

O LEGADO DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE 1948 E O FUTURO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS¹

Antônio Augusto CANÇADO TRINDADE²

SOMARIO: I. Introdução. II. *Processo preparatório, adoção e significação da Declaração Universal de 1948*. III. *Projeção da Declaração Universal de 1948 no direito internacional e no direito interno*. IV. *A Declaração Universal de 1948 e as duas conferências mundiais de direitos humanos*. V. *O amplo alcance das obrigações convencionais internacionais em matéria de proteção dos direitos humanos*. VI. *O futuro da proteção internacional dos direitos humanos*.

I. INTRODUÇÃO

Decorridas cinco décadas desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é inegável que a proteção dos direitos humanos ocupa hoje uma posição central na agenda internacional da passagem do século. Ao longo das cinco últimas décadas, apesar das divisões ideológicas do mundo, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos encontraram expressão na Declaração Universal de 1948, daí projetando-se a numerosos e sucessivos tratados e instrumentos de proteção, nos planos

¹ Texto da conferência proferida pelo Autor na sessão de abertura do *Encontro Preparatório do Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem*, realizado no Congresso Nacional (Auditório Nereu Ramos) em Brasília, no dia 03 de dezembro de 1997, sob o patrocínio da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.

² Ph. D. (Cambridge); vice-presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos; professor titular da Universidade de Brasília e do Instituto Rio-Branco; membro dos conselhos diretores do Instituto Interamericano de Direitos Humanos (Costa Rica) e do Instituto Internacional de Direitos Humanos (Estrasburgo); associado do Institut de Droit International.

global e regional, e a Constituições e legislações nacionais, e se reafirmaram em duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos (Teerã, 1968, e Viena, 1993). Para todos os que atuamos no campo da proteção internacional dos direitos humanos, 1998 é, pois, um ano particularmente significativo: marca o cinquentenário das Declarações Universal e Americana dos Direitos Humanos, assim como da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio. Marca o cinquentenário de um movimento universal irreversível de resgate do ser humano como sujeito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, dotado de plena capacidade jurídica internacional.

No momento em que a comunidade internacional começa a mobilizar-se para as justas comemorações deste cinquentenário,³ é alentador verificar que nosso país se alia prontamente a estas iniciativas. Há cerca de trinta anos publicávamos nossa primeira monografia sobre o tema,⁴ que desde então se incorporou inelutavelmente ao cotidiano de nossa vida. É, pois, com grande satisfação que comparecemos ao Congresso Nacional de nosso país, para, na abertura deste *Encontro Preparatório do Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem* (Brasília, 03 de dezembro de 1997), prestarmos nosso testemunho do que entendemos constituir o legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e de como vislumbramos o futuro da proteção internacional dos direitos humanos neste final de século.

Em nosso estudo, examinaremos, de início, o processo preparatório, a adoção e a significação da Declaração Universal de 1948, sua projeção no Direito Internacional e no direito interno dos Estados, assim como nas duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos. A seguir, concentrar-nos-emos no amplo alcance das obrigações convencionais internacionais em matéria de proteção dos direitos humanos. Não há como negar que, a par dos avanços logrados neste domínio ao longo das cinco últimas décadas, surgem, não obstante, novos obstáculos e desafios, materializados sobretudo na marginalização e exclusão sociais de segmentos crescentes da população, na diversificação de fontes de violações de direitos humanos e na impunidade de seus perpetradores. Impõe-se, assim, um

³ Cfr. U. N. High Commissioner for Human Rights, 1998 - 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, Geneva, 19.06.1997, pp. 1-26.

⁴ Cançado Trindade, A. A., *Fundamentos jurídicos dos direitos humanos*, Belo Horizonte, Ed. Faculdade de Direito da UFMG, 1969, pp. 1-55.

entendimento mais claro do amplo alcance das obrigações convencionais de proteção, que vinculam não só os governos mas os próprios *Estados* (todos seus poderes, órgãos e agentes), e se aplicam em todas as circunstâncias (inclusive nos estados de emergência).

Buscaremos, enfim, identificar, à luz do legado da Declaração Universal de 1948, os rumos da proteção internacional dos direitos humanos neste limiar do novo século. Impõem-se, como veremos, tanto a adoção e o aperfeiçoamento de medidas nacionais de implementação dos instrumentos internacionais de proteção, como a adoção de mecanismos internacionais de prevenção e seguimento (monitoramento contínuo). É nosso entendimento, subjacente a todo este estudo, que, no longo caminho que resta a percorrer, somente à luz de uma visão necessariamente *integral* de todos os direitos humanos lograremos continuar a avançar com eficácia na obra de construção de uma cultura universal de observância dos direitos inerentes ao ser humano. Passemos, pois, ao exame dos primeiros cinquenta anos desta grande obra.

II. PROCESSO PREPARATÓRIO, ADOÇÃO E SIGNIFICAÇÃO DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE 1948

O processo de generalização da proteção do direitos humanos desencadeou-se no plano internacional a partir da adoção em 1948 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Era preocupação corrente, na época, a restauração do direito internacional em que viesse a ser reconhecida a capacidade processual dos indivíduos e grupos sociais no plano internacional.⁵ Para isto contribuíram de modo decisivo as duras lições legadas pelo holocausto da segunda guerra mundial. Já não se tratava de proteger indivíduos sob certas condições ou em situações circunscritas como no passado (e. g., proteção de minorias, de habitantes de territórios sob mandato, de trabalhadores sob as primeiras convenções da Organização Internacional do Trabalho - OIT), mas doravante de proteger o ser humano como tal.

Subjacentes aos esforços e iniciativas desencadeados a partir da elaboração e adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos esta-

⁵ Cfr. Cançado Trindade, A. A., *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*, Porto Alegre, S. A. Fabris Ed., 1997, vol. I, pp. 17-58, e fontes ali citadas.

vam as premissas básicas de que os direitos proclamados eram claramente concebidos como inerentes à pessoa humana, a todos os seres humanos (e portanto anteriores a toda e qualquer forma de organização política ou social), e de que a ação de proteção de tais direitos no se esgotava —não poderia se esgotar— na ação do Estado. Precisamente quando as vias internas ou nacionais se mostrassem incapazes de assegurar a salvaguarda desses direitos é que se haveria de acionar os instrumentos internacionais de proteção.

O ponto de partida para o exame da evolução da matéria nas cinco últimas décadas reside nos trabalhos preparatórios e adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Resultou esta última de uma série de decisões tomadas no biênio 1947-1948, a partir da primeira sessão regular da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em fevereiro de 1947. Naquele momento já se dispunha de propostas a respeito, enviadas à Assembléia Geral das Nações Unidas no trimestre de outubro a dezembro de 1946.

Para um instrumento internacional que passaria a assumir importância transcendental, como universalmente reconhecido em nossos dias, os *travaux préparatoires* da Declaração Universal de 1948 desenvolveram-se em um período de tempo relativamente curto, em um dos poucos lampejos de lucidez no decorrer deste século. Ao labor da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas e de seu Grupo de Trabalho (maio de 1947 a junho de 1948) —com as consultas paralelas realizadas pela UNESCO em 1947—⁶ seguiram-se os debates da III Comissão da Assembléia Geral das Nações Unidas (setembro de 1948).⁷ O texto daí resultante e aprovado foi enfim adotado na forma da Declaração Universal dos Direitos

6 Cfr. [UNESCO] *Los derechos del hombre. Estudios y comentarios en torno a la nueva Declaración Universal reunidos por la UNESCO*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1949, apêndice I; Cançado Trindade, A. A., *Tratado de direito internacional...*, op. cit. supra n. (5), pp. 35-37.

7 Para um exame do processo preparatório, cfr. Cassin, René, “Quelques souvenirs sur la Déclaration Universelle de 1948”, 15 *Revue de droit contemporain* (1968) pp. 1-14; Cassin, René, “La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l’homme”, 79 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* - Haia (1951) pp. 183-279; Humphrey, John, “The Universal Declaration of Human Rights: its History, Impact and Juridical Character”, *Human Rights: Thirty Years after the Universal Declaration* (ed. B. G. Ramcharan), The Hague, Nijhoff, 1979, pp. 21-37; *id.*, *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure*, Dobbs Ferry-N. Y., Transnational Publ., 1984; Verdoodt, Albert, *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme*, Louvain-Paris, Éd. Nauwelaerts, [1963], pp. 1 e ss.; Visscher, Charles de, “Les droits fondamentaux de l’homme, base d’une restauration du droit international”, 45 *Annuaire de l’Institut de Droit International* (1947), pp. 1-13.

Humanos, proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948: dos então 58 Estados membros da ONU, 48 votaram a favor, nenhum contra, 8 se abstiveram e 2 encontravam-se ausentes na ocasião.

O projeto original de uma Declaração internacional sobre a matéria evoluiu rumo a um projeto de Declaração *Universal*; a busca da universalidade —com base na própria diversidade cultural— depreendia-se com clareza, e. g., das referidas consultas realizadas pela UNESCO (1947) como contribuição ao processo preparatório. O plano geral era de uma Carta Internacional de Direitos Humanos, do qual a Declaração seria apenas a primeira parte, a ser complementada por uma Convenção ou Convenções —posteriormente denominadas Pactos— e medidas de implementação. Estas últimas não constavam, pois, da Declaração Universal,⁸ que, no entanto, significativamente incluiu tanto os direitos civis e políticos (artigos 2-21) quanto os direitos econômicos, sociais e culturais (artigos 22-28).

Cabe recordar que a Declaração Universal, de dezembro de 1948, foi precedida em meses pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (de abril de 1948). Uma e outra proclamaram, a par dos direitos consagrados, os deveres correspondentes. Embora não tão ordenada como a Declaração Universal, a Declaração Americana permite um paralelo com aquela.⁹ Uma significativa contribuição da Declaração Americana à Universal consistiu na formulação original —de origem latino-americana— do direito a um recurso eficaz ante os tribunais nacionais, transplantada da primeira (artigo XVIII) à segunda (artigo 8).¹⁰

8 Propostas relativas a um direito de petição internacional, e a direitos de minorias, terminaram por não ser incluídas na Declaração Universal; a concepção de medidas de implementação foi deixada aos anos vindouros.

9 Para um paralelo entre as duas Declarações de 1948, *cf.* Cançado Trindade, A. A., “Reflexiones sobre las declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos de 1948 con ocasión de su cuadragésimo aniversario”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (1989) n. especial, pp. 121-129; Espiell, H. Gros, “La Declaración Americana: raíces conceptuales y políticas en la historia, la filosofía y el derecho americano”, *ibid.*, pp. 41-64.

10 E daí às Convenções Européia e Americana sobre Direitos Humanos (artigos 13 e 25, respectivamente), assim como ao Pacto de Direitos Cívicos e Políticos das Nações Unidas (artigo 2(3)); sob a Convenção Européia, em particular, tem aquela disposição gerado uma vasta jurisprudência, além de denso debate doutrinal. Embora, à época da adoção das Declarações Americana e Universal de 1948, se tratasse de uma inovação no plano internacional, em muito fortaleceu a proposta latino-americana o fato de que o direito em questão já se encontrava reconhecido na maior parte das legislações nacionais latino-americanas (na forma do recurso de *amparo*), de modo a submeter os abusos do poder público ao controle do Poder Judiciário. O que se logrou em 1948, quando da adoção das Declarações Americana e Universal, foi, pois, transplantar o reconhecimento deste direito igualmente ao plano internacional. *Cf.* Verdoodt, A., *op. cit. infra* n. (11), pp. 116 e 118.

Com efeito, a inserção daquela garantia na Declaração Americana ocorreu quando, paralelamente, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas e seu Grupo de Trabalho ainda preparavam o Projeto de Declaração Universal; sua inserção foi confirmada nos debates subsequentes (de 1948) da III Comissão da Assembléia Geral das Nações Unidas.¹¹ Tal disposição representa, como amplamente reconhecido na atualidade, um dos pilares básicos do próprio Estado de Direito em uma sociedade democrática.

Em perspectiva histórica, é altamente significativo que a Declaração Universal de 1948 tenha propugnado uma concepção necessariamente *integral* ou holística de todos os direitos humanos. Transcendendo as divisões ideológicas do mundo de seu próprio tempo, situou assim no mesmo plano todas as “categorias” de direitos —civis, políticos, econômicos, sociais e culturais—. Este enfoque seria retomado duas décadas depois, na I Conferência Mundial de Direitos Humanos (1968), e nele se insistiria mais recentemente na II Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993). Os direitos proclamados compreenderam os de caráter pessoal, os atinentes às relações do indivíduo com grupos e o mundo exterior, as liberdades públicas e os direitos políticos, assim como os direitos econômicos, sociais e culturais.¹²

III. PROJEÇÃO DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE 1948 NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO INTERNO

A experiência internacional em matéria de proteção dos direitos humanos tem revelado, em diferentes momentos históricos, o consenso

11 Cfr. Cassin, René, “Quelques souvenirs sur la Déclaration Universelle de 1948”, 15 *Revue de droit contemporain* (1968) n. 1, p. 10; e cfr. também Verdoodt, Albert, *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Louvain-Paris, Éd. Nauwelaerts, 1963, pp. 116-119.

