

A AMÉRICA LATINA, UMA JUSTAPOSIÇÃO DE DOIS SISTEMAS DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS?

¿AMÉRICA LATINA, UNA YUXTAPOSICIÓN DE DOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS?

*Tenile Mascolo**

Resumo: O MERCOSUL tem evoluído no estabelecimento de um sistema de promoção e proteção dos Direitos Humanos, principalmente graças ao desenvolvimento de uma estrutura institucional e normativa voltada à promoção e à proteção desses direitos. Tendo em vista que a maioria de seus Estados Partes são todos membros da Organização dos Estados Americanos, esses países se veem conseqüentemente sob os auspícios dos dois sistemas de proteção de Direitos Humanos, o que pode ser motivo para embates ou colaborações. Pergunta-se então de quem é a competência na apreciação de questões de violações referentes aos Direitos Humanos no seio do MERCOSUL: de um controle interno realizado pelos órgãos que compõem o sistema de resolução de conflitos do MERCOSUL ou de um controle externalizado pelos órgãos do sistema interamericano de proteção de Direitos Humanos?

Resumen: El Mercosur ha evolucionado en el establecimiento de un sistema de promoción y protección de los derechos humanos sobretudo con el desarrollo de un marco institucional y normativo orientado a la promoción y protección de tales derechos. Teniendo en cuenta que la mayoría de los Estados Partes también son miembros de la Organización de los Estados Americanos, estos países se encuentran en consecuencia bajo la protección de dos sistemas de protección de derechos humanos, lo cual puede ser motivo para enfrentamientos o colaboraciones. ¿Quién tendría la competencia para juzgar las violaciones relativas a los derechos humanos en el Mercosur? ¿Un control interno realizado por los órganos que componen el sistema de solución de controversias del Mercosur? ¿O un control de convencionalidad externo realizado por los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos?

* Doutora em Direito Público, Université de Strasbourg, França. Mestra em Direitos Humanos, Université Robert Schuman, Strasbourg. Bacharela em Direito, Uniritter, Brasil. Research fellow, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, Alemanha, 2013. Intervém atualmente como Trabalhadora social/referente jurídica, Accueil d'urgence des demandeurs d'asile, Adoma, Strasbourg. E-mail: tenilem@hotmail.com

Palavras-chave: MERCOSUL, Integração, Direitos Humanos, Sistema interamericano, Solução de conflitos

Palabras clave: MERCOSUR, Integración, Derechos humanos, Sistema interamericano, Solución de controversias

1. INTRODUÇÃO

Sustentar que na América Latina existam dois sistemas de proteção de Direitos Humanos, pode ser uma afirmação surpreendente. Entretanto, é o que parece estar se desenhando nos últimos anos.

Certo, não se trata de sistemas cuja competência *ratione loci* vale para todos os países latino-americanos, mas para uma parte significativa deles. Trata-se, evidentemente, do sistema interamericano de proteção de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos (OEA) que rege vinte e três países latino-americanos e, com menos evidência, o sistema que se desenvolve no seio do Mercado Comum do Sul (Mercosul)¹, composto por seis Estados Partes e seis Estados Associados².

O Mercado Comum do Sul, organização de integração econômica regional, tinha, em sua origem em 1991³, um objetivo essencialmente econômico: seu tratado constitutivo não previa nenhum desenvolvimento no sentido de uma eventual preocupação relativa à proteção dos Direitos Humanos. Essa era a situação até o final da década de 1990, momento a partir do qual alguns elementos, anunciando uma politização do MERCOSUL, começaram a surgir, principalmente graças ao Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL⁴ de 1998.

A crise econômica, que se confrontaram os Estados fundadores do MERCOSUL, assim como a crise institucional, que atingiu o MERCOSUL no final da década de 1990, quase colocaram fim a esse grupo de integração. A solução encontrada foi uma mudança radical na percepção do seu modelo de integração.

Dessa maneira, um enfoque político, que se anunciava lentamente há alguns anos, ganhou oficialmente forma com a adoção do Programa de Trabalho 2004-2006⁵. Esta nova agenda considerou os Direitos

1 A autora toma a liberdade de usar a abreviação “MERCOSUL” em letras minúsculas.

2 Os Estados Partes fundadores do MERCOSUL são Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A partir de 12 de agosto de 2012, a Venezuela foi incorporada oficialmente no Bloco como novo sócio. Estado Associado desde 1996, a Bolívia é, atualmente, Estado Parte em processo de adesão. Os outros Estados Associados do MERCOSUL são Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname.

3 Tratado de Assunção de 26 de março de 1991, em vigor desde 29 de novembro de 1991.

4 Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL, assinado em Ushuaia, 24 de julho de 1998, e em vigor desde 17 de janeiro de 2002.

5 Mercosur/CMC/Dec. n° 26/03, Programa de Trabajo del Mercosur 2004-2006, adotado em

Humanos como um dos eixos prioritários de trabalho e anunciou uma nova arquitetura institucional ao MERCOSUL, permitindo assim a passagem da simples promoção dos Direitos Humanos à sua proteção no seio do grupo. Essa transformação se dá com a adoção de uma ordem jurídica e o consequente desenvolvimento de um sistema de controvérsias que já tratou de questões relativas a Direitos Humanos.

Podemos dizer, dessa forma, que dois sistemas de proteção de Direitos Humanos estão presentes atualmente no subcontinente americano: o sistema interamericano de Direitos Humanos e o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL. Ademais, é bastante lógico que exista uma interação entre esses dois sistemas.

2. O MERCOSUL COMO UM “SISTEMA” DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Afirmar que no MERCOSUL há um sistema de proteção de Direitos Humanos pode ser questionável e inusitado. Porém, é incontestável que no MERCOSUL existam instrumentos e mecanismos de controle em caso de violação de Direitos Humanos. Isso pode configurar, teoricamente, um sistema de proteção desses direitos.

2.1. Uma arquitetura institucional relativa aos Direitos Humanos

A partir dos anos 2000, uma explosão de novos órgãos se produziu no MERCOSUL. Esses órgãos se caracterizam principalmente pela possibilidade de se ocuparem de questões políticas do grupo à imagem da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL e do Alto Representante-Geral do MERCOSUL. No que diz respeito às questões ligadas a uma dimensão social, estas foram confiadas ao Instituto Social do MERCOSUL e à Unidade de Apoio à Participação Social. Já os temas ligados à cidadania são objeto de órgãos como o Parlamento do MERCOSUL, o Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito e o Observatório para a Democracia. Desse modo, uma arquitetura institucional, que projeta o aprofundamento da promoção e do respeito dos Direitos Humanos, foi também construída.

Dessa forma, o MERCOSUL começou a afirmar suas ambições nesse campo ainda tão sensível para seus Estados Partes: os Direitos Humanos. De um simples grupo *ad hoc* em Direitos Humanos⁶ nasceu

Montevideo, 15 de dezembro de 2003.

6 Programa de Trabajo del Mercosur 2004-2006, § 2.7 : “Profundizar el intercambio de información y la promoción y el respeto a los derechos humanos en la región. Avanzar en los trabajos tendientes a la institucionalización del Grupo Ad Hoc en materia de Derechos Humanos el cual ha sido identificado como un mecanismo eficaz para el intercambio de información, experiencias y la búsqueda de consensos en los Foros en que participan los países del bloque, y

a Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH).

