

CONSELHO PERMANENTE DA
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
COMISSÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS: E POLÍTICOS

OEA/Ser.G
CP/CAJP-1781/01
5 abril 2001
Original: espanhol

RELATÓRIO E PROPOSTAS DO
PRESIDENTE E RELATOR DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS,
JUIZ ANTÔNIO A. CANÇADO TRINDADE,
À COMISSÃO DE ASSUNTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DO
CONSELHO PERMANENTE DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS,
NO ÂMBITO DO DIÁLOGO SOBRE O SISTEMA INTERAMERICANO
DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS:

BASES PARA UM PROJETO DE PROTOCOLO À
CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS,
PARA O FORTALECIMENTO DO SEU MECANISMO DE PROTEÇÃO

(Washington, D.C., 5 de abril de 2001)

Senhora Presidente da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA, Embaixadora Margarita Escobar, Senhoras e Senhores Embaixadores e Representantes dos Estados membros da OEA, faz pouco menos de um mês, no dia 9 de março último, tive a honra de comparecer a esta Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP) do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), presidida pela Embaixadora Margarita Escobar, Representante Permanente de El Salvador junto à OEA, para apresentar o *Relatório Anual* de 2000, na qualidade de Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ao final da minha exposição, tive a ocasião de manter um frutífero diálogo com as 12 delegações intervenientes, do qual guardo muito grata lembrança. Hoje, tenho o privilégio de voltar, ainda como Presidente da Corte, a comparecer perante esta mesma Comissão, acompanhado pelo Secretário da Corte, Senhor Manuel E. Ventura Robles, desta vez para participar do Diálogo – iniciado no ano passado na CAJP – sobre o Sistema de Proteção dos Direitos Humanos, ao qual a Corte Interamericana atribui a maior importância.

I. Antecedentes e observações preliminares

No Quadragésimo Terceiro Período de Sessões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, realizado em sua sede em San José, Costa Rica, de 18 a 29 de janeiro de 1999, a Corte resolveu “estudar os possíveis meios para fortalecer o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos”. Para essa finalidade, designou seu Relator o Juiz Antônio A. Cançado Trindade e criou uma Comissão de Acompanhamento das consultas que começaria a realizar, constituída pelo próprio Juiz Relator e três outros magistrados.¹ Ademais, a Corte decidiu realizar um grande seminário no mês de novembro de 1999, além de quatro Reuniões de Peritos de alto nível. Em cumprimento à incumbência que me foi confiada, desenvolvi, como Juiz *rapporteur*, a partir de então, uma série de atividades e estudos, coordenei o seminário sobre *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos no Limite do Século XXI*, de novembro de 1999 (cujo primeiro tomo de atas foi apresentado a esta CAJP e distribuído às delegações presentes, ao final da minha exposição do dia 9 de março último) e presidi quatro Reuniões de Peritos do mais alto nível, convocadas pela Corte (cf. *infra*);

Nos dias 10 e 11 de fevereiro de 2000, fiz uma exposição na Reunião do Grupo *Ad Hoc* de Representantes dos Ministros das Relações Exteriores dos países do Hemisfério, sobre o desenvolvimento institucional e o trabalho e jurisprudência da Corte Interamericana. Posteriormente, em 16 de março de 2000, apresentei um *Relatório* – meu primeiro *Relatório* – a esta CAJP no âmbito do Diálogo sobre o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, no qual avaliei os resultados do seminário de novembro de 1999 (quanto a temas tais como acesso à justiça no plano internacional, ordem e avaliação das provas, solução amistosa, reparações, cumprimento de sentenças, papel das ONGs no sistema interamericano de proteção, bem como das quatro Reuniões de Peritos realizadas na sede da Corte entre setembro de 1999 e fevereiro de 2000.²

No é minha intenção hoje reiterar as considerações que formulei em ocasiões anteriores perante esta mesma CAJP, mas antes examinar mais profundamente alguns pontos que me parecem de especial importância nesta etapa do corrente Diálogo sobre o estado atual e os rumos do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Ao apresentar hoje o meu novo *Relatório*, sobre o que tomo a liberdade de denominar as “*Bases para um projeto de Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos para o Fortalecimento de seu Mecanismo de Proteção*” quero formular alguns breves esclarecimentos preliminares.

As propostas que a seguir apresento são fruto de intensa e prolongada reflexão pessoal sobre os meios de fortalecer o mecanismo de proteção da Convenção Americana sobre Direitos

1 Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Ata da Sessão No 15*, de 27 de janeiro de 1999.

2 Cf. OEA, *Relatório do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Juiz Antônio A. Cançado Trindade, à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos no Âmbito do Diálogo sobre o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos* (16 de março de 2000), documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1627/00, de 17 de março de 2000, páginas 21-32 (também disponível em inglês, francês e espanhol).

Humanos. A meu ver, deve fazer parte de um *processo* de reflexão coletiva, a ser conduzido em caráter permanente, com a participação de todos os atores do sistema interamericano de proteção: Estados, órgãos convencionais de supervisão internacional (Corte e Comissão Interamericana de Direitos Humanos), o Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), as ONGs e os beneficiários do sistema em geral. É da maior importância a realização das mais *amplas consultas* a todos esses atores (inclusive mediante a distribuição de questionários) a fim de chegar a consensos mediante diálogo construtivo nos próximos anos, imprescindíveis para o êxito da apresentação futura, no momento oportuno, do referido projeto de Protocolo de ampla reforma da Convenção Americana, com vistas, especificamente, a fortalecer o seu mecanismo de proteção.

Estou consciente de que as referidas consultas requererão tempo, para a formação dos necessários consensos, e de que as propostas que apresento a seguir não serão consideradas na próxima Assembléia Geral da OEA, porquanto, além da exigüidade de tempo, já há, para consideração da Assembléia Geral a realizar-se em San José, Costa Rica, no próximo mês de junho, propostas construtivas e oportunas por parte de alguns Estados membros da OEA, que abrangem aspectos específicos das necessárias reformas. A meu ver, mais importante que os resultados imediatos da reforma do mecanismo de proteção da Convenção é a *formação de uma consciência*, entre todos os atores do sistema interamericano de proteção, quanto à necessidade de mudanças, sem idéias preconcebidas.

Conforme observei em nosso intercâmbio de idéias de 9 de março passado, realizado neste mesmo Salão “Libertador Simón Bolívar” da sede da OEA em Washington D.C., estou firmemente convencido de que a *consciência* é a fonte material de todo o Direito, responsável por seu avanço e sua evolução, além de suas fontes formais. Sem essa *formação de uma consciência* pouco conseguiremos avançar o aperfeiçoamento de nosso sistema de proteção. Outros pré-requisitos para a consolidação de nosso sistema regional de proteção são, como há muito venho insistindo, a ratificação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – ou adesão a ela – por parte de todos os Estados membros da OEA, a plena aceitação da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana por todos os Estados Partes na Convenção e a incorporação das normas substantivas desta última no direito interno dos Estados Partes.³

As propostas que apresento às delegações presentes à esta sessão da CAJP têm por objetivo, todas elas, aperfeiçoar e fortalecer o mecanismo de salvaguarda dos direitos humanos, tendo em mente as cada vez maiores demandas e necessidades de proteção da pessoa humana em nossa parte do mundo. Já tive ocasião de apresentá-las, uma por uma, na reunião conjunta entre a Corte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, recentemente realizada nessa mesma cidade de Washington, no dia 8 de março de 2001.⁴ Tenho hoje o privilégio de submetê-

3 Cf. seção VII.1, *infra*.

4 Também as apresentei em outras recentes ocasiões, como, por exemplo, na última reunião anual do Conselho Diretor do IIDH, realizada em 16 de março de 2001, bem como no seminário para organizações não-governamentais.

las, uma por uma, à consideração das Senhoras e Senhores Embaixadores e Representantes dos Estados membros da OEA, convidando-os respeitosamente a refletir sobre os seguintes pontos, que passo a examinar a seguir: a) a evolução do Regulamento da Corte em perspectiva histórica; b) a significação das mudanças introduzidas pelo novo Regulamento (de 2000) da Corte para a operação do mecanismo de proteção da Convenção Americana; c) o fortalecimento da capacidade processual internacional dos indivíduos de acordo com a Convenção Americana; d) a reforma aqui proposta dos procedimentos segundo a Convenção Americana e o respectivo ajustamento do Estatuto da Corte; e e) a evolução do *locus stadi* ao *jus standi* dos indivíduos demandantes perante a Corte.

Concluída a apresentação dessas questões, e retomando quatro aspectos centrais que foram objeto de nosso frutífero intercâmbio de idéias de 9 de março último, apresentarei minhas breves reflexões finais sobre quatro outros pontos, a saber: a) a satisfação dos requisitos básicos para a evolução do sistema interamericano de proteção; b) o papel da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no processo contencioso perante a Corte Interamericana; c) as implicações financeiras das recentes mudanças introduzidas no novo Regulamento da Corte (de 2000); e d) a jurisdicionalização do mecanismo de proteção segundo a Convenção Americana e o acesso direto do ser humano à instância judicial internacional no âmbito do sistema interamericano de proteção, bem como o exercício da garantia coletiva pelos Estados Partes na Convenção.

II. A evolução do Regulamento da Corte em perspectiva histórica

1. Os dois primeiros Regulamentos da Corte (1980 e 1991)

De início, parece-me de todo oportuno e necessário, conforme observei em meu Relatório do ano passado a esta CAJP,⁵ de maneira breve recapitular a evolução, ao longo dos 21 anos de existência do Tribunal, de seu Regulamento, para melhor apreciar as mudanças nele recentemente introduzidas pela Corte, com sua atual composição. A Corte Interamericana aprovou seu *primeiro Regulamento* no mês de julho de 1980, inspirando-se no Regulamento então vigente da Corte Européia de Direitos Humanos, o qual, por sua vez, tomou por modelo o Regulamento da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Entretanto, a Corte Européia logo se deu conta de que teria de reformar seu Regulamento a fim de ajustá-lo às distintas naturezas dos casos contenciosos de direitos humanos.⁶ Quanto à Corte Interamericana, seu primeiro *inter-*

5 OEA, *Relatório do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Juiz Antônio A. Cançado Trindade*, à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos no Âmbito do Diálogo sobre o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (16 de março de 2000), documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1627/00, de 17 de março de 2000, páginas 17-21 (também disponível em inglês, francês e espanhol).

6 Assim, em conformidade com seu próprio parecer, emitido em 1974, a Corte Européia, na reforma de seu Regulamento que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1983, assegurou a representação legal direta dos indivíduos demandantes no processo perante ela, dando maior eficácia ao direito de petição

na *corporis* esteve em vigor por mais de uma década, havendo expirado sua vigência em 31 de julho de 1991.

Em virtude da influência do Regulamento da CIJ, o procedimento, sobretudo para os casos contenciosos, era particularmente lento.⁷ Uma vez apresentado o caso perante a Corte Interamericana, o Presidente citava a uma reunião os representantes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e do Estado demandado, a fim de recolher seus respectivos pareceres sobre a ordem e os prazos para a apresentação da memória, contramemória, réplica e tréplica. Quanto às exceções preliminares, deviam elas ser apresentadas antes da expiração do prazo fixado para a conclusão da primeira atuação do procedimento escrito, ou seja, da apresentação da contramemória. Nesse contexto jurídico, tramitaram os três primeiros casos contenciosos e, quanto ao exercício da função consultiva, os 12 primeiros pareceres consultivos.