12 Sobre o conteúdo da Declaração Universal, cfr., e. g., Cassin, René, “La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme”, 79 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* - Haia (1951) pp. 183-279; Cassin, René, *La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948*, Paris, Académie des Sciences Morales et Politiques, 1958; Vasak, Karel, “Le droit international des droits de l'homme”, 140 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* - Haia (1974) pp. 343-413. Cfr. também: Mata-Machado, E. G. da, *Contribuição ao Personalismo Jurídico*, Rio de Janeiro, Forense, 1954, pp. 53-70; Mello Bosen, G. B., *Internacionalização dos Direitos do Homem*, São Paulo, Sug. Literárias, 1972, pp. 29-43; Dunshee de Abranches, C. A., *Proteção Internacional dos Direitos Humanos*, Rio de Janeiro-São Paulo, Livr. Freitas Bastos, 1964, pp. 96-110; Van der Meersch, W. Ganshof, “Quarantième anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme”, 107 *Journal des Tribunaux* - Bruxelles (1988) n. 5485, pp. 697-699.

quanto à universalidade dos direitos humanos, mais além das diferenças quando a concepções doutrinárias e ideológicas e particularidades culturais. Foi, assim, possível, alcançar uma Declaração Universal no mundo profundamente dividido do pós-guerra; foi igualmente possível, em plena guerra-fria, adotar os dois Pactos de Direitos Humanos em votação à qual concorreram países tanto ocidentais quanto socialistas, com regimes sócio-econômicos antagônicos,¹³ sem falar no chamado terceiro mundo. Em meio a tantos antagonismos da época, foi possível afirmar a indivisibilidade de todos os direitos humanos.

A universalidade dos direitos humanos, proclamada pela Declaração de 1948, veio a ecoar nas duas Conferências Mundiais sobre a matéria (Teerã, 1968, e Viena 1993). Os países emancipados no processo da descolonização prontamente estenderam sua contribuição à evolução da proteção dos direitos humanos, premidos pelos problemas comuns da pobreza extrema, das enfermidades, das condições desumanas de vida, do *apartheid*, racismo e discriminação racial. O enfrentamento de tais problemas propiciou uma maior aproximação entre as diferentes concepções dos direitos humanos à luz de uma visão universal, refletida no aumento do número de ratificações dos instrumentos globais e na busca de maior eficácia dos mecanismos e procedimentos de proteção, assim como na adoção de novos tratados de proteção nos planos global e regional, tidos como essencialmente complementares,¹⁴ e atendendo a novas necessidades de proteção do ser humano.

O tempo relativamente curto com que se elaborou e adotou a Declaração Universal (*supra*) veio a contrastar com os prolongados trabalhos preparatórios dos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas, que, juntamente com a Declaração Universal, conformariam a chamada Carta International dos Direitos Humanos. Nos prolongados *travaux préparatoires* dos dois Pactos (e Protocolo Facultativo) fêz-se constantemente presente a consideração cuidadosa das medidas de implementação.

Podem-se, com efeito, destacar quatro fases naqueles trabalhos, que se estenderam de 1947 a 1966: na primeira, de 1947 a 1950, a Comissão de

13 Espiell, H. Gros, *Estudios sobre Derechos Humanos*, San José-Caracas, IIDH-Ed. Jur. Venezolana, 1985, vol. I, pp. 299-300, 310 e 313.

14 Cfr. Cançado Trindade, A. A., "Co-existence and co-ordination of mechanisms of international protection of human rights (at global and regional levels)", 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* - Haia (1987), pp. 21-435.

Direitos Humanos das Nações Unidas trabalhou praticamente só, sem assistência direta do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) ou da Assembléia Geral das Nações Unidas. De 1950 a 1954 os três órgãos atuaram conjuntamente, dividindo-se o período em 1951 com a importante decisão de ter dois Pactos ao invés de um.¹⁵ O quarto e último período estendeu-se de 1954, data da conclusão pela Comissão de Direitos Humanos do projeto dos dois Pactos, até 1966, data de sua adoção (em que os trabalhos foram desenvolvidos pela própria Assembléia Geral e sua III Comissão).

A idéia inicial (debates de 1950 da Comissão de Direitos Humanos) era incluir em um único Pacto os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, dotados —para sua implementação— dos sistemas de *relatórios* e *petições* (este último em Protocolo separado). Diferenças quanto aos métodos de implementação de “distintas categorias” de direitos levaram à opção do projeto de dois Pactos distintos, como uma solução de conciliação (apregoadada por René Cassin) entre a tese de um Pacto único e a de Pactos sucessivos,¹⁶ reservado o sistema de petições ou reclamações apenas aos direitos civis e políticos (e incorporado em um Protocolo Facultativo).¹⁷

A contribuição da Comissão de Direitos Humanos no deve passar despercebida: apesar das diferenças (tanto em seu seio como no do ECOSOC e da Assembléia Geral) decorrentes dos conflitos ideológicos próprios do

15 O argumento que serviu de base a esta decisão (e que anos depois seria questionado no âmbito não só da própria ONU como também dos sistemas regionais de proteção) era o de que, enquanto os direitos civis e políticos eram suscetíveis de aplicação “imediate”, requerendo obrigações de *abstenção* por parte do Estado, os direitos econômicos, sociais e culturais eram passíveis de aplicação apenas *progressiva*, requerendo obrigações positivas (atuação) do Estado. Para um estudo crítico, relativo à superação desta dicotomia, *cfr.* Cançado Trindade, A. A., “A questão da implementação internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais”, 71 *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (1990) pp. 7-55, esp. pp. 9-10 e 16-21; Cançado Trindade, A. A., “La question de la protection internationale des droits économiques, sociaux et culturels: évolution et tendances actuelles”, 44 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1991) pp. 13-41; Cançado Trindade, A. A., “Do direito econômico aos direitos econômicos, sociais e culturais”, *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional. Estudos Jurídicos em Homenagem ao Professor Washington P. Albino de Souza* (coord. R. A. L. Camargo), Porto Alegre, S. A. Fabris Ed., 1995, pp. 9-38.

16 Cassin, René, “La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l’homme”, 79 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* - Haia (1951) pp. 297-305, e *cfr.* 241-362; Cassin, René, “Quelques souvenirs sur la Déclaration Universelle de 1948”, 15 *Revue de droit contemporain* (1968), pp. 1-14.

17 Para um estudo detalhado dos debates sobre as medidas de implementação dos dois Pactos, *cfr.* Cançado Trindade, A. A., “A implementação internacional dos direitos humanos ao final da década de setenta”, 22 *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais* (1979), pp. 341-248.

período da guerra fria e também marcados pelo processo incipiente de descolonização, conseguiu estabelecer as bases dos dois Pactos de Direitos Humanos,¹⁸ a serem retomadas e elaboradas —de 1954 a 1966— pela Assembléia Geral e sua III Comissão. Em 16 de dezembro de 1966 a Assembléia Geral adotou e abriu à assinatura, ratificação e adesão o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (por 105 votos a zero), o Pacto de Direitos Cíveis e Políticos (por 106 votos a zero) e o Protocolo Facultativo desse último (por 66 votos a 2, com 38 abstenções).¹⁹ Com a adoção desses tratados gerais, somados à Declaração Universal de 1948, estava enfim completada a Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Ao longo dos anos passariam a coexistir inúmeros instrumentos internacionais de proteção, de origens, natureza e efeitos jurídicos distintos ou variáveis (baseados em tratados e resoluções), de diferentes âmbitos de aplicação (nos planos global e regional), distintos também quanto aos seus destinatários ou beneficiários (tratados ou instrumentos gerais, e setoriais), e quanto a seu exercício de funções e a seus mecanismos de controle e supervisão (essencialmente, os métodos de *petições ou denúncias*, de *relatórios*, e de *investigações*). Formou-se, assim, gradualmente, um complexo *corpus juris*, em que, no entanto, a unidade conceitual dos direitos humanos veio a transcender tais diferenças, inclusive quanto às distintas formulações de direitos nos diversos instrumentos.

A multiplicidade desses instrumentos, adotados ao longo dos anos como *respostas* às necessidades de proteção, e dotados de base convencional ou extra-convencional, afigurou-se antes como um reflexo do modo com que se desenvolveu o processo histórico da *generalização* da proteção internacional dos direitos da pessoa humana, no cenário de uma sociedade internacional descentralizada em que deviam operar. Ante a fragmentação histórica do *jus gentium* no *jus inter gentes* contemporâneo,²⁰ as consequências de uma centralização ou hierarquização dos instrumentos de proteção não puderam, como ocorre ainda hoje, ser previstas, antecipadas ou propriamente avaliadas. Não obstante, a multiplicidade de instrumentos internacionais de proteção forma um todo harmônico, e a unidade conceitual dos direitos humanos, todos inerentes à pessoa huma-

18 Marie, J.-B., *La Commission des Droits de l'Homme de l'ONU*, Paris, Pédone, 1975, p. 168.

19 A. G., resolução 2200 A (XXI), in U. N. doc. A/6546, p. 67.

20 Cfr. Parry, Clive, "Some Considerations upon the Protection of Individuals in International Law", 90 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* - Haia (1956), pp. 657-723.

na, veio a transcender as formulações distintas dos direitos consagrados em diversos instrumentos.

A Declaração Universal de 1948 abriu efetivamente caminho à adoção de sucessivos tratados e instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, a operarem hoje em base regular e permanente, nos planos global e regional.²¹ Em nada surpreende que a Declaração Universal viesse logo a ser tida como uma interpretação autêntica e elaboração da própria Carta das Nações Unidas (no tocante em particular a suas disposições sobre direitos humanos), dando assim conteúdo a algumas de suas normas. A autoridade da Declaração de 1948, nesse sentido, fortaleceu-se, ao ser reconhecida como refletindo normas do direito internacional consuetudinário; seus princípios passaram a ser vistos como correspondendo a princípios gerais do direito.²²

A este fenômeno da *diversidade de meios e identidade de propósito* há que agregar a gradual superação de objeções clássicas como a da pretensa competência nacional exclusiva ou domínio reservado dos Estados,²³ e a concomitante asserção da capacidade de agir dos órgãos de supervisão internacionais. De importância capital foi o papel exercido pelo processo dinâmico de *interpretação* na evolução da proteção internacional dos direitos humanos. A construção jurisprudencial de distintos órgãos de supervisão veio a mostrar-se, com efeito, *convergente*, ao enfatizar o caráter objetivo das obrigações e a necessidade de realização do objeto e propósito dos tratados ou convenções em questão. A interação

21 Boutros-Ghali, B., "Introduction", *Les Nations Unies et les droits de l'homme 1945-1995*, N. Y., U. N., 1995, pp. 3-133; Cançado Trindade, A. A., "The Current State of the International Implementation of Human Rights", *Hague Yearbook of International Law* (1990) pp. 3-29; Humphrey, John, "The U. N. Charter and the Universal Declaration of Human Rights", *The International Protection of Human Rights* (ed. Evan Luard), London, Thames and Hudson, 1967, pp. 39-58; Wolfrum, Rüdiger, "The Progressive Development of Human Rights: A Critical Appraisal of Recent U. N. Efforts", *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung - Festschrift für K. J. Partsch*, Berlin, Dunker & Humblot, 1989, pp. 67-95. Sobre a expansão da noção de direitos humanos a partir da Declaração Universal de 1948, *cfr.* Valticos, Nicolas, "La notion des droits de l'homme en Droit international", *Le Droit international au service de la paix, de la justice et du développement. Mélanges Michel Virally*, Paris, Pédone, 1991, pp. 483-491.

22 Para um estudo geral, *cfr.* Humphrey, John, *Human Rights and the United Nations: a Great Adventure*, Dobbs Ferry-N. Y., Transnational Publs., 1984; *id.*, "The International Law of Human Rights in the Middle Twentieth Century", *The Present State of International Law and Other Essays* (Centenary Celebration of the International Law Association 1873-1973), Deventer, Kluwer, 1973, pp. 101 e ss.

