

# A evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: avaliação crítica

ANTÔNIO AUGUSTO CANÇADO TRINDADE

Ph.D. (Cambridge), Professor da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco (Itamaraty); *Chefe do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Ex-Assessor Jurídico do Escritório da ONU em Genebra.*

Um exame do "impacto" de tratados e instrumentos internacionais nas relações interamericanas no campo da proteção internacional dos direitos humanos poderá trazer-nos revelações interessantes. Mesmo se tomarmos como ponto de referência inicial a Declaração Americana de Direitos Humanos, adotada em abril de 1948, oito meses antes da Declaração Universal de Direitos Humanos (de 10 de dezembro de 1948), constatamos ter sido ela precedida ou acompanhada de instrumentos de conteúdo e efeitos jurídicos variáveis, geralmente voltados para determinadas situações ou categorias de direitos: é o caso de convenções sobre direitos de estrangeiros e de cidadãos naturalizados (1), convenções sobre asilo (2), convenções sobre direitos da mulher (3), da Carta Americana de Garantias Sociais (também de abril de 1948), assim como é também o caso de resoluções adotadas em Conferências Interamericanas sobre aspectos distintos da proteção dos direitos humanos (4) e declarações daquelas Conferências contendo alusões à temática dos direitos humanos (5).

- (1) Convenção sobre Direitos dos Estrangeiros (1902), Convenção sobre o Status de Cidadãos Naturalizados (1906), Convenção sobre o Status de Estrangeiros (1928); cf. OEA, *Inter-American Treaties and Conventions*, Washington, Secretariado da OEA, 1980, pp. 10, 12 e 24.
- (2) Convenção sobre o Asilo (1928), seguida, após a Declaração Americana de Direitos Humanos de 1948, das Convenções sobre Asilo Diplomático e Asilo Territorial, de 1954; cf. *Ibid.*, pp. 25 e 49-50. Sobre a aplicação destes e outros instrumentos sobre asilo na América Latina, cf. International Commission of Jurists, *The Application in Latin America of International Declarations and Conventions Relating to Asylum*, Geneva, ICJ, 1975, pp. 1-64.
- (3) Convenções Interamericanas sobre Direitos Políticos e Cívicos da Mulher (maio de 1948); cf. OEA, *Inter-American Treaties and...*, op. cit., pp. 47-48.
- (4) E.g., as resoluções XXVII (liberdade de informação), XXVIII (direitos da mulher), XLI (discriminação racial), LV (carta da mulher e da criança), e LVI (questões sociais), da Conferência de Chapultepec (México, 1945); cf. PEDRO PABLO CAMARGO, *La Protección Jurídica de los Derechos Humanos y de la Democracia en América*, México, Cia. Ed. Excelsior, 1960, p. 162. Posteriormente à Declaração Americana de Direitos Humanos de 1948, cite-se, e.g., a resolução XXVII (Fortalecimento do Sistema de Proteção dos Direitos Humanos) da Conferência de Caracas de 1954; cf. *Ibid.*, pp. 165-166.
- (5) E.g., a "declaração do México" (1945) referindo, dentre os direitos humanos, a igualdade de oportunidades; a "Declaração de Princípios Sociais da América" (contida na Resolução LVIII da Conferência de Chapultepec de 1945); e, após a Declaração Americana de Direitos Humanos de 1948, a "Declaração de Caracas" (1954) sobre fortalecimento dos direitos humanos como meio de robustecer as instituições democráticas nos Estados americanos. Cf. *Ibid.*, pp. 161-162 e 165.

Temos, assim, nesses passos iniciais, uma mescla de instrumentos variando desde os obrigatórios aos puramente recomendatórios, em sua maior parte voltados para determinados aspectos da proteção dos direitos individuais no continente americano. Curiosamente, foi uma **resolução** de Conferência Interamericana, a de Lima de 1938, resolução hoje considerada como um verdadeiro "antecedente próximo" da Declaração Americana de Direitos Humanos de uma década após, que, pela "primeira vez, durante uma conferência pan-americana, discute de maneira direta o tema dos direitos humanos, recomendando medidas conjuntas para sua salvaguarda" (6), ainda que desprovida de efeitos mandatórios.

Mesmo tendo em mente o sistema regional da OEA de proteção dos direitos humanos hoje existente, o objetivo ideal seria naturalmente a garantia dos direitos humanos através de tratados ou convenções devidamente ratificados, mas pode bem ocorrer que instrumentos outros que tratados, mais flexíveis e não incorporando obrigações jurídicas **stricto sensu**, desfrutem da preferência de alguns governos em determinadas épocas e regiões. O fato de que está hoje em vigor, em nosso continente, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, não nos pode fazer esquecer de que o próprio **mecanismo** regional de proteção dos direitos humanos no continente americano incorporou-se, em suas origens, em instrumentos outros que tratados.

É o caso da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, fruto originalmente não de um tratado, mas de uma **resolução**: a Resolução VIII da Quinta Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores (Santiago, 1959), estabelecendo uma Comissão (Estatuto de 1960) de mandato limitado à promoção dos direitos humanos, e desfrutando de posição **sui generis** dentro do sistema da OEA. Ora, ao criar a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Reunião de Consulta, concebida originalmente como órgão de consulta para "problemas de natureza urgente" (7) afetando a paz e segurança continentais, de certo modo ampliava sua competência **ratione materiae**, exercendo, pela primeira vez, desde a adoção da Carta de Bogotá, o "poder de institucionalização" (8), reservado pela Carta da OEA (artigo 33) à Conferência Interamericana (9).

A própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos, uma vez criada, passou a assumir postura semelhante, cedo batendo-se por uma ampliação de sua competência. Assim, por exemplo, a XIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores (Punta del Este, 1962), através de **outra resolução** — a Resolução IX —, recomendou ao Conselho da OEA a emenda do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no sentido de ampliar suas atribuições e poderes. Foi o

(6) DIEGO URIBE VARGAS, *Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1972, pp. 127-128. Cf. também P. P. CAMARGO, *op. cit.*, p. 160.

(7) Cf. artigos 39-47 da Carta da OEA (anterior às reformas do Protocolo de Buenos Aires de 1967).

(8) KAREL VASAK, *La Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme*, Paris, LGDJ, 1968, pp. 38-39.

