



African Union  
Reforms Engagements

**PERSPECTIVAS COMPARADAS SOBRE  
O PROCESSO DE REFORMA IMPLICANDO  
OS SISTEMAS DE DIREITOS HUMANOS:  
PARA PARTICIPAÇÃO DAS ONGS NO PROCESSO  
DE REFORMAS NA UNIÃO AFRICANA**



initiatives for  
human rights



# ÍNDICE

<b>1. Introdução .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Caso de Estudo 1: Conselho de Direitos Humanos das NU.....</b>	<b>6</b>
2.1. CDH das NU: Principais Razões e Factores Subjacentes a Reforma	7
2.2. CDH das NU: O Processo de Reforma.....	8
2.3. Resultado do Processo de Reforma da CDH .....	12
2.4. CDH das NU: Sumário da Lições Aprendidas, Boas Práticas e Recomendações .....	15
<b>3. Caso de Estudo 2: Reforma do Conselho da Europa: Um foco para o     Processo Interlaken do Tribunal Europeu .....</b>	<b>18</b>
3.1. O Processo da Reforma do TEDH.....	20
3.2. Razões, Factores e Processo de Reforma Interlaken .....	22
3.3. Resultados do Processo de Reforma de Interlaken.....	27
3.4. Reforma de Interlaken: Sumário de Lições Aprendidas, Boas Práticas e Recomendações Emergentes .....	30
<b>4. Caso de Estudo 3: O Processo de reforma do Sistema Inter-Americano     'Reforçando' .....</b>	<b>31</b>
4.1. CIADH: O Processo de Reforma .....	33
4.2. CIADH : Resultados do Processo de Reforma .....	35
4.3. CIADH: Sumário da Lições Aprendidas, Boas Práticas e Recomendações .....	36
<b>5. Percepções temáticas decorrentes das perspectivas comparativas.....</b>	<b>37</b>
5.1. Cumprimento e Implementação das Decisões .....	37
5.2. Eleição e Nomeação dos Comissários/ Juízes .....	38
5.3. Transparência e promoção do acesso à informação .....	40
5.4. Independência.....	41
5.5. Envolvimento das OSCs nos órgãos regionais, internacional e multinacional e mecanismos específicos de direitos humanos ....	41
5.6. Cooperação e integração Regional e Sub-regional .....	42
<b>6. Conclusão .....</b>	<b>43</b>

# 1. INTRODUÇÃO

Reforma designa modificações importantes no funcionamento de um mecanismo (oposto a mudanças menores que são parte contínua de qualquer mecanismo e evolução da realidade), ainda que não envolva modificações em instrumentos internacionais.<sup>1</sup> Este documento concentra-se sobre as perspectivas comparadas dos processos de reforma que implicaram mecanismos de direitos humanos. Três casos de estudo são apresentados: A reforma do Conselho de Direitos Humanos das NU (da anterior Comissão para os Direitos Humanos), o processo de reforma Interlaken do tribunal Europeu de Direitos Humanos e o do sistema Inter Americano o processo de reforma 'Reforçar' da Comissão Inter Americana de Direitos Humanos.

Através destes casos de estudo, são exploradas as razões e factores por detrás da reforma, e os processos de reforma são analisados com o objectivo de extrair lições aprendidas, boas práticas e recomendações que são listadas cada um seguindo os contextos depois de cada caso de estudo. Posteriormente, perspectivas comparadas são sublinhadas sobre algumas questões chaves que as OSC trabalhando com o sistema Africano de direitos humanos identificaram como questões prioridades a serem tratadas pela reforma incluindo; transparência e acesso à informação e a necessidade de reforçar a participação significativa e efectiva das OSCs nos mecanismos regionais.

O propósito desta análise não é sugerir que o sistema regional (de direitos humanos) de África deva ser modelado sob a base dos sistemas aqui discutidos, até porque os ambientes políticos, socio-econômicos e institucionais são diferentes. Ao contrário, oferece uma oportunidade de examinar outras práticas existentes e experiências para determinar se haverá lições a serem aprendidas ou algumas funcionalidades que possam ser aplicadas no contexto de África.

Embora os contextos comparativos sejam diferentes dos de África, existem desafios semelhantes que os sistemas de direitos humanos enfrentam a todos os níveis. Estes incluem a resistência e a deslegitimação dos sistemas internacionais de direitos humanos, a retirada dos Estados dos mecanismos de direitos humanos, a reacção negativa aos avanços alcançados, o aumento de actores anti-direitos encorajados, restrições de recursos, atrasos e lacunas em termos de capacidade para funcionar eficazmente.

---

<sup>1</sup> Hampson, Françoise J. "An overview of the reform of the UN human rights machinery." (2007): 7-27.

No sistema Inter Americano, em 2012, depois de vários acórdãos do TIADH, Venezuela denunciou a Convenção Americana (& depois em 2017 a retirada da Organização dos Estados Americanos -OAS) justamente como Trinidad & Tobago fez em 1998, e Peru parcialmente fez em 1999.<sup>2</sup> Em 2014, o Tribunal Constitucional da República Dominicana julgou contra a aceitação do Estado da jurisdição compulsiva do Tribunal Inter Americano. O Tribunal Superior argumentou que a razão para tal 'denúncia pela porta de fundos' foi de que o instrumento permitindo a jurisdição do tribunal era inconstitucional porque o congresso não o tinha aprovado. Este recuo veio poucas semanas depois de uma decisão demandando a República Dominicana a parar de violar os direitos de cidadania das pessoas descendentes de Haitianos.<sup>3</sup> Em 2017, o Tribunal Supremo da Argentina recusou-se manifestamente a cumprir uma decisão vinculativa do Tribunal Inter Americano estatuidando que o Tribunal não tinha autoridade para ordenar a revogação de um julgamento doméstico. Em 2018 - um pastor ultra-conservado na Costa Rica (Fabricio Alvarados)- foi de fortemente conhecido a muito famoso e quase ganhou as presidenciais pela campanha sobre a retirada da Costa Rica da Jurisdição do Tribunal Inter Americano.<sup>4</sup> O Jubilado Presidente do Tribunal Constitucional do Chile disse "O Tribunal Inter Americano tem de forma constante se transformado em um tribunal supranacional com poderes que vão além do que os Estados pretendiam quando adoptaram a Convenção Americana... os juizes nacionais estão insatisfeitos porque o Tribunal está efectivamente a rever suas decisões."<sup>5</sup>

Na Europa, quando o TEDH emitiu a decisão *Hirst c. UK (2005)* contra proibição geral do direito ao voto aos prisioneiros, Theresa May um membro do parlamento na altura disse que o RU devia retirar-se da Carta Europeia de Direitos Humanos (CEDH). Quando o TEDH tomou a decisão sobre o caso *Markin c. Rússia* atribuindo licença parental a homens que serviam no exército com fundamentos na discriminação baseada em género, a Rússia começou um processo de aprovação de uma lei que dá poderes ao tribunal constitucional de vetar as decisoes do TEDH.<sup>6</sup> Em Novembro de 2023 quando o Tribunal Supremo do RU considerou que o esquema do Ruanda que pretendia enviar os requerentes de asilo para o Ruanda para ter seus pedidos decididos era ilegal devido ao risco real de tratamentos inadequados como resultados do "refoulement" que é proibido por muitos instrumentos legais

<sup>2</sup> Contesse, Jorge. "Resisting the Inter-American Human Rights System." *Yale Journal of International Law*. 44 (2019): 179.

<sup>3</sup> *Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic* Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 282 (Aug. 28, 2014).

<sup>4</sup> Contesse n 2.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> *Markin v. Russia*, App. No. 30078/06, 48, ECtHR 2010; Pomeranz, William E. "Uneasy Partners: Russia and the European Court of Human Rights." *Hum. Rts. Brief* 19 (2011): 17.

internacionais, incluindo a CEDH, o primeiro Ministro Rishi Sunak disse que a Grã Bretanha poderia retirar-se do CEDH e dos tratados internacionais.<sup>7</sup>

No sistema Africano de direitos humanos recentes eventos como o desafio a independência da Comissão Africana de Direitos do Homem e dos Povos pela decisão 1015 do Comitê Executivo,<sup>8</sup> e a decisão da Comissão Africana de refutar o estatuto de observador a três organizações de direitos humanos porque a Carta Africana não inclui a protecção baseada em orientação sexual,<sup>9</sup> São exemplos de distorção de direitos humanos, deslegitimando e minando o quadro legal internacional de protecção de direitos humanos, defensores de direitos humanos e os nossos quadros de direitos humanos como um todo.

Portanto, quando a reforma tiver implicações sobre os mecanismos de direitos humanos, as OSCs devem desenvolver e definir áreas prioritárias para intervenção baseada na consciência do contexto.

<sup>7</sup> Michael Holden and Sam Tobin *UK's Sunak suffers major blow as Rwanda migrant scheme is declared unlawful*, 15 November 2023 Accessible at <https://www.reuters.com/world/uk/uks-sunak-learn-fate-rwandan-migrant-deportation-plan-2023> Reuters

<sup>8</sup> Decision by the Executive Council of the African Union on the Joint Retreat of the Permanent Representatives' Committee (PRC) and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR). Doc.EX.CL/1015(XXXII).

<sup>9</sup> ACHPR Final Communiqué of its 73rd ordinary session held in Banjul, The Gambia, from 20 October to 9 November 2022.

## 2. CASO DE ESTUDO 1: CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NU

O Conselho das Nações Unidas é o principal órgão intergovernamental dentro das Nações Unidas responsável pelos direitos humanos.<sup>10</sup> Foi estabelecido em 2006 pela Assembleia Geral na sequência o processo de substituição da Comissão para os Direitos Humanos, que foi estabelecido em 1946. A CDH é responsável pelo reforço da promoção e protecção de direitos humanos ao longo do globo.<sup>11</sup>

Embora os debates sobre a reforma das Nações Unidas e seus mecanismos de direitos humanos terem sido mantidos nas últimas seis décadas de sua existência, um processo de reforma concreta foi acelerado em 2005 pelo relatório do Secretário Geral da NU *"Em maior liberdade"*.<sup>12</sup> Neste relatório Kofi Annan enfatizou que os direitos humanos devem ser parte integrante da reforma global das NU como um pilar alinhado com a Carta das NU. Procurando resolver os interesses de segurança, economia, desenvolvimento, e direitos humanos frequentemente em competição, Kofi Annan combinou todos os três elementos - segurança, desenvolvimento e direitos humanos - de modo a propor uma reforma compreensiva da reforma do sistema das Nações Unidas.<sup>13</sup> Por exemplo, qualquer comissão de construção de paz ou unidade de apoio ao estado de direito deve ter uma componente forte de direitos humanos.

O Secretário Geral propôs que a Comissão para Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH/ a Comissão) fosse transformada em Conselho de Direitos Humanos (CDH/ o Conselho) procurando dar mais autoridade aos direitos humanos, ao lado da segurança e do desenvolvimento.<sup>14</sup>

Para o mecanismo dos direitos humanos, a proposta de reforma consistia na substituição da CDH por um Conselho mais pequeno e melhorado. Diferente da

<sup>10</sup> UN General Assembly Resolution 60/251 *Human Rights Council* adopted on 15 March 2006 at the Sixtieth session. UN Doc A/60/251, 3 Apr 2006. This resolution was adopted with a vote of 170 in favor, 4 against (Israel, Marshall Islands, Palau, and United States) and 3 abstentions (Belarus, Iran and Venezuela).

<sup>11</sup> *Ibid*, para 1-3.

<sup>12</sup> GA Rep 59/2005. In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General, 21 Mar 2005. The Secretary General report was advancing from The High-level Panel on Threats, Challenges and Change addressed the Secretary-General, 2 Dec 2004 GA Rep 59/565. They proposals were also examined by the UN High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) in her speeches to the CHR on 14 March 2005 and 22 April 2005, and in her 26 May 2005 report. The thread was picked up subsequently by the Outcome Document emanating from the World Summit held in September 2005 (United Nations 2005) in observance of sixty years of the United Nations.

<sup>13</sup> Rathgeber, Theodor. *Reforming the UN Commission on Human Rights: Perspectives for Non-governmental Organisations*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Geneva Office, 2005.

<sup>14</sup> In Larger Freedom Report at n 12.

Comissão, a CDH foi um sub-órgão da Assembleia Geral e não mais uma comissão sob o ECOSOC.<sup>15</sup> Isto foi visto como uma elevação no estatuto, e havia uma possibilidade promissora de elevar mais ainda a posição de principal órgão (como a Assembleia Geral e o ECOSOC) após cinco anos de revisão. As perspectivas de elevação eram mistas. Enquanto alguns viam como um reconhecimento da primazia dos direitos humanos dentro das NU a muito esperado, outros viam uma oportunidade para a Assembleia Geral exercer mais directo controlo sobre a CDH.<sup>16</sup>

## 2.1. CDH das NU: Principais Razões e Factores Subjacentes a Reforma

Havia uma lacuna genuína que precisava ser integrada pela Comissão - agenda sobrecarregada, resoluções infundadamente longas e problemas operacionais.<sup>17</sup> Contudo, o principal gatilho da reforma foi o fortalecimento da crença de que a Comissão se tornou politizada.<sup>18</sup> Não era mais visto como uma clamação ou percepção, mas um facto. Portanto, a principal razão para a reforma era a preocupação com as designações, duplos padrões e aumento da politização (considerações políticas longe dos aspectos de direitos humanos) bem como os debilitantes processos da Comissão trazidos pelas obstrutivas divisões regionais.<sup>19</sup>

Estas obstruções tornaram difíceis tratar adequadamente das violações de direitos humanos relacionados a certos países em particular. Em adição, alguns Estados-Membros solicitaram a adesão a este organismo não para reforçar os direitos humanos, mas para se protegerem das críticas.<sup>20</sup> Além disso, os Estados estavam a usar das estratégias processuais para evitar debates sobre questões de direitos humanos. A natureza política da CDH tornou-se detrimental para sua função de definir padrões normativos, tornando o órgão crescentemente paralisado no tratamento de violações de direitos humanos no mundo.

