

Monitoramento, persuasão e promoção do diálogo: qual o papel dos organismos supranacionais de direitos humanos na implementação de decisões individuais?*

Monitoring, cajoling and promoting dialogue: what role for supranational human rights bodies in the implementation of individual decisions?

Clara Sandoval**

Philip Leach***

Rachel Murray****

Resumo

Neste artigo analisa-se o papel dos organismos supranacionais de direitos humanos em relação à implementação de suas decisões e recomendações, em casos individuais. Além disso, avaliam-se o papel e o impacto dos mecanismos supranacionais para o desencadeamento de processos de implementação, por meio da observação do trabalho dos Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos três sistemas regionais, e por meio do estudo aprofundado de casos específicos e de entrevistas semiestruturadas com as partes interessadas. Argumenta-se que os organismos supranacionais fazem mais do que somente monitorar a implementação de ordens e recomendações em casos individuais, apesar da escassez de recursos. Eles usam ferramentas diferentes, tanto persuasivas quanto coercitivas. Esse diálogo é central para a realização do trabalho, e, às vezes, é aberto a outros atores, como organizações da sociedade civil, instituições nacionais de direitos humanos e outros. No entanto, os organismos supranacionais poderiam fazer ainda mais para aprimorar o papel que desempenham em relação à implementação pelos Estados de suas decisões e recomendações.

Palavras-chave: diálogo; implementação; audiências de instrução; monitoramento; indenizações.

Abstract

This article analyses the role of supranational human rights bodies in the implementation of their orders and recommendations in individual cases. It elicits the means, roles and impact of supranational mechanisms in triggering implementation processes by looking at the practice of UN treaty bodies and the three regional systems, through the in-depth study of specific

* Artigo convidado. Uma primeira versão em inglês foi publicada no *Journal of Human Rights Practice*, n. 12, 2020, p. 71-100. Doi, 10.1093/jhum/huaa009. Data da publicação, 18 ago. 2020. Tradução para o português de Iasmin Nascimento Gonçalves e Renata Helena Souza Batista de Azevedo Rudolf, revisão de Patrícia Perrone Campos Mello, Grupo de Pesquisa CORTES Constitucionais, Democracia e Direitos Humanos - CCDDH, do Programa de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB.

** Professora da Faculdade de Direito e do Human Rights Centre da Universidade de Essex e Codiretora da Essex Transitional Justice Network, de Essex.
E-mail: csando@essex.ac.uk.

*** Professor de Direito Internacional dos Direitos Humanos na Universidade de Middlesex em Londres e Diretor do European Human Rights Advocacy Centre (EHRAC), também sediado na Universidade de Middlesex.
E-mail: p.leach@mdx.ac.uk.

**** Professora de Direito Internacional dos Direitos Humanos da Universidade de Bristol e diretora do Human Rights Implementation Centre, também da Universidade de Bristol.
E-mail: Rachel.Murray@bristol.ac.uk.

cases and semi-structured interviews with relevant stakeholders. The article argues that supranational bodies are doing more than monitoring implementation of orders and recommendations in individual cases despite the scarcity of resources. They use different tools, both persuasive and coercive. Dialogue is central to their work, a dialogue that at times is opened to other actors such as civil society organizations, national human rights institutions and others. However, supranational bodies could do more to enhance the role they have promoting implementation by states of their orders and recommendations.

Keywords: dialogue; implementation; hearings; monitoring; reparations.

1 Introdução

A efetiva implementação das decisões dos Organismos Internacionais de Direitos Humanos continua sendo um desafio significativo para os mecanismos regionais e os Órgãos de Tratados de Direitos Humanos das Organizações das Nações Unidas¹. Essas instituições destinam-se a monitorar, ou seja, acompanhar a efetiva implementação de suas decisões, por meio de diferentes ferramentas. No entanto, nosso projeto de pesquisa sobre Implementação de Normas de Direitos Humanos (INDH) constatou que o papel desempenhado por vários Organismos Internacionais vai além do monitoramento, uma vez que desempenham um papel relevante para a implementação desses direitos no âmbito nacional. Isso é possível não apenas porque esses órgãos compreendem o impacto que poderiam ter na dinâmica de implementação em nível doméstico, mas também, porque a sua arquitetura institucional pode facilitar esse impacto. Nesse sentido, nossa pesquisa ressalta o argumento de Çali e Koch, de que “o papel institucional dos Organismos Supranacionais de Direitos Humanos e as propriedades dos Estados correspondentes constituem papéis-chaves variáveis, que influenciam nos resultados”².

Analisa-se, neste artigo, o papel desempenhado pelos sistemas regionais e pelos Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da ONU em relação à função de monitorar, persuadir e promover a implementação de suas decisões; bem como compreender a arquitetura que foi desenvolvida para essa finalidade; as diferentes abordagens existentes entre eles; e, até certo ponto, quão eficazes esses desenvolvimentos institucionais têm sido. Embora o papel dos tribunais internacionais nas relações internacionais tenha sido examinado minuciosamente³ e Huneeus tenha identificado a mobilização de atores promotores do cumprimento de decisões (*compliance constituencies*), como um meio dos tribunais poderem exercer um *soft power*⁴, nós fazemos uma contribuição adicional para a literatura, ao elucidarmos aos leitores o significado, papel e impacto dos mecanismos supranacionais, na ativação e facilitação dos processos de implementação de direitos humanos. Além disso, este é o primeiro artigo a fornecer uma análise detalhada do papel desempenhado pelos três sistemas regionais para promoção da implementação de suas decisões, acrescentando esses dados sobre instituições especializadas às pesquisas produzidas na atualidade, particularmente pelo Sistema Europeu. Além da importância dos Órgãos de Tratados em Direitos Humanos da ONU, o seu trabalho de facilitar

¹ OSJI. Open Society Justice Initiative. *From Rights to Remedies, Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions*. New York, Open Society Foundations, 2013, p. 15; FOX PRINCIPI, K. *Implementation of Decisions under Treaty Body Complaints Procedures, Do States Comply? How Do They Do It?* Sabbatical Report, Treaty Bodies Branch, UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2017, p.9.

² ÇALI, B.; KOCH, Anne. *Lessons Learnt from the Implementation of Civil and Political Rights Judgments*. 2011. Disponível em, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=41858663. Acesso em, 24 mar. 2020, p. 05.; e HILLEBRECHT, C. *Compliance, Actors, Context and Causal Processes*. In, SANDHOLTZ W.; WHYTOCK, C. A. (eds), *Research Handbook on the Politics of International Law*. p. 27–54, 2017, p. 34.

³ HELFER, L.; SLAUGHTER, A. *Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication*. *Yale Law Journal* 107, p. 273–392, 1997; POSNER, E.; YOO, J. *A Theory of International Adjudication*. *California Law Review* 93(1), p. 1–74, 2005; e ALTER, K. *Tipping the Balance, International Courts and the Construction of International and Domestic Politics*. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 13, p. 1–22, 2011.

⁴ HUNEEUS, A. V. *Compliance with Judgments and Decisions*. In, Romano, C.P.; ALTER, K. J.; SHANY, Y (eds), *Oxford Handbook of International Adjudication*. Oxford University Press, p. 438–59, 2014, p. 452.

a implementação de direitos humanos é incomparável ao que é exercido pelos organismos regionais. E, mesmo tendo ferramentas para monitorar (com potencial inexplorado para facilitar a implementação de decisões), eles, ainda, estão buscando alcançar esse resultado. Isso explica porque damos maior atenção aos outros organismos supranacionais. Este artigo pode ser lido em conjunto com o artigo de Donald, Long e Speck, sobre a identificação e avaliação da implementação, que considera as formas pelas quais tais órgãos acompanham e medem a implementação dos direitos humanos.

Como mostra o artigo dessa edição especial de Donald e Speck⁵, sobre a dinâmica da implementação dos direitos humanos em nível doméstico, os artigos dessa edição são resultado de um projeto de três anos e meio, financiado pelo Conselho Econômico e Social de Pesquisa (*Economic and Social Research Council – ESRC*), e têm como objetivo esclarecer a dinâmica de implementação de decisões individuais de organismos supranacionais de direitos humanos — dinâmicas que não foram captadas por pesquisas anteriores.

Nosso Projeto realizou pesquisas qualitativas sobre essas dinâmicas e considerou, em particular, o papel que os organismos supranacionais desempenham, não apenas no monitoramento, mas também a respeito da tomada de outras medidas para estimular a implementação de decisões, observando o comportamento e as interações dos atores relevantes e em suas atitudes, bem como o desenho institucional e a capacidade dos órgãos de responder aos desafios de implementação de decisões e dos incentivos presentes nessas dinâmicas.

O Projeto utilizou uma metodologia de rastreamento de processos, de modo que foi selecionado um pequeno número de casos em cada sistema (nos Órgãos regionais e nos Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da ONU) com base em critérios pré-estabelecidos, incluindo: a natureza das violações dos direitos humanos como risco eminente; as identidades das vítimas, bem como dos autores potencialmente identificados; os tipos de reparação aplicadas; a natureza do sistema e estrutura governamentais; a extensão do engajamento do Estado com os organismos supranacionais; e a data das decisões (a fim de incluir casos mais antigos e mais recentes). Foram considerados os casos em nove países (três por região), Bélgica, República Tcheca e Geórgia, na Europa; Colômbia, Guatemala e Canadá, nas Américas; e Burkina Faso, Camarões e Zâmbia, na África. Eles foram escolhidos, após serem considerados como os Estados de cada região a pontuarem de acordo com critérios pré-estabelecidos. Não foram incluídos Estados da Ásia, pois não há um sistema regional de direitos humanos nessa região. Não foram incluídos os *outliers*, ou seja, Estados que não cumprem e/ou não se envolvem, conscientemente, com mecanismos supranacionais de direitos humanos para implementar suas recomendações ou ordens, e que simplesmente desconsideram as opiniões de tais órgãos.

Montamos um cronograma para cada um dos casos selecionados em cada um dos países, acompanhando *desenvolvimentos relacionados à própria decisão judicial*, como quando foi emitida, quem foram as vítimas, quem foram os litigantes e o que foi solicitado por meio de indenizações; *desenvolvimentos relacionados à implementação de direitos humanos*, como o que tinha acontecido com cada forma de reparação desde que a decisão foi emitida, porque era possível, que papel o organismo internacional desempenhava e quem eram os membros do órgão; e os *desenvolvimentos externos* que poderiam ter impacto na implementação, como mudanças no governo, a mídia e a influência de outros organismos supranacionais. Identificamos atores relevantes (*stakeholders*), nos estados em questão e em organismos supranacionais, organizações da sociedade civil e instituições nacionais de direitos humanos, bem como as vítimas de violações de direitos humanos e membros da academia.

Foram realizadas mais de 300 entrevistas semiestruturadas sobre essas questões⁶, e implementados, pelo menos, dois grupos focais por país. Também realizamos pesquisas internas aprofundadas antes de continuar

⁵ DONALD, Alice; SPECK, Anne-Katrin. The European Court of Human Rights' Remedial Practice and its Impact on the Execution of Judgments. *Human Rights Law Review*, n. 19, v. 1, p. 83–117, 2019.

⁶ As entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com uma variedade de atores, incluindo atuais e ex-funcionários do Estado, membros de instituições de direitos humanos, organizações da sociedade civil, vítimas, funcionários atuais e ex-funcionários de órgãos supranacionais de direitos humanos e outros especialistas na área. A maioria de forma anônima, a menos que o entrevistado tenha concordado em que sua identidade fosse conhecida. Entrevistas foram codificadas pela equipe do Projeto, usando a localização e a data. Omitiu-se a localização do entrevistado nos casos em que havia o risco de identificá-lo por esse fator.

com os trabalhos de campo em cada país e entrevistas nos organismos supranacionais. Este artigo baseia-se nos dados qualitativos coletados durante o Projeto, que não se limitam às entrevistas realizadas⁷. Quando este artigo menciona *sistemas*, referimo-nos não apenas aos tribunais e/ou aos Órgãos de Tratados em Direitos Humanos que adotaram as decisões, mas também aos órgãos políticos sob quais funcionam e aos quais se reportam.

O artigo é dividido em quatro seções. Na segunda seção, discutem-se os atributos e desvantagens dos órgãos judiciais; órgãos parajudiciais e políticos especializados em monitoramento; e a variedade de ferramentas que foram adotadas até o momento. Na terceira seção, faz-se uma reflexão sobre as várias formas de diálogo potenciais que podem ser fomentadas pelos órgãos de monitoramento. Na quarta seção, consideram-se quais outras medidas esses órgãos podem adotar em situações especialmente críticas. Por fim, na quinta seção do artigo, discutem-se o que mais poderia ser feito por tais órgãos para promover alianças nos níveis internacional e nacional que possam favorecer a implementação de decisões. O artigo argumenta que os organismos supranacionais estão fazendo mais do que monitorar o cumprimento de ordens e de recomendações — apesar da escassez de recursos —, mas também observa uma certa inutilização de normas, bem como da capacidade de trazer outros atores a bordo, por parte desses organismos supranacionais, de maneira a conferir uma melhor efetividade às medidas de reparação. O artigo conclui sugerindo maneiras pelas quais o papel de tais organismos supranacionais poderia ser fortalecido no futuro.

2 Como fomentar a implementação de decisões: os kits de ferramentas dos organismos supranacionais

A literatura prévia tende a defender uma *abordagem de execução*, argumentando que procedimentos claros, consequências e sanções aumentam o *compliance* em direitos humanos⁸ ou, alegam que mecanismos de revisão por pares, que provocam cooperação e persuasão, são mais propensos a se mostrar eficazes⁹. Ponderamos, no entanto, que há muitos fatores que impactam as abordagens adotadas e desenvolvidas pelos sistemas internacionais de direitos humanos e que uma variedade de ferramentas, tanto persuasivas quanto coercitivas, podem ser propícias à implementação de direitos humanos em contextos diferentes. Esta seção explora e analisa os conjuntos de ferramentas empregados pelos Órgãos de Tratados em Direitos Humanos da ONU e pelos três sistemas regionais, bem como o impacto que tais ferramentas têm para a implementação de decisões e recomendações em direitos humanos.

2.1 Papel dos organismos supranacionais

A implementação das decisões tomadas pelos Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da ONU e pelas comissões e cortes africanas e interamericanas é monitorada na prática por esses órgãos, em maior ou menor grau, por meio de processos que não foram estabelecidos em seus tratados, mas que foram desenvolvidos organicamente ao longo do tempo. A Convenção Americana de Direitos Humanos não contém regras explícitas sobre como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) ou a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) devem monitorar a implementação de decisões, mas essa lacuna legal deu a oportunidade a esses órgãos de estabelecerem vários procedimentos para melhorar a implementação,

⁷ Para uma análise mais detalhada da metodologia deste artigo, v. Donald e Speck, no item em que explicam a dinâmica da implementação dos direitos humanos em âmbito doméstico. DONALD, Alice; SPECK, Anne-Katrin. The European Court of Human Rights' Remedial Practice and its Impact on the Execution of Judgments. *Human Rights Law Review*, n. 19, v. 1, p. 83–117, 2019.

⁸ DOWNS, G. Enforcement and the Evolution of Cooperation. *Michigan Journal of International Law*, n. 19, v. 2, p. 319–44, 1998, p. 320.

⁹ RAUSTIALA, K.; SLAUGHTER, A. International Law, International Relations and Compliance. In, CARLNAES, W.; Risse, T.; SIMMONS, B. (eds). *The Handbook of International Relations*. Sage, p. 538–57, 2002.

utilizando suas regras de procedimento¹⁰. Para Vannuccini¹¹, isso representa a adoção de *ações concretas* (*affirmative steps*) voltadas a produzir uma estrutura de monitoramento do cumprimento de decisões, com base em um conjunto de procedimentos. Dentro do Sistema Africano encontra-se a Comissão Africana de Direitos Humanos e Dos Povos (CADHP) que assumiu o papel principal do monitoramento da implementação — como regra, já que, até o presente, a União Africana (UA) pouco contribuiu na prática. Esse papel inclui a coleta de informações e a oferta de diálogo e, até mesmo, a indicação e o constrangimento de Estados recalcitrantes, ainda que de forma inconsistente. A natureza de dupla instância das cortes e comissões africana e interamericana significa que tanto a Comissão Africana quanto a Comissão Interamericana podem decidir encaminhar os casos às respectivas cortes — e que tais encaminhamentos podem ser baseados na medida em que a decisão foi implementada ou não (ver seção 4.1 abaixo). A Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos poderá determinar indenizações, coleta de informações das partes acerca da implementação das medidas e poderá publicar algumas dessas informações (embora não esteja muito claro o alcance dessas prerrogativas). No entanto, é improvável que esse órgão assuma o papel de realmente avaliar a extensão da implementação de decisões.