(9) Segundo aquele dispositivo (artigo 33 da Carta da OEA, anterior às reformas do Protocolo de Buenos Aires de 1967), "a Conferência Interamericana é o órgão supremo da OEA. Ela decide a ação e a orientação gerais da Organização, determina a estrutura e funções de seus órgãos e tem faculdades para considerar qualquer assunto relativo à convivência dos Estados americanos. Exercerá estas atribuições de acordo com o disposto nesta Carta e em outros tratados interamericanos".

que veio a ocorrer na II Conferência Interamericana Extraordinária (Rio de Janeiro, 1965), que, pela Resolução XXII, ampliou os poderes da Comissão para inclusive receber petições ou comunicações sobre violações de direitos humanos <sup>(10)</sup>.

Assim, os poderes da Comissão passaram a compreender o sistema de relatórios (de tipos distintos, como relatórios de sessões, relatórios anuais e relatórios sobre determinados países), o exame de comunicações, visitas a Estados (com sua aquiescência), e preparo de estudos e seminários. Seus poderes — originalmente limitados — expandiram-se mediante um processo de interpretação <sup>(11)</sup>. O fato de que seus membros agiram em sua capacidade individual — e não como representantes das chancelarias de seus países — certamente favoreceu a interpretação liberal e ampla do Estatuto e Regulamento da Comissão <sup>(12)</sup>.

O impacto da atuação da Comissão se tem feito sentir na coleta e uso de dados obtidos de governos. Se estes se mostram dispostos a cooperar, a Comissão conduz os seus trabalhos sem publicidade; se se recusam a cooperar, a Comissão decide publicar as informações obtidas; o risco de assim se exporem tem persuadido alguns governos a cooperar com a Comissão de modos diversos, e esta tem logrado obter algum sucesso no levantamento de dados sobre violações de direitos humanos <sup>(13)</sup>. Ainda nos primeiros anos de sua existência, ademais, a Comissão foi mais além, já como órgão de **proteção** dos direitos humanos: no caso da **República Dominicana** (1965-1966), a Comissão transformou-se em verdadeiro órgão de **ação**, operando continuamente naquele país por mais de um ano, ultrapassando em muito suas atribuições de órgão de observação e recomendação; tal ação, sem precedentes, ampliou ainda mais sua competência, mediante um processo de interpretação liberal e extensiva de seus poderes (artigos 9 e 3 do Regulamento) <sup>(14)</sup>.

Assim, a Comissão, a par do sistema de investigação **in loco** de situações com o consentimento dos Estados visitados, atuava pela primeira vez, com a extensão de seus poderes em 1965, em uma situação de guerra civil na República Dominicana, por um período longo e contínuo. Quatro anos após, durante o conflito armado entre Honduras e El Salvador em 1969, membros da Comissão permaneceram naqueles países por um período de aproximadamente quatro meses <sup>(15)</sup>. Nesse estágio, não mais

(10) Os poderes adicionais da Comissão se incorporaram no novo artigo 9 (bis) de seu Estatuto.

(11) ANNA P. SCHREIBER, *The Inter-American Commission on Human Rights*, Leyden, Sijthoff, 1970, pp. 87 e 155, e cf. p. 147.

(12) *Ibid.*, pp. 145-146. Mesmo assim têm os membros da Comissão sido cuidadosos no sentido de não necessariamente incluir em seus poderes o de proceder a investigações sobre violações de direitos humanos (sem prévia autorização do Estado em questão), a fim de não antagonizar governos que, de outro modo, estariam dispostos a cooperar; *Ibid.*, pp. 65-66.

(13) *Ibid.*, pp. 65-68 e 84-85.

(14) KAREL VASAK, *La Comisión Interamericana...*, op. cit., pp. 168-169; ANNA P. SCHREIBER, *The Inter-American Commission...*, op. cit., pp. 119 e 144-145: recorde-se que visitas da Comissão a qualquer país requerem aprovação por maioria absoluta de seus membros e consentimento prévio do governo em questão; na República Dominicana, cada membro da Comissão agia como se retivesse a autoridade da Comissão em pleno.

(15) B. WOOD, "Human Rights and the Inter-American System", *The Future of the Inter-American System* (ed. T. J. Farer), New York, Praeger, 1970, p. 126.

restava dúvida de que a Comissão se consolidara como órgão não apenas de estudos e observação, mas também de ação, na proteção dos direitos humanos.

Com o Protocolo de Reformas da Carta da OEA (Buenos Aires, 1967), que entrou em vigor em 1970, foi a Comissão enfim erigida em um dos órgãos principais da Organização, pelo qual a OEA realiza os seus fins<sup>(16)</sup>; uma disposição transitória estabeleceu que, enquanto não entrasse em vigor a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a atual Comissão Interamericana velaria pela observância de tais direitos<sup>(17)</sup>. Fortaleceu-se, assim, consideravelmente, o **status** jurídico da Comissão, colocando fim a eventuais objeções à competência da Comissão (desde sua criação, por meio de resolução, pela Reunião de Consulta e não pela Conferência Interamericana supra): a Comissão passava assim a ser dotada, finalmente, de base **convencional**, com um mandato não mais apenas de promoção mas também de controle e supervisão da proteção de direitos humanos. O processo de ampliação da competência da Comissão, endossado pela Resolução XXII da Conferência do Rio de Janeiro de 1965, "regularizava-se" assim ao revestir-se de uma base convencional definida<sup>(18)</sup>.

A partir daí a Comissão pôde atuar de modo distinto de seus primeiros anos, com amplas possibilidades de ação decorrentes de sua competência de órgão da OEA de proteção dos direitos humanos. Assim, por exemplo, no recente **caso chileno**, engajou-se a Comissão na coleta de dados relevantes sobre a situação, visita ao país em questão em missão de investigação **in loco**, e no preparo de recomendações e de uma série de relatórios a partir de 1973<sup>(19)</sup>. Este é naturalmente apenas um dentre vários outros casos recentes de participação ativa da Comissão<sup>(20)</sup>.

