

Introdução

Quais são as motivações para o Estado criar, participar, e, algumas vezes, cumprir compromissos internacionais? Questões como essa orientam a agenda de pesquisas em *compliance*, que tem se desenvolvido no âmbito das Relações Internacionais em consonância com os processos de cooperação internacional nas mais diversas áreas. No caso dos compromissos internacionais de direitos humanos, os estudos sobre *compliance* enfrentam um desafio particular decorrente do complexo manejo entre a natureza desses arranjos e as percepções sobre a participação dos agentes na sociedade. A cooperação internacional em direitos humanos, portanto, assume uma perspectiva *sui generis* que se caracteriza, dentre outros fatores, pela diminuta possibilidade de *enforcement* interestatal (MORAVCSIK, 2000). Assim, nem todos os estudos teóricos sobre cooperação internacional e *compliance* encontram correspondência na área dos direitos humanos.

O objetivo deste artigo consiste em examinar o registro de pesquisa em *compliance*, com foco nos principais estudos que examinaram as motivações para o cumprimento estatal dos compromissos internacionais de direitos humanos. Registros anteriores se organizaram em uma diversidade de narrativas elaboradas a partir da cronologia histórica (RAUSTIALA; SLAUGHTER, 2002), da matriz disciplinar (GUZMÁN, 2001), e das linhas teóricas (SIMMONS, 1998). Neste

trabalho, busca-se reorganizar essa literatura a partir da divisão dos estudos em três variáveis explicativas: estatal, transnacional e internacional, dando-se ênfase à capacidade dos agentes internacionais em produzir impactos sobre a decisão estatal. Os alcances e os limites explicativos de cada variável serão contextualizados, em especial à luz da participação dos tribunais internacionais na sociedade; isso porque, atualmente, esses organismos internacionais tem se mostrado importantes *players* na área dos direitos humanos.

Essa proposta de reorganização da literatura exerce dupla função. De um lado, possibilita o acesso ao progresso dos registros de pesquisas sobre *compliance* em relação aos compromissos internacionais de direitos humanos; do outro, permite a análise acerca da evolução dos estudos sobre o assunto. Constatou-se que a maior parte dos esforços concentram-se nas variáveis estatal e transnacional, sendo a variável internacional menos explorada. Argumenta-se que o aumento de discussões recentes sobre as organizações internacionais, sobretudo na área dos direitos humanos, pode ser útil para compreender a situação aparentemente paradoxal do porquê os Estados muitas vezes cumprem os compromissos internacionais de direitos humanos.

Estado e Compliance

As abordagens estatocêntricas empregadas pelas teorias realistas e liberais das Relações Internacionais conferem centrali-

dade à atuação dos Estados na política internacional, de modo que são estes agentes quem decidem firmar e delimitar compromissos internacionais (nas negociações e aplicações de reservas aos tratados internacionais, por exemplo), criar e participar de instituições internacionais (financiamento e chefia das organizações internacionais), e cumprir decisões internacionais. Nessa perspectiva, desenvolveram-se teorias específicas sobre as motivações do cumprimento estatal de normas internacionais. As teorias de caráter realista enfatizam a ação racional do Estado, podendo ser contextualizadas para se pensar o cumprimento estatal de compromissos internacionais de direitos humanos. Destaca-se a teoria da estabilidade hegemônica (KINDLEBERGER, s/d) e as teorias do *enforcement* (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996; SIMMONS, 2010 TOMZ, 2007, 2008). As teorias de cunho liberal identificam características domésticas dos Estados como elementos explicativos para o cumprimento estatal de acordos internacionais. Dentre elas: a democracia e a influência de agentes domésticos no governo (SLAUGHTER, 1995a, 1995b; HELFER; SLAUGHTER, 1997; CORTELL; DAVIS JR., 1996; SIMMONS, 2009), a robustez da sociedade civil organizada (LANDMAN, 2005; NEUMAYER, 2005, DAI, 2007) e a vontade política (MORAVCSIK, 2000; HILLEBRECHT, 2009, 2012).

A teoria da estabilidade hegemônica (KINDLEBERGER, s/d) propõe que a estabilidade de uma determinada ordem no sistema internacional depende da liderança de um Estado ou de um conjunto de Estados que estejam dispostos a arcar com os custos de estabilização do sistema. Aplicada à questão dos compromissos internacionais de direitos humanos, essa teoria sugere que a coordenação internacional de temas de direitos humanos demanda a formação de ar-

ranjos (mais ou menos formais) e de ações de gerenciamento pelo líder hegemônico, para orientar e determinar a conduta dos demais Estados. A viabilidade (criação e efetividade) dos compromissos internacionais depende da atuação constante de um líder, por meio da imposição de benefícios ou constrangimentos. Logo, as instituições internacionais de direitos humanos, quando existentes, não se dissociam do agente estatal/líder hegemônico que as estabeleceu; são instrumentos controlados pelos Estados mais poderosos. Apesar dos arranjos internacionais de direitos humanos poderem resultar em um bem público, interessando, ao menos teoricamente, a todos os outros agentes estatais, o estabelecimento dessa ordem não implica automaticamente na convergência de interesses divergentes no arranjo internacional (CARVALHO, 2005); motivo pelo qual são necessárias imposições de medidas de *enforcement* aos demais Estados.