Entre os Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da ONU, o Comitê de Direitos Humanos da ONU, o Comitê Contra a Tortura, o Comitê de Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres e a Comissão de Eliminação da Discriminação Racial estabeleceram *pontos focais* para a implementação de decisões, como relatores especiais sobre acompanhamento ou grupos de trabalho, que coletam informações sobre a implementação e avaliam o grau de conformidade dos Estados¹². Isso foi desenvolvido por órgãos específicos de Tratados de Direitos Humanos, não pela equipe de petições da Secretaria, sugerindo que funcione como uma espécie de *sistema* de implementação de decisões de direitos humanos.

Em contrapartida, na Europa é o Comitê de Ministros (CM), um órgão político, que monitora a execução de sentenças da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), conforme determina a Convenção Europeia de Direitos Humanos (nos termos do artigo 46, 2º). Isso marca uma diferença fundamental entre esses tratados, uma vez que, na Europa, a supervisão da execução de sentenças é realizada por diplomatas (os Ministros de Estado que representam os Estados no Comitê de Ministros), e não por juízes independentes ou tomadores de decisão — um mecanismo que tem sido caracterizado como “*raposas que guardam as raposas*”¹³. O Comitê de Ministros é apoiado em seu papel de supervisão por funcionários do Departamento de Execução de Sentenças da Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDES) que realizam grande parte do *trabalho pesado* em termos de contato com representantes do governo e outros órgãos estatais e, até certo ponto, com representantes dos candidatos e da sociedade civil. O Departamento de Execução de Sentenças exerce um controle considerável, tanto sobre o processo de supervisão — incluindo classificação e priorização dos casos — quanto em termos de avaliação da adequação da resposta de um Estado. Desde 2011, a priorização no processo de supervisão tem sido tratada por meio de um sistema de mão-dupla de acordo com o qual os casos são alocados tanto para um procedimento *padrão* ou um procedimento *aprimorado* para casos que requerem medidas individuais urgentes ou que dizem respeito a problemas estruturais importantes, notadamente julgamentos piloto — em ambos os casos, entretanto, os Estados são obrigados a fornecer um *plano de ação* ou *relatório de ação* sobre o caso dentro de seis meses, após o julgamento final. Para casos de *procedimento aprimorado*, o Departamento de Execução de Sentenças pode envolver as autoridades estatais de forma mais direta, prestando assistência em relação à elaboração ou implementação de planos de ação, ou prestando assistência especializada no que diz respeito ao tipo de medidas a serem tomadas, ou estabelecen-

¹⁰ Ver artigo 48 das Normas Procedimentais da Comissão Interamericana e artigo 69 das Normas Procedimentais da Corte Interamericana.

¹¹ VANNUCCINI, S. Member States’ Compliance with the Inter-American Court of Human Rights’ Judgments and Orders Requiring Non-Pecuniary Reparations. *Inter-American and European Human Rights Journal*, v. 7, n. 1–2, p. 225–244, 2014. p. 234.

¹² DONALD, Alice; SPECK, Anne-Katrin. The European Court of Human Rights’ Remedial Practice and its Impact on the Execution of Judgments. *Human Rights Law Review*, n. 19, v. 1, p. 83–117, 2019.

¹³ ÇALI, B.; KOCH, Anne. Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe. *Human Rights Law Review* n. 14, v. 2, p. 301–325, 2014. p. 314.

do programas de cooperação bilateral ou multilateral — como seminários ou mesas redondas. Para Çali e Koch, isso representa “uma forma híbrida de monitoramento dos direitos humanos em que os governos e um órgão tecnocrático compartilham conjuntamente competências sob a sombra de uma Corte”¹⁴. Outros estudiosos reconheceram as limitações criadas pela *natureza política* do Comitê de Ministros, que é considerada *mal adaptada* para lidar com questões contraditórias¹⁵.

Enquanto na Europa, o Comitê de Ministros é o principal responsável em relação à implementação de decisões, a Corte Europeia de Direitos Humanos também considerou questões de implementação nos casos de processos e até em relação à elaboração de suas sentenças¹⁶. A posição usual da Corte Europeia tem sido evitar assumir qualquer papel no que diz respeito à implementação de suas decisões (ECtHR, *Bochan v. Ucrânia*, parágrafo 33)¹⁷, consciente do princípio da subsidiariedade, mas também do risco de ser criticada por ultrapassar os limites definidos pelo tratado no que diz respeito à distribuição de poderes e passar por cima do Comitê de Ministros. No entanto, sua posição mais recente tende a uma indiscutível aproximação às atribuições desempenhadas pelo Comitê de Ministros, uma vez que a definição das medidas a serem executadas pelas autoridades estatais em resposta a violações sistêmicas, por meio de julgamentos de casos piloto¹⁸ e artigo 46º (ver Seção 4.1 abaixo), visam facilitar a implementação de julgamentos¹⁹. Esses desenvolvimentos sugerem que a Corte Europeia tem se movimentado no sentido do processo de revisão judicial, como uma forma mais forte de revisão, quando necessário²⁰. Também indicam a necessidade, ainda que excepcionalmente, de grau de judicialização do processo de implementação. Keller e Marti²¹ defendem uma combinação de diálogo político e responsabilidade jurídica — com o Comitê de Ministros inicialmente mantendo o poder de supervisionar a implementação, mas se isso se provar malsucedido após um período determinado, a Corte teria, então, o poder de rever o cumprimento.

2.2 Ferramentas

Os organismos supranacionais empregam uma série de ferramentas, incluindo correspondência escrita, reuniões e audiências, bem como o uso de outros mecanismos disponíveis como parte de seu mandato geral. Isso pode facilitar e possibilitar o diálogo entre o órgão supranacional e uma ou mais das partes; entre as próprias partes; e uns com outros, no âmbito nacional. Também permite obter informações sobre as medidas tomadas e identificar obstáculos e desafios.

A base de todo o processo de monitoramento nos órgãos supranacionais é escrita, permitindo que estados e candidatos apresentem submissões ou informações sobre implementação, ensejando em algumas instâncias uma avaliação pelo órgão fiscalizador realizada por escrito — com aprofundamento e detalhamento variados²². Além disso, as oportunidades de um processo de avaliação eficaz e um diálogo genuíno

¹⁴ ÇALI, B.; KOCH, Anne. Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe. *Human Rights Law Review* n. 14, v. 2, p. 301–325, 2014. p. 314.

¹⁵ PALMER, S. The Committee of Ministers. In: SCHMAHL, S.; BREUER, M. (eds). *The Council of Europe: Its Law and Policies*. Oxford University Press, p. 137–65, 2017. p. 150.

¹⁶ KELLER, H.; MARTI, C. Reconceptualizing Implementation, The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights’ Judgments. *European Journal of International Law*, v. 26, n. 4, p. 829–850, 2015.

¹⁷ Os detalhes dos casos mencionados neste artigo estão listados ao final, após a lista de referências.

¹⁸ Em um julgamento principal, o Tribunal Europeu identificou o problema estrutural subjacente aos casos repetitivos e prescreveu medidas para resolvê-lo, geralmente com a delimitação de um prazo.

¹⁹ Entrevista BE15, Bruxelas, 1 dez. 2016. Cf.: DONALD, Alice; SPECK, Anne-Katrin. The European Court of Human Rights’ Remedial Practice and its Impact on the Execution of Judgments. *Human Rights Law Review*, n. 19, v. 1, p. 83–117, 2019.

²⁰ GARDBAUM, S. The New Commonwealth Model of Constitutionalism. *American Journal of Comparative Law*, ed. 49, p. 707–60, 2001; TUSHNET, M. New Forms of Judicial Review and the Persistence of Rights- and Democracy-Based Worries. *Wake Forest Law Review* 38, p. 813–38, 2003; e ÇALI, B. Coping with Crisis, Whither the Variable Geometry in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *Wisconsin International Law Journal* 35(2), p. 237–76, 2018.

²¹ KELLER, H.; MARTI, C. Reconceptualizing Implementation, The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights’ Judgments. *European Journal of International Law* n. 26, v. 4, p. 829–50, 2015.

²² GAMBOA, J. C. Fortalecimiento del Rol de la IACOMMHR en el Proceso de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias y

— envolvendo o órgão fiscalizador, o Estado, bem como a vítima — variam, significativamente, devido às diferentes abordagens. O processo de supervisão do Comitê de Ministros é conduzido por meio de reuniões trimestrais fechadas compostas apenas por representantes estatais — nem juízes da Corte, nem as vítimas estão presentes. O diálogo entre as partes, perante os Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da ONU e a Comissão Africana de Direitos Humanos e Dos Povos e a Corte Africana, é conduzido, principalmente, por correspondência escrita, embora a Comissão Africana tenha se envolvido na realização de audiências — conforme discutido posteriormente. Entre todos os órgãos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos é aquela que tem se mostrado o mais inovador e persistente no enfrentamento dos problemas de implementação. Além de ordenar várias formas de reparação, indica, em seus julgamentos, os meios de cumprimento das diversas medidas ordenadas, incluindo prazos²³. Além disso, a Corte Interamericana emprega uma série de outras ferramentas para facilitar a implementação, incluindo a determinação de ordens expressas; a realização de audiências públicas e privadas; a expedição de medidas provisórias; a realização de visitas ao país em análise; reuniões informais com as delegações estaduais; e a solicitação de informações adicionais de fontes específicas. Há, também, casos conjuntos, nos quais formas de reparação similares têm sido ordenadas contra o mesmo Estado, bem como audiências conjuntas e emissão de resoluções conjuntas de monitoramento, em especial, no que diz respeito a questões estruturais, de modo agilizar o processo de monitoramento (artigo 30(5º), do Regimento da Corte IDH)²⁴. No entanto, diante dos desafios contínuos na garantia da efetiva implementação, foi criada, em 2015, uma Unidade dedicada de Monitoramento aos Cumprimento dos Julgamentos (Unidade de Cumprimento) no âmbito da Secretaria da Corte Interamericana²⁵.

Os Órgãos de Tratado da ONU, a Comissão Africana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos possuem um rol de funções que vão além da jurisdição sobre petições individuais e que podem ser empregadas em apoio à implementação dos casos. Os Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da ONU podem buscar informações de outras fontes além das partes (por exemplo, ver o Artigo 101(2), Regimento do Comitê de Direitos Humanos), em particular no que diz respeito às garantias de não repetição que abordam causas estruturais de violações de direitos humanos, inclusive por meio de relatórios incluídos no processo periódico de notificação estatal, através de submissões separadas ao Secretariado, e também utilizando o diálogo entre os Órgãos de Tratados de Direitos Humanos e a sociedade civil (entrevistas realizadas em Genebra, 18 de novembro de 2016). Um membro dos Órgãos de Tratados de Direitos Humanos sugeriu que, embora nem sempre haja sincronia entre as funções de relatórios estatais e o procedimento de petições individuais, as sinergias entre os dois cresceram ao longo dos anos (reunião com o Comitê de Direitos Humanos, Genebra, 22 de outubro de 2018). A Comissão Interamericana tem funções semelhantes e as tem usado com a finalidade de monitorar a implementação de suas decisões em casos individuais. No entanto, a adoção de seu novo plano estratégico para 2017-2021²⁶ criou uma oportunidade única de melhor coordenação entre as diversas funções da Comissão para monitorar a implementação de decisões. Criou-se uma nova Seção de Monitoramento de Recomendações para acompanhar a implementação de todas as recomendações feitas pela Comissão, não apenas aquelas feitas no curso do processo de petições individuais, mas também em relatórios corridos, visitas *in loco*, relatórios temáticos, e assim por diante²⁷. Da mesma forma, a Comissão Africana aproveita seu mandato mais amplo para monitorar a implementação. Por exemplo, durante o processo de emissão de relatórios e, durante as visitas nos locais, a Comissão levanta

Planteamiento de Reparaciones ante la Corte IDH. *Anuario de Derechos Humanos* 10, p 105–16, 2014; e DONALD, Alice; SPECK, Anne-Katrin. The European Court of Human Rights' Remedial Practice and its Impact on the Execution of Judgments. *Human Rights Law Review*, n. 19, v. 1, p. 83–117, 2019.

²³ Ver Murray e Sandoval na publicação original deste artigo. Cf.: MURRAY; e SANDOVAL. In: *Journal of Human Rights Practice*, 12, 2020, 71-100. Doi, 10.1093/jhum/huaa009. Data da publicação, 18 ago. 2020.

²⁴ OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Annual Report*, 2014, p. 35.

²⁵ OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Annual Report*, 2015, p. 55.

²⁶ OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Condemns Execution of Edgar Tamayo Arias in the United States*. Strategic Plan 2017/2021, p. 62.

²⁷ Entrevista IASHR034, Washington DC, 1 dez. 2017. Cf.: OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Condemns Execution of Edgar Tamayo Arias in the United States*. Strategic Plan 2017/2021.

questões com os Estados sobre decisões individuais, e tem adotado resoluções destacando a falta de implementação, ainda que forma *ad hoc*.

Embora exista, portanto, um potencial considerável para que os mecanismos supranacionais empreguem seus mandatos mais amplos para promover a implementação de decisões individuais, nossa pesquisa revelou que estes não são empregados em sua plenitude. O monitoramento da implementação, às vezes, é visto como uma tarefa distinta que deve ser realizada, embora muitas vezes sem recursos adicionais disponíveis, nem mesmo a promessa de tal²⁸. Por exemplo, nos disseram que havia “uma desconexão muito forte” entre o monitoramento temático da Comissão Interamericana e a avaliação de casos individuais²⁹; e outro entrevistado da Comissão Interamericana reconheceu que “não entendo que realmente trabalhamos juntos”³⁰. No entanto, os entrevistados sugeriram que a nova Seção de Monitoramento de Recomendações poderia ajudar a melhorar a coordenação entre os dois mandatos tanto na Comissão Interamericana quanto na Corte Interamericana³¹. Por exemplo, o trabalho da Comissão Interamericana, em relação às garantias de não repetição (abordando problemas estruturais), poderia ser aprimorado se houvesse uma melhor coordenação entre seus papéis de proteção e monitoramento, uma vez que casos individuais poderiam se beneficiar da experiência adquirida ao longo dos anos pela Comissão, por meio de seu trabalho de monitoramento não apenas em países específicos, mas também na região mais ampla.

Cada um dos organismos supranacionais desenvolveu, até certo ponto, sua abordagem para problemas sistêmicos, principalmente por agrupar problemas estruturais encontrados dentro dos Estados e, em certa medida, entre os estados. A Corte Interamericana de Direitos Humanos foi pioneira na prática de realizar audiências conjuntas em relação a formas semelhantes de reparação ordenadas contra um determinado Estado em diferentes casos (discutidos a seguir), e na Europa o Comitê de Ministros tem agrupado nos últimos anos casos semelhantes, uma abordagem que tem sido muito bem recebida por ajudar a chamar a atenção para a natureza sistêmica dos problemas³². Desde 2018, o Comitê de Ministros começou a realizar debates temáticos, sobre as condições prisionais (2018) e sobre o dever de investigar o direito à vida e aos casos de tortura (2019), mas tais debates de desenvolvem no âmbito das audiências fechadas do Comitê de Ministros, com pouca informação sendo divulgada, dificultando a percepção do impacto que tiveram, se existiu.

Há três deficiências que detectamos em toda a gama de organismos supranacionais. Em primeiro lugar, nem todas as ferramentas já disponíveis são usadas, extraíndo-se seu o melhor de seu potencial. Por exemplo, certas ferramentas de monitoramento (como fazer perguntas durante a emissão de relatórios) são, na prática, inconsistentes ou raramente utilizadas. Essa deficiência é evidente não apenas no que diz respeito ao uso de suas próprias ferramentas pelos órgãos de monitoramento, mas também no que se refere ao seu engajamento com outros atores nos níveis regional e internacional (ver Seção 5). Em segundo lugar, há um persistente descumprimento por parte dos Estados quanto a diversos procedimentos. Por exemplo, os Órgãos de Tratados de Direitos Humanos muitas vezes solicitam ao país interessado que informe sobre a implementação, por escrito, dentro de um determinado prazo, geralmente dentro de seis meses a partir da notificação das recomendações pelo órgão. No entanto, os Estados nem sempre cumprem tais prazos³³. Em terceiro lugar, recursos suficientes (humanos e financeiros) não estão sendo disponibilizados aos organismos supranacionais para monitorar e promover a implementação de suas decisões. Isso é discutido, ainda, no trabalho de Donald, Long e Speck³⁴.