É manifesta a preocupação da Comissão em zelar pelo respeito aos direitos humanos nos Estados-Membros da OEA, independentemente de ratificação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (de 1969) ou outro instrumento juridicamente obrigatório: com efeito, os **Relatórios Anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos** têm incluído uma seção contendo informações fornecidas por governos de Estados-Membros da OEA sobre o "Progresso Alcançado na Realização dos Objetivos Consagrados na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do

(16) Artigos 51 (e) e 112 do Protocolo de Reforma da Carta da OEA de 1967.

(17) Artigo 150 do Protocolo de Reforma da Carta da OEA de 1967.

(18) HECTOR GROS ESPIELL, "[Institutions régionales de promotion et de protection des droits de l'homme:] Organisation des États Américains", in *Manual UNESCO des Droits de l'Homme. Les dimensions internationales des droits de l'homme* (ed. K. VASAK), Strasbourg, 1976, pp. 95 e 91 (edição mimeografada); CARLOS GARCÍA BAUER, "La Observancia de los Derechos Humanos y la Estructuración del Sistema Internacional de Protección en el Ambito Americano", *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, Secretaría-Geral da OEA, 1980, pp. 25-27.

(19) HECTOR GROS ESPIELL, "Le fonctionnement des institutions régionales de protection des droits de l'homme illustré par l'affaire chilienne", in *Institut International des Droits de l'Homme, Résumé des Cours — 1977*, Strasbourg, IIDH, 1977, doc. F/HGE, pp. 4-8; para os debates sobre o **caso chileno** na Comissão e na Assembleia Geral da OEA (de 1976 a 1978), cf. B. WOOD, "Human Rights and...", *op. cit.*, pp. 145-146.

(20) Cf., e.g., *inter alia*, casos recentes de missões de observação efetuada *in loco* pela Comissão (em El Salvador, Haiti, Nicarágua, Argentina, Colômbia), relatados in *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos — 1978*, OEA doc. OEA/Ser.L/V/II.47 — doc. 13 rev. 1, de 1979, pp. 113-126; *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos — 1979/1980*, OEA doc. OEA/Ser.L/V/II.50 — doc. 13 rev. 1, de 1980, pp. 17-34.

Homem" (de 1948) <sup>(21)</sup>. Já houve, ademais, ocasião em que a Comissão Interamericana conclamou os Estados-Membros da OEA a incorporarem nos textos de suas Constituições certas categorias de direitos (e.g., em matéria trabalhista) e a "harmonizarem suas leis respectivas com os preceitos contidos nas convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho" <sup>(22)</sup>.

No tocante ao exame de comunicações recebidas contendo alegações de violações de direitos humanos, a experiência da Comissão Interamericana tem sido das mais singulares e interessantes. Ao pronunciar sobre a admissibilidade de tais comunicações, a Comissão Interamericana profere decisões de natureza antes administrativa do que propriamente judicial. Talvez isto lhe tenha permitido agir com flexibilidade e evitar a pronta rejeição de certas comunicações com base nas condições de admissibilidade (tais como, e.g., o requisito do prévio esgotamento, pelos reclamantes, dos recursos de direito interno). Em contrapartida, a Comissão Européia, órgão da Convenção Européia sobre Direitos Humanos, tem procedido com mais rigor, talvez pelo fato de suas decisões sobre admissibilidade de petições assumirem um caráter judicial. À Comissão Interamericana, a seu turno, por uma série de técnicas processuais <sup>(23)</sup> e pelo motivo básico acima indicado, tem sido possível usar presunções mais a favor dos reclamantes no que diz respeito às condições de admissibilidade de suas comunicações.

Conforme indicamos em recente estudo sobre a matéria, em alguns casos, amplamente debatidos, chegou a Comissão Interamericana a adotar **resoluções**, de conteúdo variável de caso a caso: "as resoluções têm declarado que os atos relatados no caso constituíam **prima facie** uma violação de direitos humanos, ou recomendando uma ampla investigação do que parecia constituir uma violação de direitos humanos, ou decidido arquivar o caso até que os resultados de uma investigação em curso se tornem conhecidos, ou declarado que não se verificou a violação de direitos humanos alegada na reclamação" <sup>(24)</sup>.

Um dos aspectos salientes da experiência da Comissão em matéria de comunicações ou petições é o método de investigação empreendida nas chamadas "situações gerais", ou casos de alegações de violações generalizadas de direitos humanos. Em virtude de uma regra de interpre-

(21) Geralmente relativas a medidas legislativas, decisões judiciais e outras providências (e.g., atos administrativos) a nível nacional. Cf. *Relatório Anual da CIDH — 1977*, OEA doc. OEA/Ser.L/V/II.43 — doc. 21, de 1978, pp. 15-25; *Relatório Anual da CIDH — 1978*, OEA doc. OEA/Ser.L/V/II.47 — doc. 13 rev. 1, de 1979, pp. 13-21; *Relatório Anual da CIDH — 1979/1980*, OEA doc. OEA/Ser.L/V/II.50 — doc. 13 rev. 1, de 1980, pp. 77-84 (este último Relatório é o primeiro a fazer referência não apenas à Declaração Americana de 1948 como também à Convenção Americana sobre Direitos Humanos).

(22) *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights — 1971/1972*, OEA doc. OEA/Ser.L/V/II.29 — doc. 41 rev. 2, de 1973, p. 33.

(23) *Sobre estas*, cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, "Exhaustion of Local Remedies in the Inter-American System", 18 *Indian Journal of International Law* (1978) pp. 345-351; A. A. CANÇADO TRINDADE, *The Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law* (Ph.D. Thesis), Cambridge, University of Cambridge, 1977, pp. 784-818 (circul. interna).

(24) A. A. CANÇADO TRINDADE, "Exhaustion of Local Remedies in the Inter-American...", *op. cit.*, pp. 347-348.

tação fixada na II Conferência Interamericana Extraordinária (Rio de Janeiro, 1965) <sup>(25)</sup>, admitiu-se que o requisito do prévio esgotamento de recursos do direito interno, aplicável em princípio às comunicações enviadas à Comissão (como condição de sua admissibilidade), não se estenderia àquelas “situações gerais”. A questão foi objeto de estudos em dezembro de 1968 e maio de 1972 <sup>(26)</sup>, e em 1971-1972 aquela regra de interpretação era aplicada no **caso nº 1.684** <sup>(27)</sup>. Pouco depois, em outro caso, em 1974, a Comissão decidiu examinar uma série de reclamações sobre direitos humanos inter-relacionadas — que incluíam suspensão de garantias de **due process** e outras irregularidades, e ineficácia dos recursos de **amparo e habeas corpus** — como uma “situação geral”; desse modo, dispensou a Comissão o pré-requisito do esgotamento dos recursos internos, o que por sua vez possibilitou-lhe proceder de imediato a um estudo amplo e abrangente da situação <sup>(28)</sup>. Observe-se que esta significativa evolução teve lugar mediante um **processo de interpretação liberal** das normas regendo o procedimento da Comissão Interamericana <sup>(29)</sup>.

