PIOVESAN, 2013, p. 114)¹⁸

À guisa de conclusão

A normatividade internacional dos direitos humanos consagra parâmetros mínimos a serem respeitados pelos Estados. Paralelo a isso, o aparato internacional se conjuga com o direito interno dos Estados, ampliando, fortalecendo e aprimorando o sistema de proteção dos direitos humanos, sob a consideração da primazia da pessoa humana, eixo norteador da internacionalização dos direitos humanos.

A concordância, por parte dos Estados contratantes, em permitir que uma corte supranacional reveja um julgamento do Poder Judiciário doméstico, assim como a concordância à força obrigatória de cada decisão, representou um passo histórico e sem precedentes no direito internacional, de cuidado com a proteção dos direitos humanos, o que até o advento das barbáries da Primeira e da Segunda Guerra Mundial eram impensados no âmbito do direito internacional público. A internacionalização dos direitos humanos concretiza a ideia de natureza fundamental desses direitos, situando-os acima das leis e práticas estatais; não só, consolida o fundamento ético e democrático de garantia de certos direitos e liberdades fundamentais, os quais não devem ser subordinados ao poder ou à mera conveniência política de um Estado. Pode-se considerar, inclusive, que a internacionalização dos direitos humanos rumo a um quadro pluralista, solidariamente “transnacional e

¹⁸ Nesse sentido, leia-se também ABRAMOVICH, Victor. **O Mercosul e os lugares de memória dos crimes das ditaduras**. Disponível em: <http://www.ipddh.mercosur.int/Prensa/Details/121>. Acesso em: 13 fev. 2013.

transtemporal” (SALDANHA; SUBTIL, 2010, p. 349), considerando as diversidades que compõem as sociedades atuais, sem jamais olvidar o caráter inter-humano de suas disposições.

Enfatiza-se também que os três principais sistemas regionais de proteção de direitos humanos [europeu, africano e americano] correspondem diretamente às disposições internacionais que ratificaram no âmbito global [sobretudo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966] No caso do MERCOSUL, sustenta-se que os países partes já conferem plena observância à normatividade internacional de direitos humanos, acolhida pelos atuais estados-membros estes países quando da ratificação da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a partir da década de sessenta, muito antes da criação do bloco. É, todavia, fundamental que os tratados do MERCOSUL sejam elaborados, interpretados e aplicados à luz dos instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos ratificados pelos países que o integram.

Conclui-se que, no âmbito do MERCOSUL, a normatividade internacional de proteção aos direitos humanos, conjugada com a cláusula democrática convencionada em Ushuaia, estabelece um conjunto de parâmetros materiais mínimos impositivos aos Estados-membros, os quais devem ser observados como condição para a própria permanência desses países no bloco, o que também se verifica na União Européia e no seu sistema de proteção aos direitos humanos. Esses parâmetros conferem o lastro ético no âmbito interestatal, que não se reduz à criação de um mero mercado comum para a livre circulação de bens, mercadorias e serviços, como inicialmente tencionava ser o MERCOSUL.

Nesse sentido, aos objetivos de integração e cooperação econômica, somam-se os de natureza política concernentes à consolidação da democracia e à efetivação dos direitos humanos na região; a recusa a esses parâmetros materiais torna internacionalmente suspeitos os Estados violadores, na medida em que, cada vez mais, a democracia e os direitos humanos têm se tornado um aspecto crucial de legitimidade governamental, tanto no âmbito doméstico, como internacional.

A principal conclusão a que se chega, como possível resposta ao problema formulado para este trabalho é que, no âmbito do Mercosul, cujos integrantes e associados são Estados-membros do sistema interamericano, não caberia a duplicação do arcabouço normativo, mesmo que em matéria de direitos humanos. Contudo, a experiência de integração vivenciada pelo bloco, somada aos seus principais objetivos políticos, constitui-se em verdadeira agência de cooperação, sem necessária interligação à agenda econômica que é aparentemente preponderante.

Para que os direitos humanos possam ser efetivados, acredita-se ser necessário, substancialmente, que haja um sentido de consciência coletiva das violações a esses direitos que se verificam no âmbito dos países do bloco. A experiência latinoamericana, sobretudo a mais recente, dá conta de demonstrar o enraizamento da violência no seu aspecto social, o que faz com que somente a partir dessa consciência coletiva sejam possíveis a hierarquização e posteriores soluções aos problemas das violações de direitos humanos no âmbito do MERCOSUL.