²⁸ Para isso, cf. Donald, Long e Speck, na publicação original deste artigo na Seção 2.1. Cf.: DONALD; LONG; e SPECK. *Journal of Human Rights Practice*, 12, 2020, 71-100. Doi, 10.1093/jhum/huaa009. Data da publicação, 18 ago. 2020.

²⁹ Entrevista IASHR033, Washington DC, 30 nov. 2017

³⁰ Entrevista IASHR030, Washington DC, 2 dez. 2017.

³¹ Entrevistas IASHR033, IASHR031, Washington DC, 27 de novembro de 2017; grupo focal na Comissão Interamericana, 2 dez. 2017.

³² Entrevistas GE01, GE02, Londres, 17 jan. 2017.

³³ Entrevista D.14, 23 de novembro de 2017.

³⁴ Para isso, cf. Donald, Long e Speck, na publicação original deste artigo na Seção 2.1. Cf.: DONALD; LONG; e SPECK. *Journal of Human Rights Practice*, 12, 2020, 71-100. Doi, 10.1093/jhum/huaa009. Data da publicação, 18 ago. 2020.

3 Organismos supranacionais como facilitadores do diálogo

Os organismos supranacionais adotam diferentes abordagens de diálogo, a depender de quem está envolvido e de acordo com determinado propósito. Alguns órgãos, como a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, ainda não definiram totalmente o seu próprio papel. Nesse sentido, referimo-nos ao *diálogo* neste artigo para descrever o processo de avaliação da implementação de decisões realizado pelos mecanismos supranacionais de direitos humanos, que inclui a utilização de ferramentas para incentivar as partes a explorar formas de avançar em tal implementação, seja entre si ou com a ajuda direta do órgão de monitoramento.

O diálogo construtivo tem sido o centro do trabalho dos Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da ONU, levando em consideração o fato de que eles não são tribunais. Eles aproveitam a presença das delegações estatais em Genebra para ter reuniões formais ou informais e para levantar questões relacionadas à implementação de comunicações individuais³⁵. Como observado acima, o sistema de relatórios estatais é mais um caminho para os Órgãos de Tratados de Direitos Humanos promoverem uma conversa por meio do *diálogo construtivo*. A Comissão de Eliminação da Discriminação contra a Mulher, a Comissão dos Direitos da Criança, a Comissão dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Comissão dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais têm, cada uma, o poder expresso de solicitar que o Estado inclua em seus relatórios periódicos informações sobre as ações adotadas em resposta às decisões individuais³⁶. As oportunidades para que as autoridades estatais tomem conhecimento dos desafios e identifiquem ações que foram adotadas, bem como as questões e recomendações que órgãos de tratado podem fazer, ajudam a promover um diálogo sobre a implementação de direitos humanos naqueles Estados.

No sistema africano, a Comissão Africana ofereceu os seus “bons préstimos” (“good offices”) às partes, para facilitar a implementação e, mais amplamente, forjar o diálogo e a estratégia com o Governo e a sociedade civil, como no caso *Endorois*, relacionado às violações contra os povos indígenas no Quênia³⁷, por meio de uma audiência para a qual as partes foram convidadas, atuando a Comissão como um intermediário entre elas, em questões práticas e soluções para o caso em discussão³⁸. Também é possível obter informações daqueles que não são partes do caso (como é permitido pela Regra 112(6) do Regimento). Além de termos ouvido dizer que, em determinado caso, a visita pessoal de um membro da Comissão Africana a um Estado para incentivar a implementação de uma decisão foi seguida por alguma atividade do governo para implementar as recomendações³⁹. Mas estas são as exceções e não a regra.

Interlocutores confirmaram que, no sistema europeu, um processo de diálogo e meios diplomáticos são fundamentais, inclusive reconhecendo as medidas positivas adotadas pelas autoridades governamentais. As interações entre os funcionários do Estado e o Departamento de Execução de Sentenças estão no centro do diálogo. Representantes do governo reconhecem que o estímulo ou questionamento do Departamento para a Execução de Sentenças exerce uma espécie de pressão⁴⁰. Um funcionário do Ministério das Relações Exteriores da Bélgica comentou que essa pressão pode ser usada por funcionários *internamente* com outros ministérios ou departamentos para levar as coisas adiante, como aconteceu quando o Departamento de

³⁵ Entrevista à equipe de queixas da ONU, Genebra, 18 nov. 2016.

³⁶ Cf. o artigo 7º, 5º do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, artigo 11º do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, artigo 11º do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, artigo 11º do Protocolo Facultativo à Convenção sobre Protocolo Opcional para a Convenção sobre os Direitos da Criança.

³⁷ COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. *Final Communiqué of the Workshop on the Status of Implementation of the Endorois Decision of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, 23 set. 2013.

³⁸ Entrevista B.4, jul. 2017. Cf.: MURRAY, R.; LONG, D.; AYENI, V.; SOME, A. *Monitoring Implementation of the Decisions and Judgments of the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights*. *African Human Rights Yearbook* 1, p. 150–66, 2017, p. 153.

³⁹ Entrevista D.1, 20 abr. 2017.

⁴⁰ Entrevistas BE03, BE04, BE05, Bruxelas, 8 nov. 2016.

Execução de Sentenças levantou a implementação da *RTBF vs. Bélgica*, um caso relativo a uma liminar judicial imposta a uma emissora, cuja implementação havia sido paralisada⁴¹. O funcionário do Ministério também enfatizou que, quando os Estados atuam em conjunto para destacar um problema, tal ação coletiva será cada vez mais persuasiva. Além disso, os funcionários reconhecem que a reputação do Estado importa e eles se preocupam com a *mancha em sua imagem*⁴². Os funcionários do governo também dizem que apreciam a oportunidade de ter discussões informais com o Departamento de Execução de Sentenças, especialmente quando há um grau de incerteza sobre a exigência na aplicabilidade de um julgamento, para que possam trabalhar juntos e encontrar uma solução conjunta⁴³. Isso os ajuda a entender melhor as expectativas do Departamento de Execução de Sentenças.

A perseverança na manutenção do diálogo, mantendo-se o foco sobre uma questão ao longo de um período de anos, também foi notada como importante na Europa. O funcionário sênior do Conselho da Europa, Christos Giakoumopoulos, sugere que isso é eficaz até mesmo para questões de difícil implementação, pois mantém o diálogo em andamento até um momento em que é possível um avanço maior⁴⁴. No contexto de uma discussão sobre a implementação do caso de *L. vs. Lituânia* (2007) e a indisponibilidade da cirurgia de redesignação de gênero, um representante da organização da sociedade civil ILGA-Europa também ressaltou os benefícios em perseverar e manter em destaque o problema, pois mantém a questão em pauta⁴⁵.

Outros interlocutores enfatizaram a necessidade do uso de ações de diplomacia de modo a persuadir um Estado a fazer mudanças. Michael O'Boyle, o ex-secretário adjunto da Corte Europeia, sugeriu que

A implementação bem-sucedida requer que você convença um governo soberano a introduzir alguma reforma. Ao criar um órgão que simplesmente dá instruções ao governo, é menos provável que você obtenha um resultado positivo. Criar um órgão mais inteligente, que busca colocar a ênfase nas técnicas da diplomacia e persuasão, é a única maneira de ter alguma chance de convencer um governo que não quer impor um julgamento⁴⁶.

Esses achados ressaltam a conclusão alcançada por Çali e Koch de que a extensão da “deliberação, cooperação e intercâmbio contínuo” é a força-chave do sistema europeu⁴⁷.

Nas Américas, facilitar o diálogo também é intrínseco aos processos de implementação. Um representante da Agência Nacional de Defesa Jurídica do Estado Colombiano (*Agência Nacional de Defesa Jurídica del Estado*) sugeriu que a Comissão e a Corte Interamericanas devem “servir como espaço para ouvir as partes, mas sempre tentando fazer com que as partes cheguem a acordos entre elas”⁴⁸. Um advogado sênior da Corte Interamericana confirmou que as audiências judiciais que permitem o diálogo têm sido essenciais para uma melhor implementação de direitos humanos, citando o exemplo do caso *Avas Tingni* (2009), em relação à demarcação e titulação de terras indígenas na Nicarágua, onde um plano de trabalho foi acordado na audiência e dentro de seis meses todo o julgamento foi cumprido com “apenas a oitiva das partes... gerando um diálogo mais criativo”⁴⁹. Essa visão também foi confirmada por um membro da Unidade de Cumprimento da Corte Interamericana, que sugeriu que o diálogo entre Estados e candidatos (ou seus representantes), no âmbito do sistema interamericano, foi fundamental neste sentido⁵⁰.

⁴¹ Entrevista BE22, Bruxelas, 1 fev. 2017; entrevista SXB02, Estrasburgo, 25 nov. 2016.

⁴² Entrevista GE31, Tbilisi, 27 abr. 2017.

⁴³ Entrevistas CZ16, CZ17, CZ18, CZ19, CZ20, Praga, 22 jun. 2017; entrevista GE06, Tbilisi, 24 abr. 2017.

⁴⁴ Ver conversa com o Conselho de Membros da Europa, na edição da publicação original deste artigo. Cf.: *Journal of Human Rights Practice*, 12, 2020, 71-100. Doi, 10.1093/jhum/huaa009. Data da publicação, 18 ago. 2020.

⁴⁵ Entrevista GE02, Londres, 17 jan. 2017.

⁴⁶ Ver conversa com o Conselho de Insiders da Europa, na edição da publicação original deste artigo. Cf.: *Journal of Human Rights Practice*, 12, 2020, 71-100. Doi, 10.1093/jhum/huaa009. Data da publicação, 18 ago. 2020.

⁴⁷ ÇALI, B.; KOCH, Anne. *Lessons Learnt from the Implementation of Civil and Political Rights Judgments*. 2011. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1858663. Acesso em: 24 mar. 2020. p. 22.

⁴⁸ Entrevista COL05, Bogotá, 26 jul. 2017.

⁴⁹ Entrevista IASHR019, San José, 15 fev. 2018.

⁵⁰ Entrevista IASHR024, San José, 15 fev. 2018.

Cada um dos sistemas regionais emite resoluções, declarações ou documentos semelhantes para manter o diálogo sobre a implementação. A Corte Interamericana pode emitir “resoluções muito pontuais” e pode usá-las como meio de manter o diálogo, bem como para definir o que é esperado dos Estados⁵¹. Em casos como *Molina Theissen* (2009), sobre o desaparecimento de uma criança, a detenção e estupro de sua irmã em 1981, além da ausência de investigação diligente sobre os fatos, o Tribunal prescreveu direções mais explícitas sobre o que a Guatemala deveria fazer — reportar ao Tribunal e realizar uma investigação eficaz, como por exemplo:

apresentar um cronograma listando todas as etapas a serem seguidas, incluindo as datas potenciais e as instituições ou pessoas encarregadas. Nesse cronograma, o Estado deve ainda observar as medidas administrativas e orçamentárias a serem tomadas antes de qualquer ação investigativa, além de identificar os problemas detectados para investigar o caso, bem como um plano para enfrentar tais dificuldades dentro de um prazo definido⁵².

A Comissão Interamericana também emite comunicados à imprensa, a fim de elogiar os progressos feitos pelos Estados⁵³ ou criticar a falta de cumprimento⁵⁴.

Resoluções também foram emitidas pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, em resposta às falhas dos Estados em implementar plenamente suas decisões, embora a abordagem seja *ad hoc* e resulte de uma pressão consistente dos litigantes (como no caso *Endorois*⁵⁵) e sociedade civil (como no caso *Gunme*, sobre a discriminação contra a população anglofônica nos Camarões⁵⁶). Tais resoluções têm insistido no cumprimento, lembrando os Estados da ação que deveriam tomar⁵⁷, observando a deterioração da situação e reiterando a necessidade de diálogo⁵⁸. Quando há problemas a respeito da implementação de um julgamento dentro do sistema europeu, o Comitê de Ministros pode tomar várias medidas para facilitar a execução, como declarações do Presidente, comunicados de imprensa, emissão de decisões adotadas como resultado de um debate e emissão de resoluções provisórias⁵⁹. A desobediência pode resultar em resoluções fortes — por exemplo, lamentando a inaptidão do Estado para implementar a decisão e declarando que o Estado se encontra em “flagrante conflito com suas obrigações internacionais”⁶⁰. Quando há problemas sistêmicos contínuos, o Comitê de Ministros pode emitir uma série de resoluções pedindo que novas medidas sejam tomadas pelas autoridades⁶¹.

Resta claro que o diálogo pode ser promovido por meio de diferentes ferramentas empregadas pelos organismos supranacionais, seja para persuadir ou repreender. A próxima seção se concentra no uso de au-

⁵¹ Entrevista IASHR004, San José, 9 fev. 2018.

⁵² Corte IDH, *Molina Theissen v. Guatemala*, 2009.

⁵³ OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *LACiHR Carries Out Working Visit to Mexico*. Press release. 20 jul. 2017.

⁵⁴ OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Condemns Execution of Edgar Tamayo Arias in the United States*. Press release, n. 6/14. 27 jan. 2014.

⁵⁵ COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. Final Communiqué of the Workshop on the Status of Implementation of the Endorois Decision of the African Commission on Human and Peoples’ Rights, 23 set. 2013; e COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. Resolution Calling on the Republic of Kenya to Implement the Endorois Decision. ACHPR/Res.257, nov. 2013.

⁵⁶ COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. Resolution on the Human Rights Situation in the Republic of Cameroon. ACHPR/Res. 395 (LXII), 9 maio 2018.

⁵⁷ COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. Resolution Calling on the Republic of Kenya to Implement the Endorois Decision. ACHPR/Res.257, nov. 2013.

⁵⁸ COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. Resolution on the Human Rights Situation in the Republic of Cameroon. ACHPR/Res. 395 (LXII), 9 maio 2018.

⁵⁹ CONSELHO DA EUROPA DE DIREITOS HUMANOS. Comitê para os Direitos Humanos. Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. Annual Report, 2017, p. 21.

⁶⁰ CONSELHO DA EUROPA DE DIREITOS HUMANOS. Comitê para os Direitos Humanos. Interim Resolution CM/ResDH(2014)185. Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights in the Cases Varnava, Xenides-Arestis and 32 other. Cases against Turkey, 25 abr. 2014.

⁶¹ CONSELHO DA EUROPA DE DIREITOS HUMANOS. Comitê para os Direitos Humanos. Conclusions, Workshop on the Implementation and Impact of National Human Rights Action Plans, 12 dez. 2017. In, CM (Committee of Ministers of the Council of Europe). Interim Resolution ResDH, 135, 25 out. 2000.

diências no âmbito do sistema interamericano, que têm aprimorado o diálogo, gerando novas dinâmicas de implementação entre as partes, no que diz respeito ao contencioso e a outros atores relevantes.

3.1 Os benefícios das audiências de cumprimento

A prática de realizar uma audiência separada para considerar questões de implementação é comum no sistema interamericano, e uma possibilidade no sistema africano, mas é desconhecida na Europa e entre os Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da ONU. A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos realizou audiências em apenas dois casos, nenhum dos quais poderia ser considerado indicativo de uma prática ou de uma abordagem coerente⁶². Solicitadas pelos litigantes e organizações da sociedade civil, em nenhuma das ocasiões, ficou claro quem deveria estar presente, se a audiência deveria ser realizada em público ou privado, ou qual deveria ser o propósito ou objetivo, resultando em uma audiência que foi, como um entrevistado nos informou, “tão caótico... não ter ideia de onde iríamos começar, como ia acabar”⁶³.

Nas Américas, em contrapartida, a utilização das audiências não é um processo *ad hoc* e tem tido um efeito positivo na implementação, ajudando as coisas a avançar quando os Estados parecem estar se arrastando. Tanto a Comissão Interamericana quanto a Corte Interamericana podem convocar audiências de implementação, mas estas são mais utilizadas pela Corte, desde 2007⁶⁴. A maioria das audiências da Corte Interamericana são realizadas em sigilo, mas também pode realizar audiências públicas (que são tratadas na Seção 4.3, de modo a pressionar Estados não cooperativos). As partes podem solicitar uma audiência, mas não há critérios explícitos que estabeleçam quando uma audiência deve ser realizada. Audiências privadas são realizadas diante de uma delegação de três ou quatro juízes, juntamente com a Comissão Interamericana, as vítimas e seus representantes legais, e a delegação do Estado. Eles são conduzidos informalmente, com duração de cerca de duas horas. Durante a audiência, a delegação da Corte ouvirá as alegações do Estado e das vítimas; fará perguntas; sugerirá soluções e buscará preparar “cronogramas de cumprimento”⁶⁵.