Tal desenvolvimento encontra paralelo na prática da Comissão Européia de Direitos Humanos. Esta, nos últimos anos, tem se inclinado em alguns casos a dispensar o requisito do prévio esgotamento dos recursos internos, quando uma petição levantar a questão da compatibilidade com a Convenção Européia de supostas “medidas legislativas e práticas administrativas” (a nível nacional), particularmente quando as alegações estiverem bem fundamentadas; assim, a Comissão Européia tem ademais atribuído à noção de “vítima” (sob a Convenção) uma interpretação cada vez mais ampla <sup>(30)</sup>.

Também no plano global, no sistema da ONU, encontramos um paralelo, e dos mais significativos. A par de tratados ou convenções em vigor, como, e.g., os Pactos de Direitos Cíveis e Políticos (e Protocolo Facultativo) e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial, há um sistema na ONU, conhecido como o da Resolução 1.503 (XLVIII) de 1970 do ECOSOC <sup>(31)</sup>, pelo qual petições, devidamente selecionadas, são encaminhadas à Comissão de Direitos Humanos da ONU para estudos ou investigações. É fundamental observar que, nesse sistema de proteção, que passou a produzir resultados em 1974, as petições devem necessariamente dizer res-

---

(25) OAS doc. OEA/Ser.C/I.13, p. 32 (Ato Final da Conferência).

(26) Cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, “Exhaustion of Local Remedies in the Inter-American...”, *op. cit.*, p. 348.

(27) OAS doc. OEA/Ser.L/V/II.29 — doc. 5, de 1972, p. 3.

(28) Cf. OAS doc. OEA/Ser.L/V/II.34 — doc. 21, de 1974, pp. 1-177 (para o relatório da Comissão sobre o caso, aprovado ainda em 1974).

(29) No caso, o artigo 9 (bis), letra (d), de seu Estatuto, e o artigo 54 de seu Regulamento, dispoñdo sobre a regra do esgotamento dos recursos de direito interno.

(30) A. A. CANÇADO TRINDADE, “Exhaustion of Local Remedies in Relation to Legislative Measures and Administrative Practices — the European Experience”, 18 *Malaya Law Review* (1976) pp. 257-280; A. A. CANÇADO TRINDADE, *The Rule of Exhaustion of Local Remedies...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 1281-1339.

(31) Complementado pelos dispositivos detalhados da Resolução 1 (XXIV) de 1971, da Subcomissão sobre Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias.

peito a "determinadas situações que pareçam revelar um padrão consistente de violações flagrantes de direitos humanos, seguramente comprovadas" (32).

Assim, vale ressaltar que, sob o sistema de proteção instituído por aquela **resolução** do ECOSOC, não se trata de remediar violações **individuais** de direitos humanos, dado que a implementação é mais propriamente dirigida a **situações prevaletentes** (afetando grupos ou coletividades humanas). E, conforme ponderamos em estudo recente, "sua significação e seu impacto são da maior importância, por **independem** da ratificação dos Estados-Membros da ONU. Assim, é possível que a validade desse experimento continue a ser reconhecida, a par de experiências paralelas no direito internacional convencional (dependentes de ratificação por parte dos Estados), e mesmo por visar os casos mais graves e urgentes de padrões consistentes de violações flagrantes de direitos humanos. (33).

Desse modo, é alentador verificar que a prática da Comissão Interamericana de Direitos Humanos nesse particular (supra), mesmo antes da entrada em vigor da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em nosso continente, se coaduna com as experiências paralelas da Comissão Européia de Direitos Humanos (sob a Convenção Européia) e da Comissão de Direitos Humanos da ONU (sob o sistema da Resolução 1.503 do ECOSOC), apontando todas no sentido de facilitar gradualmente o acesso dos particulares lesados às instâncias internacionais, e fortalecer assim sua posição no plano internacional, em experimentos providos **seja de base convencional, seja de base originalmente fornecida por instrumentos tecnicamente não obrigatórios** (resoluções de organismos internacionais), mas que nem por isso deixam de exercer efeitos jurídicos em relação aos Estados-Membros.

Com a entrada em vigor, em meados de 1978, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 (34), prevendo o estabelecimento de uma Comissão e uma Corte Interamericana de Direitos Humanos, surgiram questões como a "transição" entre a "atual" Comissão Interamericana e a "futura" Comissão a operar sob a Convenção Americana, e a

(32) *Parágrafo 5 da Resolução 1503 (XLVIII) do ECOSOC, parágrafo 1.º da resolução 1 (XXIV) da Subcomissão*. Observe-se que, em virtude do parágrafo 8.º da Resolução 1503 (XLVIII) do ECOSOC, as medidas de implementação tomadas permanecem confidenciais.

(33) A. A. CANÇADO TRINDADE, "A Implementação Internacional dos Direitos Humanos ao Final da Década de Setenta", 24 *Revista da Faculdade de Direito da UFMG* (1979) p. 354; e, para estudos da prática do sistema da Resolução 1503 (XLVIII) do ECOSOC, cf.: J. Th. MÖLLER, *Petitioning the Commission on Human Rights*, ONU/Genebra, 1979, pp. 2-21 (não publicado, circulação interna apenas); MARC SCHREIBER, "The Development and Main Features of the Existing United Nations Procedures for Dealing with Communications Concerning Human Rights Containing Allegations of Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms", 4 *Revista de Derechos Humanos — Puerto Rico* (1974) pp. 110-114.