Ante a necessidade de agilizar os procedimentos, a Corte aprovou o *segundo Regulamento* em 1991, o qual entrou em vigor em 1º de agosto do mesmo ano. Diferentemente do Regulamento anterior, o novo Regulamento do Tribunal estabelecia que o Presidente inicialmente faria um exame preliminar da demanda apresentada e, se constatasse que os requisitos fundamentais para o prosseguimento do processo não haviam sido cumpridos, solicitava ao demandante que corrigisse as falhas encontradas dentro de prazo não superior a 20 dias. De acordo com esse novo Regulamento, o Estado demandado tinha o direito de responder por escrito à demanda dentro dos três meses subseqüentes à notificação da mesma. Quanto às exceções preliminares, foi fixado em 30 dias o prazo para a interposição destas, a partir da notificação da demanda, estabelecendo-se, sucessivamente, um prazo igual para a apresentação das observações a essas exceções.

Cumprе salientar que, a partir desse segundo Regulamento, as partes deviam fazer a apresentação de escritos dentro dos prazos fixados no Regulamento, deixando esse fato de

individual. As modificações introduzidas no novo Regulamento afirmaram o princípio básico da igualdade de tratamento de todos ante a jurisdição internacional, asseguraram maior equilíbrio entre os interesses contrapostos, mantendo-se fiéis à natureza especial do procedimento estabelecido na Convenção Européia. Além disso, puseram um fim à ambigüidade do papel da antiga Comissão Européia de Direitos Humanos (que foi concebida antes como defensora do interesse público, conforme se depreende das alegações de seu ex-Presidente, Sir Humphrey Waldock, perante a Corte Européia, no caso *Lawless versus Irlanda*, 1960). P. Mahoney, "Developments in the Procedure of the European Court of Human Rights: the Revised Rules of Court", 3 *Yearbook of European Law* (1983) páginas 127-167.

7 Cabe lembrar que o Regulamento da CIJ, com rígidas etapas processuais, foi originalmente concebido para o contencioso "entre Estados", juridicamente iguais (totalmente distinto do contencioso internacional dos direitos humanos); A.A. Cançado Trindade, "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 de La Haye* (1987), Capítulo XV, páginas 383-394. E, sobre O Regulamento da CIJ, cf. S. Rosenne, *Procedure in the International Court – A Commentary on the 1978 Rules of the International Court of Justice*, The Hague, Nijhoff, 1983, páginas 1-305; G. Guyomar, *Commentaire du Règlement de la Cour Internationale de Justice - Interprétation et pratique*, Paris, Pedone, 1973, páginas 1-535.

depende do parecer das partes (como sucedia com as normas anteriores), o que, em alguns casos, levou a que a apresentação dos escritos demorasse até um ano. Tendo presentes os princípios da economia processual e do equilíbrio entre as partes, o Regulamento de 1991 dispôs que o Presidente consultaria os representantes da CIDH e do Estado demandado, se considerassem necessários outros atos do procedimento escrito, o que foi o início de um processo de racionalização e simplificação do procedimento perante a Corte, que muito se aperfeiçoou com a adoção do terceiro Regulamento do Tribunal em 1996 (cf. *infra*).

Quanto à tramitação das medidas provisórias, o primeiro Regulamento da Corte estabelecia que, ante a apresentação de um pedido de adoção dessas medidas, se a Corte não se achasse reunida, o Presidente devia convocá-la de imediato; ou, estando pendente essa reunião, o Presidente, em consulta com a Comissão Permanente da Corte ou, na medida do possível, com todos os juizes, requeria às partes, se fosse necessário, que atuassem de maneira a possibilitar que qualquer decisão que a Corte viesse a tomar, em relação ao pedido de medidas provisórias, tivesse os efeitos pertinentes. Dada a carência de recursos humanos e materiais, e dado o caráter não permanente (até este momento) da Corte, esta se viu na necessidade de revisar o procedimento a fim de conseguir, de maneira imediata e efetiva, a salvaguarda dos direitos à vida e à integridade pessoal consagrados na Convenção Americana.

Assim, em 25 de janeiro de 1993, foi introduzida uma emenda relativa às medidas provisórias que ainda se mantém em vigor. Essa modificação dispôs que, se a Corte não estiver reunida, o Presidente tem a potestade de requerer ao Estado envolvido no caso que tome as medidas urgentes necessárias para evitar danos irreparáveis às pessoas beneficiárias das medidas. Uma resolução do Presidente nesse sentido seria submetida à consideração do plenário da Corte no período de sessões imediatamente seguinte, para sua ratificação. Na esfera do Regulamento aprovado em 1991, e de suas reformas posteriores, foram reveladas as etapas do procedimento de 18 diferentes casos contenciosos, além de dois outros pareceres consultivos.

2. O terceiro Regulamento da Corte (1996)

Cinco anos depois da aprovação do segundo Regulamento, fui designado pela Corte para preparar um anteprojeto de reforma do Regulamento, tomando por base a discussão a esse respeito travada em sucessivas sessões do Tribunal. Seguiram-se numerosos debates na Corte, ao final dos quais foi adotado o *terceiro Regulamento* de sua história, em 16 de setembro de 1996, havendo entrado em vigor em 1º de janeiro de 1997. O novo Regulamento de 1996 apresentou algumas inovações.

Quanto à realização de atos do procedimento, esse *terceiro Regulamento* da Corte, na mesma linha do Regulamento anterior, dispôs que as partes podiam solicitar ao Presidente que realizasse outros atos do procedimento escrito, solicitação cuja pertinência seria avaliada pelo Presidente, que, se a admitisse, fixaria os prazos correspondentes. Considerando-se os reiterados pedidos de prorrogação dos prazos para a apresentação da contestação da demanda e das exceções preliminares nos casos em tramitação perante a Corte, o terceiro Regulamento dispôs

que fossem estendidos os prazos a quatro e a dois meses, respectivamente, ambos contados a partir da notificação da demanda.

Comparado com os dois Regulamentos anteriores, pode-se constatar que o terceiro Regulamento da Corte definiu tanto a terminologia como a própria estrutura do procedimento perante o Tribunal. Graças aos esforços conjuntos de todos os juizes, pela primeira vez a Corte passou a dispor de um *interna corporis* com uma terminologia e uma seqüência de atos processuais próprios de um verdadeiro Código de Processo internacional. Pela primeira vez, o novo [terceiro] Regulamento da Corte estabeleceu os momentos processuais para que as partes apresentassem a prova correspondente às diferentes etapas do procedimento, deixando a salvo a possibilidade de apresentação extemporânea de prova em casos de força maior, impedimento grave ou fatos supervenientes.

Por outro lado, esse Regulamento ampliou a faculdade do Tribunal para solicitar às partes, ou procurar *motu proprio*, qualquer meio probatório em qualquer estado do procedimento, para melhor resolver os casos submetidos à sua consideração. Quanto à terminação antecipada do processo, o Regulamento de 1996 inclui, além das figuras da solução amistosa e da desistência, a subordinação à Corte, a qual, uma vez ouvido o parecer da parte demandante, da Comissão e dos representantes da vítima ou seus familiares, estabelece sua procedência e fixa os efeitos jurídicos que correspondam ao referido ato (a partir da cessação da controvérsia quanto aos fatos).

O principal salto qualitativo do terceiro Regulamento da Corte foi dado por seu artigo 23, mediante o qual foi concedida aos representantes das vítimas ou de seus familiares a faculdade de apresentar, de maneira autônoma, seus próprios argumentos e provas na etapa de reparações. Cumpre lembrar os antecedentes, pouco conhecidos, extraídos da prática recente da Corte, dessa significativa decisão. No processo contencioso perante a Corte Interamericana, os representantes legais das vítimas haviam sido, nos últimos anos, integrados à delegação da Comissão Interamericana com a designação eufemística de “assistentes” da mesma.⁸

Em vez de resolver o problema, essa *práxis* criou ambigüidades que até hoje persistem.⁹ Ao ser discutido o projeto de Regulamento de 1996, considerou-se que era chegado o momento de procurar superar tais ambigüidades, uma vez que os papéis da Comissão (como guardiã da Convenção assistindo a Corte) e dos indivíduos peticionários (como verdadeira parte demandante) são claramente distintos. A própria prática passou a demonstrar que a evolução no sen-

8 Essa solução “pragmática” teve o aval, com a melhor das intenções, de uma reunião conjunta da Corte e da CIDH, realizada em Miami em janeiro de 1994.

9 O mesmo ocorria no sistema europeu de proteção até 1982, quando a ficção dos “assistentes” da Comissão Européia foi finalmente superada pela reforma do Regulamento da Corte Européia, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1983; cf. P. Mahoney e S. Prebensen, “*The European Court of Human Rights*”, *The European System for the Protection of Human Rights* (eds. R.St.J. Macdonald, F. Matscher e H. Petzold), Dordrecht, Nijhoff, 1993, página 630.

tido da consagração final desses diferentes papéis devia ocorrer *pari passu* com a gradual *jurisdicionalização* do mecanismo de proteção segundo a Convenção Americana.

Não se pode negar que a proteção jurisdicional é efetivamente a forma mais evolucionada de salvaguarda dos direitos humanos e a que melhor atende aos imperativos do direito e da justiça. O Regulamento anterior da Corte (de 1991) previa, em termos indiretos, uma tímida participação das vítimas ou seus representantes no procedimento perante a Corte, sobretudo na etapa de reparações e quando convidados por esta.¹⁰ Um passo significativo, que não pode passar despercebido, foi dado no caso *El Amparo* (reparações, 1996), relativo à Venezuela, verdadeiro “divisor de águas” nessa matéria: na audiência pública realizada pela Corte Interamericana em 27 de janeiro de 1996, um de seus magistrados, ao manifestar expressamente seu entendimento de que pelo menos naquela etapa do processo não podia haver dúvida de que os representantes das vítimas eram “*a verdadera parte demandante perante a Corte*”, em determinado momento do interrogatório passou a dirigir perguntas a eles, aos representantes das vítimas (e não aos delegados da Comissão ou aos agentes do Governo), que apresentaram suas respostas.¹¹

Pouco depois dessa memorável audiência no caso *El Amparo*, os representantes das vítimas apresentaram dois escritos à Corte (de 13 de maio de 1996 e 29 de maio de 1996). Paralelamente, em relação ao cumprimento de sentença de interpretação de sentença prévia de indenização compensatória nos casos anteriores *Godínez Cruz* e *Velásquez Rodríguez*, os representantes das vítimas também apresentaram dois escritos à Corte (de 29 de março de 1996 e 2 de maio de 1996). A Corte só determinou que se encerrasse o processo desses dois casos depois de constatado o cumprimento, por parte de Honduras, das sentenças de reparação e de interpretação desta última, e depois de haver tomado nota dos pontos de vista não só da CIDH e do Estado demandado, mas também dos peticionários e dos representantes legais das famílias das vítimas.¹²

O campo estava aberto à mudança, nesse particular, das disposições pertinentes do Regulamento da Corte, sobretudo a partir dos acontecimentos no procedimento do caso *El Amparo*. O próximo passo, decisivo, foi dado no novo Regulamento da Corte, aprovado em 16 de setembro de 1996 e vigente a partir de 1º de janeiro de 1997, cujo artigo 23 dispôs que “na fase de

10 Cf. os artigos 44.2 e 22.2, bem como os artigos 34.1 e 43.1 e 2, do Regulamento de 1991. Anteriormente, nos casos *Godínez Cruz* e *Velásquez Rodríguez* (reparações, 1989), relativos a Honduras, a Corte recebeu escritos dos familiares e advogados das vítimas e tomou nota dos mesmos (Sentenças de 21 de julho de 1989).