A Corte Interamericana realiza audiências para tentar promover o cumprimento das suas decisões em situações especialmente problemáticas ou quando há grande demora, tal como o caso *Avas Tingni* (caso mencionado anteriormente), ou, no caso de *La Rochela Massacre vs. Colômbia*, em que membros de uma comissão de investigação judicial foram massacrados por grupos paramilitares, com o consentimento do Estado, enquanto realizavam a investigação do massacre de 19 comerciantes. Em *La Rochela*, uma audiência ocorreu em 2014, sete anos depois do julgamento, para tentar fazer avançar a implementação da decisão⁶⁶. A Corte pode buscar realizar audiências para pressionar o Estado, em um caso em particular, como aconteceu em *Fermín Ramírez e Raxcacó vs. Guatemala* em 2008, para dissuadir o Estado de admitir a adoção de pena de morte por decreto⁶⁷. Situação semelhante ocorreu no caso de *Mapiripán Massacre vs. Colômbia* em 2012, em que a Corte teve que lidar com o problema de “falsas vítimas”, que foram indenizadas pela Corte e que posteriormente se descobriu que não eram vítimas reais⁶⁸. Sugeriu-se que as audiências foram mais efetivas quando a Corte facilitou a comunicação entre as partes e permitiu que elas definissem a melhor forma de avançar na matéria. É importante também que os principais agentes públicos de instituições centrais para a implementação de certas formas de reparação (como juízes, promotores ou servidores) estejam presentes na audiência, uma vez que podem assumir a responsabilidade pelo cumprimento e iniciar uma dinâmica de efetivação importante a nível nacional dentro das suas próprias instituições e/ou em diferentes poderes,

⁶² HARRINGTON, J.; BINGHAM, L. *Never-Ending Story*, The African Commission Evolving through Practice in Malawi African Association et al. v. Mauritania. *Human Rights & International Legal Discourse*, v. 7, n. 1, p. 6–55, 2013.

⁶³ Entrevista D.1, 20 abr. 2017.

⁶⁴ OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Annual Report*, 2007, p. 23.

⁶⁵ OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Annual Report*, 2010, p. 5.

⁶⁶ Entrevista COL017, Bogotá, 28 de julho de 2017.

⁶⁷ *Ramírez e Raxcacó* 2008; entrevista IASHR01, Bogotá, 25 jul. 2017.

⁶⁸ Entrevistas IASHR013, San José, 9 fev. 2018 e COL04, Bogotá, 26 jul. 2017.

além do Poder Executivo. Isso aconteceu, por exemplo, em fevereiro 2012 na audiência sobre reabilitação (assistência médica e psicológica) de nove casos, em que a Ministra da Saúde da Colômbia, Beatriz Londoño, esteve presente e explicou ao Tribunal os obstáculos para avançar na entrega de serviços de reabilitação às vítimas — obstáculos que, segundo ela, se deviam em parte ao fracasso em chegar a um acordo com os representantes legais dos casos sobre como atuar neste sentido⁶⁹. De acordo com funcionários do Ministério da Saúde e representantes legais dos casos, a Ministra desempenhou um papel fundamental, entendendo quais eram os problemas e o que era necessário para destravar a discussão⁷⁰. Esse diálogo (que foi facilitado pela audiência) acabou levando à conclusão de um acordo, em 2017, sobre a reabilitação para as vítimas, quanto a pontos específicos que foram acordados entre as partes⁷¹.

Também tem sido produtivo para a Corte Interamericana solicitar informações centrais ao processo de implementação do Estado antes da audiência ou, ainda, formular pedidos de informações direcionados a determinados órgãos estatais, como fez, por exemplo, quanto ao Ministério Público nacional da Guatemala, em relação ao dever de investigar em 12 casos contra a Guatemala⁷². Estes parecem ser métodos produtivos para avançar a implementação, quando os canais tradicionais (muitas vezes via Ministérios das Relações Exteriores ou da Justiça) não funcionam. Para outros interlocutores, as audiências de instrução são consideradas mais eficazes quando funcionam como um mecanismo de pressão sobre o Estado e forçam uma resposta da sua parte⁷³.

Nossa pesquisa também sugere que as audiências de instrução são empregadas mais frequentemente pela Corte Interamericana, com relação aos Estados que demonstram alguma disposição para dialogar e para implementar as ordens do Tribunal. Entre 2007 e 2018, o maior número de audiências privadas envolveu a Colômbia (32) e a Guatemala (38). Em contrapartida, a Corte Interamericana realizou, apenas, uma audiência em um processo relativo à Venezuela (Família Barrios 2016), que havia contestado fortemente a sua autoridade e legitimidade, por fim denunciando a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em 2012⁷⁴.

Outro fator preponderante na prática da realização de audiências tem sido o impulso fornecido por centros de organizações da sociedade civil (OSC), que pressionaram pela sua realização⁷⁵. Por exemplo, na Colômbia, a maioria dos casos em que as audiências ocorreram, foram litigados por organizações da sociedade civil especializada, como a *Comisión Colombiana de Juristas* ou o *Colectivo de Abogados Alvear Restrepo*⁷⁶. Estas e outras instituições fizeram parceria com o *Center for Justice and International Law – CEJIL*, uma das mais experientes OSC da área⁷⁷, que tem demonstrado um claro compromisso em avançar em questões de implementação, defendendo, ativamente, perante a Comissão e a Corte Interamericanas, melhorias em seus *instrumentos* e realizando importantes estudos sobre o tema em relação a medidas específicas como a obrigação de investigar, processar e punir⁷⁸.

⁶⁹ Corte IDH, Nove casos colombianos 2012; entrevista COL023, Bogotá, 11 ago. 2017.

⁷⁰ Entrevistas COL015 e COL016, Bogotá, 28 de julho de 2017.

⁷¹ Entrevistas COL023, Bogotá, 11 de agosto de 2017 e COL015, Bogotá, 28 de julho de 2017.

⁷² 12 casos guatemaltecos. Cf.: OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Annual Report*, 2015, p. 23.

⁷³ Entrevistas COL010, Bogotá, 27 de julho de 2017 e COL014, Bogotá, 28 de julho de 2017.

⁷⁴ OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Annual Report*, 2015., p. 58

⁷⁵ Entrevista IASHR01, 25 jul. 2017

⁷⁶ ENGSTROM, P.; LOW, P. Mobilising the Inter-American Human Rights System, Regional Litigation and Domestic Human Rights Impact in Latin America. In: ENGSTROM, Par (ed.) *The Inter-American Human Rights System, Impact Beyond Compliance*, Palgrave MacMillan, p. 23–58, 2019, p. 42.

⁷⁷ ENGSTROM, P.; LOW, P. Mobilising the Inter-American Human Rights System, Regional Litigation and Domestic Human Rights Impact in Latin America. In: Engstrom, Par (ed.) *The Inter-American Human Rights System, Impact Beyond Compliance*, Palgrave MacMillan, p. 23–58, 2019, p. 28.

⁷⁸ CEJIL (Center for Justice and International Law). *Implementation of Decisions of the Inter-American Human Rights System*. Jurisprudence, Regulations and National Experiences (in Spanish), 2007; CEJIL (Center for Justice and International Law). *Implementation of the Inter-American Human Rights System's Decisions. Contributions to Legislative Processes* (in Spanish), 2009b; e CEJIL (Center for Justice and International Law). *Compliance on the Inter-American Human Rights System's Decisions, Challenges Regarding Justice, Guatemala* (in Spanish), 2017.

A Corte Interamericana também realiza audiências conjuntas para monitorar o cumprimento das mesmas medidas de reparação ordenadas em vários casos contra o mesmo Estado, o que pode levar à publicação de resoluções conjuntas. Isso foi feito pela primeira vez em relação às ordens de reabilitação das vítimas na Colômbia, em maio de 2010 (referidas acima), aparentemente como resultado de um pedido feito pelos representantes dos requerentes⁷⁹. A Corte se reuniu em nove casos, os quais haviam ordenado a reabilitação, sendo eles: *Manuel Cepeda Vargas, Escué Zapata, Valle Jaramillo et al., Ituango Massacres, La Rochela Massacre, Pueblo Bello Massacre, Gutiérrez Soler, Mapiripán Massacre e 19 Tradesmen*. A sociedade civil tem sido ativa e influente na convocação de audiências conjuntas em que problemas estruturais são uma questão, como o não cumprimento do dever de investigar, processar e punir⁸⁰. Os entrevistados observaram a importância das audiências na melhoria da visibilidade dos problemas estruturais⁸¹ e os benefícios da economia processual, particularmente no que diz respeito aos estados considerados violadores frequentes, como Guatemala, Colômbia e Peru⁸². No entanto, outros entrevistados criticaram as limitações e rigidez das audiências conjuntas, pois o curto tempo disponível não permitia que discussões detalhadas ocorressem⁸³. Não conseguimos encontrar uma relação causal clara entre o uso de audiências conjuntas e os desenvolvimentos na implementação nos casos que consideramos. No entanto, nossa análise mostra que essas audiências conjuntas ajudaram a manter formas importantes de reparação na agenda e assegurar o diálogo, como mostra a audiência conjunta sobre reabilitação na Colômbia. Além disso, selecionar apenas uma forma de reparação na prática significa priorizá-la em relação a outras formas de reparação, o que poderia ser prejudicial para a implementação das demais medidas.

A realização de audiências *in loco*, como a Corte Interamericana faz desde 2015, pode permitir que se *leve a supervisão ao país* o que pode garantir o atendimento de funcionários do Estado que têm autoridade para executar as ordens, bem como, permitir o atendimento às vítimas e seus representantes⁸⁴. Os critérios utilizados pela Corte para realizar essas audiências não são claros, mas são usados, principalmente, em relação aos casos relacionados aos direitos dos povos indígenas, provavelmente dada a sua situação vulnerável, mas também para compreender melhor sua cultura e seu ponto de vista, como aconteceu em 2017, quando a Corte visitou o *Plan de Sánchez* na Guatemala, a aldeia onde mais de 250 indígenas foram massacrados em 1982. Embora seja prematuro avaliar sua eficácia, dada a realização relativamente recente, é evidente que as audiências podem auxiliar o Tribunal a entender os problemas e desafios enfrentados pelo Estado para o cumprimento das suas decisões, bem como dar a oportunidade às autoridades estatais dar “um rosto” às vítimas e melhor compreender seus pontos de vista e sua situação⁸⁵. Da mesma forma, essas audiências podem auxiliar a manter vida a atenção do Estado sobre os casos (incluindo casos antigos), podendo contribuir para a implementação da decisão, como aconteceu no *Plan de Sánchez*, onde a visita da Corte ajudou a manter o caso na agenda do Estado, embora passados 13 anos da prolação da sentença.

4 Facilitar a implementação nos casos difíceis

Os mecanismos supranacionais, voltados ao monitoramento e à indução do cumprimento das decisões, são projetados, fundamentalmente, utilizando um cenário não confrontante. Nessa perspectiva, assentam-se na Teoria Gerencial do Cumprimento, que afirma que os Estados tendem respeitar o direito internacional

⁷⁹ Entrevista IASHR01, Bogotá, 25 jul. 2017.

⁸⁰ Entrevista CIDH06, San José, 12 fev. 2018.

⁸¹ Entrevista GUA01, Cidade da Guatemala, 3 ago. 2017.

⁸² Entrevista IASHR05, San José, 9 fev. 2018.

⁸³ Entrevista IASHR05, San José, 9 fev. 2018.

⁸⁴ Entrevista IASHR022, San José, 15 fev. 2018.

⁸⁵ Entrevista IASHR013, San José, 9 fev. 2018; e Saavedra, na publicação original deste texto.

e a cumprir decisões individuais, quando há capacidade para fazê-lo⁸⁶. No entanto, quando o diálogo para promover a implementação não traz resultados, os organismos supranacionais também possuem outras ferramentas que podem ser implantadas para promover essa comunicação. Os organismos supranacionais não podem, como tal, impor a implementação usando essas ferramentas ou impor sanções específicas aos Estados, mas podem gerar mais atenção sobre uma questão, exercer pressão adicional sobre o Estado, levar o debate sobre o cumprimento a outros atores (incluindo outros Estados ou órgãos intergovernamentais). Como medidas de último recurso, mecanismos supranacionais podem ser utilizados para *nomear e constranger* Estados. Curiosamente, esse aumento envolve tanto os próprios órgãos decisórios como as organizações políticas que os supervisionam. A eficácia dessas ferramentas tem sido questionada por algumas pessoas. Nossa pesquisa oferece visões mistas sobre sua eficácia geral.

4.1 Encaminhamento a um órgão judicial

Em 2010, o sistema europeu passou a prever “procedimentos de infringência” (*infringement proceedings*), um novo mecanismo que dá ao Comitê de Ministros o direito de remeter um caso de volta à Corte Europeia de Direitos Humanos, quando entender que um Estado se recusou a cumprir um acórdão (artigo 46(4^o), Convenção Europeia sobre Direitos Humanos⁸⁷). Embora o mecanismo não estabeleça uma sanção específica (financeira ou de outra natureza), é vista como uma medida mais viável do que a expulsão do Conselho da Europa (artigo 8^o, Estatuto do Conselho da Europa), uma sanção que nunca foi invocada. Entretanto, passaram-se sete anos até que fosse usado pela primeira vez, em dezembro de 2017 (único uso até hoje), em relação ao político da oposição do Azerbaijão, Ilgar Mammadov, que permaneceu na prisão em Baku, apesar dos persistentes apelos do Comitê de Ministros para que fosse libertado⁸⁸. Será que a subsequente libertação de Mammadov — em agosto de 2018 — significa a decisão do Comitê de Ministros de invocar o mecanismo foi sucesso? O instrumento parece ter sido utilizado de forma efetiva, mas é importante reconhecer que houve uma pressão significativa sobre as autoridades do Azerbaijão por parte de diversas instituições do Conselho da Europa, incluindo o Secretário-Geral, que havia instigado um inquérito do artigo 52^o sobre o caso⁸⁹.

Ambas as Comissões Interamericana e Africana podem encaminhar decisões às suas respectivas Cortes, motivadamente no seu não cumprimento. A Comissão Africana só usou esse procedimento duas vezes em relação à não implementação de suas medidas provisórias (*provisional measures*)⁹⁰, mas nunca em relação à não implementação de uma decisão. Quanto ao motivo pelo qual tal instrumento é tão subutilizado, pode ser atribuído a inúmeros fatores, incluindo a incapacidade da Comissão Africana para delimitar critérios para o encaminhamento à Corte; dificuldades para reunir evidências sobre o cumprimento da decisão; e o risco de que, ao fazê-lo, gere a impressão de que não foi levada a sério pelo Estado e que a Corte Africana, sendo um órgão judicial em oposição a um órgão quase-judicial como a Comissão, é mais eficaz para assegurar a implementação⁹¹. Além disso, a Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos foi estabelecida

⁸⁶ CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia. *The New Sovereignty*, Compliance with International Regulatory Agreements. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995.

⁸⁷ DE LONDRAS, Fiona; DZEHTSIAROU, Kanstantsin. *Mission Impossible? Addressing Non-Execution through Infringement Proceedings in the European Court of Human Rights*. *International & Comparative Law Quarterly* 66(2), p. 467–90, 2017.

⁸⁸ REMEZAITTE, R.; DAHLSEN, J. *Explainer*, Council of Europe Infringement Proceedings against Azerbaijan. 2002. Disponível em, <http://ehrac.org.uk/resources/what-are-infringement-proceedings>. Acesso em, 31 out. 2018; ECtHR, Ilgar Mammadov v. Azerbaijão 2019.

⁸⁹ Ver também a Seção 5.1 e cf.: JAGLAND, T. *Statement by Secretary General Thorbjørn Jagland on the Release of Human Rights Defender Ilgar Mammadov in Azerbaijan*. 13 ago. 2018. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/por-tal/-/statement-by-council-of-europe-secretary-general-thorbj-rn-jagland-on-the-release-of-human-rights-defender-ilgar-mammadov-in-azerbaijan>. Acesso em, 31 out. 2018.