Muitas Organizações Não Governamentais (ONGs) partilharam preocupações sobre a Comissão para os Direitos Humanos (CDH), que é a mais proeminente instituição das NUs em direitos humanos, a falta de credibilidade e eficiência particular visto

<sup>15</sup> The CHR was established by the UN Economic and Social Council at its first meeting in 1947 and came to serve as one of its nine commissions.

<sup>16</sup> Murthy, C. S. R. "New phase in UN reforms: establishment of the Peacebuilding Commission and Human Rights Council." *International Studies* 44, no. 1 (2007): 39-56.

<sup>17</sup> Hampson, Françoise J. "An overview of the reform of the UN human rights machinery." (2007): 7-27.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Murthy, n 16.

<sup>20</sup> Zifcak, Spencer M. "United Nations reform: Heading north or South?" *Global Change, Peace & Security* 18, no. 3 (2006): 135-152.

do ponto de vista das vítimas sofrendo violações de direitos humanos.<sup>21</sup> Havia também preocupações levantadas pelo Alto Comissário para os Direitos Humanos de que a Comissão tornou-se lenta no tratamento de abusos graves.

Ainda, havia observadores que argumentavam o facto de a Comissão ser política, não deveria haver surpresas algumas. Era tão óbvio como a relva ser verde e o céu azul enquanto o trabalho da Comissão é largamente composta por representantes do Estado que participam das negociações diplomáticas.<sup>22</sup> Era óbvio que era trabalho político. Hampton entendia que havia razões de fundo que conduziam a reforma - por exemplo a resistência à maquinaria de direitos humanos pelos Estados que tiveram resoluções específicas sobre seus países.

Em adição, a reforma era oportunista, aconteceu no momento que antecede o sexagesimo aniversário das NU. Porque tinha havido vários processos de reforma das NU falhados, nomeadamente reformas sobre a composição do Conselho de Segurança das NU<sup>23</sup>, a Maquinaria de Direitos Humanos das NU tornou-se a oportunidade para as NU mostrarem que a reforma pode acontecer pelo menos em algum lugar. Deste modo, a maquinaria de direitos humanos das NU tornou-se vítima de fracasso das reformas de outros lugares no sistema.

## 2.2. CDH das NU: O Processo de Reforma

A análise da Sociedade Civil do processo de reforma sublinha duas tendências no processo.<sup>24</sup> A primeira tendência foi o esforço genuíno para reforçar a CDH e seus processos de modo a torná-lo um instrumento efectivo para a promoção e protecção de direitos humanos. A segunda tendência foi a que procurou utilizar o termo "reforma" como pretexto para enfraquecer a CDH e os seus mecanismos. Esta última foi representada de forma proeminente pelo bloco informal "Like-Minded Group" (LMG), tendo a China como porta-voz.<sup>25</sup> A abordagem do bloco LMG era de apresentar contribuições para propósitos de '*racionalização do trabalho*'.<sup>26</sup> Neste sentido, o bloco Asiático desenvolveu um documento que chamou-se de '*Asian non-paper*' contendo as propostas que tendem fortemente a enfraquecer o papel

<sup>21</sup> Rathgeber at n 13

<sup>22</sup> Hampton at n 17.

<sup>23</sup>

<sup>24</sup> Rathgeber at n 13.

<sup>25</sup> Ibid. A análise mostra que os Estados LMG incluíam entre outros, Algeria, Cuba, China, Egipto, Índia, Indonésia, Quênia, Malásia, Nigéria, Paquistão, Sri Lanka, Sudão, Síria, Tanzânia, Tunísia, Uganda e Zimbábue.

<sup>26</sup> Rathgeber, n 13.



da CDH na proteção de direitos humanos.<sup>27</sup> Este documento de discussão circulou em Genebra nos finais de 2004 e continha 21 recomendação para reforma dos Procedimentos Especiais de modo a 'melhorar' sua eficácia através da atribuição de direitos e deveres Estados partes aos mandatos especial como as orientações de desempenho de suas funções, um código de conduta, e critério de admissibilidade das alegações antes de serem consideradas violações de direitos humanos.

A abordagem de regionalização como estratégia não foi nova, foi similarmente usada como parte de projectos anteriores. Durante a revisão de médio termo da Conferência de Viena de 1993 que estabelece os Procedimentos Especiais da CDH, a CDH adoptou uma decisão para 'melhorar a eficácia' do mecanismo da CDH, que levou à água baixo os acordos feitos na Conferência de Viena.<sup>28</sup> Adicionalmente, a CDH adoptou uma resolução intitulada '*Reestruturando a Agenda da Comissão para os Direitos Humanos*' e introduziu a '*Racionalização do Trabalho da Comissão*' como um item separado da agenda.<sup>29</sup> Um dos elementos chaves do processo de racionalização era a existência de resoluções específicas para certos países do mandato da SubComissão para os Direitos Humanos.<sup>30</sup> Desde 2000, A Subcomissão não poderia mais adotar resoluções específicas para países ou mencionar um país nas resoluções temáticas. Isto contribuiu para a construção de uma atmosfera no seio da CDH que foi abolindo o chamado 'naming and shaming' pelos países objecto da resolução ao abrigo do item 9 e a parar o escrutínio dos Estados pelos Procedimentos Especiais.<sup>31</sup>

Para as OSCs em África, é imperativo que a nossa análise do actual processo seja informado pelo inventário dos Estados, suas posições e interesses subjacentes, ainda que individualmente ou como parte de um bloco, para orientar as estratégias de engajamento. Adicionalmente, qualquer proposta de racionalização dos mecanismos de direitos humanos devem ser escrutinadas da perspectiva dos utilizadores dos mecanismos, para avaliar o que se pretende como resultados das propostas. Tal avaliação deve ir além da análise de topo-a-base ou centrado no sistema e questionar os impactos práticos que tais propostas terão na base - para as vítimas e titulares de direitos acederem aos sistemas de proteção de responsabilidade para reparar as violações de direitos humanos.

<sup>27</sup> Ibid. Asian Group *Enhancing the Effectiveness of the Special Mechanisms of the Commission on Human Rights* Discussion Paper 2004 Geneva and Peter N. Prove (2005); *Threats, Challenges and Change: Prospects for the future of the UN Commission on Human Rights*. German Yearbook on Human Rights, Berlin: DGVN in Rathgeber, n 13. Nota: para confirmar nas fontes de conversas empíricas dessas remissões.

<sup>28</sup> Decisão 1998/122

<sup>29</sup> Restructuring of the agenda of the Commission on Human Rights C.H.R. res. 1998/84, ESCOR Supp. (No. 3), 279, U.N. Doc. E/CN.4/1998/84 (1998).

<sup>30</sup> Rathgeber, n 13.

<sup>31</sup> Ibid.

No processo de reforma da CDH muitas posições do Estado eram desconhecidas pois a correspondência não foi feita publicamente, especialmente as correspondências expressando ceticismos no processo de reforma.<sup>32</sup> A análise pelas OSCs e académicos foi possível pela revisão das posições elaboradas dos Estados em encontros informais sobre a reforma durante a sessão 61,<sup>33</sup> e entrevistas directas com os Estados durante a sessão. As OSCs inventariaram os Estados que apoiavam um processo de trabalho transparente para o mecanismo, melhor implementação e melhoria da participação das ONG. Estes eram a Bulgária, os Camarões, o Canadá, a Costa de Marfim, a Croácia, a Islândia, o Japão, o Liechtenstein, as Maldivas, a Noruega, a República da Coreia o Senegal, a Suíça, a Turquia, os Estados Unidos, a Nova Zelândia.<sup>34</sup> Também inventariaram os países que tinham explicitamente comentários negativos a propostas de reforço do Conselho de Direitos Humanos, que incluíam a Argélia, o Bangladesh, Cuba, o Egipto, a Tunísia e o Zimbábwe.<sup>35</sup>

As negociações no processo de reforma foram em grande parte políticas e mesmo as questões de fundo sobre os méritos ou deméritos de quaisquer propostas de reforma foram discutidas e interpretadas em contextos políticos mais amplos.<sup>36</sup> Isto recorda-nos que os projectos de reforma ocorrem no contexto de múltiplas exigências e interesses concorrentes e que as OSCs em África devem colaborar efectivamente entre sectores, identificar questões comuns e harmonizar áreas de intervenção. Parte do processo de reforma e da revisão do CDH parece ter sido um processo transparente, com um sítio web onde todas as contribuições das partes interessadas são publicadas para acesso público.<sup>37</sup>

O processo de reforma inteiro parece ter sido consultivo pelo menos a nível internacional pelos menos,<sup>38</sup> contudo muitas das participações das OSCs ocorreu pelos posicionamentos desenvolvidos individualmente pelas organizações e pelos vários colectivos e agrupamentos.<sup>39</sup> As principais preocupações levantadas pelas OSC foram<sup>40</sup>:

<sup>32</sup> Ibid at p 6.

<sup>33</sup> Relatório da 61ª sessão da Comissão para os Direitos Humanos (14 de Março-22 de Abril de 2005).

<sup>34</sup> Rathgeber, 13.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Zifcak, n 20.

<sup>37</sup> Ver por exemplo o website do Conselho de Direitos Humanos processo de revisão [https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/hrc-review#:~:text=When%20creating%20the%20Human%20Rights,level%20of%20the%20General%20Assembly](https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/hrc-review#:~:text=When%20creating%20the%20Human%20Rights,level%20of%20the%20General%20Assembly.). NB: Questão para verificação empírica

<sup>38</sup> For example, a space was created where some of NGOs' concerns were discussed in an informal interactive hearing organised by the UN General Assembly held with non-governmental organisations, civil society organisations and the private sector at United Nations Headquarters, 23-24 June 2005, in New York. NB: Need for empirical verification of the particulars of CSO engagement.

<sup>39</sup> See for example Joint statement on UN Reform, Amnesty International, Public Statement, AI Index: IOR 41/034/2005 (Public), News Service No 089, 12 Apr 2005; Joint statements by CONGO (Conference of NGOs in consultative status with the UN, a Geneva based network of NGOs); and Statement by South Asia Human Rights Documentation Centren 2005.

<sup>40</sup> Rathgeber, n 13.

1. Uma preocupação geral do risco de que as discussões sobre a reforma podem encorajar aqueles países que gostariam de minar o sistema dos mecanismos de direitos humanos, como acima mencionado, tendia ser o *'Asian-Non-Paper'*.
2. O acesso das ONGs ao novo conselho. Apesar de as ONGs esperarem que o actual padrão de participação no trabalho manteria o mesmo nível. A participação alargada das ONGs, mesmo em audições informais, era um dos pontos fortes da CDH em comparação com outros órgãos da ONU. Dado que o Conselho deixaria de estar sujeito ao Regulamento Interno do Conselho Económico, Social e Cultural (ECOSOC), era necessário clarificar os processos para garantir o espaço de que as ONGs beneficiam na actual CDH.
3. A transparência nas operações da CDH incluindo a forma de os peticionários e as ONGs serem informados sobre
4. As preocupações sobre a frequência das sessões do Conselho permanente dos Direitos Humanos e se as OSCs especialmente as do sul global teriam recursos para participar das sessões em Genebra.
5. O problema da *'politização'* da CDH não seria provavelmente resolvido se o Conselho continuasse a estar diretamente sujeito a política de gestão exclusiva pelos Estados sob a Assembleia Geral.
6. Se a existência de Sub-Comissão das NU sobre os direitos humanos provendo expertise independente manteria.
7. A falta de coerência na reforma, onde a relação com o sistema das Nações Unidas no seu conjunto, como os órgãos dos tratados, não é considerada como uma abordagem holística, a fim de evitar a concorrência ou a duplicação.
8. A necessidade de avaliar e dar seguimento a implementação das decisões e recomendações dos Procedimentos Especiais, o conselho em si e os órgãos do tratado

Em um documento de reflexão pessoal, Hampson - um antigo membro da Subcomissão da CDH - argumentou que apesar de as razões serem genuínas para a reforma, permitindo a toda Comissão ser colocada em questão, o processo de reforma criava uma situação onde os Estados que intencionalmente queriam reduzir o escrutínio das situações de direitos humanos em seus países para fazer propostas que enfraquecem o mecanismo. Ela afirma: *"Não existe qualquer presunção a favor do status quo . Isto significa que, agora, manter o status quo será um verdadeiro triunfo. Seria difícil pensar num exemplo melhor de dar um tiro no próprio pé."*<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Hampson. n 17 p4.