É exatamente nesse sentido que despontam os eixos temáticos de trabalho no ramo administrativo do bloco, especialmente quanto ao Instituto de Políticas Públicas do MERCOSUL (IPPDH). Acreditando que a esfera administrativa vem cumprindo um papel positivo de atuação institucional do MERCOSUL nas questões atinentes aos direitos humanos e ao seu caráter ético nesse âmbito, tem-se que a instrumentalização dessa esfera de direitos no âmbito normativo poderia recair na desordem da ineficácia, pelas incertezas que produziria diante do acurado sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. A solução para o MERCOSUL na proteção desses direitos parece estar mais na dinâmica político-institucional, em direção ao fortalecimento da democracia e da consciência coletiva das violências verificadas ao longo da experiência latinoamericana.

Referências bibliográficas

BICUDO, Hélio. Defesa dos direitos humanos: sistemas regionais. **Estud. av.**, São Paulo, v. 17, n. 47, Abr. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 fev. 2013.

BUERGENTHAL, Thomas. In: PASQUALUCCI, Jo. **The practice and procedure of Inter-American Court on Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos. **Arquivos do Ministério da Justiça**, Brasília, v. 46, n. 182, pp. 27-54, jul./dez. 1993.

CARTA AFRICANA DOS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhregionais/carta-africa.html>; Acesso em: 30 jan. 2013.

CONVENÇÃO EUROPEIA SOBRE OS DIREITOS DO HOMEM. Disponível em: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7510566B-AE54-44B9-A163-912EF12B8BA4/0/Convention_POR.pdf. Acesso em: 30 jan. 2013.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>. Acesso em 30 jan. 2013.

GOMES, Luiz Flávio; PIOVESAN, Flávia (Orgs.). **O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: O breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

ISA, Felipe Gómez. La Declaración Universal de Derechos Humanos: algunas reflexiones en torno a su génesis y a su contenido. In: **La Declaración Universal de Derechos Humanos en su cincuenta aniversario**. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999. p. 15-92.

JULLIEN, François. **O Diálogo entre as Culturas: do universal ao multiculturalismo**. Trad.: André Telles. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. pp. 19-43.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O sistema europeu de proteção dos direitos humanos. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, Curitiba, v. 1, n. 13, pp. 32-58, abr. 2010.

PIÇARRA, Nuno. **O quadro institucional da União Europeia e seu funcionamento**. Disciplina Direito da União Européia, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Ano letivo de 2008/2009.

PINTO, Monica. Derecho internacional de los derechos humanos: breve visión de los mecanismos de protección en el sistema interamericano. In: **Derecho internacional de los derechos humanos**. Comision Internacional de Juristas, Colegio de Abogados del Uruguay, 1993, pp. 84-85.

PIOVESAN, Flávia. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e a Redefinição da Cidadania no Brasil. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 77-87.

_____, O Brasil e o Sistema interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 88-114.

PORTAL DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: http://europa.eu/index_pt.htm. Acesso em: 30 jan. 2013.

PORTAL OFICIAL DO INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/>. Acesso em: 30 jan. 2013.

PROTOCOL TO THE AFRICAN CHARTER ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS ON THE ESTABLISHMENT OF THE AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. Disponível em: <http://www.achpr.org/instruments/court-establishment/#29>. Acesso em: 30 jan. 2013.

SALDANHA, Jania Maria Lopes; SUBTIL, Leonardo Camargo. Os Desafios do Processo e da Jurisdição frente à Internacionalização do Direito e aos Processos de Integração: rumo à efetivação dos Direitos Humanos. In: **Novos Estudos Jurídicos**, v. 15 - n. 3 - pp. 346-361 / set-dez 2010.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. Disponível em: http://www.mercosur.int/msweb/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Tratado%20Asunci%C3%B3n_PT.pdf. Acesso em: 30 jan. 2013.

TRATADO DE LISBOA. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PT:HTML>. Acesso em: 30 jan. 2013.

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:pt:PDF>. Acesso em: 30 jan. 2013.

VENTURA, Deisy; ROLIM, Marcos. **Direitos Humanos e o Mercosul**: uma agenda (urgente) para além do mercado. 2003. Disponível em: http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/dhmercosul.pdf. Acesso em: 07 nov. 2012.