23 Cançado Trindade, A. A., *O Estado e as Relações Internacionais: O Domínio Reservado dos Estados na Prática das Nações Unidas e Organizações Regionais*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979, pp. 1-54; e *cfr.*, uma década antes, Cançado Trindade, A. A., *Fundamentos jurídicos dos direitos humanos*, Belo Horizonte, Faculdade de Direito da UFMG, 1969, pp. 1-55.

dos instrumentos de proteção estendeu-se também ao plano hermenêutico, dada sua identidade básica de propósito.²⁴

Este fenômeno veio a revelar a *complementaridade* dos instrumentos globais e regionais de proteção, reforçando-se mutuamente, e acarretando a extensão ou ampliação da proteção devida às supostas vítimas. Descartou-se, desse modo, qualquer pretensão antagonismo entre soluções nos planos global e regional,²⁵ fazendo-se uso do Direito Internacional, no presente domínio, para ampliar, aprimorar e fortalecer a proteção dos direitos reconhecidos.²⁶ A complementaridade dos instrumentos de direitos humanos nos planos global e regional veio a refletir em última análise a especificidade e a autonomia do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

As indicações nesse sentido são inequívocas. Os instrumentos de direitos humanos nos planos global e regional têm encontrado uma fonte comum de inspiração na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, à qual se referem expressamente em seus preâmbulos. Em nada

24 Cfr. Cançado Trindade, A. A., “A evolução doutrinária e jurisprudencial da proteção internacional dos direitos humanos nos planos global e regional: as primeiras quatro décadas”, 90 *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal* (1986), pp. 233-288.

25 Para um exame dos sistemas regionais no âmbito da universalidade dos direitos humanos, cfr., e. g.: Cançado Trindade, A. A., *Tratado de direito internacional...*, cit. supra n. (5), vol. 2 (no prelo); Vasak, Karel (ed.), *Les dimensions internationales des droits de l’homme*, Paris, UNESCO, 1978; *id.*, *The International Dimensions of Human Rights*, Westport, Conn.-Paris, Greenwood-UNESCO, 1982, vols. 1-2; Benedek, W. e Heinz, W. (eds.), *Regional Systems of Human Rights Protection in Africa, America and Europe* (Proceedings of the 1992 Strasbourg Conference), Brussels, Friedrich-Naumann-Stiftung, 1991, vol. 1, pp. 5-150, and vol. 2, pp. 1-100; Pinto, Roger, “Régionalisme et universalisme dans la protection des droits de l’homme”, *International Protection of Human Rights* (Proceedings of the VII Nobel Symposium, Oslo, september 1967, eds. A. Eide e A. Schou), Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1968, pp. 177-192; A. A. Cançado Trindade (*rappporteur*), *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe* (Documento de Apoyo a la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Naciones Unidas), San José de Costa Rica, IIDH-CEE, 1993, pp. 9-67; Cançado Trindade, A. A., “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): evolución, estado actual y perspectivas”, *Derecho internacional y derechos humanos. Droit international et droits de l’homme* (ed. D. Bardonnet e A. A. Cançado Trindade), San José de Costa Rica-La Haye, Académie de Droit International de La Haye-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, pp. 47-95; Cohen-Jonathan, G., *La Convention Européenne des Droits de l’Homme*, Aix-en-Provence-Paris, Pr. Univ. d’Aix-Marseille-Economica, 1989; Cançado Trindade, A. A., “Analysis of the Legal Implications for States that Intend to Ratify both the European Convention on Human Rights and Its Protocols and the Convention on Human Rights of the Commonwealth of Independent States (CIS)” [prepared for the Secretary General of the Council of Europe], 17 *Human Rights Law Journal* (1996), pp. 164-180; Ouguergouz, F., *La Charte Africaine des Droits de l’Homme et des Peuples*, Paris, PUF, 1993; Bello, E. G., “Human Rights, African Developments”, *Encyclopedia of Public International Law* [of the Max Planck Institute], vol. 8, Amsterdam, North-Holland, 1985, pp. 284-292.

26 Cançado Trindade, A. A., *A proteção internacional dos direitos humanos. Fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*, São Paulo, Ed. Saraiva, 1991, pp. 1-59.

surpreende encontrar a liberdade de escolha (pelo indivíduo reclamante) do procedimento internacional —consagrada nos próprios instrumentos internacionais— a ser acionado seja no plano global ou regional²⁷ —o que pode reduzir ou minimizar a possibilidade de conflito em nível internacional—. Os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos passaram a mostrar-se, assim, essencialmente *complementares* uns aos outros, nos planos global e regional. O foco de atenção voltou-se, da ênfase tradicional na delimitação clássica de competências, à garantia de uma proteção cada vez mais eficaz dos direitos humanos. E não poderia ser de outra forma, em um domínio de proteção em que primam interesses comuns superiores, considerações de *ordre public* e a noção de garantia coletiva.

A operação, nesse sentido, de múltiplos instrumentos de proteção, fêz com que se cristalizasse em definitivo o ideal comum de todos os povos (a “meta a alcançar”, o “*standard of achievement*”), consubstanciado na Carta Internacional dos Direitos Humanos (a Declaração Universal de 1948 e os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas de 1966) complementada ao longo dos anos por dezenas de outros tratados “setoriais” de proteção e de convenções regionais, e consagrado ademais nas Constituições nacionais de numerosos países. Reconhecido como um ideal comum este conjunto de valores e preceitos básicos, consubstanciado em um conjunto de normas jurídicas, o próximo passo consistiu na consagração de um núcleo básico de direitos inderrogáveis, presentes nos distintos tratados de direitos humanos, de reconhecimento universal.²⁸

Passou a manifestar-se um consenso da virtual totalidade dos Estados do mundo no sentido de fazer figurar, dentre as violações mais graves dos direitos humanos, o genocídio, o *apartheid* e a discriminação racial, a prática de tortura e a de desaparecimentos forçadas de pessoas, - o que implicava um acordo de princípio quanto a certos direitos básicos e inderrogáveis, a serem gradualmente ampliados.²⁹ Passou-se a associar a

²⁷ Cfr. Cançado Trindade, A. A., *Tratado de direito internacional...*, op. cit. supra n. (5), pp. 434-436, e disposições de tratados de direitos humanos ali citadas.

²⁸ Cfr. *ibid.*, pp. 41-43.

²⁹ Cassese, Antonio, *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*, Barcelona, Ed. Ariel, 1991, pp. 77-78, e cfr. pp. 227-228 e 231; outra área de convergência, consignada na Ata Final de Helsinqui de 1975, se deu em relação à própria interação entre os direitos humanos e a paz, a requerer uma aceitação mais ampla e generalizada dos métodos de supervisão internacional. Tal aceitação passou a vislumbrar-se, paralelamente aos mecanismos de direitos humanos, e. g., no documento final da Conferência de Segurança e Cooperação Européias (Viena, 1989) —a chamada “dimensão humana” da CSCE—.

proibição absoluta de tais violações graves dos direitos humanos com a emergência e consolidação do *jus cogens* no Direito Internacional contemporâneo.³⁰ Tratava-se de claras indicações de um novo *ethos*, da fixação de parâmetros de conduta em torno de valores básicos universais, a ser observados e seguidos por todos os Estados e povos, tendo presente a nova dimensão dos direitos humanos, a permear todas as áreas da atividade humana.

Referências à Declaração Universal de 1948 passaram a figurar na jurisprudência dos tribunais internacionais, inclusive da Corte Internacional de Justiça.³¹ Juntamente com as disposições sobre direitos humanos da Carta das Nações Unidas e de sucessivos tratados e instrumentos internacionais de proteção, a Declaração de 1948 veio a servir de base à ação internacional na salvaguarda dos direitos humanos. Os tratados e instrumentos internacionais de direitos humanos vieram a mostrar-se dotados, no plano substantivo, de fundamentos e princípios básicos próprios, assim como de um conjunto de normas a requererem uma interpretação e aplicação de modo a lograr a realização do objeto e propósito dos instrumentos de proteção. E, no plano operacional, passaram a contar com uma série de mecanismos próprios de supervisão. Este *corpus juris* em expansão veio enfim a configurar-se, ao final de cinco décadas, como uma nova disciplina da ciência jurídica contemporânea, dotada de autonomia, o *Direito Internacional dos Direitos Humanos*.³²

Ademais, a Declaração Universal também se projetou no direito interno dos Estados. Suas normas encontraram expressão nas Constituições nacionais de numerosos Estados, e serviram de modelo a disposições das legislações nacionais visando a proteção dos direitos humanos. A Declaração Universal passou a ser invocada ante os tribunais nacionais de numerosos países de modo a interpretar o direito convencional ou interno atinente aos direitos humanos e a obter decisões.³³ A Declaração Univer-

³⁰ Cfr. Cançado Trindade, A. A., *Princípios do direito internacional contemporâneo*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, pp. 13-15 e 38-40, e fontes ali citadas.

³¹ Cançado Trindade, A. A., “La jurisprudence de la Cour Internationale de Justice sur les droits intangibles”, *Droits intangibles et états d’exception* (ed. D. Pémont), Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 53-89.

³² Cançado Trindade, A. A., *Tratado de direito internacional...*, op. cit. supra n. (5), pp. 7-447.

³³ Hannum, Hurst (rapporteur), “Final Report on the Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law”, *International Law Association’s Report of the LXVI Conference held at Buenos Aires, Argentina*, 1994, pp. 525-551. Para exemplos da jurisprudência dos tribunais nacionais contendo referências à Declaração Universal de 1948, cfr. Hurst Hannum, “The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law”, *25 Georgia Journal of International and Comparative Law* (1995-1996), pp. 295-310.

sal, em suma, tem assim contribuído decisivamente para a incidência da dimensão dos direitos humanos no direito tanto internacional como interno. Os direitos humanos fazem abstração da compartimentalização tradicional entre os ordenamentos jurídicos internacional e interno; no presente domínio de proteção, o direito internacional e o direito interno encontram-se em constante *interação*, em benefício de todos os seres humanos.

Longe de operarem de modo estanque ou compartimentalizado, o Direito Internacional e o direito interno passaram efetivamente a interagir, por força das disposições de tratados de direitos humanos atribuindo expressamente funções de proteção aos órgãos do Estado, assim como da abertura do Direito Constitucional contemporâneo aos direitos humanos internacionalmente consagrados. Descartou-se, assim, no plano vertical, o velho debate acerca da primazia das normas do Direito Internacional ou do direito interno, por se mostrarem estes em constante interação no presente domínio de proteção. Desvencilhando-se das amarras da doutrina clássica, o primado passou a ser da norma —de origem internacional ou interna— que melhor protegesse os direitos humanos, da norma mais favorável às supostas vítimas.³⁴

É reconhecido o impacto da Declaração Universal nas Constituições, legislações e jurisprudências nacionais, assim como em tratados ou convenções e outras resoluções subseqüentes das Nações Unidas. Tal impacto se tornou ainda mais considerável e notório em razão do lapso de tempo prolongado —dezoito anos— entre a adoção da Declaração e a dos dois Pactos (e Protocolo Facultativo) em 1966 —o que levou à formação do entendimento de que alguns dos princípios da Declaração Universal se impõem como parte do direito internacional consuetudinário—. ³⁵ Hoje, decorridos cinquenta anos desde sua adoção, a Declaração Universal retém sua importância aos esforços correntes para tornar os direitos humanos a linguagem comum da humanidade.

No decorrer de cinco décadas de extraordinária projeção histórica, a Declaração Universal adquiriu uma autoridade que seus redatores jamais teriam imaginado ou antecipado. Isto ocorreu no em razão das pessoas que participaram de sua elaboração, ou da forma que lhe foi dada, ou das circunstâncias de sua adoção: isto ocorreu porque gerações sucessivas de

34 Cançado Trindade, A. A., *Tratado de direito internacional...*, *op. cit. supra* n. (5), pp. 434-436.

35 *Cfr.*, em geral, Cançado Trindade, A. A., *Tratado de direito internacional...*, *op. cit. supra* n. (5), pp. 1-59.

seres humanos, de culturas distintas e em todo o mundo, nela reconheceram a “meta comum a alcançar” (“*common standard of achievement*”, tal como originalmente proclamada) que correspondia a suas mais profundas e legítimas aspirações. A comunidade internacional como um todo deu-lhe a dimensão que hoje tem.³⁶ Já uma década depois de sua adoção, esta evolução levou um de seus redatores a exclamar, um tanto surpreso, que “algo mudou no mundo depois de proclamada a Declaração Universal”.³⁷

IV. A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE 1948 E AS DUAS CONFERÊNCIAS MUNDIAIS DE DIREITOS HUMANOS

No transcurso do ano do vigésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, realizou-se a I Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas (Teerã, 22 de abril a 13 de maio de 1968), que adotou a célebre Proclamação de Teerã —uma avaliação das duas primeiras décadas de experiência da proteção internacional dos direitos humanos na era das Nações Unidas— além de 29 resoluções sobre questões diversas.³⁸ Reconhece-se hoje que a grande contribuição daquela Conferência Mundial tenha consistido no tratamento e reavaliação *globais* da matéria,³⁹ o que propiciou o reconhecimento e asserção,

³⁶ Na eloqüente descrição de Egon Schwelb, o que ocorreu em relação à Declaração Universal “has been the operation of a fundamental law of physics: nature abhors a vacuum... The Declaration has, temporarily at least, filled the void”. Egon Schwelb, *Human Rights and the International Community - The Roots and Growth of the Universal Declaration of Human Rights, 1948-1963*, Chicago, Quadrangle Books, 1964, p. 37.