### 2.3. Resultado do Processo de Reforma da CDH

Este processo de reforma foi considerado remarcável porque resultou na completa substituição do órgão existente. Historicamente, anteriores reformas das NU implicaram a criação de novos órgãos ou o alargamento dos órgãos existentes, mas não a sua abolição. Nesse sentido, a criação do CDH não tem precedentes.<sup>42</sup>

Os resultados da reforma focaram-se na dimensão, na forma de eleição dos membros e nos seus métodos de trabalho. Nem todos os aspectos sobre a Comissão foram negativos ou suprimidos, tendo o CDH tirado partido do sistema de procedimentos especiais da Comissão, dos consultores especializados e do procedimento de queixas /procedimentos 1503.<sup>43</sup> O processo resultou na adopção da Resolução 60/251 da AG, que definia, em termos gerais, o futuro da reforma e transferia toda a responsabilidade para o recém-criado Conselho de Direitos Humanos, estabelecendo um prazo de um ano para a actualização dos pormenores. Esta abordagem de transferir o processo de definição dos pormenores da reforma de Nova Iorque para Genebra resolveu uma tensão subjacente que se tinha acumulado desde o início do processo. Esta preocupação geográfica surgiu quando os diplomatas de Genebra se queixaram de que o principal trabalho de imersão em matéria de direitos humanos se realizava em Genebra, mas o local da reforma estava inicialmente a acontecer em Nova Iorque. Felizmente, o processo de transferência resolveu esta questão.

A Resolução estabeleceu que o Conselho fosse composto de 47 membros que não poderiam servir por mais de dois mandatos consecutivos, e reuniria-se em, pelo menos, três sessões por ano, com uma duração total não inferior a 10 semanas. Ao Conselho era exigido a manutenção do sistema de procedimentos especiais, e criar um sistema de revisão periódica universal manutenção.<sup>44</sup>

Para a designação dos membros do CDH, os Estados eram agora exigidos a tomar em conta 'a contribuição dos candidatos para a promoção e protecção de direitos humanos e suas promessas voluntárias e compromissos assumidos'.<sup>45</sup>

O funcionamento do CDH era esperado ser 'transparente, justo e imparcial' para promover um 'diálogo genuíno' e um seguimento 'orientado em resultado'. E para ser orientado pelos princípios da 'universalidade, imparcialidade, objectividade e não-selectividades, diálogo internacional construtivo e cooperação' com visão

<sup>42</sup> Murthy, n 16

<sup>43</sup> Murthy, n 16.

<sup>44</sup> AGNU Res. 60/251, 3 de Abril de 2006.

<sup>45</sup> Ibid para 8.

para promoção e protecção de todos os direitos humanos, 'incluindo o direito ao desenvolvimento'.<sup>46</sup>

No fim, a dimensão do CDH ano foi substancialmente diferente do da Comunicação. Com 47 membros, menos do que os previstos, 53 mais do que os propostos 30.<sup>47</sup> Isto foi devido a suspeição dos pequenos órgãos, deveu-se a uma desconfiança em relação aos organismos mais pequenos e à necessidade de reforçar o princípio da universalidade e da ampla representação.

Os membros são 'eleitos diretamente e individualmente por voto secreto pela maioria dos membros' da Assembleia, em vez da maioria de dois terços recomendada pelo Secretário-Geral e apoiada pelos Estados Unidos e pelos países ocidentais.<sup>48</sup> Nomeadamente a tradição de permitir a representação automática dos cinco membros permanentes foi eliminada. Os membros têm de concorrer e ser eleitos para fazer parte do CDH, se cumprirem os critérios de elegibilidade. Um membro pode ser suspenso do Conselho pela Assembleia, por maioria de dois terços, se se verificar que está a cometer violações graves e sistemáticas dos direitos humanos. Em termos de acesso ao Conselho, foi prevista a participação de não membros do CDH, de agências especializadas, de outras organizações intergovernamentais e de instituições nacionais de direitos humanos, bem como de organizações não governamentais na qualidade de observadores.<sup>49</sup>

Como parte do processo de reforma, a resolução 60/251 AGNU dispunha de um mecanismo de revisão periódica. No quinto ano do mecanismo de revisão, o resultado foi escasso.<sup>50</sup> Os observadores notaram que foi dada uma ênfase excessiva à questão da elevação do estatuto do CDH como órgão principal da ONU, em oposição à análise de questões substantivas ou processuais de reforço do mecanismo.<sup>51</sup> No entanto, embora o estatuto do CDH como órgão subsidiário seja indicativo do problema, não é a raiz da questão. O principal problema é a falta de vontade política dos Estados para dar prioridade aos direitos humanos em detrimento dos interesses políticos e económicos. É também a falta de custos políticos para os Estados que continuam a violar direitos humanos, especialmente os membros do Conselho. As OSCs argumentaram que, ao invés de insistir na questão do estatuto, 'deveríamos aproveitar esta oportunidade (de revisão) para

<sup>46</sup> AGNU Res. 60/251, 3 de Abril de 2006.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Murthy, n 16

<sup>50</sup> Conselho de Direitos Humanos Décima sexta sessão, *Assuntos organizacionais e procedimentais* A/HRC/RES/16/21 General 12 de Abril de 2011. Revisão do trabalho e funcionamento do Conselho de Direitos Humanos

<sup>51</sup> International Service for Human Rights *HRC40 | Strengthening Human Rights Council needs political will, not bureaucratic review* 2019 accessed at <https://ishr.ch/latest-updates/hrc40-strengthening-human-rights-council-needs-political-will-not-bureaucratic-review/>

perguntar como podemos gerar mais vontade política, e como garantir que os direitos humanos ganhem no equilíbrio dos interesses políticos, económicos e de segurança'.<sup>52</sup>

Uma intervenção frutífera das OSCs foi o de desenvolver um quadro para revisão que apelou o processo de revisão a ser feito de uma forma a que vá ao encontro do mandato e substância do Conselho.<sup>53</sup>

Anos depois da reforma as OSCs notaram os valiosos resultados no engajamento com o CDH, incluindo o valor e relevância do Conselho responder às crises de direitos humanos, criação da Comissão de Inquérito e missões de investigações e engajamento positivo com os Rapporteur Special temáticos ou para países específicos.<sup>54</sup> A RPU foi especialmente considerada uma ferramenta valiosa para promover e incentivar uma vasta gama de direitos humanos com base no processo de sinalização das obrigações do Estado.<sup>55</sup> Apesar destas mudanças positivas, ainda havia lacunas, incluindo a erosão da credibilidade do conselho, quando os Estados responsáveis por graves violações de direitos humanos são eleitos membros apesar do critério não permitir tal prática. Ainda existem ataques ao conselho sobre o mandato dos titulares dos procedimentos especiais; polarização, seletividade e politização resultando no facto de alguns países com influência geopolítica escapam ao escrutínio das graves violações dos direitos humanos<sup>56</sup>, tentativas de alguns Estados de limitar a participação das OSCs, represálias contra defensores de direitos humanos com algum engajamento com o Conselho e mecanismos das NU; falta de visibilidade do trabalho do conselho na base e os desafios na implementação das recomendações, resoluções e outros resultados do conselho.<sup>57</sup>

O Mecanismo de Queixas do CHD continuou por detrás de portas fechadas com lacunas na transparência fundadas sobre como a confidencialidade tinha sido interpretada neste contexto.<sup>58</sup> Os casos submetidos são deliberação apenas entre o CDH e os Estados em portas fechadas. Em algumas situações quando o Estado se recusa a empenhar-se de forma construtiva procurando uma solução normativa, o CDH tem poderes para decidir tornar pública a informação sobre os procedimentos

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Propostas conjunto das ONGs sobre a Estrutura para a Revisão do Trabalho e Funcionamento do Conselho de Direitos Humanos de 2011, 6 de maio de 2010, acessado em <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/NGOProposalCouncilReviewProcessMay2010.pdf>

<sup>54</sup> Amnesty International, Human Rights Watch and the International Service for Human Rights 'Strengthening The UN Human Rights Council From The Ground Up' Relatório do um-dia de diálogo, realizado em 22 de Fevereiro de 2018, organizado pela Permanente Missão do Canadá para as NU em Genebra, e patrocinado pelas missões permanentes do Uruguai e Reino Unido. Relatório acessado em <https://www.amnesty.org/en/documents/ior40/8262/2018/en/>

<sup>55</sup> Rathgeber, Theodor. "Performance and challenges of the UN Human Rights Council." (2013).

<sup>56</sup> Ghana, n 43.

<sup>57</sup> Amnesty International et al, n 55.

<sup>58</sup> Rathgeber 2013 n 56; Hampson n 17.

e decisões tomadas.<sup>59</sup> Esta abordagem é rara e em um grande número de casos recebidos são dificilmente finalizados, e os peticionários dificilmente têm informações sobre seus assuntos pendentes, o que dificulta as ONGs de serem envolvidas e organizarem pressões políticas.

Uma reflexão crítica da experiência dos cinco anos após a revisão da reforma CDH e de que reformar o mecanismo nem sempre requer mudanças institucionais.<sup>60</sup> Aqueles que trabalham com os mecanismos consideram que melhorias incrementais e práticas alcançam mais resultados que 'processos de reforma formal que são intensivos em tempo e recursos'.<sup>61</sup>

Uma década depois da reforma, as OSCs continuaram a organizar e criar estratégias sobre melhores caminhos para consolidar o mecanismo. Por exemplo, em 2018 um diálogo colectivo entre Estados aliados e ONGs que usam do mecanismo do CDH para discutir o 'Reforma do Conselho de Direitos Humanos de Raiz" quatro principais questões foram identificadas como sendo chaves para o trabalho, são elas, a credibilidade, visibilidade, acessibilidade bem como resposta efectiva a violações de direitos humanos e responsabilidade e recomendações acionáveis foram propostas.<sup>62</sup>

## 2.4. CDH das NU: Sumário da Lições Aprendidas, Boas Práticas e Recomendações

1. Havia necessidade de ter uma estratégia a longo termo para imponho com a reforma que tinha implicações sobre os mecanismos de direitos humanos. O processo de reforma é contencioso e moroso e havia valor em continuar empenhado pelo processo de revisão como parte de uma ampla intervenção para consolidar os mecanismos de direitos humanos.
2. Análise contextual é fundamental no processo de envolvimento das reformas multinacionais. Mesmo em momentos em que reformas são necessárias, as razões pelas quais o processo de reforma é iniciado podem não ter a ver com a melhoria dos mecanismos de direitos humanos. . Reconhecendo que o contexto sobre o qual as negociações estão a ser conduzidas não é

<sup>59</sup> Por exemplo, em 2012 o conselho decidiu, pela primeira vez, transferir uma queixa de confiança contra o governo da Eritreia a um procedimento público e estabeleceu o mandato do Rapporteur Especial para dar seguimento, apesar do governo da Eritreia recusar tal necessidade. O mandato do país foi introduzido por Djibouti, Nigéria e Somália. Ver a vigésima sessão do Conselho de Direitos Humanos, item 4 da Agenda, situações de direitos humanos que exigiam a atenção do Conselho (A/HRC/ RES/20/20).

<sup>60</sup> International Service for Human Rights n 52.

<sup>61</sup> Ibid; Amnesty International et al n 55.

<sup>62</sup> Ibid.

propício à melhoria da protecção de direitos humanos, permite que as OSCs se organizem e a se empenhem de forma mais relevante.

3. A reforma de um sistema multi-nacional, deve ser considerada holisticamente. Por exemplo, no caso da reforma do CHD, os debates sobre a reforma de órgãos de monitoria dos tratados, pelo menos, como algo que deve estar conectado em algumas fases de reflexão sobre a reforma. A desconexão torna difícil para o que possa emergir após a reforma ser um todo coerente.
4. O critério de referência para as reformas é de que nada deve ser feito para prejudicar a actual protecção dos direitos humanos (não a maquinaria existente, mas a protecção existente) e que, se possível, quaisquer propostas de reforma devem representar um progresso.<sup>63</sup>
5. Quaisquer propostas devem ser práticas. Não vale a pena fazer recomendações que não sejam realisticamente exequíveis, ainda que sejam ideais. Por exemplo, se as reformas exigirem um aumento de 10 vezes no orçamento, ou uma alteração a uma disposição controversa de um instrumento internacional que nunca será adoptada. Contudo, as propostas de reforma nem sempre devem estar sujeitas às restrições orçamentais existentes. Devem ser apresentadas justificações para os casos em que são necessários aumentos razoáveis
6. Melhorias progressivas e práticas ao longo do tempo podem ser tão eficazes tal como os processos de reforma mais formais, que consomem mais tempo e recursos.
7. Os processos de reforma institucional podem resultar num mecanismo menos eficaz e acessível, em vez de um mais eficaz, especialmente no contexto de debates sobre "eficiência", que podem dar prioridade a modelos neoliberais de análise que descentralizam as realidades vividas pelos titulares de direitos e pelas vítimas de violações dos direitos humanos.
8. Para ser credível, qualquer reforma ou revisão que vise o "reforço" de qualquer mecanismo de direitos humanos deve centrar-se principalmente na melhoria da sua promoção e protecção dos direitos humanos, por exemplo, no seu impacto sobre os direitos humanos no terreno.
9. O envolvimento das OSCs no processo de reforma deve incluir a articulação de interesses e questões específicos que gostariam de ver no processo de reforço em todo o processo de reforma, para além do aspecto do reforço da participação das OSCs.

<sup>63</sup> Hampson, n 17



10. O envolvimento das OSCs nos processos de reforma pode ajudar a definir os princípios que devem orientar os processos de reforma e de revisão, por exemplo, as OSCs que participaram na reforma do CDH observaram:<sup>64</sup>
- a) A eficácia dos mecanismos deve ser avaliada em função do seu mandato, e não no vazio. Por exemplo, no caso do CDH das NU, o mandato inclui “promover o respeito universal pela proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de qualquer espécie, e de forma justa e equitativa”, “tratar das situações de violação dos direitos humanos, incluindo violações graves e sistêmicas” e “promover a coordenação efectiva e a integração dos direitos humanos no sistema das NU”.
  - b) As medidas destinadas a reforçar a eficiência dos direitos humanos não devem ser separadas dos esforços de aumento de sua eficácia. Para tal, é necessária uma abordagem que coloque no centro os titulares de direitos, às vítimas de violações dos direitos humanos e os utilizadores dos mecanismos de direitos humanos.
  - c) Para ser credível, qualquer discussão sobre o ‘reforço’ ou a ‘reforma’ do sistema (incluindo as medidas de “eficiência”) deve incluir plenamente as principais partes interessadas. Sem isso, é pouco provável que o processo resulte num mecanismo adequado ao seu objetivo.
  - d) Nenhuma reforma que limite indevidamente ou coloque em desvantagem a sociedade civil e os defensores dos direitos humanos, impedindo-os de participar efetivamente nos mecanismos de defesa dos direitos humanos, deve ser adoptada.