(34) Cf., no período entre a assinatura e a entrada em vigor da Convenção, e.g., JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, "La Convención Americana de Derechos Humanos y las Posibilidades de su Ratificación por los Estados Americanos", 4 *Revista de Derechos Humanos — Puerto Rico* (1974) pp. 161-165; e, mais recentemente, CARLOS J. GUTIÉRREZ, "Conflictos entre las Normas de Derecho Interno y los Instrumentos Internacionales", *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, Secretaría-Geral da OEA, 1980, pp. 174-177. — Para o Ato Final da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos (San José, 1969), cf. OEA, *Anuario Interamericano de Derechos Humanos* (1969-1970), Washington, Secretaría-Geral da OEA, ed. 1976, pp. 520-537, esp. pp. 528-531, sobre a competência e procedimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

relação entre a “nova” Comissão e os Estados-Membros da OEA que ainda não ratificaram a Convenção Americana. O “período de transição” foi objeto de atenção não só da própria Conferência de San José de 1969 (Resolução II da Conferência), como também do Conselho Permanente da OEA, Resolução nº 253, de 1978 <sup>(35)</sup>. Lembrou o Secretário Executivo da Comissão que esta era “um órgão permanente estabelecido não apenas na Convenção, como na própria Carta da OEA, em seu art. 51”, e que a própria Convenção confirmava, em seu art. 41, que as funções da Comissão se estendiam a “todos os membros da OEA” (o que explicava por que, a contrário da eleição dos juizes da Corte, os membros da Comissão eram eleitos por todos os Estados membros da OEA) <sup>(36)</sup>. O mesmo raciocínio foi sustentado pelo presidente da Comissão, que, recordando os arts. 51, 112 e 150 da Carta da OEA, manteve que a “nova” Comissão continuaria aplicando as normas que vinham regendo sua atuação mesmo aos Estados que não fossem partes na Convenção, e aplicaria aos Estados-Partes os dispositivos pertinentes da Convenção <sup>(37)</sup>.

Também um dos juizes da recém-criada Corte Interamericana argumentou no mesmo sentido, recordando o *status* da Comissão como órgão da própria OEA (arts. 51 e 112 da Carta, após o Protocolo de Buenos Aires de 1967) e as referências feitas pela própria Convenção Americana a funções e competência da Comissão aplicáveis seja a “Estados-Partes”, seja a “Estados-Membros” da OEA (arts. 44 e 41, d, da Convenção); assim, a Comissão — cujos membros são designados pela Assembléia Geral da OEA composta de todos os seus Estados-Membros — é competente para servir, como órgão da OEA, a todos os seus Estados-Membros (tenham ou não ratificado a Convenção) <sup>(38)</sup>. Uma interpretação em contrário “teria debilitado todo o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos” <sup>(39)</sup>.

Com efeito, em outubro de 1979, a Assembléia Geral da OEA aprovou o novo Estatuto da Comissão — como órgão representativo de todos os Estados-Membros da OEA —, incluindo atribuições seja com relação a todos os Estados-Membros da OEA, tenham ou não ratificado a Convenção Americana (arts. 18 e 20), seja com relação aos Estados-Partes na Convenção em particular (art. 19) <sup>(40)</sup>. Pouco após, em abril de 1980, a Comissão aprovou seu novo Regulamento, *inter alia* estabele-

(35) Cf. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos — 1978, OEA doc. OEA/Ser. L/V/II.47 — doc. 13 rev. 1, de 1979, pp. 9-10.

(36) EDMUNDO VARGAS CARREÑO, “Algunos Problemas que Presentan la Aplicación y la Interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, Secretaría-Geral da OEA, 1980, p. 163.

(37) ANDRÉS AGUILAR, “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Entrada en Vigencia de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José”, *2 Mundo Nuevo* — Caracas (1979) p. 34, e cf. pp. 33-36.

(38) THOMAS BUERGENTHAL, “La Convención Americana sobre Derechos Humanos: Problemas Escogidos”, *2 Mundo Nuevo* — Caracas (1979) pp. 43-46 e 51-52.

(39) E. VARGAS CARREÑO, “Algunos Problemas...”, *op. cit.*, p. 163.

(40) Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos — 1979/1980, OEA doc. OEA/Ser. L/V/II.50 — doc. 13, rev. 1, de 1980, pp. 9-12. O próprio Conselho da OEA, em resolução adotada por consenso, confirmou que a Comissão aplicaria a Convenção aos Estados-Partes, e o seu Estatuto e Regulamento (vigentes na época) e a Declaração Americana de Direitos Humanos (de 1948) aos Estados não-Partes na Convenção; EDMUNDO VARGAS CARREÑO, “/Derechos Humanos:/ El Perfeccionamiento de los Mecanismos...”, *op. cit. infra*, p. 223.



cendo os procedimentos — consoante seu Estatuto — aplicáveis a Estados que sejam ou não partes na Convenção <sup>(41)</sup>.

Este é um desenvolvimento digno de registro, e que nos faz recordar um argumento avançado em relação à Convenção Européia que nos parece igualmente válido em relação à Convenção Americana: enquanto tais convenções estabelecem sistemas de proteção internacional dos direitos humanos a nível regional, as regras gerais de interpretação de tratados <sup>(42)</sup> evoluíram primariamente como guias ou diretrizes ao processo de interpretação pelas próprias partes contratantes. Ora, no caso das convenções supracitadas, impõe-se uma interpretação objetiva de seus dispositivos, dado o caráter essencialmente objetivo das obrigações contraídas pelas partes contratantes, visando a proteção dos direitos humanos e não o estabelecimento de direitos recíprocos e subjetivos para as partes contratantes. Isto equivaleria a uma interpretação que buscasse a realização dos propósitos daquelas convenções, ou seja, uma interpretação “dinâmica” à luz de “desenvolvimentos em atitudes políticas e sociais” <sup>(43)</sup>.

Com efeito, os redatores da Convenção Americana houveram por bem nela incluir um dispositivo (art. 29) contendo normas de interpretação. Estas não poderiam ser mais claras, ao rejeitarem expressamente uma interpretação das disposições da Convenção que viesse a suprimir ou limitar o gozo e exercício dos direitos reconhecidos na Convenção, na legislação interna dos Estados-Partes, ou em outros atos internacionais sobre direitos humanos <sup>(44)</sup>.