⁹⁰ Regra 118(2), Regimento da Comissão Africana dos Direitos humanos e dos Povos; Requerimento 002/2013, *Comissão Africana de Direitos Humanos e Dos Povos vs. Líbia*; Requerimento 006/2012, *Comissão Africana de Direitos Humanos e Povos vs. Quênia*.

⁹¹ MURRAY, R.; LONG, D. *Implementation of the Findings of the African Commission on Human and Peoples' Rights*. Cambridge University Press, 2015.

apenas recentemente, e a relação entre a Comissão Africana e a Corte está em constante fluxo. A Comissão Interamericana pode encaminhar os casos à Corte Interamericana em relação aos Estados que aceitaram a jurisdição dessa última⁹², se o Estado não tiver cumprido as recomendações do relatório aprovado de acordo com o artigo 50 da Convenção Americana e ponderando outros fatores, como a posição do peticionário. A Comissão Interamericana encaminha casos à Corte, mesmo quando deu várias oportunidades a um Estado para implementar suas recomendações. Por exemplo, caso no *Massacre de Las Dos Erres vs. a Guatemala*, as partes assinaram um acordo amigável quando o caso estava na fase da Comissão, em 2000, mas a Comissão continuou a monitorar sua implementação. Em 2006, os representantes legais das vítimas pediram à Comissão que suspendesse o acordo, uma vez que a Guatemala não o estava cumprindo, em relação ao dever de investigar e à obrigação de assegurar reparações coletivas. A Comissão encaminhou o caso à Corte Interamericana em julho de 2008 (Corte IDH, *Massacre de Las Dos Erres* 2008), embora a Guatemala tenha cumprido (ou parcialmente cumprido) outros elementos do acordo⁹³.

Esses mecanismos podem ajudar a pressionar os Estados em situações de descumprimento, já que, como atores locais (*local constituencies*) (Estados e OSCs), muitas vezes reconhecem maior autoridade e legitimidade a tribunais supranacionais. Da mesma forma, poderiam gerar maior consciência da atitude negligente ou de má-fé dos Estados em relação à implementação de determinadas decisões. No entanto, lamenta-se que os procedimentos de infringência (*infringement proceedings*) na Europa não tenham sido mais utilizados, apesar dos apelos do Conselho da Europa para o seu maior uso⁹⁴. É uma anomalia evidente que tenha havido tanta relutância do Comitê de Ministros em usar este novo mecanismo. Da mesma forma, é surpreendente que a Comissão Africana não tenha encaminhado um único caso sobre a não implementação de suas decisões à Corte Africana, negligenciando assim uma ferramenta potencialmente poderosa para garantir que a justiça seja garantida para as vítimas de abusos de direitos humanos. Em contrapartida, a Comissão Interamericana encaminha, regularmente, os casos à Corte Interamericana.

Finalmente, em ocorrência recente, as vítimas no caso de *Chichupac* pediram à Corte Interamericana que concedesse medidas provisórias por diversos fundamentos, mas particularmente para ordenar à Guatemala, que descontinuasse o processo de aprovação de uma lei de anistia que estava perante o Congresso e teria impedido a Guatemala de cumprir as ordens da Corte (no caso em questão e em outros) para investigar graves violações dos direitos humanos. A Corte concedeu as medidas e estendeu-as a outros 12 casos em que havia ordenado à Guatemala que investigasse, processasse e punisse os autores. Assim, as medidas provisórias permitiram à Corte impedir que um Estado adotasse medidas regressivas que teriam impedido a execução de suas ordens (Corte IDH, *Chichupac* e outros 12 casos em 2019). Nesse caso em particular, a Guatemala não foi capaz de avançar com a reforma de sua Lei de Reconciliação Nacional. De fato, em julho de 2019, o Tribunal Constitucional da Guatemala ordenou a suspensão de qualquer discussão sobre esta reforma com base no uso do mandado de amparo (*amparo writ*) como forma de evitar danos irreparáveis às vítimas. No entanto, esta continua sendo uma questão controversa na Guatemala e o estudo da reforma legislativa foi suspenso, mas não permanentemente encerrado, até o momento da redação deste artigo.

4.2 Encaminhamento a um órgão político

Como alternativa ao envolvimento judicial, o encaminhamento de uma decisão de difícil implementação a um órgão político, como mostrado pela experiência das Américas e África, muitas vezes rende pouca resposta, representando, simplesmente, “uma saudação à bandeira”, o que significa uma ação sem quaisquer

⁹² Artigo 44, Regimento Interno da CIDH.

⁹³ CEJIL (Center for Justice and International Law). *Organizaciones se Retiran de Solucio'n Amistosa en Caso de Masacre Guatemalteca*. Press release, 2009a.

⁹⁴ PACE (Parliamentary Assembly of the Council of Europe) *Committee on Legal Affairs and Human Rights. Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights Report*, Netherlands: Socialist Group, 2015, §34.

consequências⁹⁵ ou, frustrantemente, mantendo a decisão em um “vácuo político”, em que nenhuma ação relevante é tomada pelos órgãos internos para desencadear o cumprimento⁹⁶. A Corte Interamericana pode levar ao conhecimento da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) a falta de implementação de suas decisões, bem como emitir recomendações⁹⁷. Esta medida só foi excepcionalmente invocada, em relação a situações intratáveis envolvendo Estados como Venezuela, Haiti, Nicarágua, Trinidad e Tobago, ou Equador, quando a Corte considerou que poderia ser benéfico envolver outros atores (*constituencies*), ou simplesmente que poderia ter mais impacto se recorresse à nomeação e ao constrangimento dos Estados faltosos, em um contexto político envolvendo outros Estados. No entanto, nenhum desses casos levou a Assembleia Geral da OEA a tomar medidas junto aos Estados. Acreditamos que isso possa refletir o fato de ser um órgão político, dominado pelas opiniões dos Estados, e que não se beneficie da contribuição de órgãos técnicos como o Departamento de Execução de Sentenças no Conselho da Europa, que realizam uma consideração mais “neutra” das questões de implementação.

No âmbito do sistema africano, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos também tem o poder de solicitar aos órgãos da União Africana (UA) que tomem medidas em resposta à omissão dos Estados e é obrigada a informar um Subcomitê do Comitê de Representantes Permanentes (que ainda está por ser criado) e ao Conselho Executivo da UA sobre a implementação de suas decisões, incluindo situações de descumprimento⁹⁸. A Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, sob seu Protocolo⁹⁹, é igualmente obrigada a notificar seus ao Conselho Executivo sobre suas decisões, o qual, por sua vez, deve monitorar sua execução em nome da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo¹⁰⁰. A Corte Africana propôs uma “abordagem híbrida do monitoramento”, na qual, ela avalia o nível de implementação, realiza audiências e adota um julgamento de conformidade quando necessário, quando seus relatórios sobre o cumprimento serão considerados pelos órgãos políticos — Comitê de Representantes Permanentes e pelo Conselho Executivo da UA —, permitindo, em última instância, que a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo se envolva com o Estado¹⁰¹.

Embora os canais políticos continuem sendo uma opção para ajudar na implementação, qualquer encaminhamento a esses órgãos deve ser feito com considerável cautela, particularmente em organizações regionais onde o compromisso com a promoção e proteção dos direitos humanos permanece questionável. A título ilustrativo, tentativas recentes dos órgãos políticos da UA de minar a independência da Comissão e da Corte Africana, por meio da adoção de decisões que sublinham que não têm independência com relação aos órgãos que as criaram (Conselho Executivo da UA 2018), sugerem que um maior engajamento nesse momento, que poderia colocar o sistema em risco.

4.3 Aumento da visibilidade e publicidade

Uma maior pressão sobre os Estados pode resultar no aumento da visibilidade dos descumprimentos das decisões, que pode promover incentivos para o cumprimento, tanto por meio da divulgação da situação quanto de recurso a ferramentas discursivas atribuídas à sociedade civil e a outros Estados interessados em pressionar pelo cumprimento¹⁰².

⁹⁵ Entrevista IASHR014, San José, 14 fev. 2018.

⁹⁶ Entrevista IASHR035, Washington DC, 1 dez. 2017.

⁹⁷ Artigo 65º, Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

⁹⁸ Regra 112(7), CADHP Regras de Procedimento.

⁹⁹ Artigo 29(2).

¹⁰⁰ MURRAY, R.; LONG, D.; AYENI, V.; SOME, A. Monitoring Implementation of the Decisions and Judgments of the African Commission and Court on Human and Peoples’ Rights. *African Human Rights Yearbook 1*, p. 150–66, 2017.

¹⁰¹ TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. *Kampala Declaration*. First International Human Rights Forum, Kampala, Uganda, p 28–29, out. 2019.

¹⁰² HUNEEUS, A. V. Compliance with Judgments and Decisions. In, Romano, C.P.; ALTER, K. J.; SHANY, Y (eds), *Oxford Handbook of International Adjudication*. Oxford University Press, p. 438–59, 2014, p. 451.

Alguns dos organismos supranacionais de direitos humanos usam a publicidade como ferramenta para incentivar a implementação. Como medida excepcional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos pode realizar audiências em público, nos casos em que houver manifesto descumprimento pelo Estado, onde considera que as decisões tomadas, em nível doméstico, são uma completa afronta às suas decisões e ordens de reparação¹⁰³, ou em resposta a desenvolvimentos excepcionais a nível nacional que coloquem em jogo os próprios fundamentos do sistema interamericano (como a obrigação crucial de investigar, processar e punir). A primeira audiência pública de tal tipo ocorreu no caso da *Comunidade Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai*, um caso relacionado ao inadimplemento do Estado quanto a seu dever de reconhecer os direitos da comunidade sobre a sua terra ancestral. De acordo com um ex-advogado sênior da Corte Interamericana, a decisão de realizar uma audiência foi uma resposta ao fato de que pessoas estavam morrendo e a Corte entendeu que era necessária mais publicidade¹⁰⁴. Outra audiência pública foi realizada em fevereiro de 2019, no caso de Molina Theissen, já que a Guatemala estava em processo de aprovação de uma lei de anistia que poderia ter tido o efeito de dificultar investigações de graves violações de direitos humanos cometidas durante o conflito interno e, portanto, poderia ter levado à impunidade para os comandantes militares seniores (CEJIL 2019, e seção 4.1 deste artigo).

As audiências públicas envolvem todos os sete juízes da Corte, seguem protocolos muito formais e são de natureza adversarial. Os juízes podem questionar o Estado e as vítimas durante a audiência, de modo a possibilitar que a Corte examine e exponha a posição do Estado. Além disso, as audiências podem ser assistidas por qualquer pessoa e são transmitidas no site da Corte Interamericana. Intervenções de terceiros também podem ser apresentadas. Assim, além de exercerem pressão adicional sobre os Estados, as audiências também podem ser vistas como promovendo novas formas de diálogo, uma vez que reúnem diversos atores (*constituencies*), o que pode ter um impacto positivo na geração de novas dinâmicas de implementação em nível nacional e internacional (ver na Seção 4.1).

5 Fomentar alianças – internacionais e nacionais

Dado os altos níveis falta de implementação dentro de todos os sistemas, as restrições impostas por recursos limitados e a variada natureza das formas de reparação, o papel desempenhado pelos atores externos nos processos de implementação pode ser de particular benefício, especialmente em relação a problemas sistêmicos ou estruturais. Nossa pesquisa sugere que dois tipos de alianças são de importância fundamental para os organismos supranacionais. A primeira é em nível internacional — tanto com outras entidades dentro do próprio sistema quanto com outras organizações internacionais — e a segunda é com atores em nível nacional.

5.1 O papel de apoio das organizações internacionais

Cada um dos organismos supranacionais, em nível regional, que examinamos, se envolveu com outros órgãos dentro de seus próprios sistemas para facilitar o monitoramento da implementação, com as instituições europeias liderando quanto a tal aspecto. De fato, no contexto europeu, a percepção de muitos de nossos entrevistados dizia respeito às limitações do Conselho da Europa atuando sozinho e à importância de sua colaboração. O ex-vice-secretário da Corte Europeia, Michael O’Boyle, se referiu a um sofisticado sistema de várias camadas, com diferentes atores participando do processo¹⁰⁵. Esse “sistema” tem uma série de elementos, cada um dos quais adiciona peso. Por exemplo, a capacidade política dos relatores na Assembleia

¹⁰³ Entrevista IASHR032, Washington DC, 5 dez. 2017.

¹⁰⁴ Entrevista IASHR01, Bogotá, 25 de julho de 2017 e Corte IDH, *Sawhoyamaxa vs. Paraguai*, 2009

¹⁰⁵ Cf.: conversa com o Conselho da Europa sobre esta questão.

Parlamentar da Comissão de Assuntos Jurídicos e Direitos Humanos do Conselho da Europa (PACE), que monitora as decisões da Corte Europeia por meio da publicação de relatórios, visitas ao país e, por meio da realização de audiências, foi considerado de particular importância. Eles, frequentemente, têm experiência ministerial prévia em nível nacional, e, como o ex-chefe de secretariado do Comitê sublinhou: “eles não são apenas simples membros do parlamento, eles sabem como o jogo funciona, e isso é um valor agregado”¹⁰⁶.

Além disso, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa assumiu uma série de questões temáticas, algumas das quais se encaixam com aspectos levantados pelas decisões do Tribunal Europeu. Mais diretamente, o Comissário procurou encorajar os Estados do Conselho da Europa a adotar uma abordagem sistemática para a implementação a nível nacional, notadamente por meio da incorporação de estudos de linha de base (*baseline studies*) aos planos nacionais de ação dos direitos humanos, juntamente com o monitoramento regular e a avaliação independente (Comissário para os Direitos Humanos 2009 e 2017). O Comissário está em posição de levantar questões de implementação diretamente, nas reuniões bilaterais com representantes do governo, e fazer submissões diretamente aos organismos nacionais. A implementação dos acórdãos da Corte Europeia também é apoiada indiretamente, por meio de decisões que são mutuamente reforçadas, emitidas por outras entidades do Conselho da Europa, como o Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT). Além disso, o Secretário-Geral do Conselho da Europa pode instaurar inquéritos (artigo 52º, Convenção Europeia sobre Direitos Humanos) sobre a implementação interna das normas da Convenção Europeia, embora tal potestade raramente tenha sido invocada (por exemplo, sobre a prática de “rendição extraordinária” e violações flagrantes cometidas pelas forças de segurança russas na Chechênia). O inquérito do artigo 52º, de 2015, sobre a prisão do ativista político Ilgar Mammadov, representou um novo desenvolvimento dado que tinha por objeto um único caso¹⁰⁷.

O papel desempenhado pela União Europeia tem sido significativo em certos contextos, aumentando a visibilidade, emprestando peso político e fornecendo financiamento. Por exemplo, em 2014, a Comissão Europeia iniciou um processo de infração contra a República Tcheca por sua falha na implementação da Diretiva de Igualdade Racial (2000/43/CE), devido à discriminação sistêmica e à segregação de crianças romanas nas escolas¹⁰⁸. Considerou-se que esse processo ajudou a manter o impulso das reformas educacionais inclusivas, e a Comissão, no julgamento da Corte Europeia de Direitos Humanos, negociou com o governo tcheco. O processo também ajudou representantes da sociedade civil a pressionar o Ministério da Educação a avançar ainda mais na aplicação do acórdão do Tribunal Europeu¹⁰⁹. Interlocutores da Geórgia fizeram um ponto mais amplo sobre o respeito que geralmente é concedido à União Europeia e às suas instituições¹¹⁰. Um representante da sociedade civil argumentou que grande parte da resposta das autoridades georgianas, após o julgamento de *Identoba*, sobre a violenta interrupção de uma manifestação pacífica no Dia Internacional contra a Homofobia e a Transfobia (incluindo o desenvolvimento de uma legislação antidiscriminação mais abrangente), foi principalmente resultado da influência do acordo de integração e associação da UE da Geórgia, em vez de, apenas, refletir o processo de Estrasburgo¹¹¹. Um membro do parlamento da coalizão *Georgiana Dream* reconheceu que as falhas de implementação prejudicariam a integração da Geórgia com a União Europeia e até mesmo seu crescimento econômico¹¹². Alguns dos nossos interlocutores referiram-se à disponibilidade de fundos da UE como forma de aliviar os encargos financeiros sobre os Estados¹¹³. Por exemplo, a respeito da implementação do caso *Muskhadzhiyeva*, um funcionário do Ministério do Interior belga reconheceu a importância do financiamento da UE no apoio às famílias detidas na detenção de imi-

¹⁰⁶ Entrevista SXB07, Strasbourg, 19 jun. 2018.