<sup>64</sup> Amnesty International et al, n 55.

### 3. CASO DE ESTUDO 2: REFORMA DO CONSELHO DA EUROPA: UM FOCO PARA O PROCESSO INTERLAKEN DO TRIBUNAL EUROPEU

Apesar de este caso focar no processo de reforma do TEDH, um breve olhar sobre os antecedentes para clarificar como o Tribunal e o Conselho da Europa (CdE) são situados diferentemente da União Europeia (UE), pode ser frutífero para as OSCs procurando usar esta análise comparativa para orientar suas estratégias para envolvimento junto da reforma da UE.

A UE é uma instituição supra-nacional composta por 27 Estados membros Europeus com foco no processo de integração política e econômica.<sup>65</sup> O CdE é uma organização internacional, baseada em Estrasburgo, criada em 1949 e agora inclui 46 Estados Europeus.<sup>66</sup> Todos os Estados membros do CdE são partes da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), e é, por conseguinte, sede da Convenção e do TEDH.

A UE por sua vez foi objecto de vários processos de reforma desde o Tratado de Roma de 1957 que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia, ao Tratado de Maastricht de 1992 estabelecendo a integração da UE com foco sobre o reforço das políticas estrangeira e segurança, ao Tratado de Lisboa de 2007, que é algumas vezes referido como o "Tratado da Reforma". Direitos humanos não foram parte da conceptualização da UE originalmente. Contudo, o último Tratado de Lisboa (entre outras mudanças) fez da Carta da EU de Direitos (que é modelada segundo a CEDH) legalmente vinculativo. Foi estabelecida a personalidade jurídica da UA permitindo-a aderir à CEDH e outras convenções do CdE. Apesar deste progresso, é importante notar as diferenças entre a UE e a UA. A UE é um órgão supranacional que primariamente foca na integração econômica/ mercado único, trabalhadores, livre movimentação, moeda comum, segurança, política estrangeira onde direitos humanos é periférico e opera de modo a que as leis da UE tenham supremacia sobre as leis domésticas. A UA, por outro lado, é um órgão intergovernamental que coloca importância na soberania e independência, governação democrática, paz e segurança, desenvolvimento econômico, e direito humanos. A promoção e protecção de direitos humanos é central para os objetivos da UA.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> [https://european-union.europa.eu/index\\_en](https://european-union.europa.eu/index_en)

<sup>66</sup> <https://www.coe.int/en/web/portal/european-union>

<sup>67</sup> Organização da Unidade Africana (OUA), *Acto Constitutiva da União Africana*, 1 de Julho de 2000

Uma diferença fundamental no contexto destas duas regiões é que, embora a Europa tenha dois sistemas multigovernamentais separados - um deles lida mais directamente com a integração política, de segurança e económica como um organismo supranacional (a UE),<sup>68</sup> outro foca inteiramente sobre os direitos humanos enquanto órgão intergovernamental construído directamente sobre a Convenção de Direitos Humanos (o CdE) , em África todas estas funções são realizadas pela UA. Não há um órgão regional paralelo que especificamente coloque juntos os Estados parte da Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos como o CdE o faz. Este contexto é importante quando se reflete nas implicações de um amplo processo de reforma regional mais amplo dos mecanismos de direitos humanos regionais, especialmente quando interesses concorrentes são frequentemente ponderados, o que leva a que os direitos humanos sejam descentralizados.

No relatório da UA de 2017 adoptando o relatório Kagame de 2016,<sup>69</sup> uma análise da análise comparativa chamada 'Parâmetro de referência externos' foi apresentada. Esta análise foi efectuada internamente pela UA para compreender quais as melhores práticas que se podem aplicar à União Africana no processo de reforma. Os organismos regionais seleccionados como tendo "temas que reflectem de perto a UA"<sup>70</sup> centram-se em prioridades ideológicas que dificilmente incluem os direitos humanos e apenas incluem indicadores políticos e económicos. Um dos exemplos dados, a UNASUR, foi descrito por aqueles que trabalham no sistema interamericano como um agrupamento sub-regional que trabalha para deslegitimar o seu sistema regional de direitos humanos, tal como discutido mais abaixo no estudo de caso 3. Embora se possa apreciar a intenção descolonial de encontrar exemplos do sul global para uma maior comparabilidade, os exemplos dados reflectem mais a UE do que a UA.

É preocupante o facto de estes órgãos regionais são listados como exemplos positivos no contexto da definição de 'prioridades estratégicas' para a UA. A despriorização dos direitos humanos ao considerar as áreas prioritárias para a UA é contrária ao Ato Constitutivo.<sup>71</sup> Esta recomendação de reforma para restringir o trabalho da UA às ideologias políticas e económicas responde ao desafio da fragmentação, uma vez que a União trabalha em muitos domínios, abrangendo 'muitos tópicos, desde a paz e a segurança à economia rural e à agricultura, às mulheres e ao desenvolvimento do género.'<sup>72</sup> Trata-se de uma análise errada, porque os direitos humanos não só

<sup>68</sup> Bogdandy, A. von. "The European union as a human rights organization." *Human rights and the core of the European Union* 37 (2000): 1308.

<sup>69</sup> União Africana, *Construindo Uma África Mais Relevante*, Janeiro de 2017.

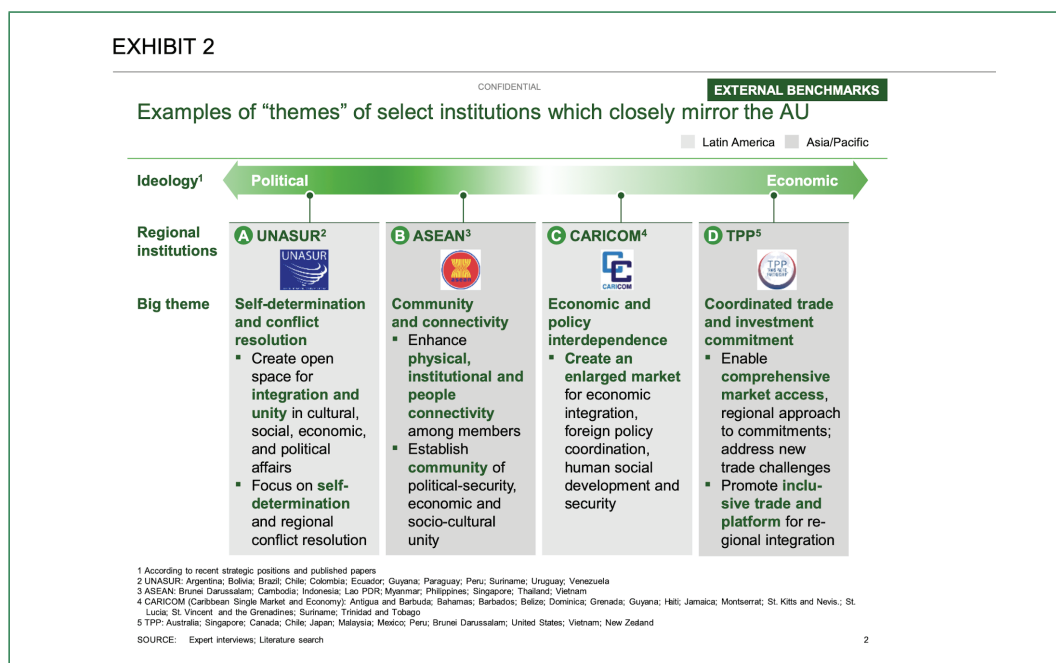
<sup>70</sup> *Ibid*, p 13

<sup>71</sup> Art. 3 do Acto Constitutivo da União Africana.

<sup>72</sup> *Construindo uma UA mais relevante*, n 71, p12.

são transversais e indivisíveis das questões económicas, de desenvolvimento, de segurança e políticas, como são fundamentais para a realização destes outros objectivos.

Os parâmetros de referência externos da UA são ilustrados a seguir:



### 3.1. O Processo da Reforma do TEDH

Desde 1959, os Estados-membros do CdE adoptaram vários protocolos para reforçar os seus mecanismos de controlo dos direitos humanos.<sup>73</sup> Em 1998, um dos principais processos de reforma institucional foi a fusão da Comissão e do Tribunal e a sua substituição por um único Tribunal a tempo inteiro.<sup>74</sup> Antes da fusão, a Comissão desempenhava uma função básica de filtragem para o tribunal, que consistia em analisar a admissibilidade das petições, apurar os factos, promover soluções amigáveis e, se necessário, emitir um parecer sobre se as petições revelam ou não uma violação da Convenção.<sup>75</sup> O procedimento global era demasiado longo, demorando por vezes até 10 anos, e muitas vezes o trabalho efectuado pela Comissão era repetido pelo Tribunal.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> TEDH *Historia das reformas do TEDH* acessado em <https://www.echr.coe.int/reform-of-the-court>

<sup>74</sup> CdE Protocolo N. 11 a Convenção para Protecção de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, reestruturando a maquinaria estabelecida, Estrasburgo, 11.V.1994

<sup>75</sup> Relatório Explicativo - ETS 155 - Direitos Humanos (Protocolo N. 11)

<sup>76</sup> Bernhardt, Rudolf. "Reform of the control machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol no. 11." *American Journal of International Law* 89, no. 1 (1995): 145-154.

A principal razão para esta reforma estrutural deveu-se a um aumento significativo do número de queixas apresentadas à Comissão (que passou de 404 para 2037 em cerca de 10 anos). Registou-se também um aumento significativo de novos Estados que aderiram ao sistema do CdE como partes na CEDH, que triplicou. Verificou-se um atraso crescente nos processos da Comissão e um aumento significativo do número de processos remetidos pela Comissão ao Tribunal, que passou de menos de 25, antes de 1988, para 93, em 1991, o que corresponde a cerca do triplo em três anos. As reformas tinham por objectivo reduzir a duração dos processos, evitar atrasos e reforçar os elementos judiciais do sistema.

O processo foi objecto de contestação, tendo sido deliberadas várias opções, incluindo um sistema de dois níveis em que o Tribunal funcionaria como órgão de recurso da Comissão. O processo de reforma foi liderado pelo Comitê de Organização para os Direitos Humanos, um organismo intergovernamental que fornece conhecimentos jurídicos ao Comitê de Ministros do CdE no domínio dos direitos humanos.<sup>77</sup> Uma vez tomada a decisão de fusão, ficou claro que o carácter fundamental da reforma do mecanismo de controlo exige a aprovação de todos os Estados Partes na Convenção. Por conseguinte, o Protocolo N. 11 foi concebido como um protocolo de *alteração* e não como um protocolo *facultativo*, em relação ao qual todos os Estados Partes devem manifestar o seu consentimento em ficar vinculados para que possa entrar em vigor.<sup>78</sup> Este protocolo exclui igualmente a formulação de reservas. O Protocolo foi aberto à assinatura em maio de 1994 e entrou em vigor em novembro de 1998.

Logo que o Protocolo N. 11 relativo à fusão entrou em vigor, ficou claro que iria gerar problemas devido ao âmbito alargado de um mecanismo único.<sup>79</sup> Contrariamente à crença de que a fusão seria a resposta a todos os problemas do sistema, foi iniciado um outro processo de reforma, por vezes designado por "a reforma da reforma"<sup>80</sup> para responder aos desafios do aumento considerável do número de pedidos e dos atrasos do Tribunal. A reforma levou à adopção do Protocolo N.14 em 2010, que introduziu novas formações judiciais para os casos mais simples. Estabeleceu uma formação de juiz singular, comissões, Secções e Grandes Secções e um novo critério de admissibilidade (existência de uma "desvantagem significativa" para o requerente). Além disso, alargou o mandato dos juizes para 9 anos (não renovável).<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Comitê de Organização para Direitos Humanos (CODH) Termos de Referencia e DH-SYSC (2024-2027) acessado em <https://rm.coe.int/mandat-cddh-2024-2027-en/1680adcb0e>

<sup>78</sup> Relatório de Explicação Protocolo 11.

<sup>79</sup> Caflich, Lucius. "The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond." *Human Rights Law Review* 6, no. 2 (2006): 403-415.

<sup>80</sup> *Ibid*, p 406

<sup>81</sup> Protocolo N. 14 A Convenção para Protecção de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, Emenda do Sistema de Controlo da Convenção, CETS N. 194.