11 Cf. a intervenção do Juiz A.A. Cañado Trindade e as respostas do Senhor Walter Márquez e da Senhora Ligia Bolívar, como representantes das vítimas, in: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Transcripción de la Audiencia Pública Celebrada en la Sede de La Corte el Día 27 de Enero de 1996 sobre Reparaciones – Caso El Amparo*, páginas 72-76 (datilografado, distribuição interna).

12 Cf. as duas resoluções da Corte, de 10 de setembro de 1996, sobre os referidos casos, in: Corte I.A.D.H., Relatório Anual da Corte Interamericana de Derechos Humanos – 1996, páginas 207-213.

reparações, os representantes das vítimas ou de seus familiares poderão, de forma autônoma, apresentar seus próprios argumentos e provas”. Ademais dessa disposição, de fundamental importância, também merecem destaque os artigos 35.1, 36.3 e 37.1 do Regulamento de 1996, sobre a notificação (pelo Secretário da Corte) da demanda, da contestação da demanda e das exceções preliminares, respectivamente, ao denunciante original e à [suposta] vítima ou seus familiares.

Ficou evidente que já não se podia pretender ignorar ou subestimar a posição de verdadeira parte demandante dos indivíduos peticionários. Foi, porém, a adoção sobretudo do artigo 23 (*supra*) do Regulamento de 1996 que constituiu passo significativo no sentido da abertura do caminho para a evolução subsequente na mesma direção, ou seja, de maneira a assegurar que no futuro previsível os indivíduos finalmente tiveram *locus standi* no procedimento perante a Corte, não só na fase de reparações mas em todas as fases do procedimento atinente aos Casos a ela encaminhados pela Comissão (cf. *infra*).

Na etapa inicial dos *travaux préparatoires* do terceiro Regulamento (de 1996), tomei a liberdade de recomendar ao então Presidente da Corte que fosse outorgada essa faculdade às supostas vítimas ou a seus familiares, ou a seus representantes legais, em *todas* as etapas do procedimento perante a Corte (*locus standi in judicio*).¹³ Consultados os demais magistrados, a

13 Em carta que dirigi ao então Presidente da Corte Interamericana (Juiz Héctor Fix-Zamudio), em 7 de setembro de 1996, no âmbito dos *travaux préparatoires* do terceiro Regulamento da Corte, assinalei, *inter alia*, o seguinte: “(...) Sem pretender antecipar-me a nossos futuros debates, gostaria de resumir os argumentos que, a meu ver, militam, em tese, a favor do reconhecimento, com a devida prudência, do *locus standi* das vítimas no procedimento perante a Corte Interamericana em casos já encaminhados a esta pela Comissão Interamericana. Em primeiro lugar, corresponde aos direitos protegidos a capacidade processual de vindicá-los ou exercê-los. A proteção de direitos deve ser dotada do *locus standi* processual das vítimas, sem o que estará o procedimento desprovido em parte do elemento contraditório, essencial na procura da verdade e da justiça. É a própria essência do contencioso internacional de direitos humanos o contraditório entre as vítimas de violações e os Estados demandados. O *locus standi in judicio* das vítimas contribui para melhor instruir o processo. Em segundo lugar, a igualdade processual das partes (*equality of arms/égalité des armes*) é essencial a todo sistema jurisdicional de proteção dos direitos humanos; sem o *locus standi* das vítimas essa igualdade será prejudicada. Ademais, o direito de livre expressão das próprias vítimas é um elemento integrante do próprio devido processo jurídico. Em terceiro lugar, o *locus standi* das vítimas contribui para a “jurisdicionalização” do mecanismo de proteção, pondo fim à ambigüidade do papel da Comissão, a qual não é rigorosamente “parte” no processo, mas antes guardiã da correta aplicação da Convenção. Em quarto lugar, em casos de comprovadas violações de direitos humanos, são as próprias vítimas que recebem as reparações e indenizações. Estando as vítimas presentes no início e no final do processo, carece de sentido negar-lhes presença durante o mesmo. Em quinto lugar, *last but not least*, estando, a meu ver, superadas as razões históricas que levaram à denegação do *locus standi in judicio* das vítimas, o reconhecimento deste último conforma a personalidade e capacidade jurídicas internacionais da pessoa humana, para fazer valer seus direitos. Os avanços nessa direção, na atual etapa de evolução do sistema interamericano de proteção, são responsabilidade *conjunta* da Corte e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão terá de estar preparada para sempre expressar seus pontos de vista perante a Corte, embora não sejam coincidentes com os dos representantes das vítimas; e a Corte terá de estar preparada para receber e avaliar os argumentos dos delegados da Comissão e dos representantes das vítimas, embora sejam divergentes. (...)”

maioria da Corte optou por proceder por etapas, outorgando aquela faculdade na etapa de reparação (quando já se havia determinado a existência de vítimas de violação de direitos humanos). E isso, sem prejuízo de que, no futuro, se estendesse a faculdade aos indivíduos petionários em todas as etapas do processo, como havia eu proposto, consagrando a personalidade e a capacidade jurídicas plenas dos indivíduos como sujeitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A nova norma, na fase de reparações, conferiu legitimidade ativa aos representantes das vítimas ou de seus familiares,¹⁴ que anteriormente apresentavam suas alegações por intermédio da CIDH, que as endossava. Obedecendo ao disposto nos artigos 23, 35, 37 e 57.6 do Regulamento de 1996, o Tribunal passou a comunicar aos denunciante originais, às vítimas ou a seus representantes familiares, os principais atos do procedimento escrito do caso submetido à Corte e as sentenças atinentes às diferentes etapas do processo. Esse foi o primeiro passo concreto para conseguir o acesso direto dos indivíduos à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e para assegurar sua mais ampla participação em todas as etapas do procedimento.

Cabe, finalmente, mencionar que os dois primeiros Regulamentos da Corte, anteriores ao de 1996 (cf. *supra*), estabeleciam que o Tribunal devia convocar uma audiência pública para a leitura e notificação de suas sentenças às partes. Esse procedimento foi eliminado do terceiro Regulamento, a fim de agilizar o trabalho do Tribunal (não permanente), evitando as despesas que implicava o comparecimento dos representantes das partes perante a Corte para a leitura das sentenças, e de maximizar o aproveitamento da limitada permanência dos Juízes na sede do Tribunal durante os períodos de sessões. Na âmbito do Regulamento de 1996, o Tribunal conheceu, até março de 2000, de 17 casos contenciosos, em diferentes etapas do procedimento e emitiu os dois mais recentes (15a. e 16a.) pareceres consultivos.

III. O amplo alcance das mudanças introduzidas no novo Regulamento (quarto) da Corte (de 2000)

Também me parece conveniente e necessário destacar, como o fiz em meu último Relatório, de 9 de março de 2001, a esta CAJP,¹⁵ a significação das mudanças introduzidas pelo

Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), *Carta do Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade ao Presidente Héctor Fix-Zamudio*, de 7 de setembro de 1996, páginas 4 e 5 (original depositado nos arquivos da Corte). Para outras propostas, cf. CIDH, *Carta do Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade ao Presidente Héctor Fix-Zamudio*, de 6 de dezembro de 1995, página 2 (original depositado nos arquivos da Corte).

- Sustentei esses mesmos argumentos em *todas* as reuniões anuais conjuntas entre a Corte e a Comissão Interamericanas de Direitos Humanos, no período de 1995 a 1999 e em 2001 (conforme consta das transcrições das mesmas), bem como na reunião conjunta dos dirigentes de ambos os órgãos em 2000.

14 Segundo o artigo 23 do Regulamento de 1996, “na fase de reparações, os representantes das vítimas ou de seus familiares poderão, de forma autônoma, apresentar seus próprios argumentos e provas”.

15 Cf. OEA, Relatório do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Juiz Antônio A. Cançado Trindade, à Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente da Organiza-

novo Regulamento (de 2000) da Corte para a operação do mecanismo de proteção da Convenção Americana. Com efeito, a mudança de século testemunhou um salto qualitativo fundamental na evolução do próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos, no âmbito da operação do referido mecanismo de proteção da Convenção Americana: a adoção do novo Regulamento da Corte Interamericana, em 24 de novembro de 2000, o qual entrará em vigor em 1º de junho de 2001. Para contextualizar as significativas mudanças introduzidas no novo Regulamento, cabe lembrar que a Assembléia Geral da OEA do ano 2000 (realizada em Windsor, Canadá) aprovou uma resolução¹⁶ acolhendo as recomendações do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Direitos Humanos de Representantes dos Chanceleres dos países da Região (que se reuniu em San José, Costa Rica, em fevereiro de 2000).¹⁷

A referida resolução da Assembléia Geral da OEA, *inter alia*, incumbiu a Corte Interamericana, levando em consideração os *Relatórios* que apresentei, em representação da Corte, aos órgãos da OEA nos dias 16 de março, 13 de abril e 6 de junho de 2000,¹⁸ de examinar a possibilidade de: a) “permitir a participação direta da vítima” no procedimento perante a Corte (uma vez submetido o caso à sua competência), “levando em conta a necessidade tanto de preservar o equilíbrio processual como de redefinir o papel da CIDH nesses procedimentos”; e b) evitar a “duplicação de procedimentos” (uma vez submetido o caso à sua competência), particularmente “a produção da prova, levando em conta as diferenças de natureza” entre a Corte e a CIDH. Nunca é demais salientar que essa resolução não surgiu do nada, mas antes nasceu no contexto de amplo e prolongado processo de reflexão sobre os rumos do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. A esse respeito, a Corte Interamericana tomou a iniciativa de convocar quatro Reuniões de Peritos do mais alto nível, que foram realizadas na sede do Tribunal nos dias 20 de setembro de 1999, 24 de novembro de 1999, 5 e 6 de fevereiro de 2000 e 8 e 9 de fevereiro de 2000, além do mencionado seminário internacional de novembro de 1999.¹⁹

A adoção, pela Corte, de seu *quarto Regulamento*, o do ano 2000, deve – e tomo a liberdade de insistir nesse ponto – ser contextualizada, porquanto foi efetuada como parte do referi-

ção dos Estados Americanos (9 de março de 2001), documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1770/01, de 16 de março de 2001, páginas 6-8 (também disponível em inglês, francês e espanhol).