³⁷ Cassin, René, *La Déclaration Universelle des Droits de l’Homme de 1948*, Paris, Académie des Sciences Morales et Politiques, 1958, p. 13.

³⁸ O *Ato Final* da Conferência de Teerã reproduziu, ademais, em seus Anexos, alguns dos discursos proferidos na Conferência, mensagens especiais a ela enviadas, e as declarações dos relatores de suas Comissões I e II. *Cfr.* United Nations, *Final Act of the International Conference on Human Rights* (Teheran, 22 April to 13 May 1968), New York, U. N., 1968, doc. A/CONF.32/41, pp. 1-61. Dentre as resoluções adotadas, algumas merecem destaque especial por sua transcendência, a saber, as resoluções XXII (sobre a ratificação ou adesão universal pelos Estados aos instrumentos internacionais de direitos humanos); VIII (sobre a realização universal do direito a autodeterminação dos povos); XVII (sobre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos); XXI (sobre a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais); III, IV, VI e VII (sobre a eliminação do *apartheid* e de todas as formas de discriminação racial); IX (sobre os direitos da mulher); X (sobre regras-modelo de procedimento para órgãos de supervisão de violações de direitos humanos); XX (sobre educação em matéria de direitos humanos); e XXIII (sobre os direitos humanos em conflitos armados). *Cfr. ibid.*, pp. 6-18.

³⁹ *Cfr., inter alia*, Boven, Th. C. van, “United Nations Policies and Strategies: Global Perspectives?”, *Human Rights: Thirty Years after the Universal Declaration* (ed. B. G. Ramcharan), The Hague, Nijhoff, 1979, pp. 88-91.

endossados por resoluções subseqüentes da Assembléia Geral das Nações Unidas, da interrelação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos.⁴⁰ Tal tratamento resgatou um dos fundamentos da própria Declaração Universal de 1948.

A par das resoluções adotadas pela Conferência de Teerã, foi, no entanto, a Proclamação de Teerã sobre Direitos Humanos, adotada pelo plenário da I Conferência Mundial de Direitos Humanos em 13 de maio de 1968, a que melhor expressão deu a esta nova visão da matéria, constituindo-se em um relevante marco na evolução doutrinária da proteção internacional dos direitos humanos. A referida Proclamação de Teerã, ao voltar-se a todos os pontos debatidos na Conferência e consignados nas resoluções adotadas, advertiu, por exemplo, para as “denegações maciças dos direitos humanos”, que colocavam em risco os “fundamentos da liberdade, justiça e paz no mundo”, assim como para a “brecha crescente” entre os países economicamente desenvolvidos e os países em desenvolvimento, que impedia a realização dos direitos humanos na “comunidade internacional”.⁴¹

Ponderou a Proclamação de Teerã que, muito embora as descobertas científicas e os avanços tecnológicos recentes tivessem aberto amplas perspectivas de progresso econômico, social e cultural, tais desenvolvimentos podiam no entanto por em risco os direitos e liberdades dos seres humanos, requerendo assim atenção contínua (parágrafo 18). Mais do que qualquer outra passagem da Proclamação de Teerã, foi o seu parágrafo 13 o que melhor resumiu a nova visão da temática dos direitos humanos, ao dispor: “Uma vez que os direitos humanos e as liberdades fundamen-

40 Algumas resoluções adotadas pela Conferência de Teerã (e. g., as resoluções XXI, sobre a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais; XXII, sobre a adesão universal aos instrumentos internacionais de direitos humanos; IX, sobre os direitos da mulher; XII, sobre o analfabetismo; XVII, sobre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos; e XX, sobre educação em matéria de direitos humanos) (*cf. ibid.*, pp. 10, 12, 14 e 16-17) referem-se à promoção da observância e gozo universais dos direitos humanos, tomam os direitos civis e políticos e econômicos e sociais e culturais em seu conjunto, e avançam assim um enfoque essencialmente globalista da matéria.

41 Parágrafos 11 e 12 da Proclamação de Teerã de 1968. A referida Proclamação propugnou pela garantia, pelas leis de todos os países, a cada ser humano, da “liberdade de expressão, de informação, de consciência e de religião”, assim como do “direito de participar na vida política, econômica, cultural e social de seu país” (parágrafo 5). Propugnou, ademais, pela implementação do princípio básico da não-discriminação, consagrado na Declaração Universal e em tantos outros instrumentos internacionais de direitos humanos, como uma “tarefa da maior urgência da humanidade, nos planos internacionais assim como nacional” (parágrafo 8). Referiu-se, também, ao “desarmamento geral e completo” como “uma das maiores aspirações de todos os povos” (parágrafo 19), e não descuidou de lembrar as aspirações das novas gerações por “um mundo melhor”, no qual se implementem plenamente os direitos humanos (parágrafo 17).

tais são indivisíveis, a realização plena dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, é impossível”.⁴²

Esta asserção de uma nova visão, global e integrada, de todos os direitos humanos —propugnada pela Declaração Universal de 1948 mas minimizada no transcorrer dos trabalhos preparatórios dos dois Pactos de Direitos Humanos— constitui a nosso ver a grande contribuição da I Conferência Mundial de Direitos Humanos para os desenvolvimentos subseqüentes da matéria. A partir de então, estava o campo efetivamente aberto para a consagração da tese da interrelação ou indivisibilidade dos direitos humanos, retomada pela célebre resolução 32/130 de 1977 da Assembléia Geral das Nações Unidas e endossada pelas subseqüentes resoluções 39/145, de 1984, e 41/117, de 1986, da mesma Assembléia Geral —tese esta que desfruta hoje de aceitação virtualmente universal—.

Assim como a Proclamação de Teerã contribuiu sobretudo com a visão global da indivisibilidade e interrelação de todos os direitos humanos, a Declaração e Programa de Ação de Viena adotada pela II Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas em 25 de junho de 1993⁴³ poderá também contribuir ao mesmo propósito se sua aplicação se concentrar em nossos dias nos meios de assegurar tal indivisibilidade *na prática*, com atenção especial às pessoas discriminadas ou desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos pobres e aos socialmente excluídos, em suma, aos mais necessitados de proteção. O “espírito de nossa época”, a que se referiu o preâmbulo da Declaração e Programa de Ação de Viena, se caracteriza sobretudo pela busca de soluções globais a problemas que afetam a todos os seres humanos, pela aspiração comum a valores superiores.⁴⁴

Assim como a I Conferência Mundial, de Teerã, contribuiu para clarificar as bases para desenvolvimentos subseqüentes de operação dos mecanismos de proteção, a II Conferência Mundial, de Viena, buscou dar um passo adiante ao concentrar os esforços, por um lado, no fomento da criação da necessária infraestrutura nacional, no fortalecimento das instituições nacionais para a vigência dos direitos humanos; e, por outro, na mobilização de *todos* os setores das Nações Unidas em prol da promoção

⁴² *Ibid.*, pp. 3-5.

⁴³ *Cfr.* United Nations, *World Conference on Human Rights. The Vienna Declaration and Programme of Action, June 1993*, N. Y., U. N., 1993, pp. 25-71.

⁴⁴ Para um relato da elaboração da Declaração e Programa de Ação de Viena, *cfr.* Cançado Trindade, A. A., “Balanço dos resultados da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993”, 36 *Revista Brasileira de Política Internacional* (1993), pp. 9-27.

dos direitos humanos assim como no incremento de maior complementaridade entre os mecanismos globais e regionais de proteção. As implicações para as Nações Unidas eram claras, a começar pela incorporação da dimensão dos direitos humanos em todas as suas atividades e programas,⁴⁵ em decorrência da constatação de que os direitos humanos permeiam todas as áreas da atividade humana.

Já não mais se podia, tampouco, professar o universalismo no plano somente conceitual ou normativo e continuar aplicando ou praticando a seletividade no plano operacional. Já não mais podia haver dúvida de que os direitos humanos se impõem e obrigam os Estados, e, em igual medida, os organismos internacionais e as entidades ou grupos detentores do poder econômico, particularmente aqueles cujas decises repercutem no cotidiano da vida de milhões de seres humanos. Os direitos humanos, em razão de sua universalidade nos planos tanto normativo quanto operacional, acarretam obrigações *erga omnes*. Foi esta uma das grandes lições que se pôde extrair da Conferência Mundial de Viena.⁴⁶

No tocante aos Estados, o principal documento resultante da Conferência de Viena de 1993 cuidou de a eles determinar o provimento de recursos internos capazes de reparar violações de direitos humanos, assim como o fortalecimento de sua estrutura de administração da justiça à luz dos padrões consagrados nos instrumentos internacionais de direitos humanos. É significativo que a Declaração e Programa de Ação de Viena tivesse ademais reclamado um maior fortalecimento na interrelação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos em todo o mundo.

Ademais, endossou com firmeza os termos da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, contribuindo, assim, decisivamente, para dissipar dúvidas porventura persistentes a respeito, e inserir o direito ao desenvolvimento definitivamente no universo conceitual do Direito Internacional dos Direitos Humanos.⁴⁷ Passando do geral ao particular, a Declaração e Programa de Ação de Viena dirigiu-se

45 Abarcavam estes, por exemplo, o âmbito político-estratégico (a exemplo das operações contemporâneas de manutenção e construção da paz, a partir da *Agenda para a Paz* do então Secretário-Geral B. Boutros-Ghali). Também se estendiam à esfera econômica e financeira (e. g., os programas e projetos de desenvolvimento e as operações dos organismos financeiros internacionais das Nações Unidas, Banco Mundial e FMI). Em qualquer destas áreas, já não mais se podia fazer abstração da dimensão dos direitos humanos.

46 Cançado Trindade, A. A., *Tratado de direito internacional...*, op. cit. supra n. (5), pp. 185-193.

47 A Declaração de Viena urgiu a comunidade internacional a que envidasse esforços para aliviar o fardo da dívida externa dos países em desenvolvimento, de modo a contribuir à realização plena dos direitos econômicos, sociais e culturais de sua população.

aos direitos humanos de pessoas em determinada condição ou situação.⁴⁸ É também significativo que suas seções sobre os direitos humanos da mulher e da criança tivessem sido adotadas sem dificuldades.

A parte operativa II, a mais pormenorizada do principal documento da Conferência de Viena, correspondente ao Programa de Ação, dedicou-se à necessidade de maior coordenação e racionalização no trabalho dos órgãos de supervisão internacionais dos instrumentos de direitos humanos das Nações Unidas; ao aperfeiçoamento do sistema de relatórios; ao maior uso do sistema de petições ou denúncias sob tratados de direitos humanos; ao fortalecimento do sistema de seus relatores especiais e grupos de trabalho; ao uso de indicadores adequados para medir o grau de realização dos direitos econômicos, sociais e culturais; e ao desenvolvimento de mecanismos de prevenção e de seguimento (em relação aos sistemas de petições e de relatórios). Por meio de tais mecanismos se haveria de fortalecer os instrumentos existentes de proteção, de modo a assegurar um *monitoramento contínuo* dos direitos humanos em todo o mundo (*cf. infra*).

Previu o Programa de Ação, enfim, o estabelecimento de um Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (o que se concretizou poucos meses depois), e insistiu no objetivo da “ratificação universal” —e sem reservas— dos tratados de direitos humanos das Nações Unidas. A Declaração e Programa de Ação de Viena não descuidou de recomendar a adoção e ampliação da educação —formal e no-formal— em direitos humanos *lato sensu* em todos os níveis, de modo a despertar a consciência e fortalecer o compromisso universal com a causa dos direitos humanos.

A Conferência Mundial de Viena afirmou, com efeito, de modo inequívoco, a legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a promoção e proteção dos direitos humanos por todos e em toda parte.⁴⁹ Na rota de Teerã a Viena, tendo presente o legado da De-

⁴⁸ Refugiados e deslocados internos, vítimas de conflitos armados, trabalhadores migrantes, povos indígenas, portadores de deficiências, pessoas pertencentes a minorias ou a setores vulneráveis em geral.