Tanto o Protocolo N. 14 como o Protocolo N. 11, que o antecedeu, registaram um atraso na ratificação e, quando entraram em vigor, o atraso do Tribunal tinha aumentado de tal forma que as racionalizações que ofereciam não seriam suficientes para resolver o problema.<sup>82</sup>

### 3.2. Razões, Factores e Processo de Reforma Interlaken

O contexto acima descrito foi o que abriu caminho para o Processo de Reforma Interlaken, realizado ao longo de 10 anos, que recebeu o nome da primeira conferência de alto nível (de uma série de quatro) realizada em Interlaken, na Suíça, em 2010.<sup>83</sup>

A principal razão para a reforma foi a resolução do problema dos atrasos e da insuficiente capacidade do Tribunal para proferir decisões tão rapidamente quanto os pedidos de decisão.<sup>84</sup> Em 2010, o atraso tinha atingido mais de 100.000 casos.<sup>85</sup> Já não se tratava apenas de uma questão de atrasos processuais, a legitimidade do tribunal estava em causa, especialmente a sua incapacidade de responder a questões urgentes. Molbæk-Steensig argumenta que os processos demoraram tanto tempo que o próprio tribunal teria sido considerado em violação do artigo 6º da Convenção sobre o direito a um julgamento justo, se fosse um Estado.<sup>86</sup> O volume de processos era insustentável e o futuro do Tribunal de Justiça estava em perigo.<sup>87</sup> Foram levantadas questões sobre a necessidade de um orçamento maior para lidar com o maior número de casos e a necessidade de um mecanismo de filtragem de casos.

Embora a questão principal desta reforma fosse o atraso, o Presidente do Tribunal na altura propôs outras questões abrangentes sobre a forma como os Estados podem apropriar-se mais da Convenção, incluindo<sup>88</sup>; uma proposta de que as decisões do Tribunal sejam vinculativas para as partes numa questão, bem como para todos

<sup>82</sup> Molbæk-Steensig, Helga. "The Copenhagen Declaration: Wrapping up the Interlaken Reform?" In *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, pp. 55-78. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021.

<sup>83</sup> Conferência de Alto Nível sobre o Futuro do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Declaração de Interlaken, 19 de Fevereiro de 2010 acessado em [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/2010\\_Interlaken\\_FinalDeclaration\\_ENG](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG)

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Conselho da Europa *O Processo de The Interlaken* Medidas tomadas desde 2010 a 2019 para assegurar a efectiva implementação da Convenção Europeia de Direitos Humanos acessado em <https://rm.coe.int/processus-interlaken-eng/1680a059c7#:~:text=The%20Interlaken%20Process%2C%20steered%20by,of%20well%2Destablished%20case%20law.>

<sup>86</sup> Molbæk-Steensig n 84.

<sup>87</sup> Conferência de Alto Nível sobre o Futuro do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Declaração de Interlaken, 19 de Fevereiro de 2010.

<sup>88</sup> Memorando do Presidente do Tribunal Europeu de Direitos Humanos para os Estados com vista a preparar a Conferência de Interlaken (2009), para.4.

os Estados-; a possibilidade de os cidadãos invocarem a Convenção perante os tribunais nacionais, que decidiriam então com base na jurisprudência do Tribunal, o que, por sua vez, aumentaria o cumprimento do princípio da subsidiariedade; a necessidade de os Estados tomarem medidas práticas para aplicar os direitos da Convenção a nível nacional, bem como para aplicar e executar rapidamente as decisões do Tribunal. Os argumentos apresentados foram que estas questões estão interligadas e que reduziriam os atrasos, conduzindo à redução dos processos.

No total, os processos de Interlaken envolveram cinco conferências de alto nível e o principal resultado do processo de reforma foram as cinco declarações resultantes destas conferências, assumidas pelas respectivas presidências do Comitê de Ministros, incluindo<sup>89</sup>;

1. Interlaken (Suíça) em 2010
2. Izmir (Turquia) em 2011
3. Brighton (Reino Unido) em 2012
4. Bruxelas (Bélgica) em 2015
5. Copenhaga (Dinamarca) em 2018

Estas declarações tornaram visíveis as posições políticas ao longo da reforma, uma vez que eram a voz oficial dos Estados-membros. A análise destas declarações revela a interação entre as tensões políticas e judiciais no que se refere ao impacto que estas reformas podem ter nos mecanismos e na proteção dos direitos humanos. A Declaração de Interlaken inicial não era muito controversa e centrava-se no desenvolvimento de um plano de acção e de um roteiro que incluía tarefas claras para os Estados-membros e para o Tribunal. Algumas das principais questões levantadas pelas outras declarações incluem:

1. O desenvolvimento de um mecanismo consultivo. Esta questão foi posteriormente resolvida através da adoção do Protocolo N. 16 à Convenção, que permite que os tribunais superiores de um Estado parte solicitem ao Tribunal pareceres consultivos sobre questões de princípio relativas à interpretação ou aplicação dos direitos e liberdades definidos na Convenção ou nos seus protocolos.
2. Questões relativas às medidas provisórias e à forma como são afectadas no contexto dos atrasos, que o Tribunal não deve tornar-se um tribunal de quarta instância ou um tribunal de recurso em matéria de imigração.

<sup>89</sup> Todas declarações podem ser acessadas no sítio web da Reforma de Interlaken <https://www.echr.coe.int/reform-of-the-court>

3. Questões relativas ao tratamento dos pedidos e à forma como as regras podem ser revistas para fazer face aos atrasos e à insuficiência de capacidades. Neste contexto, são fundamentais as questões relativas ao Protocolo N. 15, que propõe a redução de seis para quatro meses dos prazos permitidos para a apresentação de pedidos após a decisão nacional final.
4. Implementação nacional e execução dos acórdãos.
5. O procedimento de julgamento-piloto - que exigia que, para reduzir o volume de processos, os casos que apresentassem o mesmo problema estrutural pudessem ser agrupados.
6. Estabelecimento e clarificação do papel das instituições nacionais de direitos humanos
7. Diálogo entre autoridades domésticas e o Tribunal
8. Implicações orçamentais para redução do número de casos.
9. Clareza e coerência das interpretações do Tribunal de Justiça
10. A selecção e eleição de juízes com mais elevada qualidade
11. A adesão da UE à Convenção para evitar a existência de jurisprudência contraditória entre o Tribunal de Justiça da UE e o Tribunal dos Direitos do Homem do Conselho da Europa.

Uma questão importante que surgiu no processo de reforma foi a concetualização do princípio da subsidiariedade e o seu significado relativamente ao princípio da margem de apreciação. Esta questão tornou-se um meio que foi utilizado para deslegitimar o Tribunal.

A Declaração de Brighton continha uma crítica aos juízes e aos acórdãos do Tribunal e apresentava sugestões pormenorizadas sobre a forma como o Tribunal deveria aplicar o princípio da subsidiariedade. A concetualização da subsidiariedade aqui propagada era principalmente como *um direito dos Estados*, utilizando o 'argumento do melhor colocado' que apontava para a noção de mandato democrático soberano. A Declaração de Bruxelas também se pronunciou sobre a questão da subsidiariedade, mas concebeu a subsidiariedade como *um dever dos Estados* de assegurarem a proteção dos direitos nas suas jurisdições e de providenciarem soluções para as violações dos direitos humanos.

A Declaração de Copenhaga foi a mais contestada. Retirou o significado de subsidiariedade da Declaração de Brighton como um direito dos Estados e



associou-o a afirmações que punham em causa a independência do Tribunal.<sup>90</sup> O enquadramento foi que os direitos são ‘assegurados e determinados’ a nível nacional e devem ser “protegidos predominantemente” a nível nacional “de acordo com as suas tradições constitucionais e à luz das circunstâncias nacionais”, contrariamente à universalidade dos direitos humanos. O Tribunal foi instruído a ocupar-se das questões de asilo e imigração apenas em ‘circunstâncias excepcionais’. Solicitou diretamente ao Tribunal que desenvolvesse a sua jurisprudência de formas específicas - de ‘forma cuidadosa e equilibrada’, aplicando de forma mais “sólida” os princípios da subsidiariedade e da margem de apreciação. Houve apelos a um diálogo mais directo entre o Tribunal e os Estados Partes e declarações de que a interpretação que o Tribunal faz dos direitos da Convenção depende do acordo geral dos Estados partes e de outras partes interessadas, o que insinua a necessidade de alinhamento entre o Tribunal e os órgãos políticos.

A análise dos académicos mostrou que as posições regressivas das Declarações de Brighton e Copenhaga foram alimentadas pelas visões políticas de extrema-direita do Reino Unido e da Dinamarca para deslegitimar os mecanismos regionais de direitos humanos.<sup>91</sup>

A intervenção das OSCs foi fundamental para responder a estas tentativas de enfraquecer o mecanismo dos direitos humanos.<sup>92</sup> As OSC contestaram as propostas de ‘diálogo’ entre o Tribunal e os Estados Partes. Sublinharam que tal poderia pôr em causa a independência do Tribunal e criar um terreno propício a pressões políticas. Esse envolvimento deveria limitar-se aos processos judiciais. Apelaram para que uma secção específica da declaração final afirmasse a necessidade de respeitar e proteger a independência do Tribunal e manifestaram preocupação com a ênfase na subsidiariedade e com as interpretações que lhe são dadas. Manifestaram também a sua preocupação com a utilização de uma linguagem como ‘os Estados Partes e as suas populações’, que pode ser utilizada para afirmar que a interpretação dos direitos da Convenção deve basear-se em opiniões maioritárias. Esclareceram que a subsidiariedade não tem a ver com a contestação da autoridade do Tribunal para escrutinar o cumprimento da Convenção por parte dos Estados, nem com a atribuição de competências em matéria de direitos da Convenção entre os

<sup>90</sup> Draft da Declaração de Copenhaga de 2018 disponível em [https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/nyheder/draft\\_copenhagen\\_declaration\\_05.02.18.pdf](https://menneskeret.dk/sites/menneskeret.dk/files/media/dokumenter/nyheder/draft_copenhagen_declaration_05.02.18.pdf)

<sup>91</sup> Molbæk-Steensig n 84. For instance, backlash from a 2006 decision on *Sørensen and Rasmussen v Denmark* (applications nos. 52562/99 and 52620/99) on freedom from being compelled to join exclusive trade unions under article 11

<sup>92</sup> Ver o Posicionamento Conjunto de Amnesty International, o AIRE Centre, o Centro European Human Rights Advocacy Centre, o International Commission of Jurists, Interights, Justice and Liberty, *Council Of Europe: Comments On Follow-Up Of The Interlaken Declaration*. December 2010; The AIRE Centre, Amnesty International, the European Human Rights Advocacy Centre, the European Implementation Network, Fair Trials, the International Commission of Jurists, Open Society Justice Initiative and the World Organisation Against Torture (OMCT), Joint NGO Response to the Draft Copenhagen Declaration, 13 February 2018.

Estados Partes e o Tribunal. Defenderam que a subsidiariedade tem a ver com as responsabilidades respectivas dos Estados Partes na aplicação dos direitos e com o mandato do Tribunal para supervisionar essa aplicação, em relação a toda a gama de direitos da Convenção.

As OSCs insistiram na aplicação alargada do princípio da 'margem de apreciação' e na ideia de que os direitos são 'determinados' a nível nacional de formas que podem ser contrárias à Convenção. Também chamaram a atenção para a inadequação de destacar uma área temática que o tribunal não deve tocar - asilo e imigração - o que prejudica a independência do tribunal. As OSCs apelaram também a que se realçasse mais e melhor a importância da execução das decisões e a sua estreita ligação com a aplicação a nível nacional.

O próprio Tribunal respondeu a estes desafios e reiterou a divisão de poderes e responsabilidades no sistema da Convenção e a importância da independência judicial.<sup>93</sup> A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (APCE) também reagiu para contestar a politização da questão da subsidiariedade e argumentou que 'ao destacar repetidamente um aspecto da subsidiariedade, o Draft de Declaração dá a impressão de que o papel do Tribunal deve ser essencialmente diferente, ou mesmo subordinado, ao das autoridades nacionais. A APCE também advertiu directamente que a referência do Draft de Copenhaga a considerações nacionais poderia prejudicar a universalidade dos direitos humanos.<sup>94</sup>

Outro instrumento útil que trouxe clareza interpretativa sobre a questão da subsidiariedade no processo de reforma é o papel do jurisconsulto, que forneceu um documento ou nota de peritos abrangente sobre a concetualização do princípio da subsidiariedade e da margem de apreciação no seguimento de Interlaken.<sup>95</sup> Este facto foi útil para fazer face a eventuais esforços de interpretação incorrecta destes instrumentos de interpretação judicial.

Desde o início do processo de reforma, a participação e consulta as OSCs foi incluída como uma prioridade do processo na Declaração de Interlaken.<sup>96</sup> O acesso à informação sobre a reforma também parece ter sido suficientemente bom, tendo em conta o sítio Web sobre a reforma do Tribunal.<sup>97</sup> No entanto, é importante notar que os Drafts de Declaração nem sempre estiveram disponíveis. De facto, as partes

<sup>93</sup> TEDH, Opinião sobre o Draft da Declaração de Copenhaga. Adoptada pelo Bureau a luz das discussões no Plenário do Tribunal em 19 de Fevereiro de 2018, 2018

<sup>94</sup> APCE, Declaração sobre o Draft da Declaração de Copenhaga sobre o sistema Europeu de Direitos Humanos na Europa futura, 16 de Março de 2018, AS/Per (2018) 03, para. 5.

<sup>95</sup> TEDH *Princípio da Subsidiariedade*, Observações do Jurisconsulto em seguimento a Interlaken, 2010.

<sup>96</sup> Interlaken envolvimento das OSCs.

<sup>97</sup> Disponível em <https://www.echr.coe.int/reform-of-the-court>. Esta pouco claro quando o sitio web funcionou. NB A transparência do processo de reforma a ser confirmado empiricamente.

interessadas só puderam envolver-se de forma significativa com a Declaração de Brighton quando esta foi divulgada, publicada pelo *The Guardian*. Desde então, foi retirada da internet.