A RAADH foi criada em 2004 pelo Conselho do Mercado Comum (CMC)⁷. Com o objetivo de ser um espaço de diálogo e de coordenação em matéria de Direitos Humanos, e constituir-se de comissões permanentes e de grupos de trabalho, as comissões permanentes se ocupam de questões como: direitos das crianças e adolescentes; direitos dos idosos; direitos de pessoas com necessidades especiais; memória, verdade e justiça; educação e cultura em Direitos Humanos; discriminação, racismo e xenofobia. Sendo limitados temporalmente nas suas missões, os grupos de trabalho já trataram de assuntos como: gênero, identidade e diversidade (Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais – LGBT); direitos das mulheres; direitos econômicos, sociais e culturais.

Tendo em vista ter por competência a promoção de ações comuns e discussões que favorecem a implementação de normas internacionais de Direitos Humanos, a RAADH se tornou uma instância de esclarecimento sobre a adoção de instrumentos de proteção de Direitos Humanos por parte dos Estados Partes e Associados do MERCOSUL.

A fim de aprofundar e avançar de uma forma duradoura esse tema, em 2009 o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) foi criado, vindo complementar a atividade da RAADH.

O IPPDH serve de suporte técnico à RAADH. Inicialmente, ele tinha por objetivo a administração da continuidade de sua agenda sem se limitar às reuniões semestrais.

Formalmente, ele tem dois objetivos: o primeiro é de reforçar o estado de direito dos países do MERCOSUL – para isso ele trabalha com a ideia de desenvolvimento e monitoramento das políticas públicas em Direitos Humanos; o segundo, é a consolidação dos Direitos Humanos “enquanto eixo fundamental da identidade e do desenvolvimento do MERCOSUL”⁸.

Com a inserção dos Direitos Humanos, enquanto elemento central da identidade e do desenvolvimento do MERCOSUL, essa matéria garante seu lugar no grupo de integração e tem por ambição

asimismo, promover la evaluación y discusión sobre la conveniencia de adoptar una Carta de Derechos Humanos del MERCOSUR”.

7 Mercosur/CMC/Dec. n° 40/04, Criação da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados, adotada em Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2004.

8 Mercosur/CMC/Dec. n° 14/09, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, adotada em Assunção, 24 de julho de 2009, art. 1 e 2: “*Criar o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), no âmbito da Reunião de Altas Autoridades na Área de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL (RAADH) (...); O objetivo do IPPDH é contribuir para o fortalecimento do Estado de Direito nos Estados Partes, mediante o desenho e o seguimento de políticas públicas em Direitos Humanos, e contribuir com a consolidação dos Direitos Humanos como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do MERCOSUL”.*

estar sempre presente de forma transversal em todas as esferas das políticas do MERCOSUL.

Concretamente, para atingir esses dois objetivos, o IPPDH tem cinco atribuições que se traduzem em uma estreita colaboração dos Estados Partes, da sociedade civil organizada e da RAADH.

Especificamente, o IPPDH realiza estudos e pesquisas solicitadas pela RAADH. Ele propõe também um espaço de diálogo e reflexão entre os funcionários públicos dos Estados Partes, implicados nas questões relativas a Direitos Humanos, bem como entre as organizações da sociedade civil sobre políticas públicas. De mais a mais, no marco da cooperação com os Estados, o IPPDH pode contribuir, quando solicitado, com a criação de políticas públicas em matéria de Direitos Humanos⁹, com a implementação de meios que permitem a promoção e a proteção dos Direitos Humanos, assim como com a adoção de instrumentos internacionais e regionais. Enfim, o Instituto contribui com a harmonização normativa entre os Estados Partes nessa matéria e pode dar sua assistência técnica em formações sobre a promoção e a proteção dos Direitos Humanos para funcionários públicos dos organismos nacionais que se ocupam dela.

Foi sem dúvida, graças à reatividade e ao engajamento do primeiro Secretário-Executivo, Victor Abramovich (trabalho continuado desde fevereiro de 2015 pelo brasileiro Paulo Abrão Pires) e à eficiência dos seus quatro departamentos de trabalho que o IPPDH pôde desenvolver suas atividades baseadas em quatro eixos: políticas de prevenção de violência institucional e de segurança cidadã; políticas de memória, justiça e reparação; políticas de igualdade e de não discriminação; infraestrutura institucional em matéria de Direitos Humanos. Temas ligados intimamente ao cotidiano das sociedades mercosurenses fazem parte de seu programa de atividade¹⁰.

Apesar de estar limitado à promoção dos Direitos Humanos – não parece que o MERCOSUL queira se aventurar, por exemplo, no aprofundamento da questão da proteção e ele nem mesmo poderia, visto seu caráter intergovernamental –, o IPPDH dá provas da sua eficiência, diferentemente de outros órgãos, e progride a passos largos na sua missão. Todos os projetos que desenvolveu até o momento, os documentos publicados, as atividades organizadas e, sobretudo, o contato que ele começa a tecer com o sistema interamericano de proteção de Direitos Humanos, demonstram que esse Instituto deseja realmente evoluir o tema dos Direitos Humanos no MERCOSUL.

Uma das razões de seu sucesso talvez seja a sua relativa

9 A exemplo do convênio assinado com a Secretaria do MERCOSUL em 14 de janeiro de 2013 para o financiamento da execução do projeto “Construyendo una Infraestructura para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos en el MERCOSUR” (COF 01/13).

10 IPPDH [acesso 15/06/2015]. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercosur.int/>>

autonomia. Relativa, pois, como já referido, o IPPDH está submetido ao caráter intergovernamental do MERCOSUL. Todavia, essa autonomia é garantida por colaboradores independentes, recrutados através de concursos públicos.

Esses enriquecimentos institucionais colocam os Direitos Humanos no coração do processo de integração no MERCOSUL, bem como questionam indubitavelmente sobre o fortalecimento da sua proteção.

2.2. A concretização de uma arquitetura normativa em matéria de Direitos Humanos no MERCOSUL

O Programa de Trabalho 2004-2006 também tinha por ambição o aprofundamento das normas do MERCOSUL, de modo a tornarem-se mais políticas. Pela primeira vez, a expressão “Direitos Humanos” foi claramente empregada em um instrumento jurídico do grupo.

Entre seus objetivos econômicos, institucionais e sociais figura o estabelecimento de um grupo *ad hoc* em matéria de Direitos Humanos, que teria duas ambições: o aprofundamento da troca de informações e a promoção e proteção de Direitos Humanos.

Em relação à segunda ambição, a possibilidade de elaborar uma carta de Direitos Humanos do MERCOSUL foi discutida. Esse projeto ainda está inacabado, mas não impediu o desenvolvimento do tema por outras vias.

Dessa maneira, o MERCOSUL adotou, no curso dos anos 2000, diversos instrumentos às vezes vinculantes, às vezes não, às vezes desejando se tornarem obrigatórios no futuro. Tratam-se de instrumentos relativos à promoção dos Direitos Humanos e outros visando a sua proteção através de cláusulas de condicionalidade.