16 Resolução AG/RES. 1701 (XXX-O/00), de 2000.

17 Tive a oportunidade de participar dos debates tanto da reunião do referido Grupo de Trabalho *Ad Hoc*, como da Assembléia Geral da OEA no Canadá, em representação da Corte Interamericana de Direitos Humanos e de constatar o tom positivo dos mesmos, com vistas a aperfeiçoar e fortalecer os procedimentos segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

18 Reproduzidos *in*: OEA, Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos – 2000, documento OEA/Ser.L/V/III.50-doc.4/01, San José, Costa Rica, 2001, páginas 657-790.

19 Cf. *atas in*: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI - Memoria del Seminario*, Volume I, San José, Costa Rica, CIDH, 2001, páginas 1-726.

do processo de reflexão, do qual participaram ativamente os órgãos de supervisão do sistema de proteção, a própria OEA, seus Estados membros, bem como entidades da sociedade civil. A Corte tomou a iniciativa não somente de aprovar seu novo Regulamento, mas também de formular propostas específicas de aperfeiçoamento e fortalecimento do mecanismo de proteção previsto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos. As alterações regulamentares incidiram na racionalização dos atos processuais, em matéria probatória e de medidas provisórias de proteção; a modificação de maior transcendência consistiu em se conceder a participação direta das supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes legais em *todas* as etapas do procedimento perante a Corte (cf. *infra*).

Em seu Regulamento de 2000, a Corte introduziu uma série de disposições, sobretudo em relação às exceções preliminares, a contestação da demanda e as reparações, com vistas a assegurar maior celeridade e agilidade no processo perante ela. A Corte teve presente o velho adágio “*justice delayed is justice denied*”; ademais, conseguindo-se um processo mais expedito, sem prejuízo da segurança jurídica, seriam evitados custos desnecessários, em benefício de todos os atores envolvidos nos casos contenciosos perante a Corte.

Nesse sentido, no que se refere às exceções preliminares, enquanto o Regulamento de 1996 dispunha que deviam elas ser opostas dentro dos dois meses seguintes à notificação da demanda, o Regulamento de 2000 determina que as referidas exceções só poderão ser interpostas no escrito de contestação da demanda (artigo 36). Além disso, apesar de que na etapa de exceções preliminares se aplique o princípio *reus in excipiendo fit actor*, o Regulamento de 2000 estabelece que a Corte poderá convocar uma audiência especial sobre exceções preliminares quando o julgar indispensável, ou seja, poderá, dependendo das circunstâncias, prescindir da audiência (conforme se depreende do artigo 36.5). E, embora a prática da Corte venha sendo até esta data primeiramente proferir uma sentença sobre exceções preliminares e, não sendo estas consideradas, posteriormente uma sentença sobre o fundo da questão, o Regulamento de 2000 dispõe, à luz do princípio da economia processual, que a Corte poderá resolver numa única sentença tanto as exceções preliminares como o fundo da questão (artigo 36).

Por sua vez, a contestação da demanda, que segundo o Regulamento de 1996, devia ser apresentada dentro dos quatro meses seguintes à notificação da demanda, de acordo com o Regulamento de 2000 deve ser apresentada dentro dos dois meses seguintes à notificação da demanda (artigo 37.1). Esta, como outras reduções de prazo, permite a tramitação do processo com maior celeridade, em benefício das partes envolvidas no mesmo. Também o Regulamento de 2000 estabelece que, na contestação da demanda, o Estado demandado deverá declarar se aceita os fatos denunciados e as pretensões do demandante, ou se os contradiz; desse modo, a Corte poderá considerar como aceitos os fatos não expressamente negados e as pretensões não expressamente controvertidas (artigo 37.2).

Em matéria probatória, tendo presente uma recomendação da Assembléia Geral da OEA (cf. *supra*), a Corte introduziu em seu Regulamento de 2000 uma disposição segundo a qual as provas apresentadas à CIDH devem ser incorporadas ao expediente do caso perante a Corte,

desde que tenham sido recebidas em procedimentos contraditórios, salvo se a Corte considerar indispensável repeti-las. Com essa inovação, a Corte pretende evitar a repetição de atos processuais, com vistas a aligeirar o processo e economizar seus custos. A esse respeito, cumpre ter em mente que as supostas vítimas ou seus familiares, ou seus representantes legais, podem apresentar, durante todo o processo, solicitações, argumentos e provas de forma autônoma (artigo 43).

Segundo o novo Regulamento da Corte, esta poderá dispor a acumulação de casos correlatos entre si, em qualquer situação em que se encontre a causa, sempre que exista identidade de partes, objeto e base normativa entre os casos a serem acumulados (artigo 28). Essa providência também se enquadra no propósito de racionalização do procedimento perante a Corte. O Regulamento de 2000 dispõe, ademais, que a apresentação das demandas, bem como as solicitações de pareceres consultivos, devem ser transmitidas ao Presidente e aos demais Juízes da Corte, bem como ao Conselho Permanente da OEA, por intermédio de seu Presidente; e, quanto às demandas, também devem ser remetidas ao Estado demandado, à CIDH, ao denunciante original e à suposta vítima, seus familiares ou representantes devidamente credenciados (artigos 35.2 e 62.1).

Quanto às medidas provisórias de proteção, embora a prática da Corte venha sendo, até esta data, realizar – quando o julgue necessário – audiências públicas sobre as referidas medidas, essa possibilidade não estava prevista no Regulamento de 1996. Por sua vez, o novo Regulamento de 2000 inclui nova disposição que estabelece que a Corte, ou seu Presidente, se esta não estiver reunida, poderá convocar as partes, se o julgar necessário, a uma audiência pública sobre as referidas medidas provisórias (artigo 25).

No que se refere a reparações, o Regulamento de 2000 determina que, entre as pretensões expressas no escrito da própria demanda deve-se incluir as referentes às reparações e custas (artigo 33.1). Por sua vez, as sentenças proferidas pela Corte devem conter, *inter alia*, o pronunciamento sobre reparações e custas (artigo 55.1, h). Desse modo, uma vez mais se procura reduzir a duração do processo perante o Tribunal, à luz do princípio da celeridade e economia processuais, y em benefício de todos os interessados.

Conforme recomendou a Assembléia Geral da OEA (cf. *supra*), a Corte introduziu em seu novo Regulamento de 2000 uma série de medidas destinadas a outorgar às supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes devidamente credenciados, a participação direta (*locus standi in judicio*) em todas as etapas perante o Tribunal. Em perspectiva histórica, essa modificação é a mais transcendente do quarto Regulamento da Corte, além de verdadeiro marco na evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, em particular, e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em geral. O artigo 23 do novo Regulamento de 2000, “Participação das supostas vítimas”, dispõe que:

1. Uma vez admitida a demanda, as supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes devidamente credenciados poderão apresentar suas solicitações, argumentos e provas de forma autônoma durante todo o processo.

- 2 Se houver várias supostas vítimas, familiares ou representantes devidamente credenciados, deverão designar um interveniente comum que será o único autorizado a apresentar as solicitações, argumentos e provas no decorrer do processo, inclusive nas audiências públicas.
3. No caso de eventual desacordo, a Corte decidirá.

Conforme já assinalai, o Regulamento anterior, de 1996, dera o primeiro passo nesse sentido, ao conceder às supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes a faculdade de apresentar seus próprios argumentos e provas, de forma autônoma, especificamente na fase de reparações. Entretanto, se as supostas vítimas se encontrarem no *início* do processo (ao serem seus direitos supostamente violados), bem como ao *final* do mesmo (como eventuais beneficiários das reparações), por que motivo negar sua presença *durante* o processo, como verdadeira parte demandante? O Regulamento de 2000 remedia essa incongruência que perdurou por mais de duas décadas (desde a entrada em vigor da Convenção Americana) no sistema interamericano de proteção.

Com efeito, com o Regulamento de 2000 da Corte Interamericana, as supostas vítimas, seus familiares ou representantes poderão apresentar solicitações, argumentos e provas de forma autônoma durante todo o processo perante o Tribunal (artigo 23). Assim, uma vez que a Corte notifica da demanda a suposta vítima, seus familiares ou seus representantes legais, ela concede a eles um prazo de 30 dias para a apresentação, de forma autônoma, dos escritos que contenham suas solicitações, argumentos e provas (artigo 35.4). Também durante as audiências públicas, poderão eles usar da palavra para a apresentação de seus argumentos e provas, dada sua condição de verdadeira parte no processo (artigo 40.2).²⁰ Com esse importante avanço, fica afinal aclarado que as verdadeiras partes num caso contencioso perante a Corte são os indivíduos demandantes e o Estado demandado, e, somente processualmente, a CIDH (artigo 2.23).

Com a concessão do *locus standi in judicio* às supostas vítimas, seus familiares e seus representantes legais, em todas as etapas do processo perante a Corte, passam eles a desfrutar de todas as faculdades e obrigações, em matéria processual, que, até o Regulamento de 1996, eram privativos unicamente da CIDH e do Estado demandado (exceto na fase de reparações). Isso implica que, no procedimento perante a Corte,²¹ poderá haver, ou coexistir, três posturas

20 Quanto à demanda de interpretação, será comunicada pelo Secretário da Corte às partes no caso – incluídas naturalmente as supostas vítimas, seus familiares ou seus representantes legais – para que apresentem as alegações escritas que julguem pertinentes, dentro de um prazo fixado pelo Presidente da Corte (artigo 58.2).

21 Para o processo nos casos *pendentes* perante a Corte, *antes* da entrada em vigor do novo Regulamento em 1º de junho de 2001, a Corte Interamericana adotou uma *resolução sobre disposições transitórias* (em 13 de março de 2001), mediante a qual decidiu que: 1) os casos que se encontrem em curso no momento da entrada em vigor do novo Regulamento (de 2000) continuarão a tramitar de acordo com as normas do Regulamento anterior (de 1996), até que seja concluída a etapa processual em que se achem; 2) as supostas vítimas participarão da etapa que se inicie posteriormente à entrada em vigor do novo Regulamento (de 2000), em conformidade com o artigo 23 do mesmo.

distintas: a da suposta vítima (ou seus familiares ou representantes legais),²² como sujeito do Direito Internacional dos Direitos Humanos; a da CIDH, como órgão de supervisão da Convenção e auxiliar da Corte, e a do Estado demandado.

Essa histórica reforma do Regulamento da Corte situa os diferentes atores em perspectiva correta; contribui para melhor instrução do processo; assegura o princípio do contraditório, essencial na procura da verdade e na prevalência da justiça segundo a Convenção Americana; reconhece ser da essência do contencioso internacional dos direitos humanos a contraposição direta entre os indivíduos demandantes e os Estados demandados; reconhece o direito de livre expressão das próprias supostas vítimas, o que é um imperativo de equidade e transparência do processo, e, *last but not least*, garante a igualdade processual das partes (*equality of arms/égalité des armes*) em todo o procedimento perante a Corte.²³

IV. Fortalecimento da capacidade processual internacional dos indivíduos segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos

O fortalecimento da capacidade processual dos indivíduos nos procedimentos segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos vem sendo conseguido gradualmente de diferentes maneiras, no exercício das funções tanto contenciosa como consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a par das medidas provisórias de proteção. Quanto aos *casos contenciosos*, a evolução nesse sentido pode ser apreciada mediante um estudo, como se viu anteriormente, tanto do desenvolvimento do próprio *Reglamento* da Corte Interamericana (cf.