O processo de reforma dispunha de um mecanismo de revisão para acompanhar os progressos realizados através do Comitê de Organização para os Direitos Humanos. Este comitê procedeu a uma revisão intercalar da reforma e a uma revisão final para avaliar se a reforma tinha permitido encontrar soluções eficazes para os desafios que a motivaram.<sup>98</sup> O próprio Tribunal publicou também relatórios periódicos coerentes sobre a reforma e sobre a forma como esta estava a afetar a sua funcionalidade e capacidade de ser eficaz e sustentável.

### 3.3. Resultados do Processo de Reforma de Interlaken

Ao longo da reforma, registou-se uma redução dos atrasos, apesar de terem sido apresentados novos pedidos durante os 10 anos. Quando a Declaração de Copenhaga foi adoptada, os atrasos eram menos de metade do que no pior ano de 2011, embora o número de processos pendentes numa formação judicial continuasse a ser preocupantemente elevados, em ordem de 56 350.<sup>99</sup> Esta diminuição do número de processos ao longo da reforma é principalmente atribuída ao Protocolo 14, por exemplo, ao permitir que um único juiz processe processos claramente inadmissíveis. O que o processo de reforma ajudou neste aspecto foi a criação de uma secção de filtragem no registo que assumiu a pesada tarefa de processar rapidamente os casos inadmissíveis.

O processo de Interlaken intensificou o diálogo entre os diferentes intervenientes no sistema da Convenção.<sup>100</sup> No decurso da reforma, os Estados introduziram numerosas vias de recurso internas para fazer face às violações da Convenção, nomeadamente vias de recurso compensatórias pela duração excessiva dos processos judiciais ou pela não execução das decisões dos tribunais nacionais<sup>101</sup> e as INDH foram estabelecidas na maioria dos Estados.<sup>102</sup> O processo de reforma também resultou no desenvolvimento de manuais e instrumentos, por exemplo o Comitê de Ministro lançou uma Ferramenta para informar oficiais públicos sobre as

<sup>98</sup> Comitê de Director para os Direitos Humanos do CDDH para avaliação fornecida para a Declaração de Interlaken adoptada pelo CDDH e sua 92 reunião (26-29 de Novembro de 2019), R92Addendum2; o futuro do sistema da Convenção Europeia de Direitos Humanos a longo termo (2015). O Comitê de Direito para os Direitos Humanos (CDDH), CDDH(2015) R84 Adenda I.

<sup>99</sup> Molbæk-Steensig, 84

<sup>100</sup> CODH 2019 Relatório de Avaliação n 100

<sup>101</sup> Ibid para 42

<sup>102</sup> Ibid para 61

obrigações dos Estados ao abrigo da Convenção Europeia de Direitos Humanos, preparado pelo CODH.<sup>103</sup>

A reforma trouxe expansão na forma como a informação é disponibilizada aos requerentes sobre o âmbito da proteção proporcionada pela Convenção. O Tribunal actualizou e alargou consideravelmente as informações sobre estes aspectos em páginas Web específicas para os requerentes. O processo de supervisão da execução dos acórdãos foi reforçado através do desenvolvimento de novos métodos de trabalho em 2011, de uma maior definição de prioridades no processo de supervisão da execução; a publicação mais rápida de documentos aumentou a transparência e o acesso à informação. Foram introduzidas algumas alterações no regulamento interno diretamente decorrentes do processo de Interlaken, por exemplo, as regras relativas à filtragem dos pedidos introduziram uma abordagem mais rigorosa na interpretação de um pedido válido como sendo aquele em que todos os campos estão preenchidos.

No que se refere aos recursos do tribunal, o processo permitiu melhorar os métodos de trabalho da secretaria do Tribunal no que se refere à gestão do orçamento e dos recursos humanos; o tribunal recebeu apoio adicional sob a forma de destacamento de juizes e peritos jurídicos; foi criada uma conta especial para o tribunal e um fundo para advogados adicionais para apoiar os processos. Sobre a selecção e nomeação de juizes foram adoptadas Orientações sobre a selecção de candidatos para o cargo de juiz em 2012, tendo sido actualizadas em 2014.<sup>104</sup> Criou igualmente um painel consultivo de peritos sobre os candidatos às eleições.<sup>105</sup>

Dois protocolos foram adoptados pelo CdE através das reformas. O Protocolo N. 15 introduziu alterações à Convenção, reduzindo de seis para quatro meses o prazo em que um pedido deve ser apresentado após uma decisão nacional definitiva, e o Protocolo N. 16 alargou a competência do Tribunal para emitir pareceres consultivos aos tribunais nacionais. Embora estes protocolos não abordem directamente as questões do volume insustentável de processos e dos atrasos, podem ser vistos de uma forma indirecta como redução dos atrasos ao longo do tempo.

A reforma proporcionou plataformas para debates aprofundados e detalhados sobre questões fundamentais que conduziram a soluções inovadoras. Por exemplo, foram realizados debates pormenorizados sobre o procedimento de julgamento-

<sup>103</sup> Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/echr-toolkit>.

<sup>104</sup> Ver as Orientações do Comitê de Ministros sobre a selecção de candidatos para o posto de juiz no Tribunal Europeu de Direitos Humanos de 29 de Março de 2012, actualizados em 26 de Novembro de 2014.

<sup>105</sup> CM/Res(2010)26 sobre o estabelecimento do Painel Consultivo de Peritos sobre o Candidatos a Eleições como Juiz do Tribunal Europeu de Direitos Humanos de 10 de Novembro de 2010; e para mais informações sobre o funcionamento do Painel <https://www.coe.int/en/web/dlapil/advisory-panel>

piloto - exigindo que, para reduzir o volume de processos, os processos que têm o mesmo problema estrutural possam ser agrupados - especialmente a sua execução. Como resultado destes debates, em 2014 o Tribunal criou o chamado procedimento WECL (jurisprudência consolidada), apoiado por um sistema avançado de fluxo de trabalho informático, que lhe permite tratar estes pedidos de forma simplificada e rápida.

No final do processo de reforma, a maioria das preocupações das OSCs foi tida em conta e a declaração final eliminou as questões que punham em causa a independência e a legitimidade do Tribunal. Em 2020, o Comité de Ministros adoptou a Decisão 130/4, que foi progressiva na forma como abordou as questões da subsidiariedade, da execução das decisões, da independência e dos recursos de que o Tribunal necessita para ser eficaz.<sup>106</sup> No final de 2019, o relatório de peritos do Comité Director para os Direitos Humanos teve um grande impacto sobre a decisão 130/4 de 2020. Relativamente à questão dos atrasos, alguns consideram que o processo não produziu os resultados de que o tribunal necessitava para lidar com o elevado número de processos e os atrasos.<sup>107</sup>

Os extensos debates sobre o princípio da subsidiariedade e a forma como deve ser aplicado no sistema da convenção desviaram o processo de reforma, que deixou de se centrar na reestruturação do Tribunal ou no aumento do seu orçamento, ou noutras questões operacionais que constituíam as principais razões da reforma.

A reforma de Interlaken não só tinha um calendário fixo, como era, por definição, um processo de reforma a longo prazo. A primeira declaração concebia o roteiro como um processo de reforma baseado na acção, que se centrava na aplicação activa do Protocolo N. 14 e de quaisquer outras propostas acordadas no decurso do processo de Interlaken. A intenção era que, no final dos 10 anos, o Comité de Ministros decidisse se estas medidas teriam sido suficientes para assegurar um funcionamento sustentável do mecanismo de controlo e supervisão da Convenção ou se seriam necessárias mudanças mais radicais e profundas.<sup>108</sup> Em 2020, por recomendação do Comité Director para os Direitos Humanos, o Comité de Ministros decidiu que não são necessárias novas alterações importantes ao sistema. O que parecia importante é permitir que o sistema da Convenção, tal como resultou do processo de Interlaken e do Protocolo N.14, dotado de recursos suficientes que os Estados Partes se comprometeram a fornecer, demonstre plenamente o seu potencial.

<sup>106</sup> Comité de Ministros da CdE, *130 Sessão do Comité de Ministros* (Videoconferência, Atenas, 4 Novembro 2020). 4. Assegurando a eficácia a longo termos do sistema da Convenção Europeia de Direitos Humanos, CM/Del/Dec(2020)130/4.

<sup>107</sup> APCE, Declaração de Copenhaga, apreciação e seguimento, 24 de Abril de 2018, Doc. 14539, para. 4.

<sup>108</sup> See the Interlaken Declaration n 89 Implementation of the Action Plan, point 6.

### 3.4. Reforma de Interlaken: Sumário de Lições Aprendidas, Boas Práticas e Recomendações Emergentes

1. Os processos de reforma não ocorrem no vazio. Normalmente, existem outros processos externos, mas interligados, que podem estar a decorrer paralelamente ao processo de reforma formal. É importante estabelecer ligações entre estes outros processos 'externos' e a reforma, a fim de obter resultados coerentes para o sistema. Note-se os Protocolos adoptados, as alterações ao regulamento interno e as emendas à Convenção na sequência da reforma de Interlaken.
2. É muito importante que os diferentes órgãos de um sistema multigovernamental participem de forma substancial nos processos de reforma. Órgãos judiciais e para-judiciais, órgãos parlamentares e comissões especializadas, como a forma como o Comitê Director para os Direitos Humanos se envolveu neste estudo de caso. Isto é especialmente importante porque, à medida que outras partes interessadas, como as OSCs, se empenham em chamar a atenção para questões que contradizem a proteção e a promoção dos direitos humanos, as declarações destes outros órgãos podem refletir as preocupações para criar a pressão necessária, embora possam ser articuladas de forma diferente. A interação entre o Comitê Director para os Direitos Humanos, a APCE e o próprio Tribunal foi útil para suscitar preocupações críticas sobre questões que procuravam enfraquecer o Tribunal através de reformas.
3. É importante considerar a análise contextual dos ambientes políticos a nível nacional e a forma como estes podem alimentar os factores subjacentes ao processo de reforma, como foi o caso da Dinamarca antes da Declaração de Copenhaga.
4. Os processos de reforma e as suas implicações podem tomar muito tempo. Em vez de tropeçar num processo de reforma prolongado, pode ser útil definir um roteiro com tarefas claras e accionáveis para vários organismos durante um período de tempo generoso mas fixo, como os 10 anos do processo de Interlaken.
5. É fundamental dispor de um mecanismo de revisão no âmbito de um processo de reforma baseado nos seus objectivos substantivos. O relatório de revisão intercalar e de revisão final elaborado pelo Comitê Director para os Direitos Humanos no âmbito do Comitê de Ministros foi muito útil para acompanhar exactamente os resultados da reforma ao longo do roteiro proposto.

## 4. CASO DE ESTUDO 3: O PROCESSO DE REFORMA DO SISTEMA INTER-AMERICANO 'REFORÇANDO'

Em Junho de 2011, a Organização dos Estados Americanos (OAS) iniciou um processo de fortalecimento do Sistema Inter-Americano de Direitos Humanos com foco na Comissão Inter-Americana de Direitos Humanos (CIADH/a Comissão). A Assembleia geral instruiu ao Conselho Permanente *"para aprofundar o processo de reflexão sobre o funcionamento da CIADH à luz da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do seu Estatuto, com vista a fortalecer o SIADH e a apresentar as suas recomendações aos Estados membros o mais rapidamente possível."*

O Conselho Permanente da OEA criou um Grupo de Trabalho Especial para fazer recomendações. Este processo teve a duração de dois anos e foi concluído em 2013. Muitos académicos, OSCs e outras partes interessadas viram este processo como um processo para enfraquecer e minar o sistema, apesar de ter sido designado como um processo de 'reforço'.<sup>109</sup> Por exemplo, Ernesto de la Jara argumenta que, embora houvesse razões genuínas para a reforma, era estranho que esta reforma visasse apenas a Comissão e excluísse o Tribunal, apesar de este fazer parte do sistema de direitos humanos, e ainda mais estranho que não estivesse a ser proposto um processo mais holístico de reforma e reflexão da OAS, pois há muito que é evidente que a reforma da OAS está atrasada.<sup>110</sup>

Para compreender as razões que conduziram a este processo de reforma, é importante efectuar uma análise contextual dos acontecimentos que conduziram à reforma. Foram dois os principais factores que desencadearam a reforma. Contudo, esses factores ocorreram num contexto em que havia sempre uma tensão crescente entre os Estados membros e os órgãos do sistema interamericano. Os factores foram simplesmente detonadores num contexto em que o espaço cívico estava a diminuir com base nas críticas de Estados como a Venezuela, a Nicarágua e a Bolívia.<sup>111</sup>

O primeiro factor foi o facto de a Comissão ter emitido uma medida cautelar contra o Brasil para proteger as populações indígenas que vivem perto da construção da barragem de Belo Monte na bacia do rio Xingu, no Brasil. A Comissão solicitou inicialmente ao Brasil que suspendesse a construção da central hidroelétrica.<sup>112</sup> O

<sup>109</sup> Aportes DPLF The Reform of the Inter-American Commission on Human Rights Number 19, year 7, April 2014.

<sup>110</sup> Ernesto de la Jara 'A New IACHR for a New Context' in Aportes DPLF *The Reform of the Inter-American Commission on Human Rights* Number 19, year 7, April 2014 at 28.