⁴⁹ Para uma análise pormenorizada da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, *cf. Cançado Trindade, A. A., Tratado de direito internacional...*, *op. cit. supra* n. (5), especialmente pp. 185-193. Para seu exame sob o prisma diplomático, *cf. Lindgren Alves, J. A., Os Direitos Humanos como Tema Global*, São Paulo, FUNAG-Ed. Perspectiva, 1994, pp. 1-148; G. Vergne Saboia, “Um Improvável Consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil”, 2 *Política Externa*, São Paulo (1993) pp. 3-18. *Cfr.* também o número especial da Revista *Arquivos do Ministério da Justiça* (Brasília, vol. 46, n. 182, de 1993, pp. 5-164), organizado por A. A. Cançado Trindade dedicado à II Conferência Mundial de Direitos Humanos (contendo textos de M. Corrêa, A. A. Cançado Trindade, G. Peytrignet, J. Ruiz de Santiago, J. A. Lindgren Alves, C. D. de Albuquerque Mello, C. Barros Leal, e A. A. Ribeiro Costa).

claração Universal de 1948, foi este sem dúvida um passo adiante, que haverá de contribuir em muito para a conscientização das amplas dimensões temporal (inclusive preventiva) e espacial (global) da proteção dos direitos humanos.

Muito significativamente, a universalidade dos direitos humanos resultou fortalecida da I Conferência Mundial de 1968 sobre a matéria, sendo, 25 anos depois, reafirmada na II Conferência Mundial. Há, ademais, que ter presente que, já em 1948, a Declaração Universal, além de proclamar direitos, conclamou à transformação da ordem social e internacional de modo a assegurar o gozo dos direitos proclamados na prática.⁵⁰ Na projeção histórica do legado da Declaração Universal, as duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos —a de Teerã (1968) e a de Viena (1993)— na verdade, fazem parte de um processo prolongado de *construção de uma cultura universal* de observância dos direitos humanos.

V. O AMPLO ALCANCE DAS OBRIGAÇÕES CONVENCIONAIS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A despeito dos sensíveis avanços logrados no presente domínio de proteção nos últimos anos, ainda resta um longo caminho a percorrer. Na maioria dos países que têm ratificado os tratados de direitos humanos, até o presente lamentavelmente ainda não parece haver se formado uma consciência da natureza e amplo alcance das obrigações convencionais contraídas em matéria de proteção dos direitos humanos. Urge que um claro entendimento destas últimas se difunda, a começar pelas autoridades públicas.

Assim, ao ratificarem os tratados de direitos humanos os Estados Partes contraem, a par das obrigações convencionais atinentes a cada um dos direitos protegidos, também *obrigações gerais* da maior importância, consignadas naqueles tratados. Uma delas é a de respeitar e *assegurar o respeito* dos direitos protegidos —o que requer *medidas positivas* por parte dos Estados— e outra é a de *adequar o ordenamento jurídico interno* à normativa internacional de proteção. Esta última requer que se

⁵⁰ Asbjorn Eide et alii (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights. A Commentary*, Oslo, Scandinavian University Press, 1992, p. 5.

adote a legislação necessária para dar efetividade às normas convencionais de proteção, suprimindo eventuais lacunas no direito interno, ou então que se alterem disposições legais nacionais com o propósito de harmonizá-las com as normas convencionais de proteção —tal como requerido pelos tratados de direitos humanos—. Estas obrigações gerais, a serem devidamente cumpridas, implicam naturalmente o concurso de todos os poderes do Estado, de todos os seus órgãos e agentes.⁵¹

Como ressaltamos em obra recente,

as obrigações convencionais de proteção vinculam os *Estados Partes*, e não só seus Governos. Ao Poder Executivo incumbe tomar todas as medidas — administrativas e outras— a seu alcance para dar fiel cumprimento àquelas obrigações. A responsabilidade internacional pelas violações dos direitos humanos sobrevive aos Governos, e se transfere a Governos sucessivos, precisamente por se tratar de responsabilidade *do Estado*. Ao Poder Legislativo incumbe tomar todas as medidas dentro de seu âmbito de competência, seja para regulamentar os tratados de direitos humanos de modo a dar-lhes eficácia no plano do direito interno, seja para harmonizar este último com o disposto naqueles tratados. E ao Poder Judiciário incumbe aplicar efetivamente as normas de tais tratados no plano do direito interno, e assegurar que sejam respeitadas. Isto significa que o Judiciário nacional tem o dever de prover recursos internos eficazes contra violações tanto dos direitos consignados na Constituição como dos direitos consagrados nos tratados de direitos humanos que vinculam o país em questão, ainda mais quando a própria Constituição nacional assim expressamente o determina. O descumprimento das normas convencionais engaja de imediato a responsabilidade internacional do Estado, por ato ou omissão, seja do Poder Executivo, seja do Legislativo, seja do Judiciário.⁵²

Diversas Constituições nacionais contemporâneas, referindo-se expressamente aos tratados de direitos humanos, concedem um tratamento especial ou diferenciado também no plano do direito interno aos direitos humanos internacionalmente consagrados. A Constituição Brasileira vigente não faz exceção a esta nova e alentadora tendência do constitucionalismo hodierno. Com efeito, o artigo 5(2) da Constituição Federal de 1988 determina que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela ado-

51 Cançado Trindade, A. A., *Tratado de direito internacional...*, op. cit. supra n. (5), pp. 441-442.

52 *Ibid.*, p. 442.

tados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja Parte”.⁵³

Por meio deste dispositivo constitucional, os direitos humanos consagrados em tratados de direitos humanos em que o Brasil seja Parte incorporam-se *ipso facto* ao direito interno brasileiro, no âmbito do qual passam a ter “aplicação imediata” (artigo 5(1)), da mesma forma e no mesmo nível que os direitos constitucionalmente consagrados. A intangibilidade dos direitos e garantias individuais é determinada pela própria Constituição Federal, que inclusive proíbe expressamente até mesmo qualquer emenda tendente a aboli-los (artigo 60(4)(IV)). A especificidade e o caráter especial dos tratados de direitos humanos encontram-se, assim, devidamente reconhecidos pela Constituição Brasileira vigente.

Se, para os tratados internacionais em geral, tem-se exigido a intermediação pelo Poder Legislativo de ato com força de lei de modo a outorgar a suas disposições vigência ou obrigatoriedade no plano do ordenamento jurídico interno, distintamente, no tocante aos tratados de direitos humanos em que o Brasil é Parte, os direitos fundamentais neles garantidos passam, consoante os artigos 5(2) e 5(1) da Constituição Brasileira de 1988, a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados e direta e imediatamente exigíveis no plano de nosso ordenamento jurídico interno. Por conseguinte, mostra-se inteiramente infundada, no tocante em particular aos tratados de direitos humanos, a tese clássica — ainda seguida em nossa prática constitucional — da paridade entre os tratados internacionais e a legislação infraconstitucional.

Se houvesse uma clara compreensão em nosso país, assim como em tantos outros, do amplo alcance das obrigações convencionais internacionais em matéria de proteção dos direitos humanos, muitas dúvidas e incertezas que parecem circundar o atual debate nacional sobre a matéria

⁵³ Esta disposição constitucional teve origem em uma proposta que apresentamos à Assembléia Nacional Constituinte (Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais), como Consultor Jurídico do Itamaraty, na audiência pública de 29 de abril de 1987; nosso propósito era no sentido de que se assegurasse tanto a inserção da referida disposição em nossa Constituição Federal, como, paralelamente, a pronta ratificação pelo Brasil de três tratados gerais de proteção, a saber, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas. Nossa proposta foi aceita e transformou-se no artigo 5(2) da Constituição Brasileira de 1988, mas foi preciso esperar até 1992 para que o Brasil se tornasse Parte naqueles três tratados de direitos humanos. *Cfr.* nossa exposição, seguida de debates, in *Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões*, n. 66 (supl.), Brasília, 27.05.1987, vol. I, pp. 108-116; e, para um relato histórico pormenorizado, *cfr.* Cançado Trindade, A. A., *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*, Brasília, Editora Universidade de Brasília (Série Prometeu-Humanidades), 1998 (no prelo).

já teriam sido esclarecidas e superadas. O artigo 5(2) da Constituição Brasileira vigente, que abre um campo amplo e fértil para avanços nesta área, parece ainda esquecido dos agentes do poder público, mormente do Poder Judiciário. Se maiores avanços no se têm logrado até o presente neste domínio de proteção, não tem sido em razão de obstáculos jurídicos —que na verdade no existem— mas antes da falta de vontade do poder público de promover e assegurar a proteção dos mais fracos e vulneráveis. Tal vontade, a seu turno, só se manifesta com vigor no seio de sociedades nacionais imbuídas de um forte sentimento de solidariedade humana, sem o que pouco logra avançar o Direito.

Os tratados de proteção dos direitos humanos, distintamente dos demais tratados que se mostram eivados de concessões mútuas pela reciprocidade, inspiram-se em considerações de ordem superior, de *ordre public*. Ao criarem obrigações para os Estados *vis-à-vis* os seres humanos sob sua jurisdição, suas normas aplicam-se não só na ação conjunta (exercício de *garantia coletiva*) dos Estados Partes na realização do propósito comum de proteção, mas também e sobretudo no âmbito do ordenamento interno de cada um deles, nas relações entre o poder público e os indivíduos.

Os próprios tratados de direitos humanos indicam vias de compatibilização dos dispositivos convencionais e dos de direito interno, de modo a prevenir conflitos entre as jurisdições internacional e nacional no presente domínio de proteção; impõem aos Estados Partes o dever de provimento de recursos de direito interno eficazes, e por vezes o compromisso de desenvolvimento das “possibilidades de recurso judicial”; prevêm a adoção pelos Estados Partes de medidas legislativas, judiciais, administrativas ou outras, para a realização de seu objeto e propósito. Em suma, contam com o concurso dos órgãos e procedimentos do direito público interno. Há, assim, uma interpenetração entre as jurisdições internacional e nacional no âmbito de proteção do ser humano. Em nada surpreende, por exemplo, nos últimos anos, a crescente jurisprudência internacional dos órgãos de supervisão internacionais voltada à intangibilidade das garantias judiciais e ao princípio da legalidade em um Estado democrático.

À luz do que precede, resulta claro que a tese da paridade entre os tratados internacionais e a legislação infraconstitucional padece de incongruências irremediáveis e mostra-se inaplicável no tocante aos tratados

de direitos humanos. A máxima *lex posteriori derogat priori* em nada afeta ou prejudica os tratados de direitos humanos vigentes; as leis nacionais hão de ser interpretadas de modo a que não entrem em conflito com a normativa internacional de proteção, sob pena da configuração da responsabilidade internacional do país em questão. Pode-se presumir o cumprimento das obrigações convencionais de proteção por parte do Poder Legislativo, da mesma forma que dos Poderes Executivo e Judiciário. Este o sentido da obrigação geral de adequar o direito interno à normativa internacional de proteção vigente.

Tal adequação é requerida pela própria natureza especial dos tratados de direitos humanos. De sua própria natureza jurídica resulta o primado dos direitos que consagram, ao que se agregam a necessidade e o imperativo ético de que os três poderes do Estado assegurem a aplicabilidade direta das normas internacionais de proteção e a compatibilidade com estas últimas das leis nacionais. Urge que se desenvolva em nosso país este novo enfoque da matéria, e que se promova uma maior aproximação entre os pensamentos internacionalista e constitucionalista, de modo a assegurar uma aplicação mais eficaz dos tratados de direitos humanos no âmbito de nosso direito interno. Com estas ponderações em mente, passemos às reflexões derradeiras do presente estudo, dedicadas ao futuro da proteção internacional dos direitos humanos, tal como o visualizamos neste limiar do novo século.

VI. O FUTURO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Ao longo das cinco últimas décadas testemunhamos o processo histórico de gradual formação, consolidação, expansão e aperfeiçoamento da proteção internacional dos direitos humanos, conformando um *direito de proteção* dotado de especificidade própria: o Direito Internacional dos Direitos Humanos. A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e ao longo deste meio século, como respostas às necessidades de proteção têm-se multiplicado os tratados e instrumentos de direitos humanos. A I Conferência Mundial de Direitos Humanos (Teerã, 1968) representou, de certo modo, a gradual passagem da fase legislativa, de elaboração dos primeiros instrumentos internacionais de direitos huma-

nos (a exemplo dos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas de 1966), à fase de implementação de tais instrumentos.