A criação, difusão e efetividade dos arranjos internacionais de direitos humanos, na perspectiva da teoria da estabilidade hegemônica, resultam da imposição e promoção de determinados valores e condutas por um poder hegemônico ou grupo dominante de Estados. Transformações nas instituições internacionais de direitos humanos, assim como transformações em outras instituições internacionais, se explicam com base na ascensão e decadência de Estados poderosos, da mesma forma que a implantação e efetividade dos compromissos internacionais se condicionam às práticas por parte do líder hegemônico. Em essência, a teoria da estabilidade hegemônica promove um entendimento sobre os direitos internacionais dos direitos humanos baseados no exercício do poder centralizado nos agentes estatais. Donnelly (2003) exemplifica a teoria da estabilidade hegemônica ao interpretar as origens e funcionamento do sistema interamericano de direitos humanos.

Para o autor, grande parte da explicação para a criação desse sistema regional se encontra no poder dominante dos Estados Unidos, Estado que sempre utilizou seu poder hegemônico para apoiar o regime interamericano, não só o de direitos humanos.

As teorias do *enforcement* (DOWNS; ROCKE; BARSOOM, 1996; SIMMONS, 2000; TOMZ, 2007, 2008) caracterizam-se pela proposição de mecanismos de penalidades ou recompensas (materiais e sociais) como forma de adequar o comportamento estatal às normas internacionais. Downs, Rocke e Barsoom (1996) indicam que, conforme os acordos internacionais se aprofundam, simultaneamente aumentam os ganhos da cooperação e também os incentivos para violações e comportamentos oportunistas, pois os custos de manutenção do regime internacional demandam mais comprometimento dos Estados participantes. Os acordos internacionais passam, então, a requerer punições mais severas para deter o descumprimento e sustentar a cooperação. A imposição de penalidades (para combater o descumprimento) e de recompensas (para estimular o cumprimento) constrange o Estado em seu interesse estratégico de manter uma boa reputação internacional. A reputação ou credibilidade internacional (SIMMONS, 2000; TOMZ, 2007, 2008) refere-se à previsibilidade de comportamentos em conformidade com as normas por parte dos Estados na sociedade internacional. Enquanto Estados com boa reputação internacional podem ser recompensados (por exemplo, com aumento de investimentos internacionais, concessões de ajuda financeira e possibilidade de participação em outros arranjos internacionais), Estados com má reputação podem ser punidos (com publicações de relatórios públicos, expulsão ou suspensão de participação em determinados arranjos internacionais, boicotes e outras formas de sanções econômicas e financeiras).

Na temática dos direitos humanos, as teorias do *enforcement* são melhor assimiladas quando os compromissos internacionais passam a ser atrelados aos arranjos internacionais de outras áreas temáticas, onde a aplicação de penalidades e benefícios é mais comum, por exemplo, nos regimes comerciais ou nos esforços de integração regional. Alguns estudos (SYKES, 2003; HAFNER-BURTON, 2009; RICHARDS; GELLENY; SACKO, 2011; ABOUHARB; CINGRANELLI, 2006) demonstram que os acordos de direitos humanos são mais efetivos quando condicionados a incentivos materiais específicos. Outros mostram que, na prática, é pouco provável que os Estados sejam evitados por potenciais parceiros devido a um registro ruim de direitos humanos, pois o descumprimento em uma área não necessariamente sinaliza uma inabilidade ou falta de vontade em cumprir acordos em outras áreas; isto é, a falta de credibilidade decorrente de alguns compromissos internacionais não cumpridos não significa que a reputação de um Estado, como um todo, fique maculada (DOWNS; JONES, 2002).

As características domésticas dos Estados também são mobilizadas pela literatura como elemento explicativo para *compliance* estatal. O argumento de que os Estados são formados por agentes com diferentes interesses (indivíduos, grupos privados e instituições estatais como cortes, legislaturas e agências administrativas) torna o fator 'política doméstica' uma variável importante na explicação da ação estatal nas relações internacionais. A ideia central dessa perspectiva indica que o cumprimento de uma norma internacional ocorre quando há coincidência entre o interesse estatal forjado no âmbito doméstico e a codificação do comportamento desejado na norma internacional. As principais características domésticas a ensejarem o cumprimento dos acordos internacionais

de direitos humanos dizem respeito à estrutura estatal, à forma de governo e à organização da sociedade civil.

Alguns estudos (SLAUGHTER, 1995a, 1995b; HATHAWAY, 2002; MORROW, 2007) propõem que a estrutura “liberal” de um Estado (combinação de um governo representativo, proteção de direitos civis e políticos e de um sistema judicial guiado pelas regras do direito) favorece o cumprimento estatal de acordos firmados entre Estados liberais. A identidade entre esses Estados configura uma “zona de direito”, onde eventuais disputas geralmente são resolvidas de forma pacífica e em conformidade com as normas internacionais. As regras do direito costumam prevalecer em Estados caracterizados por governos democráticos. A existência da democracia em um Estado pressupõe que grupos domésticos (ONGs, movimentos de protesto, partidos políticos ou outros grupos) têm mais possibilidade de afetar escolhas políticas estatais por meio de reações pacíficas (SIMMONS, 2009), como a pressão de grupos tradicionalmente favoráveis aos direitos humanos (HELPER; SLAUGHTER, 1997) e a oposição política de grupos interessados em ampliar seus objetivos na arena nacional, os quais fazem apelos estratégicos às normas internacionais (CORTELL; DAVIS Jr., 1996). Nas democracias, o cumprimento de compromissos internacionais de direitos humanos pode ser mais provável devido aos processos submetidos pelas cortes domésticas aos violadores de direitos humanos (HATHAWAY, 2002), e que quando ligados às cortes internacionais, promovem o enraizamento das decisões internacionais na esfera doméstica; movimento esse que cria múltiplos canais de comunicação e informação com os