Apesar se não terem caráter vinculante, os instrumentos adotados pelo MERCOSUL, nesses últimos quinze anos, foram aceitos com o consentimento dos seus Estados Partes e trazem então um inquestionável efeito moral. Eles são declarações, comunicados presidenciais, acordos, planos e iniciativas que tiveram como objetivo dar atenção a grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade e também de desenvolver a questão da existência de uma cidadania do MERCOSUL.

Entendemos por grupos em situação de vulnerabilidade, no caso dos instrumentos adotados pelo MERCOSUL, grupos que abrigam pessoas – cujos direitos econômicos e sociais são violados – ou pessoas migrantes, ou, ainda, crianças. Todos esses temas se entrelaçam seguidamente.

Quanto aos direitos econômicos e sociais, é importante recordar da Declaração Sociolaboral¹¹ de 1998, que na época foi muito felicitada

¹¹ Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, adotada em Brasília, 10 de dezembro de 1998.

e talvez tenha sido o elemento gerador de todo um desenrolar de instrumentos nos anos 2000: a Iniciativa de Assunção, de 2005, sobre a luta contra a pobreza extrema¹²; a Declaração sobre os mecanismos de coordenação dos problemas comuns em matéria de desenvolvimento social e de saúde¹³ de 2009; o Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL¹⁴ de 2011.

Na primeira década dos anos 2000, a questão da circulação de pessoas foi objeto de uma mudança de paradigma. Se antes ela estava ligada às questões dos trabalhadores e, portanto, de segurança dos Estados Partes do MERCOSUL, a partir desse momento ela concerne a circulação de qualquer pessoa originária de um desses Estados. Encontramos nesse rol uma multiplicidade de instrumentos concluídos não somente entre os Estados Partes como também entre os Associados. Cita-se: o Acordo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes¹⁵, de 2004, e a Declaração de Montevideu contra o Tráfico de Pessoas¹⁶, de 2005.

Quanto às crianças, elas também são consideradas como pessoas vulneráveis pelo MERCOSUL e recebem uma promoção específica de seus direitos: as Declarações Presidenciais sobre Erradicação do Trabalho Infantil, de 2002¹⁷ e 2012; o Plano Regional para a Prevenção e a Erradicação do Trabalho Infantil¹⁸, de 2006; a Declaração da RAADH sobre a Idade Penal¹⁹, de 2007; o Plano Regional de Inspeção do Trabalho²⁰, de 2009.

Esse movimento, que coloca os indivíduos no centro das atenções do MERCOSUL, intensifica-se com a adoção de uma ideia de cidadania no grupo de integração econômica. Desde 2010 qualquer nacional originário dos seus Estados Partes é chamado de “cidadão do MERCOSUL”. Esse conceito é explicado pelo sentimento de pertença a um espaço comum²¹ ou ainda pela ideia da existência de um objetivo comum; já a “cidadania”, está ligada à nacionalidade dos Estados

12 Iniciativa de Assunção sobre a luta contra a pobreza extrema, adotada em Assunção, 20 de junho de 2005.

13 Declaração sobre os mecanismos de coordenação dos problemas comuns em matéria de desenvolvimento social e de saúde, adotada em Assunção, 23 de julho de 2009.

14 Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL, adotado em Assunção, 28 de junho de 2011..

15 Acordo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes adotado em Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2004, em vigor desde 10 de outubro de 2012.

16 Declaração de Montevideu contra o Tráfico de Pessoas de 18 de novembro de 2005.

17 Declaração Presidencial sobre Erradicação do Trabalho Infantil, adotada em Buenos Aires, em junho de 2002 e Declaração Presidencial sobre Erradicação do Trabalho Infantil, adotada em Mendoza, 29 de junho de 2012.

18 Plano Regional para a Prevenção e a Erradicação do Trabalho Infantil adotado em Cordoba, 18 de julho de 2006.

19 Declaração da RAADH sobre a Idade Penal, adotada durante a VIII sessão ordinária, 31 de maio e 1º de junho de 2007.

20 Plano Regional de Inspeção do Trabalho adotado em Assunção, 2 de julho de 2009.

21 RODRÍGUEZ, Graciela. “MERCOSUL em Debate - Estatuto da Cidadania Desafios para sua Implementação”. Em: *Conferência no Colóquio Diálogo Social* (Brasília, 8 de novembro de 2012).

Partes do MERCOSUL e anda de mãos dadas com o princípio da não discriminação.

Assim, graças ao Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL²², adotado em 2010, esse tema se tornou um dos pilares do grupo junto ao pilar econômico-comercial. Conforme esse futuro estatuto, previsto para 2021, os nacionais dos Estados Partes e as suas famílias gozam dos mesmos direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, de acordo com as leis que regulamentam o seu exercício²³.

Observa-se então que os Direitos Humanos não foram o objeto de uma carta – como assim desejava o Programa de Trabalho 2004-2006 –, mas são o objeto de diálogos políticos com terceiros países e igualmente de uma cláusula de permanência dos Estados Partes ao MERCOSUL.

Os Direitos Humanos podem ser usados como valor não comercial²⁴ para permitir a realização de acordos com terceiros países. Esse “valor” pode ser traduzido como uma cláusula de respeito aos Direitos Humanos²⁵ ou, como no caso do MERCOSUL, que (ainda) não é uma cláusula de condicionalidade de Direitos Humanos, porém é objeto de diálogos políticos²⁶. Isto significa que eles podem ser suscetíveis de debate entre os países contratantes de acordos de cooperação, por exemplo.

Além disso, os Direitos Humanos podem ser usados como cláusula de permanência, ou seja, cada Estado Parte do MERCOSUL deve respeitar os Direitos Humanos e as liberdades fundamentais; caso contrário, o grupo de integração pode aplicar-lhe medidas que vão desde a suspensão da participação do país das instituições e órgãos do MERCOSUL até a suspensão de seus direitos e obrigações no grupo. Essa cláusula, muito felicitada, foi inscrita no Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL de 2005²⁷. Junto à cláusula democrática, que já tinha sido objeto do Protocolo de Ushuaia, de 1998, elas se afirmam como “um símbolo da consolidação de um constitucionalismo regional”²⁸.

22 Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL adotado em Foz do Iguaçu, 16 de dezembro de 2010.

23 Estatuto da Cidadania do MERCOSUL - Plano de ação, considerando nº 4.

24 Em referência às ideias de valor comercial e valor não comercial desenvolvidas por Mireille Delmas-Marty. DELMAS-MARTY, Mireille. *Les forces immanentes du droit. Le relatif et l'universel*. Paris: Seuil, 2004, p. 149.

25 Como é o caso da União Europeia. Ver: Convenção de Lomé, de 15 de dezembro de 1989; Acordo-Marco de Cooperação da Comunidade Econômica Europeia e a República Federativa do Brasil, de 1995.

26 Por exemplo, MERCOSUL/CMC/Dec. nº 21/04: Institucionalização do Diálogo Político entre a Comunidade Andina de Nações e o MERCOSUL.