A II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993) procedeu a uma reavaliação global da aplicação de tais instrumentos e das perspectivas para o novo século, abrindo campo ao exame do processo de consolidação e aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos. Decorridos quatro anos desde a realização desta última Conferência, encontram-se os órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos, neste final de século, diante de novos dilemas e desafios, próprios de nossos dias, que relacionaremos a seguir.

Cabe, de início, ter sempre presente que, nas últimas décadas, graças à atuação daqueles órgãos, inúmeras vítimas têm sido socorridas. Até o início dos anos noventa, no plano global (Nações Unidas), por exemplo, mais de 350 mil denúncias revelando um “quadro persistente de violações” de direitos humanos foram enviadas às Nações Unidas (sob o chamado sistema extraconvencional da resolução 1503 do ECOSOC). Sob o Pacto de Direitos Civis e Políticos e seu [primeiro] Protocolo Facultativo, o Comitê de Direitos Humanos, tinha recebido, até abril de 1995, mais de 630 comunicações, e em 73% dos casos examinados concluiu que haviam ocorrido violações de direitos humanos. O Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial tinha examinado (sob a Convenção do mesmo nome), a seu turno, em suas duas primeiras décadas de operação, 810 relatórios (periódicos e complementares) dos Estados Partes. E o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), decorridas quatro décadas de operação do sistema, cuida hoje de mais de 17 milhões de refugiados em todo o mundo,⁵⁴ a par do número considerável de deslocados internos nas mais distintas regiões.

No plano regional, por exemplo, até o início desta década, no continente europeu, a Comissão Européia de Direitos Humanos tinha decidido cerca de 15 mil reclamações individuais sob a Convenção Européia de Direitos Humanos, ao passo que a Corte Européia de Direitos Humanos totalizava 191 casos submetidos a seu exame, com 91 casos pendentes. No continente americano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ultrapassava o total de 10 mil comunicações examinadas, enquanto

54 Para um exame destes e outros dados, *cfr.* Cançado Trindade, A. A., *Tratado de direito internacional...*, *op. cit. supra* n. (5), pp. 61 e seguintes.

a Corte Interamericana de Direitos Humanos, atualmente com 15 pareceres emitidos, passava a exercer regularmente sua competência contenciosa, contando hoje com 22 casos contenciosos examinados, alguns dos quais ainda pendentes.

No continente africano, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos examinava quase 40 reclamações ou comunicações sob a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos,⁵⁵ algumas das quais já decididas. E, em fins de 1997, a Comissão Africana debruçava-se sobre um Projeto de Protocolo à Carta Africana que prevê o estabelecimento de uma Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos.⁵⁶ O Conselho da Liga dos Estados Árabes, a seu turno, adotava, em 15.09.1994, a quarta Convenção regional de direitos humanos, a Carta Árabe de Direitos Humanos.⁵⁷ Assim, neste final de século, somente os países asiáticos encontram-se desprovidos de uma Convenção regional de direitos humanos.⁵⁸ Cada sistema regional de direitos humanos vive um momento histórico distinto, e, em todo caso, os instrumentos regionais e globais (Nações Unidas) de proteção afiguram-se como essencialmente complementares.

Graças aos esforços dos órgãos internacionais de supervisão nos planos global e regional, logrou-se salvar muitas vidas, reparar muitos dos danos denunciados e comprovados, por fim a práticas administrativas violatórias dos direitos garantidos, alterar medidas legislativas impugnadas, adotar programas educativos e outras medidas positivas por parte dos governos. Não obstante todos estes resultados, estes órgãos de supervisão internacionais defrontam-se hoje com grandes problemas, gerados em parte pelas modificações do cenário internacional, pela própria expansão e sofisticação de seu âmbito de atuação, pelos continuados atentados aos direitos humanos em numerosos países, pelas novas e múltiplas formas de violação dos direitos humanos que deles requerem capacidade de readaptação e maior agilidade, e pela manifesta falta de recursos humanos e materiais para desempenhar com eficácia seu labor.

⁵⁵ *Cfr. ibid.*, pp. 62-63.

⁵⁶ Para o texto do referido Projeto de Protocolo, *cfr.* documento OAU/LEG/EXP/AFC/HPR(I), reproduzido in: 8 *African Journal of International and Comparative Law* (1996), pp. 493-500.

⁵⁷ Texto reproduzido in: 7 *Revue universelle des droits de l'homme* (1995), pp. 212-214. Para comentários, *cfr.* Al Midani, M. A., "Introduction à la Charte Arabe des Droits de l'Homme", 104/106 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1996), pp. 183-189.

⁵⁸ *Cfr.* a respeito, *inter alia*, e. g., Chan, J., "The Asian Challenge to Universal Human Rights: A Philosophical Appraisal", *Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region* (ed. J. T. H. Tang), London-N. Y., Pinter, 1995, pp. 25-38.

Os tratados de direitos humanos das Nações Unidas têm, com efeito, constituído a espinha dorsal do sistema universal de proteção dos direitos humanos, devendo ser abordados não de forma isolada ou compartimentalizada, mas relacionados uns aos outros. Decorridos quatro anos desde a realização da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, estamos longe de lograr a chamada “ratificação universal” das seis “Convenções centrais” (*core Conventions*) das Nações Unidas (os dois Pactos de Direitos Humanos, as Convenções sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação —Racial e contra a Mulher— a Convenção contra a Tortura, e a Convenção sobre os Direitos da Criança) —“ratificação universal” esta propugnada pela Conferência de Viena para o final de século que se aproxima e que de certo modo já vivemos—. Ademais, encontram-se estas Convenções crivadas de reservas, muitas das quais, em nosso entender, manifestamente incompatíveis com seu objeto e propósito. Urge, com efeito, proceder a uma ampla revisão do atual sistema de reservas a tratados multilaterais consagrado nas duas Convenções de Viena sobre Direito dos Tratados (de 1969 e 1986) —sistema este, a nosso modo de ver, e como vimos advertindo já há uma década, inteiramente inadequado aos tratados de direitos humanos—. ⁵⁹

A despeito da aceitação virtualmente universal da tese da indivisibilidade dos direitos humanos, persiste a disparidade entre os métodos de implementação internacional dos direitos civis e políticos, e dos direitos econômicos, sociais e culturais. Apesar da conclamação da Conferência de Viena, o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, continuam até o presente (fins de 1997) desprovidos de um sistema de petições ou denúncias internacionais. Os respectivos Projetos de Protocolo nesse sentido se encontram virtualmente concluídos, mas

⁵⁹ Cfr. nossas críticas in: Cançado Trindade, A. A., “Direitos e Garantias Individuais no Plano Internacional”, *Assembléia Nacional Constituinte. Atas das Comissões*, n. 66 (supl.), Brasília, 27.05.1987, vol. I, p. 110; Cançado Trindade, A. A., “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms...”, *op. cit. supra* n. (14), pp. 180-189; Cançado Trindade, A. A., “The Interpretation of the International Law of Human Rights by the Two Regional Human Rights Courts”, *Contemporary International Law Issues: Conflicts and Convergence* (Proceedings of the III Hague Conference, July 1995), The Hague, ASIL-NVIR, 1996, pp. 157-162 e 166-167; Cançado Trindade, A. A., “La protección de los derechos humanos en el sistema de la Organización de los Estados Americanos y el derecho interno de los Estados”, *Protección Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres* (Actas del I Curso Taller, San José de Costa Rica, Julio de 1996), San José, IIDH, 1997, pp. 109-124, 129-139 e 140-147. E cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Blake versus Guatemala* (Fondo), Sentencia del 24 de enero de 1998, voto razonado del juez A. A. Cançado Trindade, párrafos 1-38.

ainda aguardam aprovação. Muitos dos direitos consagrados nestes dois tratados de direitos humanos são perfeitamente justificáveis por meio do sistema de petições individuais, e urge que se ponha um fim à referida disparidade de procedimentos.

É inadmissível que continuem a ser negligenciados em nossa parte do mundo, como o têm sido nas últimas décadas, os direitos econômicos, sociais e culturais. O descaso com estes últimos é triste reflexo de sociedades marcadas por gritantes injustiças e disparidades sociais. Não pode haver Estado de Direito em meio a políticas públicas que geram a humilhação do desemprego e o empobrecimento de segmentos cada vez mais vastos da população, acarretando a denegação da totalidade dos direitos humanos em tantos países. No faz sentido levar às últimas conseqüências o princípio da no-discriminação em relação aos direitos civis e políticos, e tolerar ao mesmo tempo a discriminação —ilustrada pela pobreza crônica— como “inevitável” em relação aos direitos econômicos e sociais. Os Estados são responsáveis pela observância da totalidade dos direitos humanos, inclusive os econômicos e sociais. Não há como dissociar o econômico do social e do político e do cultural.

Urge despojar este tema de toda retórica, e passar a tratar os direitos econômicos, sociais e culturais como verdadeiros direitos que são. Só se pode conceber a promoção e proteção dos direitos humanos a partir de uma *concepção integral* dos mesmos, abrangendo todos em conjunto (os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais). A visão atomizada ou fragmentada dos direitos humanos leva inevitavelmente a distorções, tentando postergar a realização dos direitos econômicos e sociais a um amanhã indefinido. A prevalecer o atual quadro de deterioração das condições de vida da população, a afligir hoje tantos países, poderão ver-se ameaçadas inclusive as conquistas dos últimos anos no campo dos direitos civis e políticos. Impõe-se, pois, uma concepção necessariamente integral de todos os direitos humanos.

A afirmação da responsabilidade permanente do Estado pela vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais (da mesma forma que dos direitos civis e políticos) há que agregar uma referência final aos esforços recentes da doutrina mais lúcida, no sentido do reconhecimento de que muitos daqueles direitos (e. g., certos direitos sindicais, a igualdade de remuneração por trabalho igual, o direito à educação primária obrigatória gratuita) são de *aplicabilidade imediata*. Tem-se distinguido não só *obri-*

gações mínimas referentes aos direitos econômicos, sociais e culturais, mas também *obrigações distintas* —de respeitar, proteger, assegurar e promover— tais direitos. Tem-se assinalado a importância da aplicação do *princípio da não-discriminação* também no presente contexto.

A iniciativa recente de elaboração de um Projeto de Protocolo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais atende precisamente à idéia da *justiciabilidade* destes direitos. Nesta linha, tem-se buscado identificar pelo menos os *componentes justiciáveis* dos direitos econômicos, sociais e culturais (e. g., dos direitos à educação, à saúde, a uma moradia adequada, sobretudo em seus aspectos referentes à não-discriminação) —elementos estes que têm sido objeto da jurisprudência internacional mais recente sob os tratados e convenções de direitos humanos e que têm ademais sido aplicados no ordenamento jurídico interno de muitos países—. ⁶⁰

Uma das grandes conquistas da proteção internacional dos direitos humanos, em perspectiva histórica, é sem dúvida o acesso dos indivíduos às instâncias internacionais de proteção e o reconhecimento de sua capacidade processual internacional em casos de violações dos direitos humanos. Urge que se reconheça o *acesso direto* dos indivíduos àquelas instâncias (sobretudo as judiciais), a exemplo do estipulado no Protocolo n. 9 à Convenção Européia de Direitos Humanos (1990). Concede este último um determinado tipo de *locus standi* aos indivíduos ante a Corte Européia de Direitos Humanos (em casos admissíveis que já foram objeto da elaboração de um relatório por parte da Comissão Européia de Direitos Humanos).

No continente americano, o novo (e terceiro) Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (adotado em 16 de setembro de 1996 e em vigor desde 01 de janeiro de 1997) —de cujo projeto tivemos a honra de ser relator por honrosa designação da Corte— permite que na etapa de reparações os representantes legais das vítimas ou de seus familiares apresentem seus próprios argumentos e provas perante a Corte “em forma autônoma” (artigo 23), sem a intermediação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Este passo significativo abre caminho para novos desenvolvimentos rumo ao reconhecimento futuro do *locus standi* dos indivíduos em *todas* as etapas do procedimento ante a Corte Interamericana (um antigo propósito nosso).

60 Cançado Trindade, A. A., *Tratado de direito internacional...*, op. cit. supra n. (5), pp. 381-397.

A contraposição entre as vítimas de violações e os Estados demandados é da própria essência do contencioso internacional dos direitos humanos. Tal *locus standi* é a consequência lógica, no plano processual, de um sistema de proteção que consagra direitos individuais no plano internacional, porquanto não é razoável conceber direitos sem a capacidade processual de vindicá-los. Sustentar esta posição, como vimos fazendo há tantos anos, significa em última análise ser fiel às origens históricas do próprio Direito Internacional.