¹⁰⁷ Cf.: Seção 4.1.

¹⁰⁸ Chopin et al. 2017.

¹⁰⁹ Entrevista CZ10, Praga, 21 jun. 2017; Oficina HRLIP, Praga, 17 nov. 2017

¹¹⁰ Entrevista GE25, Tbilisi, 26 abr. 2017.

¹¹¹ Entrevista GE01, Londres, 17 jan. 2017; Cf.: DONALD, Alice; SPECK, Anne-Katrin. The European Court of Human Rights' Remedial Practice and its Impact on the Execution of Judgments. *Human Rights Law Review*, v. 19, n. 1, p. 83–117, 2019.

¹¹² Entrevista GE31, Tbilisi, 27 de abril de 2017.

¹¹³ Entrevista CZ05, Brno, 20 jun. 2017.

gração¹¹⁴.

Houve algum engajamento entre a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e os outros órgãos da União Africana, incluindo o Mecanismo Africano de Revisão de Pares (*African Peer Review Mechanism – APRM*), pelo qual os Estados voluntariamente se comprometem a autoavaliar sua conformidade com as metas em torno da boa governança e desenvolvimento. Isso resultou, por exemplo, na nomeação de um dos membros da Comissão Africana como ponto focal para o engajamento com a APRM e o compromisso de compartilhamento de relatórios, entre outras coisas¹¹⁵. Enquanto os membros da CADHP, ocasionalmente, participam das visitas da APRM¹¹⁶, que poderiam fornecer uma ferramenta adicional para o acompanhamento no país, há poucas evidências de que esse processo tenha sido usado para monitorar a implementação de decisões. Da mesma forma, o artigo 19º do Protocolo do Conselho de Paz e Segurança da UA permite que a *estreita cooperação* seja buscada com a Comissão Africana, e que as informações sejam trazidas à sua atenção, bem como possibilita encorajar as OSCs e outros a abordá-lo, fornecendo oportunidades para que ela monitore a implementação das decisões da Comissão Africana¹¹⁷. O Parlamento Pan-Africano (PAP), no que diz respeito à facilitação da implementação das políticas de UA, pode realizar audiências públicas, missões de apuração de fatos e adotar resoluções, mas nenhum desses mecanismos foi utilizado para monitorar a implementação de decisões da Comissão Africana ou da Corte Africana.

Dada a amplitude e especificidade das ordens e recomendações sobre as indenizações feitas pela Comissão Interamericana e pela Corte Interamericana, os órgãos especializados na OEA poderiam exercer um importante papel complementar em relação à implementação, porém esta tem sido a exceção e não a regra. Por exemplo, a Comissão Interamericana da Mulher (Comissão Interamericana das Mulheres) poderia estar engajada na implementação de julgamentos relativos aos direitos das mulheres ou aos casos de violência sexual, uma vez que a Convenção Belém do Pará reconhece seu papel na prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher, e que há um órgão específico estabelecido para esse fim, o Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de Belém (MESECVI). Um membro sênior da Comissão Interamericana confirmou que a Comissão trabalha em estreita colaboração com o MESECVI, mas que o MESECVI não tem recursos para monitorar a implementação, sugerindo que faz o que pode com os recursos que tem¹¹⁸. Isso ficou evidente para nós em um dos casos do nosso estudo, *Véliz Franco vs. Guatemala*, sobre o desaparecimento de uma menina de 15 anos. Rednovi, uma das OSCs que litigaram no caso, disse que o MESECVI não tinha desempenhado um papel na implementação das medidas, embora a Rednovi tenha reconhecido sua expertise sobre o assunto¹¹⁹. Existem outros órgãos especializados na OEA, como a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), que poderia fornecer expertise e assistência técnica aos Estados e ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, para enfrentar os desafios envolvidos na implementação da reabilitação de vítimas de graves violações dos direitos humanos.

É encorajador que as relações entre os três tribunais regionais tenham sido consolidadas com a criação de um Fórum Internacional de Direitos Humanos. Isso proporciona mais oportunidades de engajamento e compartilhamento das melhores práticas de implementação, e, de fato, em sua primeira reunião, em outubro de 2019, a Declaração de Kampala foi assinada pelos três tribunais, com o objetivo, entre outras coisas, de aprimorar o diálogo e contribuir “para a implementação de (...) julgamentos a longo prazo”¹²⁰.

¹¹⁴ Entrevista BE13, Bruxelas, 10 nov. 2016.

¹¹⁵ COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. Activities as Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information. Presented to the 48th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples’ Rights. Banjul, *The Gambia*, p. 10–24, nov. 2010.

¹¹⁶ KILLANDER, M.; ABEBE, A. K. Human Rights Developments in the African Union during 2010 and 2011. *African Human Rights Law Journal*, v. 12, n. 1, p. 199–222, 2012, p. 219.

¹¹⁷ WACHIRA, G. M.; AYINLA, A. Twenty Years of Elusive Enforcement of the Recommendations of the African Commission on Human and Peoples’ Rights, A Possible Remedy. *African Human Rights Law Journal*, v. 6, n. 2, p. 465–92, 2006. p. 486 – 487.

¹¹⁸ Entrevista IASHR033.

¹¹⁹ Entrevista GUA02, Cidade da Guatemala, 3 ago. 2017.

¹²⁰ TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. *Kampala Declaration*. First International Human

No caso dos Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da ONU, fica claro que eles aprenderam com as experiências uns dos outros (com o Comitê de Direitos Humanos liderando o caminho) na adoção de ferramentas semelhantes, como a nomeação de relatores especiais para acompanhamento, e estipulando prazos específicos para a entrega dos relatórios dos Estados sobre a implementação. As reuniões dos presidentes dos órgãos do tratado oferecem uma oportunidade adicional para compartilhar experiências no acompanhamento das comunicações individuais, embora essas reuniões sejam às vezes mais sobre formalismos do que sobre substância¹²¹. Certamente, poderia ser feito mais pelos Órgãos de Tratados de Direitos Humanos, com base em seus mandatos de promoção e proteção, bem como na integração de seu trabalho com o Conselho de Direitos Humanos, o processo de Revisão Periódica Universal (UPR) e os procedimentos especiais, com sua temática ou país e com o “Arquipélago da ONU”, ou seja, todos os outros organismos das Nações Unidas que lidam com questões de direitos humanos¹²².

Também descobrimos que, embora tanto a Colômbia quanto a Guatemala tenham escritórios de campo no país do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (*UN High Commissioner for Human Rights – OHCHR*), havia muito pouca conexão entre seus mandatos e o acompanhamento de decisões individuais por organismos supranacionais, seja do Sistema Interamericano ou dos Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da ONU (mesmo no que diz respeito a problemas sistêmicos). Isso se deve, em parte, à limitação dos recursos humanos e financeiros dentro dos escritórios da OHCHR¹²³, mas também como resultado de uma visão institucional estreita que retrata os Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da ONU, como tendo funções diferentes às da OHCHR. Encontramos limitações semelhantes em Camarões, em que encontramos algumas evidências de que o escritório regional da OHCHR não via como seu papel monitorar comunicações, possivelmente porque trabalhar em casos politicamente controversos poderia impactar negativamente em suas relações com o governo¹²⁴.

Há, no entanto, evidências de colaboração produtiva entre os sistemas regionais e a ONU. Por exemplo, os entrevistados na Europa enfatizaram essa influência positiva, tanto na melhoria dos mecanismos estatais quanto no esforço de pressão adicional em determinados campos. Um membro da Comissão de Veneza do Conselho da Europa, um órgão consultivo independente sobre democracia, estado de direito e direitos fundamentais, sugeriu que a introdução do processo de Revisão Periódica Universal (UPR) do Conselho de Direitos Humanos da ONU levou a uma melhor coordenação dos ministérios tchecos na resposta aos diversos organismos internacionais de direitos humanos¹²⁵. Discutindo o problema da superlotação prisional, funcionários do Ministério da Justiça belga observaram o impacto da convergência das declarações feitas, ao longo de um período de anos, não apenas pelo Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT), mas também por meio do processo de UPR¹²⁶. Um funcionário do Departamento de Execução de Sentenças sugeriu que “às vezes, é muito eficiente quando você tem todo esse encorajamento diferente, pressão, quando todas as luzes estão em um problema”¹²⁷. Além disso, o OHCHR tem procurado tirar lições e fortalecer a cooperação com o Sistema Europeu de Direitos Humanos, adotando uma declaração conjunta com o Conselho da Europa, em 2013, inclusive em relação às recomendações de observações finais¹²⁸. Da mesma

Rights Forum, Kampala, Uganda, p 28–29, out. 2019.

¹²¹ ONU. Conselho de Direitos Humanos. Report of the Secretary-General on Measures Taken to Implement Resolution 9/8 and Obstacles to its Implementation, Including Recommendations for Further Improving the Effectiveness of, Harmonizing and Reforming the Treaty Body System. A/HRC/25/22, 2014, p. 47.

¹²² HUNT, P. Configuring the UN Human Rights System in the ‘Era of Implementation’, Mainland and Archipelago. *Human Rights Quarterly*, v. 39, n. 3, p. 489–538, 2017.

¹²³ Entrevista IASHR02, Bogotá, 1 ago. 2017.

¹²⁴ Entrevista B5, Yaounde’, 26 fev. 2018.

¹²⁵ Entrevista CZ13, Praga, 21 jun. 2017.

¹²⁶ Entrevistas BE03, BE04, BE05, Bruxelas, 8 nov. 2016.

¹²⁷ Entrevista CZ26, Estrasburgo, 8 nov. 2017.

¹²⁸ ONU. Conselho de Direitos Humanos. Report of the Secretary-General on Measures Taken to Implement Resolution 9/8 and Obstacles to its Implementation, Including Recommendations for Further Improving the Effectiveness of, Harmonizing and Reforming the Treaty Body System. A/HRC/25/22, 2014, p. 78.

forma, funcionários do governo de um estado africano notaram a considerável visibilidade que as recomendações da UPR receberam a nível nacional¹²⁹.

Embora os órgãos dentro dos sistemas interamericano e africano mantenham vínculos com vários organismos da ONU (incluindo órgãos do tratado, procedimentos especiais e o OHCHR), esse contato parece ser *ad hoc* e é mais orientado para o monitoramento da situação geral dos direitos humanos na região ou em países específicos, em vez de promover a implementação de ordens e recomendações em casos especiais e também pode ser facilitado pelas relações entre membros dos respectivos órgãos (entrevista IASHR018, San Jose', 15 fev. 2018). No entanto, colaborações bem-sucedidas foram estabelecidas por vários órgãos da ONU, a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana, por exemplo, no caso *Cotton Field*, relativo a feminicídios na Ciudad Juárez, no México, com tais órgãos unindo forças para documentar a situação e provar a existência de discriminação contra as mulheres¹³⁰. Além disso, um roteiro de Addis Ababa, adotado em 2012, buscou fortalecer a cooperação entre o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) e a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP)¹³¹, e um recente Memorando de Entendimento¹³² entre a Comissão Africana e o ACNUDH¹³² concordaram em apoiar *ações conjuntas* entre eles, incluindo o “acompanhamento das recomendações emanadas desses órgãos”.

No geral, embora muitos de nossos interlocutores reconhecessem o importante papel de outros órgãos dentro de seus próprios sistemas e os seus desempenhos para aumentar a conscientização das decisões e oferecer meios alternativos de abordar Estados ou informar outros atores, está claro que essas relações ainda não foram utilizadas em sua plenitude.

5.2 Promover o engajamento em âmbito nacional: o papel da sociedade civil e das instituições nacionais de direitos humanos

Nossa pesquisa sugere que os mecanismos supranacionais estão bem posicionados para ativar os círculos constitucionais domésticos, além dos já envolvidos na demanda judicial. Todos eles têm, até certo ponto, autoridade, legitimidade, conhecimento e redes para tornar isso possível¹³³. Eles têm, ou podem criar, oportunidades de engajamento com os sistemas — ou mesmo em nível doméstico —, sendo atores de ponto de reflexão, construindo e dando recursos para os círculos eleitorais de conformidade — coalizões de atores dentro e fora dos estados¹³⁴.

Na Europa, as OSCs e as Instituições Nacionais de Direitos Humanos (*National Human Rights Institutions – NHRI*s) enviam informações em cerca de 5% dos principais casos perante o Comitê de Ministros¹³⁵. É

¹²⁹ Entrevista, 28 fev. 2018.

¹³⁰ RUBIO-MARI N, R.; SANDOVAL. C. Engendering the Reparations Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights: The Promise of the ‘Cotton Field’ Judgment. *Human Rights Quarterly*, v. 33, n. 4, p. 1062–91, 2011.

¹³¹ COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos. Diálogo entre Mandatários de Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos da ONU e da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP). Addis Abada, Etiópia: *Road Map*, 2012, p. 17 -18.

¹³² COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos. *Memorando de Entendimento entre a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) e o Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos (ACNUDH)*, 16 set. 2018, 2019.

¹³³ PARRA-VERA, O. Institutional Empowerment and Progressive Policy Reforms, The Impact of the Inter-American Human Rights System on Intra-State Conflicts. In: ENGSTROM, P. (ed.), *The Inter-American Human Rights System*, Impact Beyond Compliance. Palgrave Macmillan, p. 143–66, 2018.

¹³⁴ ALTER, K. Tipping the Balance, International Courts and the Construction of International and Domestic Politics. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* n. 13, p. 1–22, 2011, p. 3.; e Donald, Long e Speck, na publicação original deste artigo, Seções 2.2.2 e 5.

¹³⁵ STAFFORD, G. *Presentation to the PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights*, The Role of Civil Society in the Monitoring Process for the Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights, 9 out. 2018; e CONSELHO DA EUROPA DE DIREITOS HUMANOS. Comitê para os Direitos Humanos. Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. *Annual Report*, 2017, p. 73.

lamentável que o Comitê de Ministros receba, apenas, um número tão pequeno de submissões de NHRIs¹³⁶, quando há mais de 1.200 casos de destaque pendentes de implementação, e uma vez que as informações de tais órgãos poderiam ser altamente pertinentes e auxiliar o Comitê de Ministros na avaliação da extensão do cumprimento. No entanto, o engajamento da sociedade civil está sendo reforçado pela Rede Europeia de Implementação (*European Implementation Network* –

EIN), criada em Estrasburgo em 2018, o que levou a um aumento do número de submissões de OSC ao Comitê de Ministros em 2019¹³⁷. A EIN realiza reuniões regulares de *briefing* para delegados do Comitê de Ministros sobre casos cuja implementação está sendo avaliada e auxilia as OSCs na elaboração de submissões por escrito ao Comitê. Um alto funcionário do Conselho da Europa reconheceu, como resultado das instruções da EIN, que os delegados do Comitê de Ministros estão mais bem informados sobre as questões levantadas pelos casos, e considerou que também permitem uma comunicação mais informal entre as OSCs e o Departamento de Execução de Sentenças¹³⁸.

No entanto, a maior deficiência no que diz respeito à acessibilidade é o fato de que as reuniões de implementação do Comitê de Ministros permanecem confidenciais, o que significa que as partes interessadas (não estatais), como litigantes, vítimas, interventores terceirizados, NHRIs ou OSCs não podem avaliar seu teor ou conteúdo. O mecanismo de supervisão da Comissão dos Ministros não é, naturalmente, um processo contraditório, que exige igualdade de armas como tal; em vez disso, envolve engajamento intergovernamental e debate. Mas pode ser questionado se a confidencialidade das reuniões é um aspecto necessário e imutável deste procedimento, ou se há circunstâncias em que o processo poderia ser aberto com o objetivo de permitir o exercício de pressão pública sobre um estado resistente¹³⁹. Isso seria justificável (mesmo que apenas excepcionalmente) se pudesse significar que os diplomatas respondem de diferentes maneiras no que diz respeito especialmente a questões de difícil solução, e se a sociedade civil e a mídia pudessem então estimular um debate a nível nacional sobre a adequação da resposta de um governo. A experiência nas Américas com audiências públicas¹⁴⁰ sugere que há um forte caso a favor da abertura do processo do Comitê de Ministros em determinadas circunstâncias.