27 Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005, em vigor desde 30 de abril de 2010.

28 DREYZIN DE KLOR, Adriana e MORALES ANTONIAZZI, Mariela (ed). *Ampliación del Mercosur: el caso Venezuela*. Buenos Aires: Zavalía, 2009, p. 121.

No entanto, o Protocolo de Assunção ainda tem muitas deficiências; será necessário esperar que um novo instrumento exija o respeito dos Direitos Humanos, tanto pelos Estados Associados quanto pelos órgãos do MERCOSUL²⁹.

As mudanças na constelação dos Estados Partes, ocorridas em julho de 2012, questionam o valor desse instrumento: um protocolo que não foi realmente respeitado – quando da suspensão do Paraguai do MERCOSUL –, e a negligência da situação democrática da Venezuela – ainda discutível – para aceitar sua adesão, enquanto Estado Parte.

Os casos ligados a esse Protocolo são a reação da posição tomada pelos Estados Partes do MERCOSUL em relação à adoção dos instrumentos normativos. Com a preocupação de não abdicar de suas soberanias em benefício de um projeto comum regional, os países adotam somente declarações, compromissos sem nenhum valor obrigatório. Isto é um resultado direto dos diálogos vazios de verdadeiras ambições integracionistas. Quando esses países necessitam empregar um instrumento vinculante, cuja adoção foi, aliás, objeto de consenso, parece que uma desconfiança se instala, o que se traduz por táticas de incompreensão do texto: os Estados preferem interpretar o texto à sua maneira ou, simplesmente, ignorar a sua existência.

2.3. Mecanismos de controle e de sanções em caso de violações de Direitos Humanos

Seria inútil a existência de instrumentos jurídicos visando à promoção e ao respeito dos Direitos Humanos no seio do MERCOSUL se não houvesse mecanismos de controle e sanções no caso de violações a esses direitos. Desde seus primeiros anos, o MERCOSUL adotou um sistema de solução de controvérsias que sofreu modificações à medida das suas necessidades e limitações.

O atual sistema é fundado no Protocolo de Olivos³⁰, de 2002, e baseado na arbitragem. Ele permite um Estado Parte ou um indivíduo ir perante um tribunal *ad hoc* ou o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), no caso de outro Estado Parte haver transgredido uma norma do MERCOSUL. Em função do silêncio do Protocolo de Olivos, sobre a delimitação material do objeto dos diferendos, uma rica reflexão acerca da competência *rationae materiae* desenvolveu-se no seio desses tribunais. Isto ocorreu porque três casos, cuja natureza não era nada econômica, foram apresentados. Assim nascia o que podemos chamar

29 Talvez o Protocolo de Montevideu, conhecido por “Ushuaia II” poderá suprir essa falta se interpretado de forma a abarcar na ideia de ruptura da ordem democrática, aquela de violação de direitos humanos, pois estes seriam percebidos como valores e princípios democráticos. Entretanto, esse protocolo, adotado em Montevideo em 19 de dezembro de 2011, ainda não entrou em vigor, o Paraguai o rejeitou em 25 de outubro de 2012.

30 Protocolo de Olivos de 18 de fevereiro de 2002, em vigor desde 1º de janeiro de 2004.

de “jurisprudência” dos tribunais arbitrais em matéria de Direitos Humanos.

2.4. Uma jurisprudência em matéria de Direitos Humanos em desenvolvimento

O primeiro é o caso dos “pneus recauchutados”³¹ que foi apresentado pelo Uruguai a um tribunal arbitral *ad hoc* contra a Argentina em 2005, para questionar a interdição que ela fez à importação de pneus recauchutados. O Uruguai então alegou violação ao direito à liberdade de circulação de bens previsto nos artigos 1º e 5º do Tratado de Assunção. A Argentina sustentou que os pneus recauchutados e os que estão com os seus dias contados são nocivos ao meio ambiente, à saúde das pessoas, dos animais e das plantas, baseando-se no artigo 2b do Anexo I do Tratado de Assunção e indiretamente ao artigo 50 do Tratado de Montevidéu, de 1980.

Em uma decisão inédita, o tribunal *ad hoc* se pronunciou sobre os limites do direito de integração do MERCOSUL. Segundo a instância arbitral, o Tratado de Assunção englobaria a preservação do meio ambiente e seu objetivo seria o melhoramento das condições de vida dos habitantes da região: “o livre comércio não pode gozar de prioridade absoluta, posto que é o instrumento do bem-estar humano, e não um fim em si mesmo”³².

O segundo caso trata do bloqueio das pontes internacionais que ligam a Argentina e o Uruguai por manifestantes argentinos contra a instalação de fábricas de celulose no Rio Uruguai³³. O governo uruguaio solicitou a formação de um tribunal arbitral *ad hoc*, alegando que a Argentina não teria adotado as medidas necessárias para prevenir ou proibir os obstáculos à livre circulação, baseando-se no artigo 1º do Tratado de Assunção. O governo argentino trouxe o argumento dos direitos à liberdade de expressão, de pensamento e de reunião, protegidos pela sua Constituição. Esses direitos justificariam uma exceção ao exercício dos direitos consagrados nos tratados de integração, conforme o raciocínio adotado pela Corte de Justiça das Comunidades Europeias

31 Laudo N° 01/2005: “Proibição de importação de pneumáticos remodelados procedentes do Uruguai”. Recurso de Revisão Apresentado pela República Oriental do Uruguai contra o Laudo Arbitral do Tribunal Arbitral Ad Hoc de 25 de outubro de 2005.

32 Laudo N° 01/2005, § 66.

33 Laudo s/ n°: “Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc do MERCOSUL, constituído com competência para decidir a respeito da Controvérsia apresentada pela República Oriental do Uruguai à República Argentina sobre “Omissão do Estado Argentino em Adotar Medidas Apropriadas para Prevenir e/ou Fazer Parar os Impedimentos Impostos à Livre Circulação pelas Barreiras em Território Argentino de Vias de Acesso às Pontes Internacionais Gral. San Martin e Gral. Artigas que unem a República Argentina com a República Oriental do Uruguai” de 6 de setembro de 2006.

no caso *Schmidberger*³⁴, de 2003. Pela primeira vez um tribunal arbitral *ad hoc* do MERCOSUL viu-se questionado sobre a sua competência em matéria de Direitos Humanos, assim como, pela primeira vez, ele a confirmou, afirmando igualmente que instrumentos de Direitos Humanos podem representar um limite à liberdade de comércio e de circulação de pessoas e de mercadorias.

O terceiro, e mais recente caso, julgado pelo Tribunal Permanente de Revisão em 2012, é referente à medida de urgência apresentada pelo Paraguai em relação à suspensão de sua participação nos órgãos do MERCOSUL e à incorporação da Venezuela como membro pleno do grupo³⁵. O Paraguai baseou sua petição em quatro argumentos: primeiramente, os chefes de Estado não teriam legitimidade para tomar a decisão de suspender um Estado Parte do MERCOSUL; segundo, não houve as consultas previstas no artigo 4 do Protocolo de Ushuaia como exigido em caso de ruptura da ordem democrática; terceiro, pelo fato do Paraguai não ter participado da decisão – enquanto membro –, referente à adesão da Venezuela; quarto, tendo sido violado o princípio de tomada de decisões por unanimidade.