Um possível “impacto” da Convenção Americana nas relações interamericanas no que concerne à proteção dos direitos humanos pode ser estudado sob aspectos distintos. No tocante aos mecanismos de proteção, por exemplo, a Convenção Americana distingue-se significativamente da Européia em que, enquanto sob a Convenção Européia o direito de petição individual é facultativo e o de petição interestadual obrigatório (arts. 25 e 24), sob a Convenção Americana passa-se o contrário, sendo obrigatório o direito de petição individual e facultativo o de queixa interestadual (arts. 44 e 45). Os redatores desta última procederam com prudência, aparentemente levando em conta a experiência do sistema regional europeu.

Naturalmente uma reclamação interestadual terá repercussões bem mais amplas e profundas nas relações internacionais na região do que muitas das petições individuais (não raro rejeitadas como inadmissíveis). Por outro lado, e talvez por isso mesmo, têm os Estados se mostrado recalcitrantes em “acionar” outros Estados, por receio de compromete-

(41) *Ibid.*, pp. 12-13.

(42) Cf. artigos 31-33 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969.

(43) F. G. JACOBS, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1975, pp. 17-18 (e jurisprudência ali citada).

(44) Cf. texto do artigo 29 in *Manual de Normas Vigentes em Matéria de Direitos Humanos*, OEA doc. OEA/Serv.L/V/II.50 — doc. 6, de julho de 1980, p. 38.

rem suas relações amistosas. Assim, um levantamento de dados efetuado recentemente pelo Secretário da Comissão Européia de Direitos Humanos revela que poucos foram os casos de reclamações interestatais ocorridos até hoje sob a Convenção Européia: **Grécia v. Reino Unido** (a propósito de **Chipre**, 1956-1957); **Austria v. Itália** (1961-1963); **Dinamarca, Noruega, Suécia e Holanda v. Grécia** (1967-1970); **Irlanda v. Reino Unido** (1971); **Chipre v. Turquia** (1974-1978) <sup>(45)</sup>. Paralelamente, registraram-se, de 1955 até fins de 1978, 8.448 reclamações individuais, das quais 190 foram declaradas admissíveis <sup>(46)</sup>.

Assim, o registro de queixas interestatais, mesmo no sistema regional europeu onde constituem mecanismo obrigatório sob a Convenção Européia, não deixa de ser modesto. Possivelmente ainda menor sob o experimento da Convenção Americana, em que foi relegado a mecanismo facultativo, talvez sob a lembrança do princípio da não-intervenção de um Estado nos assuntos internos de outro <sup>(47)</sup>, arraigado na tradição e prática latino-americanas desde sua consagração definitiva na Conferência de Montevidéu de 1933 <sup>(48)</sup> — muito embora no presente contexto equivallesse a um mecanismo de garantia coletiva acionável restritivamente sob uma convenção internacional de direitos humanos devidamente ratificada <sup>(49)</sup>, e assim fundamentalmente distinto da intervenção discricionária no contencioso diplomático interestatal.

A significação e o alcance de um experimento como o da Convenção Americana sobre Direitos Humanos podem ser medidos por seus possíveis efeitos jurídicos no direito interno dos Estados-Partes. A esse respeito, cabe recordar o art. 2º, da Convenção, pelo qual, “se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no art. 1º ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades” <sup>(50)</sup>. Pouco após a adoção da Convenção Ameri-

(45) European Commission of Human Rights, *Stock-Taking on the European Convention on Human Rights*, C. E. doc. DH(78)1, Strasbourg, Council of Europe, 1979, pp. 5-15. Para um estudo desses casos, cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, “L'épuisement des recours internes dans des affaires inter-étatiques: la procédure de la Convention Européenne des Droits de l'Homme”, 14 *Cahiers de Droit Européen* (1978) pp. 139-157; A. A. CANÇADO TRINDADE, “Exhaustion of Local Remedies in Inter-State Cases: the Practice under the European Convention on Human Rights”, 29 *Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht* (1978) pp. 211-231.

(46) E.C.H.R., *Stock-Taking...*, op. cit., p. 137.

(47) Nesse sentido, THOMAS BUERGENTHAL, “Las Convenciones Europea y Americana: Algunas Similitudes y Diferencias”, *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Washington, Secretaría-Geral da OEA, 1980, p. 182.

(48) J. J. CA'CEDO CASTILLA, “El Arbitraje en las Conferencias Panamericanas hasta el Pacto de Bogotá de 1948 sobre Soluciones Pacíficas”, 4 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1948) p. 33; Ch.G. FENWICK, “El Sistema Regional Interamericano: Cincuenta Años de Progreso”, *Anuario Jurídico Interamericano* (1955-1957) p. 47.

(49) Recorde-se, ademais, que, em contexto distinto, a própria Comissão Jurídica Interamericana proferiu, em setembro de 1965, Parecer sobre “Diferenças entre Intervenção e Ação Coletiva”; cf. Comité Jurídico Interamericano, 9 *Recomendaciones e Informes — Documentos Oficiales* (1965-1968) pp. 111-127.

(50) Texto in: OEA, *Manual de Normas Vigentes em Matéria de Direitos Humanos*, OEA doc. OEA/Ser.L/V/II.50 — doc. 6, de julho de 1980, p. 30.

cana em San José (novembro de 1969), a Delegação dos Estados Unidos, em relatório de abril de 1970, indicou que o principal efeito desse artigo era o de "permitir aos Estados-Partes tratar os dispositivos substantivos da Convenção como sendo *non-self-executing*", e comentou que o art. 2º era "suficientemente flexível possibilitando a cada país implementar da melhor maneira o tratado de acordo com sua prática interna" (51).

Pouco após a adoção da Convenção, comentou-se que, se se interpretar o art. 2º de modo tal a possibilitar a rejeição de tentativas de invocar a Convenção Americana perante os tribunais nacionais visando assegurar um direito conflitante com a legislação interna (ou não existente nesta), com base na tese de que sem a legislação interna adicional prevista no art. 2º, um indivíduo não poderia derivar direitos diretamente da Convenção, então a Convenção Americana deixaria de ter "um impacto significativo na administração da justiça quotidiana mesmo nos países americanos que eventualmente a ratificassem. Esta, pelo menos, tem sido a experiência naqueles Estados que, embora tivessem ratificado a Convenção Européia, não lhe atribuem o *status* de direito interno" (52). Tudo indica, no entanto, que o art. 2º da Convenção Americana não tenha outro alcance senão "o de recomendar aos Estados que incorporem à sua legislação interna as disposições meramente programáticas da Convenção", visando o cumprimento dessas disposições "nos casos — que não são muitos — em que estas não se bastem a si próprias" (53).