Na região das Américas, tanto a Comissão Interamericana quanto a Corte oferecem oportunidades às organizações da sociedade civil de estarem envolvidas nos diversos mecanismos que têm à sua disposição para promover ou proteger os direitos humanos, incluindo a implementação de decisões. Elas têm sido muito proativas em incluir as OSCs nesses processos, muito mais do que os outros sistemas discutidos neste artigo. Há várias oportunidades para as OSC se engajarem com a Comissão, como audiências temáticas e visitas aos países, além de reunião com relatores temáticos. Por exemplo, em 2018, a Comissão Interamericana realizou 25 visitas a 12 Estados do continente americano, para acompanhar questões particulares, promover os direitos humanos ou monitorar a situação dos direitos humanos. Durante essas visitas a cada um desses países, a Comissão se reuniu com as OSCs e as vítimas¹⁴¹.

Em relação ao acompanhamento de suas recomendações, em casos individuais, a Comissão Interamericana tomou a iniciativa, em 2018, de realizar conversas telefônicas com as vítimas e aqueles que solicitaram à Comissão (em muitos casos as OSC), para obter uma melhor imagem da implementação em casos individuais. Como consequência, a Comissão recebeu um número significativo de respostas dos Estados, em

¹³⁶ CONSELHO DA EUROPA DE DIREITOS HUMANOS. Comitê para os Direitos Humanos. Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. *Annual Report*, 2018, p. 69.

¹³⁷ Um dos coautores deste artigo, Philip Leach, é copresidente da EIN. Cf.: página da EIN <http://www.einnetwork.org>.

¹³⁸ Entrevista SXB05, Estrasburgo, 19 de jun. de 2018.

¹³⁹ O codiretor da EIN, George Stafford, tem demonstrado apoio para uma maior acessibilidade do público aos processos do Comitê de Ministros. Cf.: STAFFORD, G. 2019. *The Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights, Worse Than You Think*. Part 2, The Hole in the Roof. EJIL Talk, 08 out. 2019.

¹⁴⁰ Cf.: Seção 4.3.

¹⁴¹ Cf. capítulo III de: OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Annual Report*, 2018.

relação à implementação de recomendações em casos individuais¹⁴². A Comissão também realiza reuniões de trabalho em casos específicos, para tentar avançar na implementação. Em 2018, a Comissão organizou 15 reuniões em que as vítimas e as OSC envolvidas puderam apresentar suas opiniões aos Estados. Ainda assim, a Comissão poderia ser mais proativa em garantir que as audiências temáticas ocorram sobre questões-chave identificadas no processo de implementação de casos individuais, por exemplo, sobre garantias específicas de não repetição ou prestação de serviços de reabilitação. As submissões escritas também devem ser incentivadas, especialmente daqueles com especialização em questões específicas. Ao avaliar relatórios dos Estados sobre a implementação de suas recomendações, a Comissão também poderia solicitar informações específicas de instituições estatais ou a OSCs para preencher quaisquer lacunas, ou avaliar a veracidade das informações fornecidas pelas partes no caso. As instituições acadêmicas também poderiam ser mobilizadas, conforme exemplificado pela chamada emitida pela Comissão em abril de 2019, para que as universidades se tornem membros de sua Rede Acadêmica Especializada de Cooperação Técnica, cujos objetivos incluem a prestação de apoio ao monitoramento das recomendações da Comissão Interamericana¹⁴³.

Nos últimos anos, a Corte Interamericana também se tornou mais proativa com as NHRI, conforme ilustrado no caso de *Artavia Murillo et al. - In Vitro Fertilization vs. Costa Rica*. O caso diz respeito a uma decisão do Tribunal Constitucional da Costa Rica que estabelece a proibição da fertilização *in vitro* (FIV), argumentando que houve violação do direito à vida. A Corte Interamericana considerou a Costa Rica responsável por diversas violações e ordenou ao Estado, entre outras medidas, que suspendesse a proibição do tratamento de FIV. A Defensoria Pública da Costa Rica entendeu como seu o papel de monitoramento da implementação das medidas e a manutenção da Corte. Apresentou dois relatórios a ela sobre a execução das ordens, tendo em vista o descumprimento pelo Estado, foi proativa e sugeriu à Corte que convocasse uma audiência pública. O NHRI foi então convidado pelo Tribunal para dar suas explicações em uma audiência pública em 2015. Poucas horas antes da audiência, o presidente da Costa Rica assinou um decreto executivo suspendendo a proibição da FIV e regulamentando sua provisão pelo sistema de saúde no país¹⁴⁴.

No caso da Colômbia, a Defensoria de Pueblo também mostrou que outros tipos de alianças podem ser construídas entre a Corte e tais instituições. De fato, durante uma visita da Corte à Colômbia, em dezembro de 2018, para a realização do segundo Fórum Interamericano de Direitos Humanos, o NHRI organizou uma reunião para avaliar o nível de cumprimento das ordens dadas pela Corte Interamericana em 19 processos decididos contra a Colômbia, com a participação dos juízes da Corte, membros da Comissão Interamericana, ministros, OSCs e outros, para considerar como avançar na implementação nesses casos. Tanto a Comissão Interamericana como a Corte assinaram acordos de cooperação técnica com o NHRI da Colômbia. A Corte também assinou acordos de cooperação com várias outras NHRI da região para apoiar seu papel de implementação, como o da Federação Ibero-Americana de Ombudsmen em relação ao cumprimento de medidas estruturais¹⁴⁵.

Há, também, oportunidades para OSCs serem atores ativos na implementação de decisões da Corte Interamericana, como a possibilidade de participação de *amicus curiae* durante o processo de monitoramento¹⁴⁶. Essa ferramenta poderia ser usada com mais frequência e mais estrategicamente. A Corte poderia garantir que, nos casos em que as opiniões de especialistas das OSCs fossem de particular importância, uma chamada pública e aberta fosse emitida convidando opiniões ou informações específicas sobre questões-chave. Isso poderia ser particularmente relevante em relação às formas de reparação em que a Corte junta vários casos, para apurar o progresso da sua implementação quanto a questões sistêmicas¹⁴⁷. A Corte reconheceu a

¹⁴² OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Annual Report*, 2018, p. 173.

¹⁴³ OEA. Comissão Interamericana de Derechos Humanos. *LACtHR (Inter-American Court of Human Rights)*. Court Orders the Publication in its Website of Information Presented at the Stage of Monitoring Compliance with Judgment. Press release. 11 jul. 2019.

¹⁴⁴ Cf.: Solano, na publicação original deste artigo.

¹⁴⁵ OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Annual Report*, 2016.

¹⁴⁶ Artigo 44, Regimento interno da Corte Interamericana.

¹⁴⁷ DONALD, Alice; SPECK, Anne-Katrin. The European Court of Human Rights' Remedial Practice and its Impact on the

importância de tais intervenções, mesmo que ainda possa fazer mais nesse sentido. Em 2019, a Corte passou a publicar em seu site informações apresentadas na fase de acompanhamento do cumprimento da aplicação de garantias de não reincidência, reconhecendo o interesse demonstrado pela academia, organizações não governamentais e outros membros da sociedade civil em participar da execução das sentenças¹⁴⁸.

Enquanto a Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos vê seu papel como o envolvimento com as partes nos casos¹⁴⁹, um relatório do colóquio de novembro de 2016, na Corte Africana, observou que “a Corte deve desenvolver um círculo de suporte em nível nacional, com instituições nacionais de direitos humanos e organizações da sociedade civil, que possam realizar o acompanhamento do cumprimento de suas decisões em nível nacional, e também dependem delas para seu trabalho de advocacia”¹⁵⁰. Por sua vez, a Comissão Africana tem um forte histórico de engajamento com as OSCs e NHRIs, formalmente por meio de seu status de observadoras e afiliada, respectivamente, mas também dado que a maioria de suas comunicações foram submetidas por ou com o envolvimento de OSCs. Pode-se esperar, portanto, que estejam intimamente envolvidos na implementação das decisões da Comissão e, de fato, alguns continuaram a se envolver com a Comissão, além da aprovação da decisão. As NHRIs, embora não ativas perante a Comissão, reconheceram o papel que podem desempenhar no monitoramento da implementação de suas decisões, refletidas pela adoção pela Rede de Instituições Nacionais Africanas de Direitos Humanos (NANHRI) de Diretrizes sobre o papel que poderiam ter para ajudar a Comissão e o Tribunal a implementar suas decisões¹⁵¹. Estas incluem sugestões de que as NHRIs, por exemplo, forneçam informações precisas aos organismos africanos de direitos humanos, por meio de relatórios regulares, sobre a extensão da implementação de uma decisão pelo Estado. Assim como as Américas, NHRIs e OSCs podem submeter relatórios de *amicus curie* à Comissão Africana e à Corte Africana e, embora tenham feito isso enquanto as comunicações estão suspensas, isso é menos aparente pós-decisão ou julgamento e no contexto da implementação. Assim, embora existam várias oportunidades para OSCs se engajarem em processos de implementação, elas têm feito isso de forma inconsistente e de modo ad hoc.

Perante os Órgãos de Tratados de Direitos Humanos da ONU, as vítimas poderiam apresentar relatórios alternativos (*shadow reports*), como parte do processo de informação sobre a implementação de recomendações em casos individuais, e poderiam oferecer atualizações regulares ao órgão competente sobre quais ações foram ou não adotadas pelo Estado. As OSCs, como o Centro de Direitos Cívicos e Políticos¹⁵², deram um passo inovador para apoiar as visitas *in loco* dos membros de Órgãos de Tratado da ONU aos Estados-membro, proporcionando-lhes oportunidades para que entendam mais sobre a implementação das recomendações, o contexto nacional e reúna opiniões diretamente das vítimas e autoridades estaduais.

Todos os sistemas, ao mesmo tempo em que oferecem oportunidades e incentivam a participação das OSCs e NHRIs no monitoramento da implementação de suas decisões, têm enfrentado diversos obstáculos para esse fim, alguns relacionados à falta de recursos humanos e financeiros, outros relacionados ao desenho de suas ferramentas de implementação e também como resultado de seus mandatos concorrentes. No entanto, as OSCs e as NHRIs poderiam pressionar por um maior envolvimento e aproveitar as oportunidades disponíveis¹⁵³. Quando o fizeram, como no caso da NHRI na Costa Rica no caso *in vitro*, foi possível mover

Execution of Judgments. *Human Rights Law Review*, n. 19, v. 1, p. 83–117, 2019. e Cf.: Seção 2.2.2.

¹⁴⁸ OEA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *LACiHR (Inter-American Court of Human Rights)*. Court Orders the Publication in its Website of Information Presented at the Stage of Monitoring Compliance with Judgment. Press release. 11 jul. 2019.

¹⁴⁹ Entrevista D5, 13 maio 2017.

¹⁵⁰ TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. *Communique/Outcome of the International Symposium on the 10th Anniversary of the African Court on Human and Peoples' Rights*. A Decade of Human Rights Protection in Africa, Arusha, República Unida da Tanzânia, p. 21–22, nov. 2016, p. 5.

¹⁵¹ REDE DE INSTITUIÇÕES NACIONAIS AFRICANAS DE DIREITOS HUMANOS. *Guidelines on the Role of National Human Rights Institutions*, Monitoring Implementation of Decisions of the African Commission on Human and Peoples' Rights and Judgments of the African Court on Human and Peoples' Rights, 2015.

¹⁵² Cf.: <http://ccprcentre.org>.

¹⁵³ DONALD, Alice; SPECK, Anne-Katrin. The European Court of Human Rights' Remedial Practice and its Impact on the

a implementação de ordens/recomendações na direção certa.

6 Considerações finais

Quais são as características mais eficazes dos organismos supranacionais de direitos humanos, que melhor promovem ou incentivam a implementação? Eles têm uma série de ferramentas diferentes à sua disposição, dependendo do seu mandato, e cada um de tais organismos difere na medida em que desenvolveu essas ferramentas em um processo coerente com tal mandato.

O diálogo é fundamental, adota diversas formas e atores, ocorrendo, por exemplo, por meio de audiências privadas ou reuniões, com base na percepção de que tal ambiente favorece uma dinâmica de acordos ou planos de ação para alcançar a implementação. No entanto, o diálogo pode não ser suficiente em certas situações, como quando Estados recalcitrantes deixam de adotar providências necessárias para isso. Então, os organismos supranacionais precisam invocar medidas mais fortes, que permitam que outros atores sejam trazidos para o quadro, seja por meio de exposição mais ampla (como nas audiências públicas do sistema interamericano) ou por meio de uma abordagem mais judicializada (como o encaminhamento de casos de volta à Corte, por meio do procedimento de infringência do sistema europeu, ou por meio do uso de medidas provisórias pela Corte Interamericana, quando do monitoramento do cumprimento das decisões). Estes podem ser vistos como passos mais coercitivos.

Todos os organismos supranacionais de direitos humanos têm, em maior ou menor grau, tentado melhorar a implementação entre os apoiadores domésticos relevantes, criando oportunidades adicionais e espaços de diálogo entre as partes para os casos. Bem como, permitindo que outros, como as OSCs, NHRI e vítimas, desempenhem um papel no processo e ajudem a acompanhar o seu desenvolvimento. Em alguns casos, particularmente nas Américas e na Europa, os mecanismos não estão estagnados. Ao contrário, têm respondido, criativamente, ao desafio de um número cada vez maior de casos e a problemas intratáveis de não implementação, com novas ferramentas e procedimentos. Embora esses órgãos tenham tentado ser proativos, é improvável que isso continue, caso permaneçam subfinanciados, já que a falta de recursos para fazer um trabalho de monitoramento eficaz afeta negativamente o papel que eles serão capazes de desempenhar no futuro. Uma forma de promover seu envolvimento ainda maior no sistema europeu seria alterar o mandato do Departamento de Execução de Sentenças, que, atualmente, se refere à assessoria e assistência ao Comitê de Ministros e no apoio aos Estados-membros, mas não faz menção a qualquer função em relação à sociedade civil¹⁵⁴. Outra possibilidade seria que o Comitê de Ministros e o Departamento de Execução de Sentenças insistam juntos aos governos para que apresentem planos de ação que expliquem como consultaram ou envolveram OSCs relevantes, identificando quem estava envolvido e a metodologia adotada.

Alguns desses órgãos (em particular os afro-americanos e os Órgãos de Tratado das Nações Unidas) estão subfinanciados, mas, ao mesmo tempo, deixam de buscar a implementação por meio de seus outros mandatos, ou de maximizar oportunidades de colaboração com outros órgãos. Isso não é apenas prejudicial para a implementação. De fato, se houver falha na coordenação dos mandatos de proteção e monitoramento, há uma oportunidade perdida de abordar causas estruturais de violações de direitos humanos e facilitar a resposta necessária por parte dos atores relevantes, para tentar garantir que tais violações não voltem a acontecer. Essa ausência de trabalho integrado na implementação é exacerbada pela tendência de ver o cumprimento de decisões individuais como algo distinto e menos importante do que o resto do procedimento de reclamações ou de outras funções de monitoramento exercidas por esses órgãos.

Os métodos e as ferramentas destacados neste artigo como possibilitando o diálogo entre autoridades

Execution of Judgments. *Human Rights Law Review*, n. 19, v. 1, p. 83–117, 2019. 19(1), p. 83–117, 2019.

¹⁵⁴ Ver mandato do DEJ, <https://www.coe.int/en/web/execucao/apresentaododepartamento>.

estatais, vítimas, sociedade civil, instituições nacionais de direitos humanos e outros interlocutores nacionais sugerem que os organismos supranacionais estão desempenhando uma variedade de papéis para desencadear a implementação, ainda que de forma desigual e inconsistente — impulsionada, em especial, por processos dialógicos. Todos eles fazem mais do que o mero monitoramento de relatórios estatais, dependendo das violações cometidas e das reparações estipuladas, da resposta do Estado e do papel desempenhado pelas vítimas, tanto no nível internacional quanto doméstico. Nenhuma dessas ferramentas que permitem o diálogo parece ser preeminente para levar a uma melhor implementação. Em vez disso, a implementação é vista como um processo contínuo, que requer diferentes medidas em diferentes conjunturas. No entanto, audiências, às vezes privadas e outras vezes públicas, como no sistema interamericano, têm gerado resultados positivos, no mínimo mantendo questões na agenda dos Estados e tornando as lacunas de implementação claramente visíveis. Elas constituem uma prática que pode ser desenvolvida por outros organismos supranacionais, incluindo o Comitê de Ministros.