O TPR então realizou um debate bastante sério, o que pode ser constatado por um raciocínio jurídico particularmente estruturado e pela falta de unanimidade entre os votos dos árbitros. Infelizmente, ele se contentou em estatuir somente a respeito das questões preliminares, o que lhe evitou de decidir acerca das questões essenciais, jurídica e politicamente mais delicadas. Entretanto, mesmo em relação às questões preliminares, o TPR se posicionou sobre pontos que nos interessam. Assim, esse Tribunal afirmou sua competência *rationae materiae*, dizendo que a competência dos órgãos do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL se estende ao exame de legalidade da aplicação do Protocolo de Ushuaia, ou seja, sobre questões ligadas ao respeito da democracia.

Graças a essa “jurisprudência nascente”, os órgãos que compõem o sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL dizem-se, e são, a partir de então, competentes para apreciar questões referentes aos Direitos Humanos.

3. AS INTERAÇÕES ENTRE OS DOIS SISTEMAS: UM DIÁLOGO CONSTANTE É ININTERRUPTO

A coexistência entre o sistema interamericano de proteção de Direitos Humanos e o sistema de resolução de conflitos do MERCOSUL

34 CJCE, Sentença de 12 de junho de 2003, *Eugen Schmidberger Internationale Transporte und Planzüge v. Austria*, nº C-112/00, Rec. p. I – 05659.

35 Laudo Nº 01/2012: “Procedimento Excepcional de Urgência solicitado pela República do Paraguai em relação à sua participação nos Órgãos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e à incorporação da Venezuela como Membro Pleno” de 21 de julho de 2012.

pode levar a duas relações de natureza, no mínimo, divergentes. Aliás, é bastante lógico que exista um paralelo entre esses dois sistemas.

Antes de mais nada, é importante recordar que a maioria dos países do MERCOSUL faz parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Dizemos que é a maioria, pois nem todos os Estados Partes do MERCOSUL são bons alunos no que concerne à sua participação no sistema regional de proteção de Direitos Humanos. Esse ponto fraco é particularmente mais evidente quando a Venezuela denunciou o Pacto de São José em setembro de 2012, que provocou sua exclusão da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) a partir de setembro de 2013.

Em seguida, esse paralelo entre os dois sistemas existe, pois há um diálogo constante e ininterrupto, desde 2005, entre os órgãos do MERCOSUL e da Organização dos Estados Americanos. Especificamente, o contato entre essas instituições iniciou graças à iniciativa da RAADH que anima o debate, durante suas sessões, sobre os meios de consolidar o sistema interamericano. Nesse caso, os debates sobre a implementação das recomendações e das decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão IDH) e das sentenças da Corte Interamericana no direito interno dos Estados Parte - de um lado -, e sobre a ratificação dos instrumentos interamericanos pelos Estados mercosurenhos - de outro -, fazem parte de forma quase sistemática da ordem do dia das sessões da RAADH.

A Reunião de altas autoridades justifica a presença desses temas como uma forma de “trocar experiências sobre as dificuldades na realização de recomendações e sentenças para fazer uma ligação com a perspectiva da sociedade civil”³⁶. As sessões da RAADH serviram também de ocasião para discutir sobre a reforma da Comissão Interamericana a partir de 2011. Além disso, a RAADH recebeu, por diversas vezes, colaboradores dos órgãos do sistema interamericano, como o secretário-executivo, Pablo Saavedra Alessandri³⁷, a relatora especial para Liberdade de Expressão da OEA, Catalina Botero³⁸, o secretário-executivo da CIDH, Emilio Álvarez Icaza, e o comissionado, Paulo Vannuchi³⁹.

Aliás, a RAADH poderia ser comparada à antiga Comissão Interamericana de Direitos Humanos no início de suas atividades, quando essa Comissão tinha somente um papel de promoção de Direitos Humanos e operava investigações sobre a situação geral dos Direitos Humanos nos países da Organização dos Estados Americanos (OEA). Através dos seus grupos de trabalho e comissões permanentes,

36 XI sessão da RAADH, Buenos Aires, 26 e 27 de março de 2008.

37 Durante a XII RAADH, Buenos Aires, 4 e 5 de junho de 2008.

38 XIV sessão da RAADH, Montevideo, 17 e 18 de setembro de 2009.

39 XXV sessão da RAADH, Buenos Aires, 18 a 21 de novembro de 2014.

a RAADH realiza estudos e entrega relatórios sobre a situação dos Direitos Humanos nos países mercosureños. Além disso, entre as suas atribuições, a RAADH pode elaborar recomendações e projetos de norma para o CMC. Por esse motivo, as decisões da RAADH devem ser adotadas em consenso e na presença de todos os Estados da sessão.

Com o objetivo de coordenar as informações e o trabalho realizado, a RAADH mantém um contato bastante próximo com organizações internacionais. Por exemplo, as trocas realizadas com os órgãos do sistema interamericano foram otimizadas graças ao contato com o Secretário-Executivo da Corte Interamericana, Pablo Saavedra Alessandri. Além do mais, a RAADH recebeu a responsável pela Relatoria de Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana, Catalina Botero. Essas trocas são de alguma forma uma consequência natural das atribuições da RAADH.

Mais do que esclarecedora, a RAADH também é informativa, por exemplo, quando foi palco de discussões sobre a adoção de uma convenção interamericana para a promoção e proteção dos direitos de pessoas idosas e de uma convenção interamericana contra o racismo e discriminação baseados na raça. Essa missão, que posteriormente foi passada ao IPPDH, viu-se incumbido de redigir um projeto para aquela convenção em 2012⁴⁰.

Os intercâmbios entre o MERCOSUL e a OEA são observados igualmente entre as suas altas instâncias. Já em 2007, o secretário-geral da OEA, José Miguel Insulza, manifestou seu interesse em promover o fortalecimento do MERCOSUL, enquanto ferramenta para o desenvolvimento social dos países mercosureños⁴¹. Em 2011, ele participou da XLII Reunião do Conselho do Mercado Comum e da Reunião dos Chefes de Estado em Montevideu.

Da mesma forma, os laços se intensificaram ainda mais entre o sistema do MERCOSUL e o interamericano a partir da solicitação de Opinião Consultiva à Corte Interamericana sobre crianças migrantes pelos países fundadores, em 7 de julho de 2011⁴², com a assistência técnica do IPPDH na redação do documento. Essa solicitação, de valor simbólico sem precedente, configura-se como primeiro contato formal do IPPDH com a Corte, o que seria, para a Professora Mariela Morales, um sinal de interação entre as duas ordens normativas⁴³.

40 IPPDH. *Informe de actividades del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur*. Buenos Aires: IPPDH, 2013.

41 OEA, *Comunicado de imprensa C-174*, de 17 de julho de 2007: “El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, manifestó en Buenos Aires su interés de promover el fortalecimiento del Mercado Común del Sur como una herramienta válida para alcanzar el desarrollo económico y social de los países que integran dicho proceso de integración regional”.