No futuro imediato, quando entrar em vigor, precisamente em 01 de novembro de 1998, o Protocolo n. 11 à Convenção Européia de Direitos Humanos,⁶¹ acarretando a extinção da Comissão Européia e o estabelecimento de uma nova Corte Européia de Direitos Humanos (como órgão jurisdicional único de supervisão da Convenção Européia), terão os indivíduos sob a jurisdição dos Estados Partes *acesso direto* —sem intermediação de outro órgão— *em quaisquer circunstâncias*, àquele tribunal internacional regional de direitos humanos. Será este dia, que tanto aguardamos, muito significativo para todos os que atuamos no campo da proteção internacional dos direitos humanos. Mesmo os nostálgicos de dogmas do passado terão que se ajustar definitivamente à nova realidade da consolidação da posição do ser humano como sujeito incontestável do Direito Internacional dos Direitos Humanos, dotado de plena capacidade jurídica processual no plano internacional.

O passo seguinte, a ser dado no século XXI, e que não hesitamos em desde hoje sustentar, consistiria na garantia da igualdade processual (*equality of arms-égalité des armes*) entre os indivíduos demandantes e os Estados demandados, na vindicação dos direitos humanos protegidos.⁶²

61 Para o mais completo estudo deste último até o presente, *cfr.* Drzemczewski, Andrew, “A Major Overhaul of the European Human Rights Convention Control Mechanism: Protocol n. 11”, 6 *Collected Courses of the Academy of European Law* (1997)-II, pp. 121-244. *Cfr.* também: Helmons, S. Marcus, “Le Onzième Protocole Additionnel à la Convention Européenne des Droits de l’Homme”, 113 *Journal des Tribunaux - Bruxelles* (1994) n. 5725, pp. 545-547; Bernhardt, R., “Reform of the Control Machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol n. 11”, 89 *American Journal of International Law* (1995), pp. 145-154; Carrillo Salcedo, J. A., Vers la réforme du système européen de protection des droits de l’homme”, *Présence du droit public et des droits de l’homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, vol. II, pp. 1319-1325; Golsong, H., “On the Reform of the Supervisory System of the European Convention on Human Rights”, 13 *Human Rights Law Journal* (1992), pp. 265-269; Mestdagh, K. de V., “Reform of the European Convention on Human Rights in a Changing Europe”, *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe. Essays in Honour of H. G. Schermers* (eds. R. Lawson e M. de Blois), Dordrecht, Nijhoff, vol. III, 1994, pp. 337-360.

62 Cançado Trindade, A. A., *Tratado de direito internacional...*, *op. cit. supra* n. (5), pp. 84-85; e *cfr.* Cançado Trindade, A. A., “El sistema interamericano de protección de los derechos humanos

Ao insistirmos não só na personalidade jurídica, mas igualmente na *plena capacidade jurídica* dos seres humanos no plano internacional, estamos —como já assinalado— sendo fiéis às origens históricas de nossa disciplina, o direito internacional —o direito *das gentes* (*droit des gens*)— o que não raro passa despercebido dos adeptos de um positivismo jurídico cego e degenerado.

Dada a multiplicidade dos mecanismos internacionais contemporâneos de proteção dos direitos humanos, a necessidade de uma coordenação mais adequada entre os mesmos tem-se erigido como uma das prioridades dos órgãos de proteção internacional neste final de século. O termo “coordenação” parece vir sendo normalmente empregado de modo um tanto indiferenciado, sem uma definição clara do que precisamente significa; não obstante, pode assumir um sentido diferente em relação a cada um dos métodos de proteção dos direitos humanos em particular.

Assim, em relação ao *sistema de petições*, a “coordenação” pode significar as providências para evitar o conflito de jurisdição, a duplicação de procedimentos e a interpretação conflitiva de dispositivos correspondentes de instrumentos internacionais coexistentes pelos órgãos de supervisão. No tocante ao *sistema de relatórios*, a “coordenação” pode significar a consolidação de diretrizes uniformes (concernentes à forma e ao conteúdo) e a racionalização e padronização dos relatórios dos Estados Partes sob os tratados de direitos humanos. E com respeito ao *sistema de investigações* (determinação dos fatos), pode ela significar o intercâmbio regular de informações e as consultas recíprocas entre os órgãos internacionais em questão.⁶³ A multiplicidade de instrumentos internacionais no presente domínio faz-se acompanhar de sua unidade básica e determinante de propósito —a proteção do ser humano—.

É inegável que, no presente domínio de proteção, muito se tem avançado nos últimos anos, sobretudo na “*jurisdicionalização*” dos direitos humanos, para a qual têm contribuído de modo especial os sistemas regionais europeu e interamericano de proteção, dotados que são de tribu-

(1948-1995): evolución, estado actual y perspectivas”, *Derecho internacional y derechos humanos. Droit international et droits de l’homme* (eds. D. Bardonnnet e A. A. Cançado Trindade), La Haye-San José de Costa Rica, Académie de Droit International de La Haye-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, pp. 79-89.

⁶³ Para um amplo estudo, *cf.* Cançado Trindade, A. A., “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)”, 202 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* - Haia (1987), pp. 13-435.

nais internacionais de direitos humanos —as Cortes Européia e Interamericana de Direitos Humanos, respectivamente—. No entanto, como já advertimos, ainda resta um longo caminho a percorrer. Há que promover a chamada “ratificação universal” dos tratados de direitos humanos —propugnada pelas duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos (Teerã, 1968, e Viena, 1993)— contribuindo assim a que se assegure que a universalidade dos direitos humanos venha a prevalecer nos planos não só conceitual mas também operacional (a não-seletividade).

Para isto, é necessário que tal ratificação universal seja também *integral*, ou seja, sem reservas e com a aceitação das cláusulas facultativas, tais como, nos tratados que as contêm, as que consagram o direito de petição individual, e as que dispõem sobre a jurisdição obrigatória dos órgãos de supervisão internacional. Atualmente, dos 40 Estados membros do Conselho da Europa, todos os 36 Estados Partes na Convenção Européia de Direitos Humanos, além de aceitarem o direito de petição individual, reconhecem a jurisdição obrigatória da Corte Européia de Direitos Humanos,⁶⁴ o que é alentador. Em contrapartida, no tocante à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (em que o direito de petição individual é de aceitação automática pelos Estados Partes), lamentavelmente não mais que 17 dos 25 Estados Partes reconhecem hoje a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria contenciosa.

Em nosso âmbito regional, urge que os Estados que ainda não o fizeram —como o Brasil— aceitem a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria contenciosa, e que ademais aceitem, no âmbito global (Nações Unidas), as cláusulas facultativas sobre o direito de petição individual, de tratados de direitos humanos como o Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, e a Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes —como manifestação inequívoca de seu compromisso com a proteção dos direitos humanos nos planos nacional e internacional—.

Dadas a confluência e identidade de objetivos tanto do direito internacional como do direito público interno quanto à proteção da pessoa

⁶⁴ Destes 36 Estados Partes, 33 já incorporaram a Convenção Européia em seu direito interno, e os três que restam (Irlanda, Noruega e Reino Unido) já anunciaram a tomada de providências neste propósito ao longo do biênio 1997-1998.

humana, urge que tais Estados, que aceitam as obrigações convencionais *substantivas* contraídas em relação aos direitos protegidos sob aqueles tratados, igualmente se submetam, de forma integral, aos *mecanismos* de supervisão ou controle internacional do cumprimento de tais obrigações, estabelecidos por aqueles tratados. Carece de sentido o divórcio, a que se apegam tais Estados, entre as normas substantivas e os mecanismos processuais, porquanto à formulação de direitos no plano internacional deve corresponder o acesso às vias processuais internacionais de vindicá-los. Da aceitação *integral* por todos os Estados dos tratados de direitos humanos depende em muito o próprio futuro da proteção internacional dos direitos consagrados.⁶⁵

O século XX, que marcha célere para seu ocaso, deixará uma trágica marca: nunca, como neste século, se verificou tanto progresso na ciência e tecnologia, acompanhado paradoxalmente de tanta destruição e crueldade. Mesmo em nossos dias, os avanços tecnológicos, e a revolução das comunicações e da informática, se por um lado tornam o mundo mais transparente, por outro lado geram novos problemas e desafios aos direi-

⁶⁵ A esse respeito, permitimo-nos aqui recordar que, em Parecer de 18.10.1989, que emitimos na condição de Consultor Jurídico do Itamaraty, sustentamos tal aceitação *integral*, pelo Brasil, dos referidos tratados gerais de proteção, e assinalamos *inter alia* que, no tocante aos mecanismos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, foi precisamente a própria Delegação do Brasil que, na IX Conferência Internacional Americana (Bogotá, 1948), propôs a criação de uma Corte Interamericana de Direitos Humanos — proposta esta aprovada e adotada como resolução XXI da Conferência de Bogotá. *Cfr.* nosso Parecer reproduzido in Caçado Trindade, A. A., *A proteção internacional dos direitos humanos. Fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*, op. cit. supra n. (26), pp. 573-638, esp. pp. 586-589 para os argumentos em favor do reconhecimento pelo Brasil da jurisdição obrigatória em matéria contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos—. Algumas das recomendações contidas em nosso mencionado Parecer de 18.10.1989 foram acatadas; tivessem sido todas elas plenamente seguidas, as adesões do Brasil a tratados gerais de proteção como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto de Direitos Cívicos e Políticos teriam abarcado igualmente a aceitação, pelo Brasil, respectivamente, da jurisdição obrigatória em matéria contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (artigo 62 da Convenção Americana) assim como da competência do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas para receber e examinar petições ou comunicações individuais (sob o [primeiro] Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos de Direitos Cívicos e Políticos). Além disso, Estado Parte também na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e na Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, teria o Brasil já aceito, sob a primeira (artigo 14) e a segunda (artigo 22) destas Convenções, as competências do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) e do Comitê contra a Tortura (CAT), respectivamente, para receber e examinar petições ou comunicações individuais. Surpreende que, decorrido todo este tempo, não tenha ainda o Brasil aceito tais cláusulas ou instrumentos facultativos. Para um relato histórico pormenorizado, *cfr.* Caçado Trindade, A. A., *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*, Brasília, Editora Universidade de Brasília (Série Prometeu-Humanidades), 1998 (no prelo).

tos humanos. Mais que uma época de profundas transformações, vivemos, neste final de século, uma verdadeira transformação de época.

Apesar de todos os avanços registrados nas cinco últimas décadas na proteção internacional dos direitos humanos, têm persistido violações graves e maciças destes últimos nas mais distintas regiões do mundo. Às violações “tradicionais”, em particular de alguns direitos civis e políticos (como as liberdades de pensamento, expressão e informação, e o devido processo legal), que continuam a ocorrer, infelizmente têm se somado graves discriminações (contra membros de minorias e outros grupos vulneráveis, de base étnica, nacional, religiosa e lingüística), além de violações de direitos fundamentais e do direito internacional humanitário.

As próprias formas de violações dos direitos humanos têm se diversificado. O que não dizer, por exemplo, das violações perpetradas por organismos financeiros e detentores do poder econômico, que, mediante decisões tomadas na frieza dos escritórios, condenam milhares de seres humanos ao empobrecimento, se não à pobreza extrema e à fome? O que não dizer das violações perpetradas por grupos clandestinos de extermínio, sem indícios aparentes da presença do Estado? O que não dizer das violações perpetradas pelos detentores do poder das comunicações? O que não dizer das violações perpetradas pelo recrudescimento dos fundamentalismos e ideologias religiosas? O que não dizer das violações decorrentes da corrupção e impunidade?

Cumprir conceber novas formas de proteção do ser humano ante a atual diversificação das fontes de violações de seus direitos. O atual paradigma de proteção (do indivíduo *vis-à-vis* o poder público) corre o risco de tornar-se insuficiente e anacrônico, por no se mostrar equipado para fazer frente a tais violações —entendendo-se que, mesmo nestes casos, *permanece o Estado responsável por omissão*, por não tomar medidas positivas de proteção—. Tem, assim, sua razão de ser, a preocupação corrente dos órgãos internacionais de proteção, já assinalada, no tocante às violações continuadas de direitos humanos, em desenvolver mecanismos tanto de *prevenção* como de *seguimento*, tendentes a cristalizar um sistema de *monitoramento contínuo* dos direitos humanos em todos os países, consoante os mesmos critérios.

A par da visão integral dos direitos humanos no plano conceitual, os esforços correntes em prol do estabelecimento e consolidação do monitoramento contínuo da situação dos direitos humanos em todo o mundo

constituem, em última análise, a resposta, no plano processual, ao reconhecimento obtido na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena em 1993 da legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com as violações de direitos humanos em toda parte e a qualquer momento —sendo este um grande desafio a defrontar o movimento internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI—. ⁶⁶ Para enfrentá-lo, os órgãos internacionais de proteção necessitaro contar com consideráveis recursos —humanos e materiais— adicionais: os atuais recursos —no plano global, menos de 1% do orçamento regular das Nações Unidas— refletem um quase descaso em relação ao trabalho no campo da proteção internacional dos direitos humanos.