demais agentes domésticos em favor do cumprimento de acordos de direitos humanos (POWELL; STATON, 2009; KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2000, CAVALLARO; BREWER, 2008,).

A robustez da sociedade civil de um Estado (democrático ou não), ou seja, a interação entre uma grande quantidade de agentes, pode demonstrar maior propensão ao cumprimento dos compromissos internacionais de direitos humanos, de acordo com Landman (2005), Neumayer (2005) e Dai (2007). De acordo com estes esforços, a habilidade dos grupos domésticos em julgar e divulgar informações sobre os registros governamentais de direitos humanos é repercutido na capacidade de influenciar o eleitorado. Assim, quanto maior a influência da sociedade civil sobre os eleitores, maior é o constrangimento dos governos no que tange aos tratados internacionais de direitos humanos. Ainda que em regimes não democráticos os governos aparentem não valorizar o apoio político doméstico para a manutenção do governo, a literatura indica que até mesmo regimes ditatoriais consideram oportunidades de cooptar e ganhar apoio de vários grupos políticos, podendo, em razão disso, fazer breves concessões em temas de direitos humanos¹ (VREELAND, 2008).

Outro segmento dessa literatura identifica que o cumprimento estatal de acordos internacionais de direitos humanos decorre da vontade política dos Estados em momentos de oportunidades democráticas, como na transição de governos ou em processos de abertura democrática, nos quais agentes domésticos *pró-compliance* projetam maior influência no governo. Estudos indicam que

1 Cadernas (2007) demonstra que quanto mais as questões de segurança nacional estejam em cena e quanto maior o eleitorado pró-violação num Estado, maior a probabilidade de violação dos acordos internacionais de direitos humanos e de dissimulação quanto ao cumprimento das obrigações normativas.

regimes de direitos humanos surgem e são aceitos como uma dupla oportunidade das recém-democracias se firmarem no sistema internacional e evitar ameaças à estabilidade doméstica. Nesta lógica, os Estados recém-democráticos, por meio da ação racional e autointeressada, validam os compromissos internacionais como forma de sinalizar credibilidade e de estabelecer limites aos comportamentos governamentais futuramente ameaçadores da ordem democrática (MORAVCSIK, 2000). Em estudo similar aplicado ao sistema interamericano de direitos humanos, Hillebrecht (2009, 2012) entende que o cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos representa um sinal enviado pelos governos aos eleitores domésticos e ao mesmo tempo aos observadores internacionais acerca do comprometimento estatal com os direitos humanos. Como o cumprimento das decisões interamericanas ocorre por meio de um processo, a continuidade de remessa e a variação do conteúdo dos sinais evidenciam ao longo do tempo o grau de comprometimento dos Estados com os direitos humanos.

Apesar das propostas teóricas centralizadas na atuação estatal fornecerem um conjunto de ideias importantes para se pensar o cumprimento estatal de compromissos internacionais em direitos humanos, os enfoques na ação racional, no reforço interestatal e nas características domésticas dos Estados dificultam a compreensão de uma categoria específica de norma internacional comum aos regimes de direitos humanos, que são as decisões dos tribunais internacionais. Essas instituições internacionais são peculiares por possuírem como atributo indispensável à sua

existência e ao seu funcionamento autonomia em relação aos Estados, de modo que possam produzir decisões imparciais, e, portanto, válidas. Ademais, as cortes internacionais frequentemente operam em um sistema de automonitoramento. Além da falta de incentivos aos Estados para fornecerem informações sobre seus próprios erros, mesmo que se sentissem compelidos a chamar atenção para suas próprias transgressões, as cortes internacionais e/ou os comitês supervisores de direitos humanos geralmente não têm outras fontes de controle², além do constrangimento público, para punir os Estados recalcitrantes (HILL JR., 2010). Por fim, apesar de características domésticas de um Estado indicar conjecturas de maior ou menor propensão no cumprimento de compromissos internacionais, essa perspectiva pode ser limitada ao explicar situações nas quais decisões internacionais são cumpridas de modo parcial, isto é, o porquê das decisões internacionais serem cumpridas em alguns aspectos e descumpridas em outros.