Conviria aqui recordar o art. 25 da Convenção Americana, reconhecendo a toda pessoa o direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo perante os juízes ou tribunais nacionais na salvaguarda de seus direitos fundamentais reconhecidos pela Convenção, pela Constituição ou pela lei. Tal dispositivo encontra paralelo no art. 13 da Convenção Européia, ilustrando um dever imposto aos Estados-Partes e a interação entre o direito interno e as normas da Convenção. Com efeito, o impacto da Convenção Européia no direito interno dos Estados-Membros pode ser apreciado de ângulos distintos, como, por exemplo, "o efeito de determinados casos ao acarretar mudanças legislativas internas para harmonizar as leis nacionais dos Estados-Membros com o sistema da Convenção", e, por outro lado, a influência — menos analisada até hoje — do direito interno no sistema da Convenção (54). O fato é que ambas as Convenções regionais, a Européia e a Americana, a par de seus próprios órgãos e mecanismos, confiam assim a proteção dos

(51) "United States: Report of the Delegation to the Inter-American Specialized Conference on Human Rights — American Convention on Human Rights", 9 *International Legal Materials* (1970) pp. 714-715, e cf. também p. 710.

(52) THOMAS BUERGENTHAL, "The American Convention on Human Rights: Illusions and Hopes", 21 *Buffalo Law Review* (1971) pp. 128-129; Th. Buergenthal, "The American Convention on Human Rights: an Illusion of Progress", *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, vol. I, Bruxelles, Bruylant, 1972, pp. 383-394.

(53) E. VARGAS CARRERO, "Algunos Problemas...", *op. cit.*, p. 155.

(54) A. A. CANÇADO TRINDADE, "Exhaustion of Local Remedies in International Law and the Role of National Courts", 17 *Archiv des Völkerrechts* (1977-1978) pp. 337-338.

direitos humanos também — e primariamente — à legislação constitucional e ordinária e aos órgãos e procedimentos do direito público interno; esse fato tem sido amplamente reconhecido na experiência sob a Convenção Européia, em que tribunais nacionais dos Estados-Partes têm procedido à sua própria interpretação e aplicação do art. 13 da Convenção Européia <sup>(55)</sup>.

O problema do art. 13 surge particularmente em relação aos Estados em que a Convenção Européia não possui o **status** de direito interno; assim, o dispositivo teria uma "natureza processual", incorporado que foi àquela Convenção para o propósito limitado de impedir cautelosamente a interposição, de um modo ou de outro, de imunidade governamental como objeção a uma ação impetrada perante os tribunais nacionais visando a reparação de supostas violações da Convenção <sup>(56)</sup>. A aplicação do art. 25 da Convenção Americana poderá assim inspirar-se na rica experiência da aplicação paralela do art. 13 da Convenção Européia.

Os relatórios anuais recentes da Comissão Interamericana relacionam a questão da proteção dos direitos humanos com sua preocupação com a própria organização política dos Estados-Membros da OEA e o exercício efetivo da democracia representativa como princípio consagrado na Carta da OEA <sup>(57)</sup>; no relatório de 1979-1980, por exemplo, a Comissão constata "a relação orgânica entre a violação dos direitos à segurança física, por um lado, e o descuido dos direitos econômicos e sociais e a supressão da participação política, por outro" <sup>(58)</sup>. Para a Comissão, esta é uma "relação de causa e efeito", e o descuido dos direitos econômicos e sociais <sup>(59)</sup>, acrescido da supressão da participação política, produz "a classe de polarização social" que conduz a atos de violência. Aqui a Comissão mostra-se "extremamente cautelosa", ao reconhecer a dificuldade que existe no campo dos direitos econômicos e sociais "para estabelecer critérios que permitam medir o cumprimento pelos Estados de suas obrigações" <sup>(60)</sup>.

A esse propósito, há autores que prefeririam que a Convenção Americana tivesse procedido a uma regulamentação distinta (a exemplo dos

---

(55) *Ibid.*, pp. 354-357 (e jurisprudência ali revlsta).

(56) Poder-se-ia argumentar que um Estado violou a Convenção se tiver ele efetivamente impedido o exercício de um direito garantido na Convenção; *ibid.*, pp. 357-358. Para um estudo geral do problema, cf. PIERRE MERTENS, *Le droit de recours effectif devant les instances nationales en cas de violation d'un droit de l'homme*, Bruxelles, Ed. Univ. de Bruxelles, 1973, pp. 1-151. Cf. também ANDREW DRZEMCZEWSKI, "The Domestic Status of the European Convention on Human Rights: New Dimensions", *1 Legal Issues of European Integration* (1977) pp. 1-85.

(57) *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos — 1978*, OEA doc. OEA/Ser.L/V/II.47 — doc. 13 rev. 1, de 1979, p. 22. Para um estudo sobre a matéria, cf. P. P. CAMARGO, *La Protección Jurídica...*, op. cit., pp. 367-456 e 224-225, e cf. também pp. 237-260 (sobre a ação coletiva de tutela dos direitos humanos).

(58) *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos — 1979/1980*, OEA doc. OEA/Ser.L/V/II.50 — doc. 13 rev. 1, de 1980, p. 143.

(59) Cf. o artigo 26 da Convenção Americana, sobre o "desenvolvimento progressivo" de tais direitos.

(60) *Informe Anual... 1979/1980*, cit. supra, p. 143. A Comissão, no entanto, faz referência *inter alia* à "distribuição desigual da riqueza" em muitos países; *ibid.*, p. 144.

Pactos de Direitos Humanos da ONU) entre os direitos civis e políticos, de um lado, e os direitos econômicos e sociais, de outro <sup>(61)</sup>. A própria Carta da OEA admite que a questão dos direitos humanos não recai hoje sob o domínio reservado dos Estados, podendo ser objeto de regulamentação internacional e dotada de mecanismos internacionais de proteção <sup>(62)</sup>; dificuldades de implementação de tais mecanismos são mais visíveis com relação aos direitos econômicos e sociais <sup>(63)</sup>, que tocam de perto a própria organização político-social do Estado, conforme pondera a Comissão Interamericana (cf. supra).