22 As alegações, de maneira autônoma, das supostas vítimas (ou seus familiares ou representantes legais) devem naturalmente ser formuladas atendo-se aos termos da demanda (ou seja, os direitos que se alega na demanda terem sido violados), porque – como os processualistas não se cansam de sempre repetir (invocando os ensinamentos sobretudo dos mestres italianos) – o que não está no expediente do caso não está no mundo.

23 Em defesa dessa posição (que conseguiu superar resistências, sobretudo dos nostálgicos do passado, inclusive dentro do próprio sistema interamericano de proteção) cf. meus escritos: A.A. Cançado Trindade, “*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* (Livro Comemorativo da XXIV Sessão do Programa Exterior da Academia de Direito Internacional de Haia, San José, Costa Rica, abril/maio de 1995), *La Haya/San José, IIDH/Académie de Droit International de La Haye*, 1996, páginas 47-95; A.A. Cançado Trindade, “*The Consolidation of the Procedural Capacity of Individuals in the Evolution of the International Protection of Human Rights: Present State and Perspectives at the Turn of the Century*”, *30 Columbia Human Rights Law Review – New York* (1998) No 1, páginas 1-27; A.A. Cançado Trindade, “*The Procedural Capacity of the Individual as Subject of International Human Rights Law: Recent Developments*”, in *Karel Vasak Amicorum Liber – Les droits de l’homme à l’aube du XXIe siècle*, Bruxelles, Bruylant, 1999, páginas 521-544; A.A. Cançado Trindade, “*Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*”, in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI – Memoria del Seminario* (Novembro de 1999), tomo I, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, páginas 3-68.

supra), como também da *interpretação* de determinadas disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do Estatuto da Corte. Já me referi anteriormente (cf. *supra*) à participação direta das vítimas, seus familiares ou seus representantes legais no procedimento contencioso perante a Corte, bem como à evolução do Regulamento da Corte em geral.

No que se refere às disposições convencionais pertinentes, poderiam ser salientadas as seguintes: a) os artigos 44 e 48.1, f, da Convenção Americana claramente se prestam a interpretação favorável aos indivíduos peticionários como parte demandante; b) o artigo 63.1 da Convenção se refere à “parte lesada”, a qual só pode significar os indivíduos (e jamais a CIDH); o artigo 57 da Convenção assinala que “a CIDH comparecerá em todos os casos perante a Corte”, mas não especifica em que condição, e não diz que a CIDH é parte; d) o próprio artigo 61 da Convenção, ao determinar que somente os Estados Partes e a CIDH podem submeter um caso à decisão da Corte, não fala de “partes”;²⁴ e e) o artigo 28 do Estatuto da Corte assinala que a CIDH “será considerada como parte perante a Corte” (ou seja, parte em sentido puramente processual), mas não determina que efetivamente “é parte”.

Quanto às *Medidas Provisórias de Proteção* (de acordo com o artigo 63.2 da Convenção), acontecimentos recentes fortaleceram a posição dos indivíduos em busca de proteção. No caso do *Tribunal Constitucional* (2000), a magistrada Delia Revoredo Marsano de Mur, destituída do Tribunal Constitucional do Peru,²⁵ submeteu diretamente à Corte Interamericana, em 3 de abril de 2000, um pedido de medidas provisórias de proteção. Tratando-se de caso pendente perante a Corte Interamericana, e não estando esta última em sessão naquele então, o Presidente da Corte, pela primeira vez na história do Tribunal, adotou medidas urgentes, *ex officio*, em resolução de 7 de abril de 2000, dados os elementos de extrema gravidade e urgência, e para evitar danos irreparáveis à peticionária.

Posteriormente, a mesma situação se apresentou no caso *Loayza Tamayo contra o Peru* (2000), já decidido pela Corte quanto ao fundo do caso e às reparações: num escrito de 30 de novembro de 2000, a Senhora Michelangela Scalabrino apresentou diretamente à Corte um pedido de medidas provisórias, em nome da vítima, a Senhora María Elena Loayza Tamayo – pedido esse endossado pela irmã da vítima, Senhora Carolina Loayza Tamayo. Estando o caso em etapa de supervisão de cumprimento de sentença (quanto às reparações), e não estando a Corte em sessão, seu Presidente, pela segunda vez adotou medidas urgentes, *ex officio*, mediante resolução de 13 de dezembro de 2000, dada a extrema gravidade e urgência, e para evitar danos irreparáveis à vítima.

Em ambos os casos (*Tribunal Constitucional e Loayza Tamayo*), o plenário da Corte, ao entrar em sessão, ratificou as referidas medidas urgentes adotadas por seu Presidente

24 No futuro, quando estiver consagrado – como espero – o *jus standi* dos indivíduos perante a Corte, este artigo da Convenção terá sido emendado.

25 E mais recentemente reintegrada ao mesmo.

(resoluções da Corte sobre medidas provisórias de proteção, de 14 de agosto de 2000, e de 3 de fevereiro de 2001, respectivamente). Esses dois episódios recentes, que não podem passar despercebidos, demonstram não só a viabilidade, mas também a importância, do *acesso direto* do indivíduo, sem intermediários, à Corte Interamericana de Direitos Humanos, ainda mais numa situação de extrema gravidade e urgência.

Quanto aos *Pareceres Consultivos*, não deve passar despercebida a participação, no procedimento perante a Corte, de indivíduos, seja como pessoas físicas seja como representantes de organizações não-governamentais (ONGs). Embora na maioria dos procedimentos consultivos até esta data não se tenha contado com a referida participação,²⁶ em alguns deles os indivíduos marcaram presença. Assim, nos procedimentos atinentes ao quarto (1984) e ao quinto (1985) Pareceres Consultivos, alguns indivíduos apresentaram seus pontos de vista nas respectivas audiências públicas, em representação de instituições (públicas e de imprensa, respectivamente); no procedimento relativo ao décimo terceiro Parecer Consultivo, participaram quatro representantes de três ONGs; no tocante ao décimo quarto Parecer Consultivo, entrevistaram dois membros de duas ONGs; no que se refere ao décimo quinto Parecer Consultivo, participaram dois representantes de duas ONGs.

Entretanto, foi o Parecer Consultivo no. 16, de transcendente importância em perspectiva histórica, o que apresentou um procedimento consultivo extraordinariamente rico, no qual, à par dos oito Estados intervenientes,²⁷ fizeram uso da palavra nas audiências públicas sete indivíduos representantes de quatro ONGs (nacionais e internacionais) de direitos humanos, dois indivíduos de uma ONG que atuava em prol da abolição da pena de morte, dois representantes de uma entidade (nacional) de advogados, quatro professores universitários em qualidade individual e três indivíduos em representação de um condenado à pena de morte. Esses dados, pouco conhecidos, também revelam o acesso do ser humano à jurisdição internacional no sistema interamericano de proteção, no âmbito dos procedimentos consultivos segundo a Convenção Americana; também demonstram o caráter de *ordre public* desses procedimentos.

O próximo passo: o Protocolo de Reforma da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, para o fortalecimento de seu mecanismo de proteção.

O novo Regulamento da Corte, aprovado em 24 de novembro de 2000 e que entrará em vigor em 1º de junho de 2001, não só leva em consideração as recomendações formuladas pela Assembléia Geral da OEA (cf. *supra*), como introduz modificações, anteriormente assinaladas, em benefício de todos os atores no procedimento perante o Tribunal, com vistas à realização do

26 Ou seja, os procedimentos atinentes ao primeiro (1982), ao segundo (1982), ao terceiro (1983), ao sexto (1986), ao sétimo (1986), ao oitavo (1986), ao nono (1987), ao décimo (1989), ao décimo primeiro (1990), e ao décimo segundo (1991) Pareceres Consultivos.

27 México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguai, República Dominicana e Estados Unidos.

objeto e da finalidade da Convenção Americana, plasmada na proteção eficaz dos direitos humanos. Reconhece, significativamente, o indivíduo demandante, de modo inequívoco e, pela primeira vez na história da Corte e do sistema interamericano de proteção, como sujeito do Direito Internacional dos Direitos Humanos com plena capacidade jurídico-processual internacional.

Com seu novo Regulamento (2000), a Corte assume, em definitivo, a posição de vanguarda na proteção internacional dos direitos humanos em nosso Hemisfério (e no contexto da universalidade dos direitos humanos) ao erigir o ser humano, de modo inquestionável, como verdadeira parte demandante em todas as etapas dos procedimentos contenciosos segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. As implicações dessa mudança, juridicamente revolucionária, são consideráveis, não somente nos planos conceptual, processual e – por que não dizê-lo – também filosófico, mas inclusive no plano material: a Corte necessitará de consideráveis recursos humanos e materiais adicionais para fazer frente a essa nova conquista.²⁸

Esse grande salto qualitativo dado pelo novo Regulamento da Corte Interamericana representa, pois, um dos mais significativos na evolução do sistema regional de proteção, no sentido de sua *jurisdiccionalização* (cf. *infra*). Também ocorre num momento histórico em que ganha cada vez maior espaço o ideal de realização da justiça no nível internacional.²⁹ O processo de aperfeiçoamento e fortalecimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos é dinâmico, e não estático, e de caráter permanente. Deve ser realizado de maneira contínua, pois as instituições que resistem à evolução dos tempos tendem a estancar.

As instituições (inclusive as de promoção e proteção dos direitos humanos) – além de se expressarem, em última instância, pelas pessoas físicas que atuam em seu nome – operam *no tempo* e, portanto, têm de renovar-se, para atender à nova dimensão das necessidades de proteção do ser humano.³⁰ Assim, o novo Regulamento da Corte (somado ao da Comissão) é parte de um *processo* de aperfeiçoamento e fortalecimento do sistema de proteção. O próximo passo

28 Cf. Seção VII.3, *infra*.

29 Com o notável fortalecimento da Corte Européia de Direitos Humanos, a decisão de criar a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a criação pelas Nações Unidas dos Tribunais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e Ruanda, a adoção do Estatuto de Roma de 1998 do Tribunal Penal Internacional, entre outras iniciativas recentes. Quanto aos antecedentes do ideal de realização da justiça no nível internacional, cf. A.A. Cançado Trindade, “*Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*”, in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI – Memoria del Seminario* (Novembro de 1999), tomo I, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, páginas 3-68.

30 Cf., a esse respeito, recentemente, A.A. Cançado Trindade e Jaime Ruiz de Santiago, *La Nueva Dimensión de las Necesidades de Protección del Ser Humano en el Inicio del Siglo XXI*, San José, Costa Rica, ACNUR, 2001, páginas 19-119.

dessa evolução deve, a meu ver, como venho defendendo há muito tempo, consistir num Protocolo de Reforma da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, precedido de amplas - consultas aos Estados Partes, às entidades da sociedade civil e aos beneficiários do sistema em geral.

O futuro Protocolo, fruto necessariamente de consensos, deve inicialmente *incorporar os progressos regulamentares* recentemente alcançados (tanto pela Corte – cf. *supra* – como pela Comissão). É preciso ter em mente que um Regulamento pode, a qualquer momento, sofrer alterações (inclusive retrógradas), ao passo que um protocolo, uma vez que entre em vigor, é a via mais segura de obter compromissos reais por parte dos Estados, sem possibilidade de retrocessos, quanto a um mecanismo mais eficaz de proteção dos direitos humanos.