A contribuição futura desses órgãos para um processo de implementação mais eficaz repousa não apenas em sua capacidade de ser criativo com as ferramentas dialógicas de que dispõem para monitorar e promover a implementação em um ambiente de recursos escassos, mas também em sua capacidade de explorar o máximo possível seus mandatos, redes nacionais e internacionais e atores domésticos para que seja possível uma abordagem mais holística para a proteção dos direitos humanos.

Financiamento

Este trabalho foi apoiado pelo Conselho de Pesquisa Econômica e Social no Reino Unido [Grant No ES/ M008819/1].

Referências

- ALTER, K. Tipping the Balance, International Courts and the Construction of International and Domestic Politics. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, n. 13, p. 1–22, 2011.
- ÇALI, B. Coping with Crisis, Whither the Variable Geometry in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *Wisconsin International Law Journal*, n. 35, v. 2, p. 237–76, 2018.
- ÇALI, B.; KOCH, Anne. Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe. *Human Rights Law Review*, n. 14, v. 2, p. 301–25, 2014.
- ÇALI, B.; KOCH, Anne. *Lessons Learnt from the Implementation of Civil and Political Rights Judgments*. 2011. Disponível em, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1858663. Acesso em: 24 mar. 2020.
- CEJIL (Center for Justice and International Law). *Compliance on the Inter-American Human Rights System's Decisions*. Challenges Regarding Justice, Guatemala (in Spanish), 2017.
- CEJIL (Center for Justice and International Law). *Corte IDH Emite Resolución que Obliga a Congreso Guatemalteco Desistir de Aprobar una Amnistía General*. Press release, 2019.
- CEJIL (Center for Justice and International Law). *Implementation of Decisions of the Inter-American Human Rights System*. Jurisprudence, Regulations and National Experiences (in Spanish), 2007.
- CEJIL (Center for Justice and International Law). *Implementation of the Inter-American Human Rights System's Decisions*. Contributions to Legislative Processes (in Spanish), 2009b.
- CEJIL (Center for Justice and International Law). *Organizaciones se Retiran de Solución Amistosa en Caso de*

Masacre Guatemalteca. Press release, 2009a.

CHAYES, Abram; CHAYES. Antonia. *The New Sovereignty*, Compliance with International Regulatory Agreements. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1995.

CHOPIN, I.; GERMAINE, C.; TANCZOS, J. *Roma and the Enforcement of Anti-Discrimination Law*. European Commission, 2017.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. Activities as Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information. Presented to the 48th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights. *Banjul*, The Gambia, p. 10–24, nov. 2010.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. *Final Communiqué' of the Workshop on the Status of Implementation of the Endorois Decision of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, 23 set. 2013.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. *Resolution Calling on the Republic of Kenya to Implement the Endorois Decision*. ACHPR/Res.257. Nov. 2013.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. *Resolution on the Human Rights Situation in the Republic of Cameroon*. ACHPR/Res. 395 (LXII), 9 maio 2018.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos. *Diálogo entre Mandatários de Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos da ONU e da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (CADHP)*. Addis Abada, Etiópia: Road Map, 2012, p. 17 -18.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos. *Memorando de Entendimento entre a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) e o Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos (ACNUDH)*. 16 set. 2018, 2019.

CONSELHO DA EUROPA DE DIREITOS HUMANOS. Assembleia Parlamentar. *Committee on Legal Affairs and Human Rights*. Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights, Report (Rapporteur, Mr Klaas de Vries, Netherlands, Socialist Group). Doc. 13864, 2015.

CONSELHO DA EUROPA DE DIREITOS HUMANOS. Comitê para os Direitos Humanos. Conclusions, Workshop on the Implementation and Impact of National Human Rights Action Plans, 12 dez. 2017. In, CM (Committee of Ministers of the Council of Europe). *Interim Resolution ResDH*, n. 135, 25 out. 2000.

CONSELHO DA EUROPA DE DIREITOS HUMANOS. Comitê para os Direitos Humanos. *Interim Resolution CM/ResDH(2014)185*. Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights in the Cases Varnava, Xenides-Arestis and 32 other. Cases against Turkey, 25 abr. 2014.

CONSELHO DA EUROPA DE DIREITOS HUMANOS. Comitê para os Direitos Humanos. *Recommendation on Systematic Work for Implementing Human Rights at the National Level*. CommDH, n. 3, 18 fev. 2009.

CONSELHO DA EUROPA DE DIREITOS HUMANOS. Comitê para os Direitos Humanos. Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. *Annual Report*, 2017.

CONSELHO DA EUROPA DE DIREITOS HUMANOS. Comitê para os Direitos Humanos. Supervision of the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. *Annual Report*, 2018.

CONSELHO EXECUTIVO DA UNIÃO AFRICANA. *Decision on the Report on the Joint Retreat of the Permanent Representatives' Committee (PRC) and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR)*. Dec. EX.CL/Dec.1015 (XXIII), jul. 2018.

DE LONDRAS, Fiona; DZEHTSIAROU, Kanstantsin. Mission Impossible? Addressing Non-Execution

through Infringement Proceedings in the European Court of Human Rights. *International & Comparative Law Quarterly*, n. 66, v. 2, p. 467–90, 2017.

DONALD, Alice; SPECK, Anne-Katrin. The European Court of Human Rights' Remedial Practice and its Impact on the Execution of Judgments. *Human Rights Law Review*, n. 19, v. 1, p. 83–117, 2019.

DOWNS, G. Enforcement and the Evolution of Cooperation. *Michigan Journal of International Law* 19(2), 319–44, 1998.

ENGSTROM, P.; LOW, P. Mobilising the Inter-American Human Rights System, Regional Litigation and Domestic Human Rights Impact in Latin America. In: Engstrom, Par (ed.) *The Inter-American Human Rights System, Impact Beyond Compliance*, Palgrave MacMillan, p. 23–58, 2019.

FOX PRINCIPI, K. *Implementation of Decisions under Treaty Body Complaints Procedures, Do States Comply? How Do They Do It?* Sabbatical Report, Treaty Bodies Branch, UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2017.

GAMBOA, J. C. Fortalecimiento del Rol de la IACOMMHR en el Proceso de Supervisión de Cumplimiento de Sentencias y Planteamiento de Reparaciones ante la Corte IDH. *Anuario de Derechos Humanos*, n. 10, p. 105–16, 2014.

GARDBAUM, S. The New Commonwealth Model of Constitutionalism. *American Journal of Comparative Law*, ed. 49, p. 707–60, 2001.

HARRINGTON, J.; BINGHAM, L. *Never-Ending Story*, The African Commission Evolving through Practice in Malawi African Association et al. v. Mauritania. *Human Rights & International Legal Discourse* 7(1), p. 6–55, 2013.

HELPER, L.; SLAUGHTER, A. Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication. *Yale Law Journal*, n. 107, p. 273–392, 1997.

HILLEBRECHT, C. Compliance, Actors, Context and Causal Processes. In: SANDHOLTZ W.; WHYTOCK, C. A. (eds), *Research Handbook on the Politics of International Law*. 2017, p. 27–54.

HUNEEUS, A. V. Compliance with Judgments and Decisions. In: ROMANO, C. P.; ALTER, K. J.; SHANY, Y (eds.). *Oxford Handbook of International Adjudication*. Oxford University Press, 2014, p. 438–59.

HUNT, P. Configuring the UN Human Rights System in the 'Era of Implementation', Mainland and Archipelago. *Human Rights Quarterly*, n. 39, v. 3, p. 489–538, 2017.

JAGLAND, T. *Statement by Secretary General Thorbjørn Jagland on the Release of Human Rights Defender Ilgar Mammadov in Azerbaijan*. 13 ago. 2018. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/statement-by-council-of-europe-secretary-general-thorbj-rn-jagland-on-the-release-of-human-rights-defender-ilgar-mammadov-in-azerbaijan>. Acesso em: 31 out. 2018.

KELLER, H.; MARTI, C. Reconceptualizing Implementation, The Judicialization of the Execution of the European Court of Human Rights' Judgments. *European Journal of International Law*, n. 26, v. 4, p. 829–50, 2015.

KILLANDER, M.; ABEBE, A. K. Human Rights Developments in the African Union during 2010 and 2011. *African Human Rights Law Journal*, v. 12, n. 1, p. 199–222, 2012.

MURRAY, R.; LONG, D. *Implementation of the Findings of the African Commission on Human and Peoples' Rights*. Cambridge University Press, 2015.

MURRAY, R.; LONG, D.; AYENI, V.; SOME, A. Monitoring Implementation of the Decisions and Judgments of the African Commission and Court on Human and Peoples' Rights. *African Human Rights Yearbook*, n. 1, p. 150–66, 2017.

- OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *ACHR Calls for Specialized Academic Network for Technical Cooperation*. Press release, 15 abr. 2017.
- OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Condemns Execution of Edgar Tamayo Arias in the United States*. Press release, n. 6/14, 27 jan. 2014.
- OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Condemns Execution of Edgar Tamayo Arias in the United States*. Strategic Plan 2017/2021.
- OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *LACtHR Carries Out Working Visit to Mexico*. Press release. 20 jul. 2017.
- OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Annual Report, 2007*.
- OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Annual Report, 2018*.
- OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Annual Report, 2010*.
- OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Annual Report, 2014*.
- OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Annual Report, 2015*.
- OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Annual Report, 2016*.
- OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *LACtHR (Inter-American Court of Human Rights)*. Court Orders the Publication in its Website of Information Presented at the Stage of Monitoring Compliance with Judgment. Press release. 11 jul. 2019.
- ONU. Conselho de Direitos Humanos. *Report of the Secretary-General on Measures Taken to Implement Resolution 9/8 and Obstacles to its Implementation, Including Recommendations for Further Improving the Effectiveness of, Harmonizing and Reforming the Treaty Body System*. A/HRC/25/22, 2014.
- ONU. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. *Dialogue between Special Procedures Mandate-Holders of the UN Human Rights Council and the African Commission on Human and Peoples' Rights*. Road Map. Etiópia, Addis Ababa, p. 17–18, jan. 2012.
- ONU. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. *Memorandum of Understanding between the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) and the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*. 16 set. 2019.
- OSJI. Open Society Justice Initiative. *From Rights to Remedies, Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions*. New York, Open Society Foundations, 2013.
- PACE (Parliamentary Assembly of the Council of Europe) *Committee on Legal Affairs and Human Rights*. *Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights Report*. Netherlands: Socialist Group, 2015.
- PALMER, S. The Committee of Ministers. In: SCHMAHL, S.; BREUER, M. (eds.). *The Council of Europe, Its Law and Policies*, Oxford University Press, 2017. p. 137–65.
- PARRA-VERA, O. Institutional Empowerment and Progressive Policy Reforms, The Impact of the Inter-American Human Rights System on Intra-State Conflicts. In: ENGSTROM, P. (ed.), *The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance*. Palgrave Macmillan, 2018. p. 143–66.
- PEGRAM, T., HERRERA, N. Bridging the Gap, National Human Rights Institutions and the Inter-American Human Rights System. In: ENGSTROM, P. (ed.), *The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance*. Palgrave Macmillan, 2018. p. 167–198.
- POSNER, E.; YOO, J. A Theory of International Adjudication. *California Law Review*, n. 93, v. 1, p. 1–74, 2005.

RAUSTIALA, K.; SLAUGHTER, A. International Law, International Relations and Compliance. In, CARLNAES, W.; Risse, T.; SIMMONS, B. (eds). *The Handbook of International Relations*. Sage, p. 538–57, 2002.

REDE DE INSTITUIÇÕES NACIONAIS AFRICANAS DE DIREITOS HUMANOS. *Guidelines on the Role of National Human Rights Institutions*. Monitoring Implementation of Decisions of the African Commission on Human and Peoples' Rights and Judgments of the African Court on Human and Peoples' Rights, 2015.

REMEZAITTE, R.; DAHLSEN, J. *Explainer*; Council of Europe Infringement Proceedings against Azerbaijan. 2002. Disponível em: <http://ehrac.org.uk/resources/what-are-infringement-proceedings>. Acesso em: 31 out. 2018.

RUBIO-MARIÑ, R.; SANDOVAL, C. Engendering the Reparations Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights. The Promise of the 'Cotton Field' Judgment. *Human Rights Quarterly*, n. 33, v. 4, p. 1062–1091, 2011.

STAFFORD, G. *The Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights, Worse Than You Think*. Part 2, The Hole in the Roof. EJIL Talk, 08 out. 2019.

STAFFORD, G. *Presentation to the PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights*. The Role of Civil Society in the Monitoring Process for the Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights, 9 out. 2018.

TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. *Activity Report of the African Court on Human and Peoples' Rights (AfCHPR) to the Executive Council 34th Ordinary Session*. EX.CL/1126 (XXIV), p 7–8, fev. 2019.

TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. *Communique/Outcome of the International Symposium on the 10th Anniversary of the African Court on Human and Peoples' Rights*. A Decade of Human Rights Protection in Africa, Arusha, República Unida da Tanzânia, p. 21–22, nov. 2016.

TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. *Kampala Declaration*. First International Human Rights Forum, Kampala, Uganda, p. 28–29, out. 2019.

TUSHNET, M. New Forms of Judicial Review and the Persistence of Rights- and Democracy-Based Worries. *Wake Forest Law Review*, n. 38, p. 813–38, 2003.

VANNUCCINI, S. Member States' Compliance with the Inter-American Court of Human Rights' Judgments and Orders Requiring Non-Pecuniary Reparations. *Inter-American and European Human Rights Journal*, n. 7, v. 1–2, p. 225–44, 2014.

WACHIRA, G. M.; AYINLA, A. Twenty Years of Elusive Enforcement of the Recommendations of the African Commission on Human and Peoples' Rights, A Possible Remedy. *African Human Rights Law Journal* n. 6, v. 2, p. 465–92, 2006.

Casos

ACtHPR (African Court on Human and Peoples' Rights)

African Commission on Human and Peoples' Rights v. Kenya, Application 006/2012, 26 May 2017.

African Commission on Human and Peoples' Rights v. Libya, Application 002/2013, 3 June 2013.

ECtHR (European Court of Human Rights)

Bochan v. Ukraine (No. 2), Application 22251/08, Judgment of 5 February 2015 (Grand Chamber).

D.H. and Others v. the Czech Republic, Application 57325/00, Judgment of 13 November 2007 (Grand Chamber).

Identoba and Others v. Georgia, Application 73235/12, Judgment of 15 May 2015. L v. Lithuania, Application 27527/03, Judgment of 11 September 2007.

Proceedings under Article 46 § 4 in the case of Ilgar Mammadov v. Azerbaijan, Application 15172/13, Judgment of 29 May 2019 (Grand Chamber).

Muskhadzhiyeva and Others v. Belgium, Application 41442/07, Judgment of 19 January 2010. RTBF v. Belgium, Application 50084/06, Judgment of 29 March 2011.

IACmHR (Inter-American Commission on Human Rights)

Las Dos Erres Massacre v. Guatemala, case 11.681, Application to the Inter-American Court of Human Rights, 30 July 2008.

IACtHR (Inter-American Court of Human Rights)

Artavia Murillo et al. 'In Vitro Fertilization' v. Costa Rica, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, 28 November 2012.

Barrios Family v. Venezuela, Monitoring Compliance with Judgment, 23 February 2016.

Fermín Ramirez v. Guatemala and Raxcaco´ et al. v. Guatemala, Monitoring Compliance, 9 May 2008.

González and Others ('Cotton Field') v. Mexico, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, 16 November 2009.

Mapiripán Massacre v. Colombia, Order of Compliance with Judgment, 23 November 2012.

Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, Monitoring Compliance with Judgment, Order of the Court, 3 April 2009.

Molina Theissen v. Guatemala, Order of the President of the Inter-American Court of Human Rights, 17 August 2009.

Plan de Sánchez Massacre v. Guatemala, Order of Compliance with Judgment, 25 May 2017. La Rochela Massacre v. Colombia, Merits, Reparations and Costs, 11 May 2007. Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay, Order of the Court, 20 May 2009.

Véliz Franco and Others v. Guatemala, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, 19 May 2014.

Nine Colombian cases, Monitoring Compliance of Rehabilitation Services, Order of the President of the Court, 8 February 2012.

12 Guatemalan Cases, Monitoring Compliance with the Obligation to Investigate, Prosecute and Punish Those Responsible for Human Rights Violations, 24 November 2015.

Chichupac and 12 other Guatemalan Cases, Provisional Measures and Monitoring Compliance, 12 March 2019.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.