<sup>111</sup> Angelita and san-diago/ DPLF

<sup>112</sup> Brazil's Xingu River Basin case

Brasil ficou furioso, chamou o seu embaixador na OSA e anunciou formalmente a sua decisão de não apresentar um candidato brasileiro à Comissão, tendo suspenso as suas contribuições financeiras para a Comissão e para a OSA no seu conjunto.<sup>113</sup> A animosidade manifestada pelo Brasil encontrou acolhimento em Estados que há anos se sentiam incomodados com o desempenho da Comissão, como a Venezuela, a Colômbia, o Equador e a Nicarágua.<sup>114</sup> Estes Estados, entre outros, começaram a questionar a eficácia e a legitimidade de todo o sistema e, mais especificamente, da Comissão. Foi criada uma oportunidade em que os Estados repressivos se sentiram encorajados.<sup>115</sup>

Um segundo factor foi a tensão criada pela questão de saber quem tem o poder de nomear o Secretário Executivo da Comissão, se é a Comissão ou o Secretário-Geral da OSA?<sup>116</sup> Na prática, a Comissão seleccionava o candidato e o Secretário-Geral nomeava-o. A tensão estava a aumentar porque as regras eram vagas. O Secretário Executivo, que estava presente na altura, tinha servido desde 2001 durante cerca de 11 anos. A sua liderança e o seu empenho na Comissão nessa altura tinham sido fundamentais para reforçar o mecanismo. Estava a tentar propor o desenvolvimento de critérios pormenorizados e calendarizados, de uma estrutura e de um processo transparente para a nomeação para este cargo. Mas estas propostas suscitaram tensões porque tentavam limitar a ingerência política no processo de nomeação.<sup>117</sup>

O processo de reforma foi inicialmente apoiado sobretudo pela Argentina, Brasil, Colômbia, Equador e México. Por detrás de cada crítica à Comissão havia sempre uma decisão específica que desagradava aos governos, independentemente da sua ideologia particular: um relatório após uma visita, ou uma medida cautelar, uma decisão de remeter um caso para a CIADH, ou um comunicado de imprensa do Rapporteur Spécial para a Liberdade de Expressão.<sup>118</sup>

A reforma centrou-se em questões com as quais os Estados se sentiam desconfortáveis, incluindo as medidas cautelares, a admissibilidade de petições contra Estados, a inclusão de certos Estados na secção IV do relatório anual da Comissão - a chamada 'lista negra' de países que violam os direitos humanos de forma sistémica - e a independência do Rapporteur Spécial para a Liberdade de

<sup>113</sup> Santiago Canton and Angelita Baeyens 'Polishing the Crown Jewel of the Western Hemisphere The Inter-American Commission on Human Rights' in Sabatini, Christopher, ed. *Reclaiming Human Rights in a Changing World Order*. Rowman & Littlefield, 2022.

<sup>114</sup> Contesse n 2.

<sup>115</sup> Douglass Cassel 'The Perfect Storm: Count and Balance' in DPLF n 111.

<sup>116</sup> DPLF n 111.

<sup>117</sup> ENTrevistas com peritos trabalhando no Sistema Inter Americano 17 de Setembro de 2023.

<sup>118</sup> Canton and Baeyens n 115.



Expressão.<sup>119</sup> Foram também levantadas questões sobre se a Comissão deveria ter um mandato de proteção ou se deveria concentrar-se apenas nas actividades de promoção, tendo em conta a existência do Tribunal.

#### 4.1. CIADH: O Processo de Reforma

O processo de reforma foi altamente transparente e consultivo, principalmente devido ao facto de a própria Comissão ter tomado a iniciativa de moldar a narrativa do processo de reforma que a visava. Ficou claro desde o início que, uma vez iniciada a reforma, esta não poderia ser interrompida, a Comissão decidiu assumir a liderança. A Comissão procedeu a amplas consultas com uma vasta gama de partes interessadas. A Comissão efectuou também uma análise demorada e construtiva das recomendações, recorrendo a uma diplomacia diplomática, aceitando algumas concessões e mantendo firmemente a sua independência.

Um dos principais dilemas do processo de reforma era a questão de saber se o Estatuto da Comissão seria reaberto, "colocando o futuro da Comissão à mercê da política numa altura pouco propícia"<sup>120</sup> ou, em vez disso, se a Comissão efectuarias reformas que fossem aconselháveis através da alteração do seu próprio regulamento interno. Para evitar esta preocupação principal, a Comissão anunciou, pouco depois do início do processo, que iria rever o seu regulamento interno e convidou as partes interessadas a participarem amplamente.

As intervenções das OSCs na reforma através de declarações, investigação e documentação do processo, preenchendo questionários em que a Comissão solicitava reacções sobre os processos de reforma e participando nos fóruns organizados no âmbito dos processos de consulta.<sup>121</sup>

Em 2012, um grupo de 90 organizações da sociedade civil apresentou uma declaração, apelou a um processo mais transparente e deu contributos. Posteriormente, a Coligação Internacional das OSCs de Direitos Humanos apresentou contribuições para as recomendações. As intervenções das OSC centraram-se na identificação de questões que foram omitidas no relatório do grupo de trabalho sobre a reforma, nomeadamente

1. Critérios baseados no mérito e procedimentos transparentes para a eleição dos membros da Comissão e do Tribunal.

<sup>119</sup> Contesse n 2.

<sup>120</sup> Cassel n 117.

<sup>121</sup> Entrevista com peritos n 119.

2. A necessidade de os Estados adoptarem leis e mecanismos internos para cumprirem as suas responsabilidades em matéria de direitos humanos.
3. A necessidade de um mecanismo que facilite a execução dos acórdãos do Tribunal.
4. A necessidade de um fórum de debate aberto da OSA para analisar as questões mais prementes em matéria de direitos humanos que o hemisfério enfrenta.

A Comissão elaborou documentos de posição e respostas às propostas do grupo de trabalho sobre a reforma, não só para clarificar as alterações propostas nas regras, mas também para debater a reforma no contexto do seu mandato e da necessidade de reforçar a sua independência e funcionalidade em geral. As contribuições das OSCs foram frequentemente reiteradas pela Comissão para reforçar os seus argumentos.<sup>122</sup>

O processo de reforma viu grupos separados de Estados Partes se reunirem à margem do processo. Realizaram-se reuniões separadas dos Estados Partes na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, separadas da OSA. Embora isto pudesse ser visto como uma forma progressiva de os Estados se empenharem devido a um quadro normativo comum em matéria de direitos humanos, à semelhança do CdE na Europa, os observadores notaram que esse não foi o caso pela forma como as reuniões decorreram. O secretismo absoluto do processo suscitou dúvidas quanto à sua verdadeira intenção de melhorar o sistema.<sup>123</sup>

Em adição, houve processos da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) para a criação de um novo mecanismo sub-regional ao mesmo tempo em que ocorriam debates sobre a reforma do sistema regional. Os esforços da UNASUL foram vistos por alguns Estados e OSCs como a substituição directa do sistema inter americano de direitos humanos por um quadro novo e diferente no âmbito da UNASUL - ou, pelo menos, a sua substituição indirecta através da deslegitimação.<sup>124</sup>

Embora houvesse uma necessidade genuína de reforma, reclamada há mais de uma década pela Comissão e pelas OSCs, para abordar questões substantivas pertinentes, principalmente questões de universalidade, cumprimento e aumento

<sup>122</sup> CIADH Comentários sobre o Relatório do Grupo de Trabalho Especial para Reflectir sobre o Funcionamento da Comissão Inter Americana de Direitos Humanos com vista no Fortalecimento do Sistema Inter Americano de Protecção de Direitos Humanos, 2012.

<sup>123</sup> Daniel Cerqueira 'The Conferences of States Parties to the American Convention on Human Rights: Form over Substance' in DPLF n 111.

<sup>124</sup> Gabriela Kletzel 'The Inter-American System in View of the New Regional Institutional Framework for Human Rights' in DPLF

do orçamento, estas preocupações nunca foram levadas a sério pela OSA.<sup>125</sup> Com os factores de reforma errados, alguns quase esperavam que, na melhor das hipóteses, a reforma resultasse em mudanças menores e simbólicas.

## 4.2. CIADH : Resultados do Processo de Reforma

A reforma resultou em alterações ao regulamento interno e o Acto Constitutivo não foi reaberto. Em 2011, a Comissão adoptou um processo de concurso aberto, baseado no mérito, para seleccionar o secretário executivo nomeado e, em seguida, transmiti-lo ao Secretário-Geral para nomeação. O Grupo de Trabalho aceitou o novo procedimento.

Quanto à questão da promoção versus protecção: A Comissão contornou este debate de forma clara. Comprometeu-se a fortalecer as suas actividades de promoção, mas salientou que muitas das suas actividades de protecção, tais como as recomendações de garantias de não repetição, também com função de promoção. Quanto à questão dos relatórios por país, embora concordando em aperfeiçoar os critérios e as modalidades dos seus relatórios anuais por país, a Comissão recusou-se a eliminá-los, especialmente a secção IV. Recusou igualmente assumir a missão impossível de elaborar um relatório anual sobre cada Estado membro da OSA todos os anos. A Comissão salientou que, de facto, elabora relatórios sobre todos os países da OSA através do seu sistema de petições e por via rapporteur temático.

No que se refere às medidas cautelares, foram adoptadas orientações rigorosas e detalhadas sobre os casos em que a Comissão pode conceder medidas cautelares, bem como o dever de publicar os pareceres de todos os membros da Comissão, especialmente se alguns deles discordarem das medidas adoptadas. No que respeita à questão dos rapporteurs temáticos, a Comissão encontrou uma forma de equilibrar os rapporteurs sem diminuir o impacto do Rapporteur Especial para a Liberdade de Expressão. Acordou em incorporar breves resumos de todos os relatórios dos rapporteurs no seu relatório anual e em enviar à Assembleia Geral da OSA não só o relatório anual do Rapporteur Spécial para a Liberdade de Expressão, mas também todos os relatórios elaborados durante o ano por qualquer rapporteur temático

Acordou em incorporar breves resumos de todos os relatórios dos rapporteurs no seu relatório anual e em enviar à Assembleia Geral da OSA não só o relatório anual do Rapporteur Spécial para a Liberdade de Expressão, mas também todos os relatórios elaborados durante o ano por qualquer rapporteur temático

<sup>125</sup> Cantón, Santiago A. "To Strengthen Human Rights, Change the OAS (Not the Commission)." *Hum. Rts. Brief* 20 (2012): 5.

Como resultado da reforma, houve uma queda drástica no número de medidas cautelares concedidas desde a reforma de 2013. Sob pressão de governos como o Equador, o México e a Venezuela, a CIADH começou a exercer mais controlo sobre o trabalho do Rapporteur Special, nomeadamente através do Secretariado Executivo da Comissão. Em última análise, a reforma resultou em mudanças simbólicas, principalmente orientadas para agradar os Estados Membros.

10 anos após o processo de reforma, existe a sensação de um efeito inibidor deixado pelo processo de reforma na prática, onde a Comissão pode ser considerada por alguns como sendo mais deferente.<sup>126</sup> Grande parte das reivindicações das OSCs em termos de fortalecimento substancial não foi incluída. Subsistem lacunas no que respeita aos principais desafios da universalidade, do cumprimento e do aumento do orçamento.

#### 4.3. CIADH: Sumário da Lições Aprendidas, Boas Práticas e Recomendações

9. É fundamental que os organismos que são objeto de uma reforma dos sistemas de direitos humanos assumam a liderança da narrativa e da definição de prioridades. O facto de a Comissão ter reconhecido a necessidade de ocupar um lugar à mesa e de envolver o mecanismo foi fundamental para garantir que o processo de reforma não conduzisse a resultados piores.
10. Os processos de reforma são uma plataforma que cria oportunidades para que os factores coincidam e criem uma tempestade perfeita. Parcerias e blocos, prováveis e improváveis, podem surgir nos processos de reforma para enfraquecer um sistema de direitos humanos. Neste contexto, há Estados que tinham diferentes preocupações em relação ao sistema de direitos humanos, cada um pelas suas próprias razões. Estas diferentes razões coincidiram no seu desejo de restringir o alcance e os poderes da Comissão e também de enviar um sinal de aviso ao Tribunal.
11. São necessárias parcerias estratégicas para salvaguardar a protecção e a promoção dos direitos humanos no âmbito de um processo de reforma. As parcerias entre as OSCs, os utilizadores do mecanismo e a Comissão (incluindo o secretariado da Comissão) foram úteis para reforçar a análise, a fim de contrariar o enfraquecimento do sistema de direitos humanos. Foi utilizada uma série de táticas, incluindo a diplomacia, a análise e a mobilização dos movimentos das OSCs.

<sup>126</sup> Entrevista com peritos n 119.

## 5. PERCEPÇÕES TEMÁTICAS DECORRENTES DAS PERSPECTIVAS COMPARATIVAS

### 5.1. Cumprimento e Implementação das Decisões

No Conselho da Europa, o Comité de Ministros supervisiona a execução das decisões.<sup>127</sup> Esta abordagem tem sido eficaz porque proporciona um processo político inter pares que apoia as decisões judiciais em matéria de direitos humanos. A importância desta pressão política na aplicação pode ser vista quando se compara o sistema Africano de direitos humanos e o sistema inter americano de direitos humanos, por um lado, e o sistema europeu, por outro. Enquanto nos primeiros contextos os órgãos judiciais são deixados à sua própria sorte para garantir a implementação, no sistema europeu essa tarefa é desempenhada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa. Quando o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem toma uma decisão, esta é transmitida ao Comité de Ministros para que este supervisione a sua execução. A eficácia deste sistema deve-se ao facto de o CdM não pôr em causa a decisão do TEDH, limitando-se a dar execução às determinações do tribunal.