Esse protocolo deve, a meu ver, e sempre com base em consensos, ir mais além. A parte substantiva da Comissão – atinente aos direitos protegidos – deve ser devidamente preservada, sem alterações, pois a jurisprudência da Corte e a prática da Comissão a esse respeito constituem um patrimônio jurídico de todos os Estados Partes na Convenção e de todos os povos de nossa região. Além disso, o artigo 77.1 da Convenção Americana abre de todo modo a possibilidade de que sempre se amplie o elenco dos direitos convencionalmente protegidos. A parte, porém, relativa ao mecanismo de proteção e aos procedimentos previstos na Convenção Americana certamente requer reformas, e não se deve temê-las.

As mais urgentes, além de assegurarem a plena participação das supostas vítimas (*locas standi*) em todos os procedimentos – devidamente racionalizados – segundo a Convenção Americana (cf. *supra*) são, a meu ver, *de lege ferenda*, e a elas me refiro a seguir. O artigo 50.2 da Convenção, segundo o qual o relatório da CIDH previsto naquele artigo “será encaminhado aos Estados interessados, aos quais não será facultado publicá-los”, deu origem a demasiada controvérsia desde o início da aplicação da Convenção Americana. Além disso, sua compatibilidade com o princípio da igualdade das partes (*equality of arms/égalité des armes*) requer demonstração. O imperativo da equidade processual exige, na minha opinião, que seja emendado, passando a ter a seguinte possível redação:

O relatório [segundo o artigo 50 da Convenção] será encaminhado aos Estados interessados e aos indivíduos petionários, os quais não será facultado publicá-los.

A mesma referência adicional, também aos “indivíduos petionários”, deve ser inserida no artigo 51.1 da Convenção, depois da referência aos “Estados interessados”.

A segunda frase do artigo 59 da Convenção, que faculta ao Secretário-Geral da OEA a nomeação de funcionários da Corte em consulta com o Secretário desta, já não se justifica, dado o Acordo de Autonomia da Corte, como órgão da mais alta hierarquia, de caráter judicial, da Convenção Americana. A referida frase deve passar a ter a seguinte redação:

(...) Seus funcionários [ou seja, da Corte] serão nomeados pela Corte.³¹

Além disso, ao final da primeira frase do artigo 59 da Convenção, deve ser acrescentado o seguinte:

(...), e com o Acordo entre a Secretaria-Geral da OEA e a Corte sobre o Funcionamento Administrativo da Corte, em vigor a partir de 1º de janeiro de 1998.

A cláusula facultativa da jurisdição obrigatória da Corte, plasmada no *artigo 62* da Convenção Americana, é um anacronismo histórico, conforme assinalo em meu estudo recentemente publicado no tomo I das Atas do Seminário de novembro de 1999 organizado pela Corte.³² Com base nas extensas considerações aí desenvolvidas, proponho que o artigo 62 consagre o *automatismo* da jurisdição obrigatória da Corte para todos os Estados Partes na Convenção, substituindo todos os parágrafos atuais pelos seguintes termos, *tout court*:

Todo Estado Parte na Convenção reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, integralmente e sem restrição alguma, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.

A fim de assegurar a *monitoração contínua* do fiel cumprimento de todas as obrigações convencionais de proteção, e particularmente das sentenças da Corte, deve-se, a meu ver, acrescentar, ao final do *artigo 65* da Convenção, a seguinte frase:

31 Do mesmo modo, o artigo 14.4 do Estatuto (de 1979) da Corte Interamericana de Direitos Humanos, segundo o qual “o pessoal da Secretaria será nomeado pelo Secretário-Geral da OEA, em consulta com o Secretário da Corte”, deve ser substituído pela seguinte disposição, *tout court*: “O pessoal da Secretaria será nomeado pela Corte”. No que se refere à autonomia da Corte como tribunal internacional de direitos humanos, o artigo 18 do Estatuto da Corte, sobre incompatibilidades, também requer atenção. O artigo 18.1, a, do Estatuto, ao dispor sobre a incompatibilidade, com o exercício do cargo de Juiz da Corte, dos cargos e atividades de “membros ou altos funcionários do Poder Executivo” excetua “os cargos que não impliquem subordinação hierárquica ordinária, bem como os de agentes diplomáticos que não sejam Chefes de Missão junto à OEA ou junto a qualquer de seus Estados membros”. Esse último acréscimo é um casuismo que entre em conflito direto e irremediável com os cânones mais elementares do Direito Diplomático. Assim, a referência a “agentes diplomáticos que não sejam Chefes de Missão junto à OEA ou junto a qualquer de seus Estados membros” deve ser eliminada. Um Chefe de Missão Diplomática é um agente do Estado, um alto funcionário subordinado hierárquica e permanentemente à autoridade máxima do Poder Executivo, independentemente do lugar em que exerça suas funções, seja na Tailândia ou na China, Uganda ou Áustria, Egito ou Finlândia, ou qualquer outro país do mundo, ou qualquer organização internacional de composição intergovernamental.

32 Cf. A.A. Cançado Trindade, “Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos”, in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI – Memoria del Seminario* (Novembro de 1999), tomo I, San José, Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, páginas 3-68.

A Assembléia Geral os encaminhará ao Conselho Permanente, para que este estude o assunto e apresente um relatório, para que a Assembléia Geral delibere a esse respeito.³³

Desse modo se elimina uma lacuna quanto a um mecanismo que funcione em *caráter permanente* (e não somente uma vez por ano perante a Assembléia Geral da OEA), a fim de supervisionar a fiel execução, pelos Estados Partes demandados, das sentenças da Corte.

Com essa mesma orientação, e com a mesma finalidade de assegurar o fiel cumprimento das sentenças da Corte, no plano do direito interno dos Estados Partes, deve-se acrescentar, ao final do *artigo 68* da Convenção, um terceiro parágrafo, nos seguintes termos:

No caso de que o referido processo interno ainda não exista, os Estados Partes comprometem-se a estabelecê-lo, em conformidade com as obrigações gerais estipuladas nos artigos 1.1 e 2 desta Convenção.

O *artigo 75*, ao dispor sobre reservas a disposições da Convenção Americana, refere-se ao sistema de reservas consagrado na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (de 1969). No meu modo de ver, o desenvolvimento nos últimos anos, tanto da doutrina como da prática dos órgãos internacionais de supervisão dos direitos humanos – conforme assinalo em extenso estudo recente³⁴ – demonstrou a inadequação do sistema de reservas consagrado nas duas Convenções de Viena sobre Direito dos Tratados (de 1969 e de 1986) em relação com a aplicação dos tratados de direitos humanos.

Assim, com base na ampla experiência acumulada ao longo dos anos na aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em busca da segurança jurídica e do necessário estabelecimento de uma *ordre public* internacional em matéria de direitos humanos, proponho que o *artigo 75* da Convenção Americana passe a Ter a seguinte redação, *tout court*:

Esta Convenção não admite reservas.

O *artigo 77* deve, na minha opinião, ser emendado, no sentido de que não só qualquer Estado Parte e a CIDH, mas também a Corte, possam apresentar projetos de Protocolos Adicionais à Convenção Americana – como naturalmente corresponde ao órgão de supervisão de mais alta hierarquia da referida Convenção – com vistas à ampliação do elenco dos direitos convencionalmente protegidos e ao fortalecimento do mecanismo de proteção estabelecido pela

33 O artigo 30 do Estatuto da Corte Interamericana deve, *a fortiori*, ser emendado, de modo a compatibilizá-lo com a nova redação, aqui proposta, do artigo 65 da Convenção Americana.

34 A.A. Cançado Trindade, “*The International Law of Human Rights at the Dawn of the XXIst Century*”, in *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. III (1999), Castellón/España, Aranzadi Ed., 2000, páginas 145-221.

Convenção. Afinal, também o Estatuto da Corte Interamericana (de 1979) requer uma série de emendas.³⁵

VI. O passo seguinte: do *locus standi* ao *jus standi* dos indivíduos demandantes perante a Corte

Além das mudanças anteriormente propostas, talvez num futuro mais distante (que espero não seja demasiado distante), se deva dar outro passo adiante, no sentido da evolução do *locus standi in judicio* ao *jus standi* dos indivíduos perante a Corte – conforme sustentei em meus Votos nas Sentenças da Corte sobre Exceções Preliminares, nos casos *Castillo Páez* (30 de janeiro de 1996), *Loayza Tamayo* (31 de janeiro de 1996) e *Castillo Petruzzi* (4 de setembro de 1998), bem como em meu Voto no Parecer Consultivo (no. 16) da Corte sobre O Direito à Informação sobre a Assistência Consular no Âmbito das Garantias do Devido Processo Jurídico (1º de outubro de 1999). Se se aceita essa proposta – como creio que se deve aceitá-la – o *artículo 61.1* da Convenção passaria a ter a seguinte redação:

Os Estados Partes, a Comissão e as supostas vítimas têm o direito de submeter caso à decisão da Corte.

Uma cuidadosa consideração de todas as propostas anteriormente apresentadas neste *Relatório*, deve, na minha opinião, ser realizada mediante amplas consultas a todos os atores – já assinados – do sistema interamericano de proteção, e a peritos independentes. Essas consultas devem ser realizadas em ambiente de calma e reflexão, pelo tempo que seja considerado necessário. O acompanhamento do referido estudo, uma vez concluída a próxima Assembléia Geral da OEA (San José, Costa Rica, junho de 2001), poderia ser confiado a um Grupo de Peritos de alto nível jurídico, designado pelos Estados Partes na Convenção Americana que tenham reconhecido a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana; uma vez constituído, esse Grupo realizaria as consultas e processaria seus resultados, apresentando-os em seguida, juntamente com suas observações, a esta CAJP do Conselho Permanente da OEA, para sua posterior consideração e deliberação.

VII. Observações finais

Estas, em suma, são as propostas que tomo a liberdade de apresentar, como Presidente da Corte Interamericana e seu Relator, a esta CAJP – para alimentar o construtivo diálogo aberto no ano passado nesta instância jurídico-política da OEA – sobre o estado atual e as perspectivas do fortalecimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Estas propostas não pretendem ser exaustivas; são antes as propostas que, a meu ver, devem primeiro ser

35 Tais como as assinaladas nas notas 28 e 30, *supra*. Além disso, os artigos 24.3 e 28 do Estatuto requerem modificações: no artigo 24.3, a expressão “se comunicarão em sessões públicas e” deve ser eliminada; e no artigo 28, a expressão “e será considerada como parte” também deve ser suprimida.

submetidas à consideração das Delegações dos Estados Partes na Convenção aqui presentes. Não poderia concluir este *Relatório* sem acrescentar algumas ponderações finais, retomando brevemente quatro dos pontos centrais que foram objeto de nosso frutífero intercâmbio de idéias do dia 9 de março último, a saber: a) a satisfação dos requisitos básicos para a evolução do sistema interamericano de proteção; b) o papel da CIDH no processo contencioso perante a Corte; c) as implicações financeiras das recentes modificações introduzidas no novo Regulamento da Corte (de 2000); d) a jurisdicionalização do mecanismo de proteção segundo a Convenção Americana e o acesso direto do ser humano à instância judicial internacional no âmbito do sistema interamericano de proteção, bem como o exercício da garantia coletiva pelos Estados Partes na Convenção.