2. Processos Transnacionais e Compliance

Para a perspectiva transnacional, expressada pelas teorias construtivistas de Relações Internacionais (KECK; SIKKINK, 1998), modificações na política internacional são resultados de mudanças nas ideias (e não somente de mudanças nos incentivos) dos agentes internacionais. Os compromissos internacionais representam a possibilidade de construção de consensos normativos em torno de uma questão. Por meio dos processos de socialização e de internalização das nor-

2 Neste aspecto, o sistema europeu de direitos humanos conta com o controle da União Europeia para reforçar as decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos, ao condicionar o ingresso de Estados na integração regional à aceitação e cumprimento das decisões do tribunal.

mas internacionais, são definidos significados e valores sociais que motivam mudanças políticas. Esse processo transnacional, articulado e ativado pelas redes transnacionais de advocacia, tem a capacidade de condicionar a identidade e comportamento dos agentes internacionais. A promoção de valores em uma determinada área, como no caso dos direitos humanos, é um dos objetivos das redes transnacionais de advocacia, importantes agentes na explicação acerca do cumprimento estatal das normas internacionais.

As redes transnacionais de advocacia compreendem uma diversidade de agentes não estatais³ envolvidos em torno de uma questão internacional que representa interesses difusos. Esses agentes encontram-se ligados entre si pelos valores compartilhados, discursos em comum e pelo denso intercâmbio de informações e serviços. As redes transnacionais de advocacia conformam um grupo de interesses capaz de mobilizar estrategicamente informações para persuadir e pressionar agentes poderosos, como os Estados e as organizações internacionais. Os direitos humanos, assim como a maior parte dos direitos, constituem a linguagem típica das redes transnacionais de advocacia. Quando um governo viola ou recusa-se a reconhecer direitos, os indivíduos e grupos domésticos geralmente não têm recursos nas arenas política e judicial, razão pela qual buscam conexões internacionais para pressionar o Estado. Os agentes transnacionais são considerados ‘empreendedores de normas internacionais’ e formam uma espécie de

‘comunidade epistêmica de direitos humanos’. Neste processo transnacional, as redes de advocacia correspondem à força motriz da atuação estatal e dos demais agentes não estatais⁴ na busca pelo comportamento em conformidade com as normas internacionais.

Em essência, esses estudos assumem que os Estados são levados, primeiramente, à aceitação retórica dos acordos internacionais de direitos humanos, seja pelo apelo normativo das regras ou pela articulação estratégica das redes transnacionais. Os compromissos firmados pelos Estados por meio de tratados internacionais em matéria de direitos humanos podem, em um primeiro momento, simbolizar apenas certa concordância retórica com a proteção de alguns valores proclamados universais. Todavia, com o passar do tempo, governos que consideravam os acordos de direitos humanos simples “pedaços de papel” foram surpreendidos pela capacidade dos agentes transnacionais em usarem esses mesmos compromissos para forçá-los a mudar suas políticas (SIKKINK, 1993), buscando dar cumprimento àquilo que outrora foi prometido. As pressões feitas por ativistas de direitos humanos figuram como elementos chave na ativação do processo transnacional, que conduz os Estados ao cumprimento dos acordos internacionais de direitos humanos. Nesse entendimento, portanto, *compliance* é um estágio alcançado por meio de um complexo processo de socialização e internalização de normas, no qual redes transnacionais de advocacia desempenham papel central (SIKKINK, 2001; SCHIMTZ; SIKKINK, 2002).

3 ONGs, organizações de promoção e pesquisa, intelectuais, movimentos sociais locais, fundações, mídia, igrejas, sindicatos, organizações de consumidores, partes de organizações internacionais regionais e internacionais, seguimentos executivos e parlamentares de governos (KECK; SIKKINK, 1998).

4 Nessa perspectiva, as organizações internacionais não são ignoradas, mas possuem papel coadjuvante: administram dados e imprimem juízos de valor, mas nem sempre utilizam estrategicamente esses dados para alcançar um determinado público alvo, sem a coparticipação das redes transnacionais de advocacia.

Apesar de proposições centralizadas na atuação transnacional fornecerem ideias importantes ao analisar o cumprimento estatal de compromissos internacionais em direitos humanos, o foco no processo de constituição e internalização de normas condicionam a compreensão de *compliance* em relação às decisões dos tribunais a o envolvimento de agentes transnacionais no processamento jurisdicional de casos. Todavia, considerar os tribunais internacionais apenas como fontes de decisões formais, cuja função se limita apenas a dizer a norma aplicável ao caso concreto, obscurece parte significativa da compreensão de *compliance*. Os tribunais internacionais, a jurisprudência internacional e os procedimentos de responsabilização estatal são elementos relevantes nessa explicação; tendo em vista, principalmente, o efeito multiplicativo das decisões (PASQUALUCCI, 2003) e práticas inovadoras desses agentes internacionais em buscar o cumprimento estatal.

3. Organizações Internacionais e Compliance

Grande parte dos trabalhos que estão centralizados na potencialidade das organizações internacionais em causarem impactos sugere que os compromissos de direitos humanos são limitados para a mudança das práticas estatais (CAMP-KEITH, 1999; HAFNER-BURTON; TSUTSUI, 2005, 2007; HATHAWAY, 2002; NEUMAYER, 2005). Ainda que em alguns casos a literatura comprove que as organizações raramente exercem influência crucial na determinação do comportamento estatal, seria um erro concluir que as organizações internacionais são completamente irrelevantes para esse processo (YOUNG, 1979). Evidência disso é que apesar da relativa dificuldade para se obter cumprimento dos compromissos na sociedade internacional, dada a inerente condição

anárquica, cada vez mais nota-se a multiplicação de acordos internacionais, diversificação de mecanismos formais de execução de acordos (tribunais, arbitragem e outros métodos de solução de disputas), e, o mais interessante, a verificação de índices (algumas vezes altos) de cumprimento estatal (HAWKINS; JACOBY, 2008). Essas evidências são especialmente relevantes para os compromissos internacionais de direitos humanos, onde a expectativa de engajamento estatal é menos provável. Um retorno ao foco nas organizações internacionais pode nos ajudar a entender essa situação paradoxal da política internacional.