42 IPPDH, *Solicitud de opinión consultiva sobre niñez migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, apresentada à CIDH em 7 de julho de 2011.

43 MORALES ANTONIAZZI, Mariela. “La doble estabilidad abierta: interamericanización y

O objetivo de tal procedimento é determinar, de forma precisa, as obrigações dos Estados Partes em relação às medidas que devem ser adotadas frente às crianças ou aos seus pais em situação de migração. Essas obrigações são levadas em consideração à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura. Segundo o IPPDH, essa determinação detalhada é importante para aprofundar as normas e os princípios do sistema interamericano de proteção de Direitos Humanos, e assim contribuir, por um lado, para fixar um mínimo de direitos fundamentais reconhecidos pelos Estados e, por outro, para elaborar um marco conceitual para adaptar e revisar as leis e as políticas públicas sobre a infância em condição migratória.

Para isso, o IPPDH propôs uma dezena de pontos prioritários de reflexão, como por exemplo: os procedimentos destinados a determinar as necessidades das crianças e adolescentes migrantes; o sistema de garantias de procedimentos migratórios; as medidas cautelares; as obrigações dos Estados; o direito ao devido processo legal; os procedimentos destinados às crianças refugiadas; o direito à convivência familiar das crianças; o princípio do *non-refoulement*.

Essa solicitação de opinião consultiva foi particularmente importante, pois atingiu um outro objetivo político. Trata-se da primeira vez em que um bloco de integração econômica regional, através dos quatro países partes – na época nem a Venezuela nem a Bolívia haviam aderido ao Tratado de Assunção –, realizou uma solicitação à Corte Interamericana. Isso demonstra um esforço impressionante de coordenação de políticas exteriores dos Direitos Humanos no seio do MERCOSUL e de reafirmação dos laços com o sistema interamericano. Inserindo-se assim não somente no marco do diálogo dos governos com o sistema universal e interamericano de proteção dos Direitos Humanos mas também em um contexto e trabalho mais amplo e em uma grande articulação regional entre os países signatários.

Ademais, essa solicitação foi também pertinente na medida que ela consolidou o MERCOSUL como um processo de integração não somente econômico e comercial como também social e político. Os procedimentos que ocorreram até o momento foram muito interessantes. Chamamos a atenção ao fato de uma grande quantidade de países, de organismos internacionais e estatais, de organizações não governamentais nacionais e internacionais, de instituições universitárias e de indivíduos terem apresentado suas observações sobre essa solicitação, o que é uma prova de sua grande importância para todo o continente americano. Essa iniciativa foi, com certeza, um precedente importante para outros projetos de coordenação entre os governos do

mercursosurización de las Constituciones Suramericanas³. Em: VON BOGDANDY, Armin (ed). *Estudos avançados de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 214.

MERCOSUL e os sistemas interamericano e onusiano.

A Corte IDH emitiu enfim sua Opinião Consultiva em 14 de agosto de 2014 sob o nome “*Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*”. Nela, a jurisdição fixa importantes normas, obrigações, princípios e procedimentos para que os Estados de origem, de trânsito ou de destino respeitem et protejam os direitos de crianças em situação de migração⁴⁴.

Essa opinião consultiva não foi só importante politicamente mas também juridicamente, pois ela porta valor vinculante *vis-à-vis* dos Estados Partes do MERCOSUL.

Enfim, as atividades jurisdicionais e não jurisdicionais dos órgãos dos dois sistemas muitas vezes se sobrepõem, isto é, muitos órgãos do MERCOSUL têm competências direta ou indiretamente ligadas a questões relativas aos Direitos Humanos, que são idênticas ou muito próximas às atribuições exercidas pelos órgãos do sistema interamericano.

Por exemplo, a RAADH, através de suas comissões permanentes e seus grupos de trabalho, elabora estudos e relatórios sobre questões que são também assuntos desenvolvidos por relatorias especiais da Comissão Interamericana, como direitos das mulheres, dos migrantes, das crianças, econômicos, sociais e culturais e de LGBT. Já o IPPDH, bem como a Comissão realizam estudos, publicam relatórios, organizam formações e eventos informativos sobre os Direitos Humanos. Enfim, o Parlamento do MERCOSUL também é competente para publicar relatórios anuais sobre a situação dos Direitos Humanos nos Países Partes do MERCOSUL.

Em todo o caso, a sobreposição dessas atividades não é necessariamente um problema na relação entre os dois sistemas, pois elas visam à promoção dos Direitos Humanos. Poderíamos pensar, talvez, de forma muito *naïve*, que quanto mais promoção dos Direitos Humanos há, melhor é em termos da efetividade dos sistemas normativos. O problema se encontra sobretudo no que se refere às atividades jurisdicionais dos dois sistemas. Se o sistema de resolução de conflitos estabelecido no seio do MERCOSUL tem as mesmas funções e trata das mesmas matérias que o sistema de proteção de Direitos Humanos estabelecido pela OEA, os Estados Partes do MERCOSUL estão submetidos a duas jurisdições internacionais diferentes: de um lado, com competência contenciosa; de outro, com competência consultiva às violações aos Direitos Humanos. Eis que um paradoxo da relação poderá se materializar.

44 Corte IDH, OC-21/14, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, emitida em 14 de agosto de 2014.

4. O RISCO DE UMA CONCORRÊNCIA ENTRE OS DOIS SISTEMAS

Deixar o sistema de proteção de Direitos Humanos do MERCOSUL seguir seu curso, ou seja, tomando decisões sobre questões que o sistema interamericano também é competente, significa o nascimento de uma possível concorrência entre eles e, conseqüentemente, uma desestabilização da relação existente. Isto nada mais seria que o paradoxo da sua interconexão. No entanto, essa possibilidade seria também uma forma de garantir que os Estados Partes do MERCOSUL não sejam tocados pelas fraquezas atuais do sistema interamericano de proteção de Direitos Humanos.

Entre as fraquezas do sistema interamericano, pode-se citar algumas. Desde as suas origens, ele permite que um Estado Membro denuncie a sua convenção mais importante, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos⁴⁵. Esse sistema consente que um Estado Membro não reconheça nem a competência do órgão jurisdicional - a Corte Interamericana de Direitos Humanos - nem a possibilidade de petições interestatais. Ele autoriza também que somente dois direitos sociais (à educação e à liberdade sindical) sejam “justiciáveis”; nenhum outro direito civil, econômico ou social, em caso de violação, pode ser objeto de uma denúncia à Comissão IDH, conforme o Protocolo de São Salvador⁴⁶. Enfim, trata-se de um sistema cuja eficácia da execução das decisões⁴⁷ depende de uma pressão política nem sempre desejada⁴⁸. Atualmente, os Estados questionam o método da admissibilidade das denúncias pela Comissão IDH e a independência de seus membros. Além disso, a duração do procedimento contencioso perante a Corte IDH é bastante longa, acercando-se de dois anos⁴⁹.

Contudo, a solução de substituir esse sistema pelo do MERCOSUL não parece ser muito convincente, pois o do MERCOSUL ainda revela muitas deficiências. Para ter a possibilidade de “competir” com o

45 Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.