Os órgãos internacionais de proteção devem buscar bases e métodos adicionais de ação para fazer frente às novas formas de violações dos direitos humanos. ⁶⁷ A impunidade, por exemplo, verdadeira chaga que corrói a crença nas instituições públicas, é um obstáculo que ainda não conseguiram transpor. É certo que as Comissões da Verdade, instituídas nos últimos anos em diversos países, com mandatos e resultados de investigações os mais variáveis, constituem uma iniciativa positiva no combate a este mal —mas ainda persiste uma falta de compreensão do alcance das obrigações internacionais de proteção—. Estas últimas vinculam não só os governos (como equivocada e comumente se supõe), mas os *Estados* (todos os seus poderes, órgãos e agentes); como já advertimos, é chegado o tempo de precisar o alcance das *obrigações legislativas e judiciais* dos Estados Partes em tratados de direitos humanos —a par das do Poder Executivo— de modo a combater com mais eficácia a impunidade.

⁶⁶ Cançado Trindade, A. A., “A proteção internacional dos direitos humanos ao final do século XX”, *A proteção nacional e internacional dos direitos humanos* (Seminário de Brasília de 1994, orgs. Benedito Domingos Mariano e Fermino Fechio Filho), São Paulo, FIDEH-Centro Santos Dias de Direitos Humanos, 1995, pp. 112-115.

⁶⁷ Para um exame de novos mecanismos e estratégias, *cfr.* Leuprecht, Peter, “Conflict Prevention and Alternative Forms of Dispute Resolution: Looking Towards the Twenty-First Century”, *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge* (eds. K. E. Mahoney e P. Mahoney), Dordrecht, Nijhoff, 1993, pp. 959-965; Martenson, Jan, “The United Nations and Human Rights Today and Tomorrow”, *ibid.*, pp. 925-936; Fodor, Janos, “Future of monitoring bodies”, *Canadian Human Rights Yearbook* (1991-1992), pp. 177-209; Nowak, Manfred, “Future Strategies for the International Protection and Realization of Human Rights”, *The Future of Human Rights Protection in a Changing World. Essays in Honour of Torkel Opsahl* (eds. A. Eide e J. Helgesen), Oslo, Norwegian University Press, 1991, pp. 59-78; Ramcharan, B. G., “Strategies for the International Protection of Human Rights in the 1990s”, *13 Human Rights Quarterly* (1991) pp. 155-169; Boven, Theo van, “The Future Codification of Human Rights: Status of Deliberations - A Critical Analysis”, *10 Human Rights Law Journal* (1989), pp. 1-11.

Há, ademais, que impulsionar os atuais esforços, no seio das Nações Unidas, tendentes ao estabelecimento de uma jurisdição penal internacional de caráter permanente.⁶⁸ Da mesma forma, há que desenvolver a jurisprudência internacional —ainda em seus primórdios— sobre as reparações devidas às vítimas de violações comprovadas de direitos humanos. O termo “reparações” não é juridicamente sinônimo de “indenizações”: o primeiro é o gênero, o segundo a espécie. No presente domínio de proteção, as reparações abarcam, a par das indenizações devidas às vítimas —à luz do princípio geral do *neminem laedere*— a *restitutio in integrum* (restabelecimento da situação anterior da vítima, sempre que possível), a reabilitação, a satisfação e, significativamente, a garantia da não-repetição dos atos ou omisses violatórios (o dever de prevenção).

Para contribuir a assegurar a proteção do ser humano *em todas e quaisquer circunstâncias*, muito se vem impulsionando, em nossos dias, as *convergências* entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados. Tais convergências, motivadas em grande parte pelas próprias necessidades de proteção, têm se manifestado nos planos normativo, hermenêutico e operacional, tendendo a fortalecer o grau da proteção devida à pessoa humana. Face à proliferação dos atuais e violentos conflitos internos em tantas partes do mundo, já não se pode invocar a *vacatio legis* levando à total falta de proteção de tantas vítimas inocentes. A visão compartimentalizada das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana encontra-se hoje definitivamente superada; a doutrina e a prática contemporâneas admitem a aplicação simultânea ou concomitante das normas de proteção das referidas três vertentes, em benefício do ser humano, destinatário das mesmas. Passamos da compartimentalização às convergências. Cabe seguir avançando decididamente nesta direção.⁶⁹

Os órgãos de supervisão internacional têm, ao longo dos anos, aprendido a atuar também em distúrbios internos, estados de sítio e situações de emergência em geral. Graças à evolução da melhor doutrina contem-

⁶⁸ Para o estado atual dos trabalhos, no seio das Nações Unidas, do Comitê Preparatório sobre o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional, *cf.* ONU, documento A/AC.249/1998/L.13, de 04.02.1998, pp. 1-175. E para um estudo recente, *cf.* Ratner, S. R. e Abrams, J. S., *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law - Beyond the Nuremberg Legacy*, Oxford, Clarendon Press, 1997, pp. 3-303.

⁶⁹ Cançado Trindade, A. A., Peytrignet, G. e Ruiz de Santiago, J., *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*, Brasília-San José de Costa Rica, IIDH-ACNUR-CICV, 1996, pp. 117-121.

porânea, hoje se reconhece que as derrogações e limitações permissíveis ao exercício dos direitos protegidos, isto é, as previstas nos próprios tratados de direitos humanos, devem cumprir certos requisitos básicos. Podem estes resumir-se nos seguintes: tais derrogações e limitações devem ser previstas em lei (aprovada por um congresso democraticamente eleito), ser restritivamente interpretadas, limitar-se a situações em que sejam absolutamente necessárias (princípio da proporcionalidade às exigências das situações), ser aplicadas no interesse geral da coletividade (*ordre public*, fim legítimo), ser compatíveis com o objeto e propósito dos tratados de direitos humanos, ser notificadas aos demais Estados Partes nestes tratados, ser consistentes com outras obrigações internacionais do Estado em questão, ser aplicadas de modo não-discriminatório e não-arbitrário, ser limitadas no tempo.

Em qualquer hipótese, ficam excetuados os direitos inderrogáveis (como o direito à vida, o direito a não ser submetido a tortura ou escravidão, o direito a não ser incriminado mediante aplicação retroativa das penas), que não admitem qualquer restrição. Do mesmo modo, impõe-se a intangibilidade das garantias judiciais em matéria de direitos humanos (exercitadas consoante os princípios do devido processo legal), mesmo em estados de emergência. O ônus da prova do cumprimento de todos estes requisitos recai naturalmente no Estado que invoca a situação de emergência pública em questão. Em casos não previstos ou regulamentados pelos tratados de direitos humanos e de direito humanitário, impõem-se os princípios do direito internacional humanitário, os princípios de humanidade e os imperativos da consciência pública. Aos órgãos de supervisão internacional está reservada a tarefa de verificar e assegurar o fiel cumprimento desses requisitos pelos Estados que invocam estados de sítio ou emergência, mediante, e. g., a obtenção de informações mais detalhadas a respeito e sua mais ampla divulgação (inclusive das providências tomadas), e a designação de relatores especiais ou órgãos subsidiários de investigação dos estados ou medidas de emergência pública prolongadas.⁷⁰

As iniciativas no plano internacional no podem se dissociar da adoção e do aperfeiçoamento das medidas *nacionais* de implementação, porquanto destas últimas —estamos convencidos— depende em grande parte a

⁷⁰ Cançado Trindade, A. A., *A proteção internacional dos direitos humanos. Fundamentos jurídicos e instrumentos básicos*, op. cit. supra n. (26), pp. 16-17.

evolução da própria proteção *internacional* dos direitos humanos. Como vimos sustentando há vários anos (cerca de duas décadas),⁷¹ no contexto da proteção dos direitos humanos a polêmica clássica entre monistas e dualistas revela-se baseada em falsas premissas e superada: verifica-se aqui uma *interação* dinâmica entre o direito internacional e o direito interno, e os próprios tratados de direitos humanos significativamente consagram o critério da *primazia da norma mais favorável* aos seres humanos protegidos, *seja ela norma de direito internacional ou de direito interno* (cfr. *supra*).

A responsabilidade *primária* pela observância dos direitos humanos recai nos Estados, e os próprios tratados de direitos humanos atribuem importantes funções de proteção aos órgãos dos Estados. Ao ratificarem tais tratados, os Estados Partes contraem a obrigação geral de adequar seu ordenamento jurídico interno à normativa internacional de proteção,⁷² a par das obrigações específicas relativas a cada um dos direitos protegidos. Urge, assim, que as leis nacionais sejam compatibilizadas com a normativa internacional de proteção, e que os direitos congrados nos tratados de proteção possam ser invocados *diretamente* ante os próprios tribunais nacionais.

No presente domínio de proteção, o direito internacional e o direito interno se mostram, assim, em constante interação. É a própria proteção internacional que requer medidas nacionais de implementação dos trata-

⁷¹ Cfr. Cançado Trindade, A. A., “Exhaustion of Local Remedies in International Law and the Role of National Courts”, 17 *Archiv des Völkerrechts* (1977-1978) pp. 333-370; Cançado Trindade, A. A., *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, pp. 1-443; Cançado Trindade, A. A., “A interação entre o direito internacional e o direito interno na proteção dos direitos humanos”, 46 *Arquivos do Ministério da Justiça* (1993) n. 182, pp. 27-54; Cançado Trindade, A. A., “Desafios de la protección internacional de los derechos humanos al final del siglo XX”, *Seminario sobre Derechos Humanos* (Actas del Seminario de La Habana, Cuba, mayo-junio de 1996), San José de Costa Rica-La Habana, IIDH-Unión Nacional de Juristas de Cuba, 1997, pp. 99-124; Cançado Trindade, A. A., “Prefácio: direito internacional e direito interno. Sua interação na proteção dos direitos humanos”, *Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos*, São Paulo, Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 1996, pp. 13-46.

⁷² No tocante ao direito brasileiro, cfr. A. A. Cançado Trindade (editor), *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro* (Seminários de Brasília e Fortaleza de 1993), 2a. edição, Brasília-San José, IIDH-CICV-ACNUR-CUE-ASDI, 1996, pp. 7-845; A. A. Cançado Trindade (editor), *A proteção dos direitos humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras*, San José-Brasília, IIDH-Fund. F. Naumann, 1991, pp. 1-357; Piovesan, Flávia, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, São Paulo, Max Limonad, 1996, pp. 11-332; Albuquerque Mello, Celso D. de, *Direito Constitucional Internacional*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1994, pp. 165-191.

dos de direitos humanos,⁷³ assim como o fortalecimento das instituições nacionais vinculadas à vigência plena dos direitos humanos e do Estado de Direito. Só se logrará tal fortalecimento com o concurso e a mobilização da sociedade civil, à qual se devem em grande parte os avanços na proteção dos direitos humanos em perspectiva histórica. Do que precede se pode depreender a premência da consolidação de obrigações *erga omnes* de proteção, consoante uma concepção necessariamente *integral* dos direitos humanos.

Enfim, ao voltar os olhos tanto para trás como para frente, apercebemo-nos de que efetivamente houve, nestas cinco décadas de experiência acumulada nesta área desde a adoção da Declaração Universal de 1948, um claro progresso, sobretudo na *jurisdicionalização* da proteção internacional dos direitos humanos.⁷⁴ Não obstante, também nos damos conta de que este progresso no tem sido linear, como indica a trajetória das posições de muitos países nesta área. Tem havido momentos históricos de avanços significativos, mas lamentavelmente também de alguns retrocessos, quando não deveria haver aqui espaço para estes últimos. É este, em última análise, um domínio de proteção que não comporta retrocessos. Neste final de século, resta, certamente, um longo caminho a percorrer, tarefa para toda a vida. Trata-se, em última análise, de perseverar no ideal da construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos, do qual esperamos nos aproximar ainda mais, no decorrer do século XXI, graças ao labor das gerações vindouras que não hesitarão em abraçar a nossa causa.

73 A ênfase na premência das referidas medidas nacionais, para o futuro da proteção internacional, não nos pode, porém, fazer perder de vista que os padrões internacionais de proteção não podem ser rebaixados; devem eles, ao contrário, ser preservados e elevados.

74 *Cfr.*, a respeito, e. g., Cançado Trindade, A. A., *O esgotamento de recursos internos no direito internacional*, 2a. edição, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1997, pp. 1-327.