O segmento da literatura que concebe as organizações internacionais enquanto agentes oferece importantes *insights* para se pensar formas e modalidades de influência das organizações no comportamento dos Estados e produção de resultados na sociedade internacional (CAVALLARO; BREWER, 2008; ENGSTROM; HURREL, 2010; GOLDMAN, 2009; THEDE; BRISSON, 2011). Esse entendimento dinâmico contesta a ideia de que as organizações internacionais são exclusivamente subprodutos da ação estatal. Os primeiros estudos surgem após a década de 1980 como resposta às tentativas anteriores de explicar a participação das organizações internacionais na política, exclusivamente por meio de sua estrutura técnica de funcionamento ou pelas coalizões estatais atuantes dentro das organizações internacionais (MARTIN; SIMMONS, 2002). O debate sobre a influência das organizações internacionais na sociedade se desenvolveu, principalmente, a partir de duas concepções: dos estudos de *compliance* (SLAUGHTER; RAUSTIALA, 2002; SIMMONS, 2000; CHAYES; CHAYES, 1993; YOUNG, 1992) e da agenda de burocratização das instituições internacionais (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004).

A perspectiva de *compliance* busca identificar os efeitos concretos das instituições

internacionais no comportamento dos Estados. *Compliance* corresponde a um estado de conformidade ou identidade entre o comportamento de um agente e uma regra específica (FISHER, 1982). A definição do *status de compliance* comporta modulações em diferentes níveis, de modo que situações de (in) ocorrência de *compliance* podem se enquadrar dentro de diferentes zonas, nas quais um comportamento pode ser considerado conforme mesmo quando não haja perfeita subsunção entre a letra da lei e o comportamento estatal (HATHAWAY, 2002). Para Chayes e Chayes (1993), o *status de compliance* se determina por ‘níveis aceitáveis’ de cumprimento, avaliados às luzes dos interesses, conceitos e contextos do compromisso internacional⁵.

Um estudo clássico da abordagem de *compliance*, conhecido como teoria gerencialista (CHAYES; CHAYES, 1993), parte do pressuposto de que os Estados são propensos a cumprir normas internacionais mesmo na ausência de represálias, porque esses acordos (i) carregam uma obrigação intrínseca e amplamente aceita de obediência (princípio *pacta sunt servanda*); (ii) são produtos do consenso e refletem os interesses dos Estados signatários e (iii) evitam os custos de recalcular a decisão estatal. Nessa visão, a decisão de cumprir é uma tendência natural entre os Estados e não decorre da imposição de penalidades por violações. Da mesma forma, situações de descumprimento geralmente não refletem uma decisão estatal deliberada de violação, estando limitadas a ocorrer quando as regras internacionais são ambíguas, a capacidade material (econômica e conhecimentos técnicos) dos Estados é limitada, ou quando as mudanças sociais e econômicas

demandam tempo para serem implementadas. Como solução, os autores prescrevem que o *status de compliance* pode ser alcançado por meio de normas mais específicas; por um sistema transparente de informações e pelo monitoramento extensivo da performance dos Estados. A administração da falta de desempenho por meio de medidas interativas de assistência e persuasão, e através de processos políticos internacionais rotineiros, seriam formas mais práticas, adequadas e menos custosas para se alcançar o *compliance*. Algumas contribuições dessa perspectiva são que orientam o entendimento sobre como as organizações internacionais administram e interpretam situações de ausência de *compliance*, e permite identificar quais os mecanismos de cumprimento aplicados e quão efetivos eles se mostram.

A perspectiva da burocracia internacional, por sua vez, busca entender as organizações internacionais por meio das suas práticas, funções e rotinas. Mais do que exclusivamente sediar reuniões internacionais e executar acordos pactuados, atualmente, esses agentes delinham regras e procedimentos de tomadas de decisão, criam conceitos, ditam comportamentos e firmam decisões oficiais; passando a atuar, inclusive, em áreas que antes eram consideradas prerrogativas domésticas dos Estados, como é o caso dos direitos humanos. Embora sejam originalmente criadas para exercer uma missão internacional específica, ao longo dos anos, as organizações internacionais passam a se comportar de maneira não antecipada e independente de concessões formais dos Estados, adquirindo, com a prática, novas funções (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

5 É desafiador pensar como determinar “níveis apropriados” de *compliance* para direitos indisponíveis e indivisíveis. Todavia, esse ponto contribui para rivalizar a classificação rígida de níveis de cumprimento estatal das decisões proferidas e monitoradas pelas organizações internacionais.