46 Protocolo adicional à la Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais (Protocolo de San Salvador), assinado em San Salvador, El Salvador, em 17 de novembro de 1988.

47 Sobre a execução das decisões pela Corte IDH, ver : BURGORGUE-LARSEN, Laurence e ÚBEDA DE TORRES, Amaya. *Les grandes décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant, 2008, p. 207. Uma versão mais recente desta obra foi publicada em língua inglesa: BURGORGUE-LARSEN, Laurence e ÚBEDA DE TORRES, Amaya. *The Inter-American Court of Human Rights: case law and commentary*. New York: Oxford University Press, 2011, p. LIX à 886.

48 PASQUALUCCI, Jo. “The Inter-American Human Rights System”. *German Yearbook of International Law*, vol 52, 2009, p. 222.

49 Durante o ano de 2013, a duração média do procedimento ante a Corte era de 24,1 meses. CIDH. Informe anual 2014 – Corte interamericana de derechos humanos, San José, 2015, p. 34. Corte IDH [acesso 15/06/2015]. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/informes.cfm>>

sistema interamericano, o MERCOSUL deveria reforçar o seu próprio sistema. Nesta perspectiva, seria bom que ele revisasse o seu direito material e processual. Os instrumentos relativos aos Direitos Humanos deveriam, por exemplo, ser obrigatórios, sendo importante refletir sobre uma reforma do Tribunal Permanente de Revisão para que ele seja realmente permanente, a fim de que o procedimento da escolha de seus membros lhe assegure mais autonomia e independência. Enfim, seria importante, nessa perspectiva, afastar-se do modelo puramente intergovernamental⁵⁰.

Caso esses progressos não fossem insignificantes, não é seguro que uma ruptura com o sistema interamericano seja impedida, ou ainda, que um ou o outro sistema se enfraqueça, colocando em perigo não somente a eficácia das organizações como também, e principalmente, a proteção dos Direitos Humanos. Por fim, essa solução de substituição do sistema interamericano pelo sistema do MERCOSUL não resolveria o problema da legitimidade passiva das instituições e dos órgãos do MERCOSUL⁵¹. Além disso, no que se refere ao acesso dos indivíduos ao TPR, parece difícil que os indivíduos prefiram realizar as etapas - quase intransponíveis - para apresentar uma denúncia ao TPR ou apresentar-se diretamente à Corte IDH.

Desse modo, não parece coerente considerar no MERCOSUL um sistema que trate de questões de Direitos Humanos, ao menos no que se refere a questões muito generalistas - as mesmas discutidas no seio do sistema interamericano. Isso não impediria uma limitação maior das competências do MERCOSUL a casos que tratem de questões de Direitos Humanos ligadas às questões econômicas e comerciais. Portanto, isso não geraria necessariamente uma “concorrência” mas produziria uma colaboração dos sistemas de Direitos Humanos.

CONCLUSÃO

Compreender a interação dos dois sistemas pode ser uma solução também para o futuro de ambos. O objetivo de tal enfoque seria ver essa

50 A professora Paula WOJCIKIEWICZ ALMEIDA afirma que existe uma tendência do MERCOSUL é de um abrandamento do caráter intergovernamental do MERCOSUL. Conforme a autora, “varias iniciativas de reforma foram tomadas concretamente pelas cortes supremas dos Estados Partes, bem como pelos órgãos decisoriais do MERCOSUL, principalmente o Parlamento do MERCOSUL. Elas consistem na adoção de um mecanismo mais vinculante sobre a criação de um tribunal permanente para o MERCOSUL. ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. “La difficile incorporation et mise en œuvre des normes du Mercosur : aspects généraux et exemple du Brésil”. [Tese de doutorado]. Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 2012, p. 219.

51 O professor Víctor Bazán afirma que as instituições do MERCOSUL têm obrigação de respeitar os direitos enunciados na CADH e são, dessa forma, obrigados à interpretação feita pela Corte IDH. BAZAN, Víctor. “Mercosur y derechos humanos”. Em: VON BOGDANDY, Armin (ed). *Direitos humanos, democracia, e integração jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 525.

interação no sentido de aprofundamento do diálogo em direção a uma cooperação entre os dois sistemas em que um pode ser útil ao outro, garantindo então a sua coexistência e o pleno respeito aos Direitos Humanos⁵².

A interação de dois sistemas não seria nenhuma novidade. Os sistemas de proteção regional e universal já são objeto de interpretação de forma complementar - e não antagonista -, um bom exemplo de coexistência⁵³. Além disso, o próprio MERCOSUL já iniciou um diálogo com a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), a fim de evitar a duplicação de agendas em matéria de Direitos Humanos⁵⁴.

A fim de garantir melhor os Direitos Humanos nos Estados Partes do MERCOSUL, o sistema do MERCOSUL poderia se servir de suas próprias armas para forçar os Estados a respeitá-los. Trata-se, em primeiro lugar, de usar o Protocolo de Assunção que reafirma os “princípios e normas contidos na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos regionais de Direitos Humanos”, assim como na “Carta Democrática Interamericana”⁵⁵, exigindo a participação dos seus Países Partes nesses instrumentos. Em segundo lugar, o sistema do MERCOSUL poderia fazer pressão política sobre os países que não assinassem nem ratificassem instrumentos interamericanos, o que poderia levar até mesmo a sanções, atingindo os interesses econômicos desses países.

Além do mais, essa cooperação poderia também ser institucional. O objetivo de unir as forças dos dois sistemas é que o MERCOSUL assim poderia colaborar com a Comissão e a Corte Interamericanas nas áreas que elas apresentam deficiências, ou seja, o MERCOSUL poderia encorajar seus Estados Partes a implementar melhor as recomendações da Comissão, bem como executar as sentenças da Corte ou, ainda, motivá-los a aceitar a competência contenciosa da Corte e também sua competência para casos interestatais. Igualmente, os órgãos do MERCOSUL poderiam ser parceiros da Comissão para estudos, relatórios, eventos, formações sobre assuntos de interesse comum. Dessa maneira, evitar-se-ia realizar duas vezes um mesmo trabalho.

A proposição de aprofundar um diálogo sobre a execução das sentenças entre os Estados Partes de um grupo de integração foi feita pelo

52 Os professores Dubout e Touzé defendem que os direitos fundamentais podem ter a missão de ser os vetores de comunicação e de fatores de articulação entre os sistemas e as ordens jurídicas. DUBOUT, Edouard e TOUZE, Sébastien. “La fonction des droits fondamentaux dans les rapports entre ordres et systèmes juridiques”. Em: DUBOUT, Edouard e TOUZE, Sébastien (éds). *Les droits fondamentaux : charnières entre ordres et systèmes juridiques*. Paris: Pedone, 2010, p. 16.

53 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. 3a ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 91.

54 XXV sessão da RAADH, Buenos Aires, 18 a 21 de novembro de 2014.

55 Protocolo de Assunção, considerando nº 6.

presidente da Corte Interamericana, Diego García-Sayán, na ocasião do II Encontro de Magistrados da Comunidade Andina das Nações e do MERCOSUL em 2010. O comissário Felipe González da Comissão Interamericana também realizou uma proposição semelhante, na qual os defensores de Direitos Humanos poderiam produzir relatórios sobre a execução das sentenças⁵⁶.