1. Satisfação dos requisitos básicos para a evolução do sistema interamericano de proteção

Primeiramente, quero referir-me à minha exposição perante esta mesma CAJP, no dia 9 de março último, na qual renovei aos representantes dos Estados membros da OEA meu apelo, formulado em ocasiões anteriores a diferentes órgãos da OEA, no sentido de que satisfaçam – se ainda não o fizeram – os requisitos essenciais de todo progresso real no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Esses requisitos básicos são – tomo a liberdade de reiterá-los – os três seguintes: a) a ratificação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos por todos os Estados membros da OEA, ou adesão à mesma; b) a aceitação, integral e sem restrições, por todos os Estados membros da OEA da jurisdição obrigatória – automática – da Corte Interamericana de Direitos Humanos; c) a incorporação das normas substantivas (atinentes aos direitos protegidos) da Convenção Americana ao direito interno dos Estados Partes.

Na minha referida recente exposição na sede da OEA, expressei minha convicção de que “o real compromisso de um país com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos é medido por sua iniciativa e determinação de tornar-se Parte nos tratados de direitos humanos, aí assumindo as obrigações convencionais de proteção neles consagrados. Nesse domínio de proteção, os mesmos critérios, princípios e normas devem valer para todos os Estados, juridicamente iguais, bem como operar em benefício de todos os seres humanos, independentemente de sua nacionalidade ou quaisquer outras circunstâncias”. E acrescentei:

Os Estados que se auto-excluíram do regime jurídico da Convenção Americana sobre Direitos Humanos têm uma dívida histórica com o sistema interamericano de proteção, que é preciso resgatar. Enquanto todos os Estados membros da OEA não ratificarem a Convenção Americana, não aceitarem integralmente a competência contenciosa da Corte Interamericana e não incorporarem as normas substantivas da Convenção Americana em seu direito interno, muito pouco avançará o fortalecimento real do sistema interamericano de proteção. É pouco o que podem fazer os órgãos internacionais de proteção, se as normas convencionais de salvaguarda dos direitos humanos não alcançam as bases das sociedades nacionais. É por esse motivo que hoje reformulo meu apelo, respeitoso porém

franco, que espero repercuta devidamente na consciência jurídica de todos os Estados membros da OEA".³⁶

Tenho conhecimento de que, entre os Estados que ainda não são Partes na Convenção Americana há os que atualmente consideram com seriedade a possibilidade de ratificar a Convenção, ou a ela aderir.³⁷ Esses esforços merecem ser incentivados, para que os referidos Estados também se tornem Partes na Convenção Americana, insistindo em que o espírito de solidariedade hemisférica tenha primazia sobre as considerações da *raison d'État*, dando sua parcela de contribuição de modo a tornar os direitos humanos a linguagem comum de todos os povos da nossa região do mundo. Somente desse modo conseguiremos construir uma *ordre public* interamericana baseada na fiel observância dos direitos humanos.

Conforme observei no diálogo de 9 de março último nesta CAJP, a mencionada incorporação das normas substantivas da Convenção Americana no direito interno dos Estados Partes em nada é afetada pelo princípio da subsidiariedade dos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos. No meu modo de ver, ambos coexistem em harmonia, porquanto aquela incorporação é efetuada no plano substantivo (ou seja, dos direitos protegidos), ao passo que o princípio da subsidiariedade se aplica especificamente aos mecanismos e procedimentos de proteção internacional, ou seja, no plano processual.

Enfim, quero aqui reiterar o que disse – em resposta a uma das perguntas formuladas na ocasião – às delegações participantes do nosso diálogo de 9 de março último: a meu ver, a procura da universalidade da aceitação integral dos tratados de direitos humanos (já conseguida no continente europeu) não se limita a uma simples estratégia ou tática de negociação na esfera do sistema interamericano de proteção, porquanto se tornou um clamor verdadeiramente universal, expresso, por exemplo, há oito anos, na Segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, junho de 1993) e plasmado em seu principal documento final, a Declaração e Programa de Ação de Viena.³⁸ Essa universalidade de aceitação representa, no domínio do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a essência da luta pela preeminência do Direito para a realização da Justiça.

36 OEA/CAJP, Relatório do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Juiz Antônio A. Cançado Trindade, perante a Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos, documento OEA/Ser.G/CP/CAJP-1770/01, de 16 de março de 2001, página 3. E cf., anteriormente, A.A. Cançado Trindade, "*Reflexiones sobre el Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*", in *El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos* (eds. J.E. Méndez y F. Cox), San José, Costa Rica, IIDH, 1998, páginas 573-603.

37 Como é o caso, segundo fontes oficiais, do Canadá, que, em 1999, reiniciou, com esse objetivo, as consultas do Governo central com as províncias.

38 Para um relato de alguém que participou dos trabalhos da Comissão de Redação da Conferência Mundial de Viena, cf. A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. I, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1997, páginas 119-268.

2. Papel da CIDH no processo contencioso perante a Corte

Uma questão que se tornou recorrente no atual debate sobre os rumos do sistema interamericano de direitos humanos, e particularmente agora com a adoção pela Corte Interamericana de seu novo Regulamento (de 2000), é a do papel da CIDH no processo contencioso, relativo a casos individuais, perante a Corte. Na realidade, esse foi o tema central dos debates da terceira e quarta Reuniões de Peritos convocadas pela Corte e realizadas na sede do Tribunal em San José, Costa Rica, nos dias 5-6 e 8-9 de fevereiro de 2000. Participaram dessas Reuniões de Peritos independentes, que tive a honra de presidir, não somente Juízes da Corte e membros da CIDH, mas também ilustres juristas dos continentes americano e europeu.

Na terceira Reunião de Peritos, um dos sobreviventes da Conferência de San José, Costa Rica – que adotou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 – lembrou que durante os debates da histórica Conferência³⁹ houve manifestações favoráveis ao acesso direto dos indivíduos petionários à Corte Interamericana, sem que se formulasse uma proposta concreta a esse respeito. Os peritos reunidos na Corte Interamericana em 5 e 6 de fevereiro de 2000 expuseram três pontos de vista a esse respeito, a saber: a) as supostas vítimas como parte “material” ou “substantiva”, e a CIDH como “parte processual ou formal”; b) a CIDH como “parte principal” e as supostas vítimas como “parte coadjuvante”; e c) os indivíduos petionários como “parte demandante” e a CIDH como guardiã da Convenção Americana (como uma espécie de Ministério Público).

Os debates a esse respeito foram aprofundados na quarta Reunião de Peritos de 8 e 9 de fevereiro de 2000. Nessa ocasião os peritos apresentaram os seguintes pontos de vista sobre a mesma questão: a) os indivíduos petionários como “parte substantiva”, que pode inclusive decidir se, uma vez considerado o caso pela CIDH, deseja ou não que seja o mesmo enviado à Corte; b) os indivíduos petionários como “parte coadjuvante” e a CIDH como “parte processual principal” (com o inconveniente de haver esta assumido inicialmente a defesa das supostas vítimas, e com a questão a ser solucionada da faculdade dos indivíduos de apresentar provas); e c) a coexistência de “três partes”, a saber, o indivíduo demandante, o Estado demandado e a CIDH como parte processual de boa fé, independente e imparcial.

Ao final desses debates, formaram-se, entre os peritos independentes participantes, duas correntes de opinião, quanto às duas teses contrapostas, a saber:

a) a *tese de direito processual*, segundo a qual, enquanto exista a disposição da Convenção Americana de que somente os Estados Partes e a CIDH têm o direito de submeter caso à Corte (artigo 61.1), não se pode mudar o papel da CIDH, sem prejuízo de uma participação processual da suposta vítima como “parte coadjuvante”;

39. Cujo tomo único de Atas não me parece satisfatório, particularmente se comparado com os oito tomos originais, bem detalhados, dos *travaux préparatoires* da Convenção Européia de Direitos Humanos (o Tratado de Roma de 1950).

b) a *tese de direito substantivo*, que eu pessoalmente defendo com toda convicção e firmeza, segundo a qual é necessário partir da titularidade dos direitos protegidos pela Convenção, que é clara quanto a que os titulares dos referidos direitos são os indivíduos, verdadeira parte substantiva demandante, sendo a CIDH guardiã da Convenção Americana, que ajuda a Corte no contencioso segundo a Convenção como defensora do interesse público.

A implicação imediata da tese de direito substantivo consiste em que, sendo os indivíduos os titulares dos direitos protegidos pela Convenção como indiscutivelmente o são, corresponde a eles a *capacidade* de vindicar esses direitos perante os órgãos de supervisão da Convenção. Ao adotar seu novo Regulamento (de 2000), a Corte teve presente essas reflexões. É por esse motivo que, o artigo 2 do Regulamento, que contém as definições dos termos empregados, determina (no parágrafo 23) que “a expressão ‘partes no caso’ significa a vítima ou a suposta vítima, o Estado e, só processualmente, a Comissão”.⁴⁰

Além disso, não deve passar despercebido que o artigo 23 do novo Regulamento da Corte sobre a “Participação das supostas vítimas” em todas as etapas do processo perante a Corte (cf. *supra*), no início de seu parágrafo 1, dispõe sobre essa participação “depois de admitida a demanda (...)”. Isso revela que, ao mesmo tempo que a Corte reconheceu, de uma vez por todas, a personalidade jurídica e plena capacidade processual internacionais do ser humano como sujeito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, também atuou com prudência, ao preservar, na presente etapa de evolução histórica do sistema interamericano de proteção, as atuais faculdades da CIDH, e ao contribuir simultaneamente para esclarecer os diferentes papéis dos indivíduos demandantes e da CIDH, pondo fim à atual ambigüidade do papel desta última no processo perante a Corte.⁴¹

3. Implicações financeiras das recentes modificações introduzidas no novo Regulamento da Corte (de 2000)

A Corte Interamericana, neste início do século XXI, alcançou sua maturidade institucional. Para os nostálgicos do passado, quero assinalar somente um dado: o *Relatório Anual* da Corte, referente ao ano 1991, tem 127 páginas; transcorrida uma década, o *Relatório Anual da*

40 E para a definição de “vítima” e “suposta vítima”, cf. os parágrafos 31 e 30, respectivamente, do mesmo artigo 2 do Regulamento.

41 A esse respeito, cumpre lembrar o antecedente histórico do Protocolo No 9 à Convenção Européia de Direitos Humanos. Esse Protocolo, como assinala seu *Explanatory Report* (Conselho da Europa, documento ISBN 92-871-2007-2, páginas 1-13), foi motivado pela necessidade de evitar disparidades no tratamento entre indivíduos e Estados e de permitir aos indivíduos que apresentem seus casos diretamente à Corte, uma vez decididos previamente pela antiga Comissão. Foi motivado também pelo reconhecimento de que era necessário garantir o acesso dos indivíduos à Corte Européia, bem como a igualdade entre as partes (*equality of arms/égalité des armes*). Entretanto, também é necessário assinalar que a adoção daquele Protocolo à Convenção Européia foi uma etapa e um *processo* amplo e contínuo de aperfeiçoamento do referido mecanismo de proteção, e não o ponto culminante do referido processo.