O CdE dispõe igualmente de um Departamento de Execução das Decisões do TEDH que funciona em conjunto com o Comité de Ministros para apoiar o seu papel de supervisão. Os esforços colectivos das OSCs foram também fundamentais para reforçar a aplicação das decisões do TEDH. O processo de reforma de Interlaken reconheceu o papel da Rede Europeia de Implementação (EIN).<sup>128</sup> A EIN combina a defesa de causas a nível nacional com o envolvimento no processo de supervisão do Conselho da Europa. O processo de reforma de Interlaken revelou lacunas no processo de supervisão do CdM, mesmo o frequentemente elogiado, incluindo a falta de vontade política, a necessidade de melhorar a transparência, no sentido de o público ter acesso rápido aos documentos, as lacunas em termos de recursos, as lacunas em termos de capacidade técnica, os desafios da aplicação de decisões que envolvem problemas estruturais complexos e a falta de alinhamento no seio das formações políticas nacionais, incluindo desacordos sobre o âmbito da execução.

<sup>127</sup> Committee of Ministers CoE. See also See the CDDH Guide to good practice on the implementation of Recommendation (2008)2 of the Committee of Ministers on efficient domestic capacity for rapid, 13 September 2017, document CM(2017)92.

<sup>128</sup> Available at <https://www.einnetwork.org/>

No âmbito do CDH das NU, alguns propuseram que o mecanismo do RPU possa ser utilizado com a mesma intenção que o sistema do CdE, como um espaço de supervisão da execução das decisões do CDH.<sup>129</sup> Entre os órgãos dos tratados das NU, existem 'pontos focais' estabelecidos para prosseguir a implementação. Estes incluem rapporteurs especiais de acompanhamento ou grupos de trabalho, que recolhem informações sobre a implementação e avaliam o grau de cumprimento por parte dos Estados.<sup>130</sup>

No sistema inter americano, o Tribunal realiza habitualmente audiências para acompanhar a execução das suas decisões. Foi apresentada uma proposta no sentido de a Comissão nomear um rapporteur special para o Cumprimento das decisões. Este rapporteur deveria não só obter informações sobre o estado de cumprimento das decisões, mas também prestar apoio e assegurar a comunicação entre os Estados e os órgãos do Sistema, a fim de garantir o pleno cumprimento das decisões. O rapporteur spécial deve apresentar as suas conclusões numa Reunião Especial do Conselho Permanente, que deve estar aberta à participação activa das vítimas e dos seus representantes.<sup>131</sup>

## 5.2. Eleição e Nomeação dos Comissários/ Juízes

Uma boa prática transversal é a existência de um painel consultivo independente responsável pela avaliação ou pela emissão de pareceres especializados sobre os candidatos a órgãos para-judiciais ou judiciais.<sup>132</sup> Os membros do painel são frequentemente peritos com aparente imparcialidade, como académicos, bem como antigos juízes e/ou juízes nacionais.

No CdE, cada Estado parte nomeia 3 candidatos e a Assembleia Parlamentar (APCE) elege 1 de cada Estado-Membro. No âmbito da APCE, existe um comitê especial para a eleição dos juízes e um comitê consultivo nacional independente. A reforma de Interlaken apelou à melhoria da transparência e da qualidade do processo de seleção, tanto a nível nacional como europeu.<sup>133</sup> No Sistema Interamericano, a Assembleia Geral da OSA elege os Comissários a partir de uma lista de candidatos

<sup>129</sup> Hampson n 17.

<sup>130</sup> Schmidt, Markus G. "Follow-up mechanisms before UN human rights treaty bodies and the UN mechanisms beyond." In *The UN Human Rights Treaty System in the 21 Century*, pp. 233-249. Brill Nijhoff, 2000.

<sup>131</sup> Canton n 127.

<sup>132</sup> Tribunal de Justiça da UE : TJUE: Os Juízes e Advogados Gerais são apontados por um acordo comum dos governos dos Estados Membros após consulta a um painel responsável por dar opinião sobre os adequadeza dos candidatos prestarem seus deveres; No TJ a 10 de Novembro de 2010, o Comité de Ministros adoptou a Resolução CIM/Res(2010)26 sobre o estabelecimento do Painel Consultivo de Peritos sobre os Candidatos a Eleição como Juizes do Tribunal Europeu de Direitos Humanos ("Painel Consultivo") acessado em <https://www.coe.int/en/web/dlapil/advisory-panel>

<sup>133</sup> Relatório do CDDH n 100.

propostos pelos Estados membros da OSA. Existe um nível de transparência no Guia. A sociedade civil pode aceder a informações sobre os candidatos nomeados para eleição antes da sessão em que as eleições terão lugar. A Assembleia Geral da OSA publica informações sobre os candidatos, incluindo os seus nomes e Curriculum Vitae, na sua página Web “Comitê Preparatório”.

Nas Américas, a prática que surgiu é que as OSCs colaboraram com instituições académicas para conduzir o processo de formação desse painel de avaliação de peritos independentes. Para além de examinar os candidatos, por vezes este painel convida os candidatos para “entrevistas” não oficiais, que eles aceitam. Há experiências de outras formações de OSCs que trabalham em áreas temáticas específicas e que também criam os seus próprios painéis de avaliação, que analisam os candidatos, elaboram relatórios e convidam os candidatos para entrevistas.

Nestes sistemas, para garantir a competência e a independência, os critérios comuns para a qualificação de comissários ou juizes incluem: Competência reconhecida no domínio dos direitos humanos; devem possuir as qualificações exigidas para a nomeação para um alto cargo judicial ou ser jurisconsultos; (CdE); ter conhecimento do direito internacional público e dos sistemas jurídicos nacionais, bem como proficiência em pelo menos uma língua oficial; ser totalmente independentes e não representar interesses nacionais; ser escolhidos de entre indivíduos cuja independência não ofereça quaisquer dúvidas; ter um elevado carácter moral; desempenhar as suas funções a título individual; não exercer qualquer outra atividade que seja incompatível com a função de membro independente e neutro do Comissário e, durante o seu mandato, não exercer qualquer actividade que seja incompatível com a sua independência, imparcialidade ou com as exigências de um cargo a tempo inteiro.

As questões críticas a ter em conta no processo de eleição é o facto de a primeira fase do processo de nomeação a nível nacional ser a mais importante. Mesmo nos casos em que existem painéis consultivos, transparência e outras medidas a nível regional, após a nomeação dos candidatos é muitas vezes já muito tarde no processo de consulta, inclusão e verificação qualitativa.

Além disso, os painéis consultivos podem igualmente consolidar hierarquias de interesses (políticos) e de poder do Estado. Podem limitar a transparência total e o envolvimento mais alargado e inclusivo das OSCs.

Para além do reforço dos processos de eleição e nomeação de juizes e comissários, é importante prestar atenção ao pessoal que trabalha nestes órgãos. Eles são as ‘mãos e mentes invisíveis’ por detrás dos resultados substantivos dos órgãos de direitos humanos, incluindo a definição de normas normativas e o trabalho judicial. A

competência é fundamental neste domínio. As perspectivas comparativas mostram que outras regiões estão a prestar muita atenção a esta questão, por exemplo, através de processos sólidos e abrangentes para empregar os funcionários jurídicos e investigadores adequados.<sup>134</sup>

### 5.3. Transparência e promoção do acesso à informação

O Conselho da Europa tem um bom registo público transparente sobre a maioria das questões, incluindo informações claras sobre procedimentos, práticas e processos jurídicos. Por exemplo, o acesso à lista dos processos pendentes e das audições previstas<sup>135</sup>; partilha de conhecimentos e acesso através da plataforma virtual - ECHR-KS e HUDOC; fornecem estatísticas de casos, anualmente e por vezes mensalmente.<sup>136</sup> Os debates do Comitê de Ministros sobre as medidas de implementação podem não ser na ausência das vítimas, mas são publicados juntamente com as observações das partes. A Comissão dos Assuntos Jurídicos e dos Direitos do Homem do CdE também adota relatórios sobre a execução dos acórdãos.

No sistema interamericano, para os Estados que não aceitaram a jurisdição do Tribunal InterAmericano, o processo é confidencial. A Comissão analisará se o Estado tomou as medidas adequadas para cumprir as suas recomendações e, caso não o tenha feito, após o voto da maioria absoluta dos membros da Comissão, o relatório sobre o mérito tornar-se-á público. Quando o Estado tiver aceitado a jurisdição do Tribunal, se a Comissão considerar que o Estado cumpriu as suas recomendações, pode optar por publicar ou não o relatório sobre o mérito. A Comissão também torna públicas, no seu Relatório Anual, na secção IV, informações sobre os Estados com violações sistemáticas dos direitos humanos.

Todos os órgãos de tratados das NU analisam as comunicações em sessões fechadas, de modo a que as deliberações orais e os registos sumários permaneçam confidenciais. Uma vez formuladas as opiniões sobre a comunicação, é prática corrente enviá-las ao indivíduo e ao Estado Parte em causa. O texto de qualquer decisão final sobre o mérito do caso ou de uma decisão de inadmissibilidade é publicado no sítio Web do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (OHCHR) como parte da jurisprudência dos órgãos dos tratados. Os órgãos de tratados das

<sup>134</sup> Ver o exemplo o Processo sólido sob *European Personnel Selection Office (EU)* <https://eu-careers.europa.eu/en/about-ep-so#tab-4>

<sup>135</sup> Disponível em <https://www.echr.coe.int/calendar-of-hearings#>

<sup>136</sup> Disponível em <https://www.echr.coe.int/statistical-reports>.



NU também incluem informações sobre o acompanhamento nos seus relatórios anuais (OHCHR). Contudo, pode ser difícil encontrar informações específicas sobre as actividades do Rapporteurs Special sobre o seguimento, a quem os relatórios dos respectivos Comitês são anotados nos relatórios mas não necessariamente anexados, presumidamente pelas restrições impostas pela morosidade dos relatórios dos órgãos dos tratados.

Como já foi referido, os processos do Conselho dos Direitos do Homem das NU não são tão transparentes como os das outras regiões. Por exemplo, a abordagem de 'confidencialidade' do mecanismo de apresentação de queixas é interpretada como um processo secreto que decorre à porta fechada, com o objectivo de utilizar o diálogo e a cooperação para reforçar a capacidade do Estado para cumprir as suas obrigações.<sup>137</sup>

#### 5.4. Independência

A questão da independência está intrinsecamente ligada à questão dos processos de eleição e nomeação aqui discutidos. Em todos os sistemas comparados, os processos concebidos para assegurar que sejam eleitos candidatos competentes e independentes contribuem em muito para garantir a independência do sistema como um todo. Tanto no CdE como no sistema inter americano, a questão da 'colaboração' e da necessidade de 'diálogo' entre os órgãos judiciais e os Estados também tem sido utilizada para corroer a independência. Ao obrigar a CIADH a adotar novas regras e regulamentos com orientações específicas e detalhadas, os Estados demonstraram efectivamente que mantinham o poder de orientar, se não mesmo de controlar, muitos dos poderes da Comissão. No CdE, as alterações que mudaram o mandato dos juízes para 9 anos não renováveis foram vistas como uma via que reforçará a independência, uma vez que não haverá candidatos à reeleição.

#### 5.5. Envolvimento das OSCs nos órgãos regionais, internacional e multinacional e mecanismos específicos de direitos humanos

A sessão deve ser incluída após todas as entrevistas.

<sup>137</sup> Hampson n 1.

## 5.6. Cooperação e integração Regional e Sub-regional

As tensões entre o regional e o sub-regional existem em todos os contextos comparativos. A cooperação e a integração entre estas regiões são importantes para garantir a coerência no desenvolvimento das normas e da jurisprudência em matéria de direitos humanos.

O estudo de caso do sistema Inter Americano mostrou um exemplo no contexto dos sistemas de direitos humanos, onde organizações sub-regionais multinacionais tentam separar-se com o objetivo de deslegitimar o sistema regional. As tensões no interior das regiões são frequentemente influenciadas por interesses nacionais, pelo que é importante que os processos destinados a reforçar esta coordenação incluam também medidas para reforçar a integração a nível nacional. Dois exemplos do CdE podem ser úteis a este respeito. O primeiro é o trabalho do Congresso das Autoridades Locais e Regionais, que é responsável pelo reforço da democracia local e regional nos Estados-Membros, avaliando a aplicação das normas e actuando como porta-voz dos municípios e regiões da Europa.<sup>138</sup> Outro bom exemplo é a Rede de Tribunais Superiores do CdE, em que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem trabalha em rede com 105 tribunais superiores dos Estados-membros para enriquecer o diálogo entre o Tribunal e os sistemas judiciais nacionais. No sistema Africano de direitos humanos, tal rede de Tribunal para deliberação substantiva poderia ser considerada não só a nível nacional, mas também entre os mecanismos judiciais regionais e sub-regionais, como o Tribunal da CEDEAO.

<sup>138</sup> See <https://www.coe.int/en/web/congress/overview>

## 6. CONCLUSÃO

As perspectivas comparativas revelam claramente que os sistemas de direitos humanos, bem como toda a ideia de ordem jurídica internacional, enfrentam desafios e ataques que provêm de várias fontes, desde interpretações divergentes a intenções directas de paralisar os sistemas de responsabilização. As OSCs têm um papel claro na defesa ativa da proteção e promoção dos direitos humanos, bem como dos mecanismos de responsabilização. Fazem-no mobilizando-se para se envolverem colcetivamente e de forma significativa nos processos de reforma e para revelarem os males que estão por detrás das reformas. As OSCs participam nas reformas dos mecanismos de direitos humanos no contexto mais alargado do seu sistema regional. Em todas as regiões, os Estados Partes progressistas também têm sido defensores dos direitos humanos e, através da aliança com as OSCs, têm tido impacto na mudança de direção das reformas, de um terreno arriscado para resultados produtivos.



**African Union  
Reforms Engagements**