Essa atuação autônoma das organizações internacionais, isso é, dissociada dos agentes estatais que a compõem (CARVALHO, 2005), permite considerá-las agentes internacionais dotados de interesses e objetivos próprios na sociedade internacional.

Nessa perspectiva, as organizações internacionais são entendidas como burocracias, pois esse conceito expressa formas de autoridade social autônoma. A principal característica das burocracias reside na capacidade de usar, com relativa independência, seus recursos institucionais e discursivos para induzir deferência a outros agentes. Enquanto burocracias, as organizações internacionais empregam meios mais racionais, tecnocráticos, imparciais e pacíficos para promoverem seus objetivos, o que lhes confere credibilidade e legitimidade ante os demais agentes internacionais. Além disso, ao promoverem missões e objetivos socialmente valorizados, as organizações internacionais revestem-se de autoridade em um determinado assunto. Revestidas de autoridade, credibilidade e, em certos casos, legitimidade, as burocracias internacionais exercem poder por meio da habilidade em criar normas impessoais que avançam os limites do mandato inicialmente delegado pelos Estados. Um dos processos de ampliação das funções originárias decorre da interpretação das declarações formais que constituem as organizações internacionais. Como essas normas geralmente são vagas e ambíguas, as burocracias dependem de interpretações que transformem o mandato original em um conjunto prático de doutrinas, regras e procedimentos de atuação. Esse novo corpo normativo elaborado pelas próprias burocracias internacionais não só regula o comportamento dos agentes internacionais, como também tem o poder de construir um novo ambiente social. Ao renovar suas funções, as organizações internacionais criam novas categorias de agentes, redefinem seus interesses,

definem novas tarefas e disseminam novas formas de organização social (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004).

A capacidade das organizações internacionais influenciarem o comportamento de outros agentes internacionais deriva do manejo de informações e da criação de uma determinada realidade sionormativa. No caso dos direitos humanos, esses poderes das organizações podem ser evidenciados pela capacidade de definir o que são direitos humanos e quais são as violações, quem são as vítimas e o que deve ser feito para promover e proteger os direitos humanos (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Portanto, na perspectiva da burocracia internacional, as organizações devem ser consideradas em termos de um corpo burocrático, capaz de criar interesses próprios e agir autonomamente para realizar seus objetivos. Como um agente gerador de interesses próprios e passível de construir estratégias que aumentem seu poder, as burocracias internacionais podem ser consideradas, sob certa circunstância, agentes autônomos do sistema internacional, dotados de capacidade para regular a ação entre os Estados, não sendo apenas um agente por eles regulado (GUIMARÃES, 2012).

Um dos poucos estudos sobre tribunais internacionais que permite, ainda que tangencialmente, pensar sobre a abordagem da burocratização internacional, é o trabalho de McClendon (2009). A autora analisa o cumprimento estatal das decisões interamericanas a partir do design do procedimento contencioso do sistema interamericano e dos incentivos estatais em se cumprir as decisões de cada etapa desse processamento. De acordo com esse estudo, o baixo nível de cumprimento das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos é explicado pela possibilidade de realização de acordos (soluções amistosas) perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O mecanismo de

soluções amistosas coloca os Estados na posição de *gatekeepers*: eles podem firmar soluções amistosas como forma de impedir que os casos alcancem o tribunal. Apesar de explicitar a variável estatal como explicação para o (des) cumprimento dos compromissos internacionais, as implicações dessa pesquisa ainda são relevantes, principalmente porque sinalizam que aspectos relativos às organizações internacionais (como o procedimento de julgamento de contenciosos), podem influir nos níveis de cumprimento estatal. Haveriam ganhos se as soluções amistosas fossem interpretadas sob a perspectiva das burocracias internacionais. Sob essa perspectiva, questionar-se-ia por que e por quem foram idealizados os mecanismos de soluções amistosas no sistema interamericano de direitos humanos? Se esses mecanismos são considerados estratégicos, pois visam uma resposta estatal rápida, por que não são monitorados? Seria possível considerar que as soluções amistosas produzem efeitos patológicos nos sistemas regionais de direitos humanos? Respostas a essas indagações diversificam o prisma de entendimento sobre o problema e podem sugerir interpretações novas e interessantes sobre os mais diversos arranjos internacionais em direitos humanos.

Considerações Finais

Com o avanço da cooperação internacional em torno da temática dos direitos humanos, uma das perspectivas de estudo mais desenvolvidas no assunto tem como objetivo explicar e avaliar o impacto das normas internacionais no comportamento estatal. Nessa agenda de pesquisa, os fatores explicativos para a produção do resultado *compliance* podem ser identificados por meio dos planos em que a transformação do comportamento estatal se opera. Procurou-se sistematizar a literatura a partir da divisão dos principais estudos sobre o cumprimento

estatal de compromissos internacionais de direitos humanos em três variáveis (estatal, transnacional e internacional). Ao submeter as potencialidades explicativas das proposições teóricas às decisões dos tribunais internacionais, verificou-se que as variáveis estatais e transnacionais se mostram limitadas para analisar, por exemplo, o porquê dos Estados cumprirem em diferentes níveis as decisões internacionais ou como os procedimentos de responsabilização estatal podem moldar os resultados desse processo internacional. Além disso, enfatiza-se a possibilidade da variável internacional, que é menos explorada na literatura, para se pensar os mecanismos de *compliance* estatal. Nesse caso, as perspectivas da burocracia internacional e dos estudos sobre *compliance* podem ajudar na reflexão sobre como as organizações internacionais, e em especial os tribunais internacionais, têm sido reconhecidos como agentes capazes de moldar o ambiente internacional em torno dos direitos humanos.