Em nossos dias, ao início da década de oitenta, é certo que persiste uma brecha ou distância entre o progresso normativo alcançado pelo sistema interamericano na proteção dos direitos humanos e a realidade dos direitos humanos no continente, mas como já bem se ressaltou, "sem os progressos do direito internacional, a realidade seria ainda mais negativa" <sup>(64)</sup>. A atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, já bem antes da entrada em vigor da Convenção Americana, tem sido certamente um elemento decisivo para a evolução do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Até 1975, por exemplo, tinha a Comissão examinado mais de 1.800 comunicações sobre direitos humanos <sup>(65)</sup>, obra considerável para um órgão até então operando sem que a Convenção tivesse entrado em vigor. Em fins de 1978 já chegavam a 3.200 os casos examinados pela Comissão (compreendendo mais de dez mil vítimas, de 18 ou 19 países); isto significa que a Comissão considerou 20% dos casos em seus primeiros quinze anos de atuação, e aproximadamente 80% dos casos no período de cinco anos entre 1973 e 1978 <sup>(66)</sup>.

Aos resultados concretos em inúmeros casos individuais acrescenta-se a importante função **preventiva** exercida pela Comissão. Em decorrência de suas recomendações de caráter geral dirigidas a determinados governos, ou formuladas em seus relatórios anuais, "foram derogados ou modificados leis, decretos e outros dispositivos que afetavam negativamente a vigência dos direitos humanos", foram criados ou fortalecidos

---

(61) Nesse sentido: HECTOR GROS ESPIELL, "Le système interaméricain comme régime régional de protection internationale des droits de l'homme", 145 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1975) pp. 40-41 e 19; EDMUNDO VARGAS CARREÑO, "Algunos Problemas...", *op. cit.*, p. 156; DIEGO URIBE VARGAS, *Los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1972, pp. 295 e 303-305.

(62) H. GROS ESPIELL, "Le système interaméricain...", *op. cit.*, pp. 13 e 17; e, para um estudo geral sobre o tema, cf. A. A. CANÇADO TRINDADE, "The Domestic Jurisdiction of States in the Practice of the United Nations and Regional Organisations", 25 *International and Comparative Law Quarterly* (1976) pp. 715-765.

(63) E. VARGAS CARREÑO, "Algunos Problemas...", *op. cit.*, p. 156.

(64) H. GROS ESPIELL, "Le système interaméricain...", *op. cit.*, pp. 52-53, e cf. também p. 48. Cf. igualmente E. VARGAS CARREÑO, "La Protección de los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano", *Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1979, p. 365.

(65) H. GROS ESPIELL, "Le système interaméricain...", *op. cit.*, pp. 29-31.

(66) E. VARGAS CARREÑO, "[Derechos Humanos:] El Perfeccionamiento de los Mecanismos Interamericanos a la Luz de su Experiencia", *Estudios Internacionales: Derechos Humanos y Relaciones Internacionales* (ed. W. Sanchez G.), Santiago, Instituto de Estudios Internacionales, 1979, p. 227.

mecanismos de proteção no ordenamento interno ou nacional, e "se estabeleceram ou aperfeiçoaram recursos e procedimentos para a melhor tutela" dos direitos humanos (67).

Concluindo, vale ressaltar que experimentos contemporâneos os mais diversos de supervisão internacional, levados a cabo por organizações internacionais, têm, nos últimos anos desenvolvido sofisticados e eficazes mecanismos de controle de sua observância (e.g., relatórios periódicos, procedimentos para interpretação de acordos internacionais, reclamações ou petições de diversas modalidades) (68). Os experimentos de proteção internacional dos direitos humanos em geral, e o interamericano em particular, não fazem exceção a isto: compõe-se de instrumentos de força e efeitos jurídicos desiguais ou variáveis (desde simples declarações até convenções devidamente ratificadas) e de órgãos exercendo funções também distintas (e.g., informação, instrução, conciliação e tomada de decisão) (69).

No experimento regional americano, vimos que a prática e as conquistas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, anteriores ao Protocolo de Buenos Aires (de 1967) de reforma da Carta da OEA, basearam-se em última análise em instrumentos outros que tratados, como resoluções da OEA. Tais instrumentos, tecnicamente não obrigatórios, também vieram a dar uma contribuição decisiva para o fortalecimento da condição dos particulares no direito internacional contemporâneo, tanto no âmbito regional (e.g., Comissão Interamericana) quanto global (e.g., sistema da Resolução nº 1.503 do ECOSOC da ONU).

Somente a partir da entrada em vigor, em 1970, do Protocolo de reformas da Carta da OEA, é que os poderes da Comissão Interamericana passaram a derivar de uma base convencional multilateral, a própria Carta da OEA. Estava assim aberto o caminho para fortalecimento "constitucional" do exercício dos poderes da Comissão assim como da significação política de suas decisões (70). Outro marco importante nessa evolução foi a entrada em vigor, em 1978, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (de 1969). Assim, no âmbito regional americano como no global, testemunhamos hoje a passagem gradual ou evolução da fase "legislativa" das décadas anteriores de redação dos instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos à fase atual de implementação de tais instrumentos (71).

---

(67) ANDRÉS AGUILAR, "La Comisión Interamericana...", *op. cit.*, p. 38.

(68) L. B. SOHN, "Procedures Developed by International Organizations for Checking Compliance", *The Effectiveness of International Decisions* (ed. S. Schwebel), Leiden, Sijthoff/Oceana, 1971, pp. 51-56.

(69) KAREL VASAK, "Le droit international des droits de l'homme", 140 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1974) pp. 348 e 361, e cf. também pp. 366 e 411-412.

(70) THOMAS BUERGENTHAL, "The Revised OAS Charter and the Protection of Human Rights", 69 *American Journal of International Law* (1975) pp. 833 e 835-836.

(71) A. A. CANÇADO TRINDADE, "A Implementação Internacional dos Direitos Humanos ao Final da Década de Setenta", 25 *Revista da Faculdade de Direito da UFMG* (1979) p. 348; A. A. CANÇADO TRINDADE, "Exhaustion of Local Remedies under the U.N. Covenant on Civil and Political Rights and Its Optional Protocol", 28 *International and Comparative Law Quarterly* (1979) p. 765.