Essa complementariedade entre as organizações também já foi levantada pelo ex-secretário-executivo do IPPDH, Víctor Abramovich, na ocasião de sua visita à Comissão Interamericana em 2011, momento de diálogo sobre as linhas de cooperação para trabalhar de forma comum e em coordenação: “nós consideramos que as linhas de trabalho do IPPDH do MERCOSUL e da Comissão são complementares. A ideia dos Estados Partes do MERCOSUL é de considerar os instrumentos do sistema interamericano como um limiar mínimo em matéria de Direitos Humanos”⁵⁷.

Essa sinergia existente entre os dois sistemas nos parece evidente e, sem dúvida, salutar tanto para um quanto para o outro sistema. Entretanto, a simples constatação de uma possível colaboração em uma via de mão dupla não é suficiente. Será necessário que as regras do jogo sejam melhores definidas no seio de cada sistema, a fim de que a cooperação seja efetiva.

AGRADECIMENTO

A autora agradece a Denise Teixeira Mascolo pela revisão deste artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. “La difficile incorporation et mise en œuvre des normes du Mercosur : aspects généraux et exemple du Brésil”. [Tese de doutorado]. Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, 2012.

BAZAN, Víctor. “Mercosur y derechos humanos”. Em: VON BOGDANDY, Armin (eds). *Direitos humanos, democracia, e integração jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 473-529.

BURGORGUE-LARSEN, Laurence e ÚBEDA DE TORRES, Amaya. *Les grandes décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme*. Bruxelles: Bruylant, 2008

BURGORGUE-LARSEN, Laurence e ÚBEDA DE TORRES, Amaya. *The Inter-American Court of Human Rights: case law and commentary*. New York: Oxford University Press, 2011, p. LIX à 886.

56 GONZALES, Felipe. “El ‘fortalecimiento’ del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Cuestiones claves, perspectivas y desafíos”. Em: *Conferência no Colóquio Iberoamericano* (Heidelberg, 27 de junho de 2013). Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law.

57 Comissão IDH, Comunicado de imprensa nº 109/11.

BURGORGUE-LARSEN, Laurence e ÚBEDA DE TORRES, Amaya. *The Inter-American Court of Human Rights: case law and commentary*. New York: Oxford University Press, 2011.

CORTE DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Sentença de 12 de junho de 2003, *Eugen Schmidberger Internationale Transporte und Planzüge v. Austria*, nº C-112/00, Rec. p. I – 05659.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. OC-21/14, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, emitida em 14 de agosto de 2014.

DELMAS-MARTY, Mireille. *Les forces imaginantes du droit. Le relatif et l'universel*. Paris: Seuil, 2004.

DREYZIN DE KLOR, Adriana e MORALES ANTONIAZZI, Mariela (ed). *Ampliación del Mercosur: el caso Venezuela*. Buenos Aires: Zavalia, 2009.

DUBOUT, Edouard e TOUZE, Sébastien. “La fonction des droits fondamentaux dans les rapports entre ordres et systèmes juridiques”. Em: DUBOUT, Edouard e TOUZE, Sébastien (ed). *Les droits fondamentaux : charnières entre ordres et systèmes juridiques*. Paris: Pedone, 2010.

GONZALES, Felipe. “El ‘fortalecimiento’ del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Cuestiones claves, perspectivas y desafíos”. Em: *Conferência no Coloquio Iberoamericano* (Heidelberg, 27 de junho de 2013). Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law.

INSTITUTO DE POLITICAS PUBLICAS EM DIREITOS HUMANOS DO MERCOSUL. *Informe de actividades del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur*. Buenos Aires: IPPDH, 2013.

MERCOSUL. *Decisão MERCOSUL/CMC/Dec. nº 21/04. Institucionalização do Diálogo Político entre a Comunidade Andina de Nações e o MERCOSUL*.

MERCOSUL. *Decisión MERCOSUR/CMC/Dec. nº 14/09. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur*, adotada em Assunção, 24 de julho de 2009.

MERCOSUL. *Decisión Mercosur/CMC/Dec. Nº 26/03. Programa de Trabajo del Mercosur 2004-2006*, adotado em Montevideo, 15 de dezembro de 2003.

MERCOSUL. *Decisión Mercosur/CMC/Dec. nº 40/04. Criação da Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados*, adotada em Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2004.

MERCOSUL. *Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL*, assinado em Assunção, em 20 de junho de 2005, em vigor desde 30 de abril de 2010.

MERCOSUL. *Protocolo de Montevideo sobre compromisso con la democracia – Ushuaia II*, adotado em Montevideo, 19 de dezembro de 2011.

MERCOSUL. *Protocolo de Olivos*, assinado em Olivos, Provincia de Buenos Aires, República Argentina, 18 de fevereiro de 2002, em vigor desde 1° de janeiro de 2004.

MERCOSUL. *Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL*, assinado em Ushuaia, República Argentina, 24 de julho de 1998, e em vigor desde 17 de janeiro de 2002.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção*, de 26 de março de 1991, em vigor desde 29 de novembro de 1991.

MORALES ANTONIAZZI, Mariela. “La doble estabilidad abierta: interamericanización y mercosurización de las Constituciones Suramericanas”. Em: VON BOGDANDY, Armin (ed). *Estudios avanzados de derechos humanos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

OEA, *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*, assinada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969.

OEA. *Protocolo adicional à la Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais (Protocolo de San Salvador)*, assinado em San Salvador, El Salvador, em 17 de novembro de 1988.

PASQUALUCCI, Jo. “The Inter-American Human Rights System”. *German Yearbook of International Law*, vol 52, 2009, p. 181-229.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. 3a ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RODRÍGUEZ, Graciela. “MERCOSUL em Debate - Estatuto da Cidadania Desafios para sua Implementação”. Em: *Conferência no Colóquio Diálogo Social* (Brasília, 8 de novembro de 2012).

TRIBUNAL ARBITRAL AD HOC DO MERCOSUL. *Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc do MERCOSUL, constituído com competência para decidir a respeito da Controvérsia apresentada pela República Oriental do Uruguai à República Argentina sobre “Omissão do Estado Argentino em Adotar Medidas Apropriadas para Prevenir e/ou Fazer Parar os Impedimentos Impostos à Livre Circulação pelas Barreiras em Território Argentino de Vias de Acesso às Pontes Internacionais Gral. San Martin e Gral. Artigas que unem a República Argentina com a República Oriental do Uruguai*, de 6 de setembro de 2006.

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN. *Procedimento Excepcional de Urgência solicitado pela República do Paraguai em relação à sua participação nos Órgãos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e à incorporação da Venezuela como Membro Pleno*, Laudo N° 01/2012 de 21 de julho de 2012.

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN. *Proibição de importação de pneumáticos remodelados procedentes do Uruguai”. Recurso de Revisão apresentado pela República Oriental do Uruguai contra o Laudo Arbitral do Tribunal Arbitral Ad Hoc*, Laudo N° 01/2005 de 25 de outubro de 2005.