Esse artigo perpassa complexas proposições teóricas, delas retirando as principais implicações para entender as razões do cumprimento estatal dos compromissos internacionais de direitos humanos. A classificação dos esforços teóricos por meio da ênfase nas variáveis explicativas não pretende sugerir que eles sejam mutuamente excludentes, já que existem trabalhos que comunicam mais de um nível de análise no mesmo modelo explicativo (HAFNER-BURTON; TSUTSUI, 2005, 2007; MCCLENDON, 2009; SUBOTIC, 2008). Além disso, não existe na literatura consenso se o cumprimento é determinado pela vontade estatal ou pela ação trans ou internacional; tampouco é possível afirmar de antemão qual a influência individual desses fatores para o cumprimento (VON STEIN, 2005; SIMMONS; HOPKINS, 2005). Cada abordagem pode fornecer elementos úteis e complementares à questão do *compliance*. Por

fim, e em decorrência das ressalvas anteriores, o trabalho de classificação dos estudos entre as variáveis explicativas revela-se como uma tarefa intrincada, principalmente após o surgimento de estudos empíricos que mesclam variáveis domésticas, transnacionais e internacionais sem determinar a influência isolada de cada fator (WRIGHT-SMITH, 2009; SUBOTIC, 2008) na explicação do cumprimento. Portanto, o enquadramento dos estu-

dos entre as categorias de variáveis explicativas não deve ser entendido de forma rígida. A finalidade dessa proposição de organização da literatura de *compliance* e em compromissos internacionais de direitos humanos consiste em tornar claros os desenvolvimentos de uma agenda de pesquisa que, de acordo com Simmons (2009), se tornou bastante produtiva na última década e que envolve questões de importância acadêmica e política.

Referências

- ABOUHARB, R.; CINGRANELLI, D. The human rights effects of world bank structural adjustment: 1981-2000. *International Studies Quarterly*, v. 50, n. 2, p. 233-262, 2006.
- BARNETT, M.; FINNEMORE, M. The politics and pathologies of international organizations. *International Organization*, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.
- _____. *Rules for the world: international organizations in global politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.
- CADERNAS, S. *Conflict and compliance: state responses to international human right pressure*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2007.
- CAMP-KEITH, L. The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: does it make a difference in human rights behavior? *Journal of Peace Research*, v. 36, n. 1, p. 95-118, 1999
- CARVALHO, G. S. de. Autonomia e relevância dos regimes. *Contexto Internacional*, v. 27, n. 2, p. 283-329, 2005.
- CAVALLARO, J. L.; BREWER, S. E. Reevaluating regional human rights litigation in the twenty-first century: the case of the Inter-American Court. *American Journal of International Law*, v. 102, n. 4, p. 768-827, 2008.
- CHAYES, A.; CHAYES, A. H. On compliance. *International Organization*, v. 47, n. 2, p. 175-205, 1993.
- CORTELL, A. P.; DAVIS JR., J. W. How do international institutions matter? the domestic impact of international rules and norms. *International Studies Quarterly*, v. 40, n. 4, p. 451-478, 1996.
- DAI, X. *International institutions and national policies*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2007.
- DONNELLY, J. *Universal human rights in theory and practice*. New York: Cornell University Press, 2003.
- DOWNS, G. W.; JONES, M. A. Reputation, compliance and international law. *Journal of Legal Studies*, v. 31, v. S1, p. 95-114, 2002.
- DOWNS, G. W.; ROCKE, D. M.; BARSOOM, P. N. Is the good news about compliance good news about cooperation? *International Organization*, v. 50, n. 3, p. 379-406, 1996.
- ENGSTROM, P.; HURRELL, A. Why the human rights regime in the Americas matters? In: SERRANO, M.; POPOVSKI, V. (Orgs.). *The human rights regime in the Americas: theory and reality*. Tokyo: United Nations University Press, 2010.
- FARER, T. J. The rise of the inter-american human rights regime: no longer a unicorn, not yet an ox. *Human Rights Quarterly*, v. 19, n. 3, p. 510-546, 1997.