Corte, relativo ao ano 2000, tem 818 páginas; e ainda mais relevante que o volume de trabalho é a qualidade do trabalho que o Tribunal hoje desenvolve. Ele o faz em condições adversas, com um mínimo de recursos humanos e materiais, e graças à dedicação de todos os seus Magistrados, e ao apoio permanente de sua Secretaria (particularmente seu Secretário, Secretário Adjunto e advogados e assistentes integrantes de sua área jurídica).

Nunca uma geração de juízes foi tão exigida como a atual, conforme plenamente o demonstram os Relatórios Anuais da Corte nos últimos anos. Entretanto, a fim de atender às crescentes necessidades de proteção, a Corte necessita de consideráveis recursos adicionais – humanos e materiais. No último biênio, a corte assinalou nos dois últimos projetos de orçamento transmitidos (em 2000-2001) à Comissão de Assuntos Administrativos e Orçamentários da OEA (para o exercício financeiro de 2001-2002), a necessidade premente desses recursos adicionais – na realidade, de um orçamento pelo menos cinco vezes maior que o atual. E, a partir da entrada em vigor, no próximo dia 1º de junho, de seu novo Regulamento (de 2000), esses recursos serão imprescindíveis para o próprio funcionamento ou *mise-en-oeuvre* do mecanismo de proteção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

No que se refere à Corte, em particular, a iminente entrada em vigor de seu novo Regulamento anuncia forte incremento dos custos de tramitação dos casos, ao haver sido concedido às supostas vítimas ou seus familiares, e a seus representantes legais, o *locus standi in judicio*, como verdadeira parte demandante, a par da participação da CIDH e do Estado demandado. A Corte deverá, desse modo, ouvir e tramitar as alegações dos três (peticionários, CIDH e Estado), o que implicará maiores custos. Ademais, com o inevitável aumento de casos submetidos à Corte segundo o novo Regulamento, o atual sistema de três ou quatro períodos ordinários de sessões por ano se tornará manifestamente insuficiente e inadequado para o fiel desempenho das funções atribuídas ao Tribunal pela Convenção.

O aumento do volume e da complexidade do trabalho, em virtude das modificações introduzidas no novo regulamento da Corte, em conformidade com o que recomenda a resolução AG/RES. 1701 (XXX-O/00) da Assembléia Geral da OEA, requer o aumento do número de funcionários da área jurídica da Corte – que hoje funciona com um mínimo essencial – com os conseqüentes ajustamentos dos níveis salariais de seus integrantes. Isto, sem levar em conta que os Magistrados da Corte Interamericana – diferentemente dos de outros tribunais internacionais existentes – continuam a trabalhar sem receber salário algum, o que significa que seu trabalho continua a ser antes um apostolado.

Em virtude de tudo isso, surge em boa hora a oportuna proposta da Costa Rica de que se aumente, de forma escalonada, o orçamento da Corte e da CIDH em pelo menos 1% ao ano, dos atuais 5,7% do Fundo Ordinário da OEA até que chegue a 10% do referido Fundo para o ano 2006. Essa proposta tem o decidido apoio da Corte e, na minha opinião, merece o respaldo de todos os Estados membros da OEA.⁴² Os direitos humanos assumiram posição central na agen-

42 Cf. OEA, documento OEA/Ser.G-CP/doc.3407/01, de 23 de janeiro de 2001, página 3.

da internacional deste início do século XXI (nos planos tanto regional como global) e, se queremos ser coerentes com o discurso oficial, devemos dar forma concreta aos propósitos professados. Além disso, no que se refere ao sistema interamericano de direitos humanos, com as modificações recentemente introduzidas nos Regulamentos tanto da Corte como da CIDH (de 2000), em conformidade com o que a própria Assembléia Geral da OEA recomendou, se os mencionados recursos adicionais, destinados à Corte e à CIDH, não forem incrementados, o sistema regional de proteção correrá o risco real de entrar em colapso em curto prazo.

4. Jurisdicionalização do mecanismo convencional de proteção, acesso direto do ser humano à justiça no nível internacional, e garantia coletiva

À semelhança do que fiz ao final do diálogo sobre minha exposição de 9 de março último perante esta mesma CAJP, concluo minha exposição do dia de hoje salientando a importância da *jurisdicionalização* dos processos segundo a Convenção Americana, por constituir a via judicial a forma mais aperfeiçoada de proteção dos direitos da pessoa humana. Do mesmo modo, é necessário atender à premente necessidade de assegurar o acesso dos indivíduos à justiça, também no plano internacional – para o que decisivamente contribuiu a adoção, pela Corte Interamericana, de seu novo Regulamento (de 2000), como anteriormente assinalamos.

O *locus standi* dos indivíduos petionários em todas as etapas do processo perante a Corte encontra-se, pois, assegurado hoje pelo novo Regulamento da Corte, que deve entrar em vigor no próximo dia 1º de junho de 2001. Esse avanço processual merece, mais que uma base regulamentar, uma base convencional, de modo a assegurar o real compromisso de todos os Estados Partes na Convenção Americana com o reconhecimento inequívoco da personalidade jurídica e a plena capacidade processual dos indivíduos como sujeitos do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O dia que consigamos evoluir do *locus standi* ao *jus standi* dos indivíduos perante a Corte, teremos alcançado o ponto culminante de longa evolução do Direito no sentido da emancipação do ser humano, como titular de direitos inalienáveis que lhe são inerentes como tal, e que emanam diretamente do Direito Internacional. O desenvolvimento, a partir da plena participação dos indivíduos demandantes em todo o processo (*locus standi*) perante a Corte, no sentido do direito de acesso direto dos indivíduos ao Tribunal (*jus standi*), é, a meu ver, uma consequência lógica da evolução, em perspectiva histórica, do próprio mecanismo de proteção segundo a Convenção Americana. O dia em que alcancemos esse grau de evolução, terá sido realizado o ideal de plena igualdade jurídica, perante a Corte Interamericana, entre o indivíduo como verdadeira parte demandante e o Estado como parte demandada. Todo verdadeiro *jusinternacionalista* em nosso Hemisfério tem o dever iniludível de contribuir para essa evolução.

O fortalecimento do mecanismo de proteção segundo a Convenção Americana requer, na minha opinião, o reconhecimento, por todos os Estados Partes na Convenção Americana, da jurisdição obrigatória da Corte, a qual seria necessariamente *automática*, não admitindo tipo

algum de restrição. Cumpre perseverar na procura da realização do velho ideal de justiça internacional, que ganha espaço cada vez maior em nossos dias em diferentes latitudes do globo. Cabe situar nosso sistema regional de proteção como um todo acima dos interesses de um ou de outro Estado, ou de um ou de outro órgão de supervisão da Convenção Americana, ou dos demais atores do sistema. Os interesses sectários devem necessariamente ceder ante as considerações de princípio, as necessidades de proteção das supostas vítimas de violações de direitos humanos e o imperativo do aperfeiçoamento e fortalecimento do mecanismo de salvaguarda dos direitos consagrados na Convenção Americana.

Quero nesta ocasião renovar, perante a CAJP, a confiança que a Corte Interamericana deposita nos Estados Partes como *garantes* da Convenção Americana. Os Estados Partes assumem, cada um deles individualmente, o dever de cumprir as decisões da Corte, conforme estabelece o artigo 68 da Convenção, em aplicação do princípio *pacta sunt servanda*, e por também se tratar de uma obrigação de seu próprio direito interno. Os Estados Partes também assumem, em conjunto, a obrigação de zelar pela integridade da Convenção Americana, como *garantes* da mesma. A supervisão da fiel execução das sentenças da Corte é uma tarefa que recai sobre o conjunto dos Estados Partes na Convenção.

O exercício, pelos referidos Estados, da *garantia coletiva* – subjacente à Convenção Americana e a todos os tratados de direitos humanos – é imprescindível para a fiel execução ou cumprimento das sentenças e decisões da Corte, bem como para a observância das recomendações da CIDH. Ao abordar a questão do exercício da garantia coletiva pelos Estados Partes na Convenção, é necessário ter em mente os dois pilares básicos do mecanismo de proteção da Convenção Americana,⁴³ a saber, o direito de petição individual internacional e a intangibilidade da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana: esses elementos fundamentais constituem, como sempre sustentei, verdadeiras *cláusulas pétreas* da proteção internacional dos direitos humanos.⁴⁴

Na consideração do exercício da garantia coletiva pelos Estados Partes na Convenção, é necessário também ter presente a dimensão temporal – que abrangem medidas de acompanhamento e de prevenção – da operação do mecanismo de proteção da Convenção Americana. As medidas de *acompanhamento* das decisões de ambos os órgãos de supervisão da Convenção Americana são de crucial importância, do mesmo modo que as medidas de *prevenção*, de que são eloqüente testemunho o uso crescente e eficaz das medidas provisórias de proteção da Corte

43 De igual maneira que outros tratados de direitos humanos, que também admitem o sistema de petições.

44 Cf. A.A. Cançado Trindade, “*Las Cláusulas Pétreas de la Protección Internacional del Ser Humano: El Acceso Directo de los Individuos a la Justicia a Nivel Internacional y la Intangibilidad de la Jurisdicción Obligatoria de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*”, in *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI – Memoria del Seminario* (Novembro de 1999), tomo I, San José Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, páginas 3-68; e cf. também as demais referências *cit. in nota* 23, *supra*.

Interamericana. A procura da plena salvaguarda e prevalência dos direitos inerentes ao ser humano, em todas e quaisquer circunstâncias, corresponde ao novo *ethos* da atualidade, numa clara manifestação, em nossa parte do mundo, da *consciência jurídica universal*, neste início do século XXI.

O despertar da consciência – fonte material de todo o Direito – implica o reconhecimento inequívoco de que nenhum Estado pode ser considerado acima do Direito, cujas normas têm por destinatários últimos os seres humanos. O próprio Estado – jamais se deve esquecer – foi originalmente concebido para a realização do bem comum. O Estado existe para o ser humano, e não *vice versa*. Assim, *a chamada razão de Estado tem limites*, no respeito aos direitos inerentes a todos os seres humanos, na satisfação das necessidades e aspirações da população e no tratamento equânime das questões que afetam toda a humanidade.

Ao reconhecerem esse primado da razão de humanidade sobre a *raison d'État*, os Estados se tornam Partes nos tratados de direitos humanos, e exercem a garantia coletiva de tais tratados ao zelar por sua integridade. Reconhece-se hoje, sem sombra de dúvida, a necessidade de restituir à pessoa humana a posição central que lhe corresponde, como *sujeito do direito tanto interno como internacional*. Já não se sustentam o monopólio estatal da titularidade de direitos nem os excessos de um positivismo jurídico arcaico e degenerado. A titularidade jurídica internacional do ser humano é hoje uma realidade, faltando tão somente consolidar sua plena capacidade jurídica processual no plano internacional. Temos todos o dever inescapável de contribuir nesse sentido, ainda mais que o reconhecimento da centralidade dos direitos humanos corresponde, em definitivo, ao novo *ethos* de nossos tempos.

Washington D.C.,
5 de abril de 2001