- FISHER, R. *Improving compliance with international law*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1981.
- GUIMARÃES, F. de S. Autonomia burocrática das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, p. 255-310, 2012.
- GOLDMAN, Robert K. "History and action: The Inter-American Human Rights System and the role of the Inter-American Commission on Human Rights". *Human Rights Quarterly*, v.31, n. 4, 2009, p. 856-887.
- GUZMÁN, A. T. *International law: a compliance based theory*. Working paper n. 49, UC Berkeley School of Law, 2001.
- HAFNER-BURTON, E. M. Trading human rights: how preferential trade agreements influence government repression. *International Organization*, v. 59, n. 3, p. 593-629 2005.
- _____. *Forced to be good: why trade agreements boost human rights*. Ithaca/New York: Cornell University Press, 2009.
- HAFNER-BURTON, E. M.; TSUTSUI, K. Human rights in a globalizing world: the paradox of empty promises. *American Journal of Sociology*, v. 110, n. 5, p. 1373-1411, 2005.
- _____. Justice lost! The failure of international human rights law to matter where needed most. *Journal of Peace Research*, v. 44, n. 4, p. 407-425, 2007.
- HATHAWAY, O. A. Do human rights make a difference? *Yale Law Journal*, v. 111, n. 8, p. 1935-2042, 2002.
- HAWKINS, D.; JACOBY, W. Partial compliance: a comparison of the European and Inter-American Courts of human rights. In: ANNUAL MEETING OF AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, Boston, MA, august, 28-31, 2008.
- HELPER, L. R.; SLAUGHTER, A.-M. Toward a theory of supranational adjudication. *Yale Law Journal*, v. 107, n. 2, p. 273-391, 1997.
- HILL JR., D. W. Estimating the effects of human rights treaties on state behavior. *The Journal of Politics*, v. 72, n. 4, p. 1161-1174, 2010.
- HILLEBRECHT, C. Domestic politics, international human rights adjudication, and the problem of political will: cases from Inter-American Human Rights system. In: 65TH ANNUAL NATIONAL CONFERENCE OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, Chicago, IL, april. 2-5, 2009.
- _____. The domestic mechanisms of compliance with international law: case studies from the inter-american human rights system. *Human Rights Quarterly*, v. 34, n. 2, p. 959-985, 2012.
- KECK, M.; SIKINK, K. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- KEOHANE, R. O.; MORAVCSIK, A.; SLAUGHTER, A.-M. Legalized dispute resolution: interstate and transnational. *International Organization*, v. 53, n. 4, p. 457-488, 2000.
- KINDLEBERGER, C. *The world in depression: 1929-1939*. Berkeley: University of California Press, [s.d].
- Landman, T. *Protecting human rights: a comparative study*. Washington, D.C: Georgetown University Press, 2005.
- McCLENDON, G. Commitment without compliance: settlements and referrals of human right cases in the inter-american system. In: INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION ANNUAL CONFERENCE, New York, feb. 9th, 2009. Trata-se de um paper apresentado, não contém numeração.
- MORAVCSIK, A. The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe. *International Organization*, v. 54, n. 2, p. 217-252, 2000.

- MORROW, J. D. When do states follow the laws of war? *American Political Science Review*, v. 101, n. 3, p. 559-572, 2007.
- NEUMAYER, E. Do international human rights treaties improve respect for human rights? *The Journal of Conflict Resolution*, v. 49, n. 6, p. 925-953, 2005.
- PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of Inter-American Court of Human Rights*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2003.
- POWELL, E. J.; STATON, J. K. Domestic judicial institutions and human rights treaty violation. *International Studies Quarterly*, v. 53, n. 1, p. 149-174, 2009.
- RAUSTIALA, K.; SLAUGHTER, A.-M. International law, international relations and compliance. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. (Orgs.). *Handbook of international relations*. London: Sage Publications, 2002.
- RICHARDS, D.; GELLENY, R.; SACKO, D. Money with a mean streak? Foreign economic penetration and government respect for human rights in developing countries. *International Studies Quarterly*, v. 45, n. 2, p. 219-239, 2001.
- SIKKINK, K. Human rights, principled issue-networks and sovereignty in Latin America. *International Organization*, v. 47, n. 3, p. 411-441, 1993.
- _____. "The justice cascade: the evolution and impact of foreign human rights trials in Latin America". Chicago Journal of international Law. 2001. Disponível em: <<http://www.allbusiness.com/north-america/united-states-illinois-metro-areas-chicago/923014-1.html>> . Acesso em: 07 jun. 2013.
- SIMMONS, B. A. Compliance with international agreements. *Annual Review Political Science*, v. 1, n. 1, p. 73-93, 1998.
- _____. *Mobilizing for human rights: international law in domestic politics*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- _____. Treaty compliance and violation. Compliance with international agreements". *Annual Review Political Science*. v.13, 2010, p. 273-296.
- SIMMONS, Beth A.; HOPKINS, Daniel J. The constraining power of international treaties: theory and methods. *American Political Science Review*, v. 99, n. 4. p. 623-631, 2005.
- SIMMONS, B. A.; MARTIN, L. L. International organizations and institutions. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. (Orgs.). *Handbook of international relations*. London: Sage, 2002, p. 192-211. Ok
- Slaughter, Anne-Marie. International law in a world of liberal states. *European Journal of International Law*, v. 6, p. 503-538, 1995a.
- _____. Liberal international relations theory and international economic law. *American University International Law Review*, v.10, n. 2, p. 717-743, 1995b.
- SYKES, A. O. *International trade and human rights: an economic perspective*. Chicago: University of Chicago, 2003.
- SUBOTIC, Jelena. "International justice: mechanisms and agents of compliance". Annual Conference of the International Studies Association, San Francisco, CA, march 26-30, 2008.
- TOMZ, M. *Reputation and International Cooperation: sovereign debt across three centuries*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- _____. The effect of international law on preferences and beliefs. Unpublished manuscript. Department of political Science, Stanford University, 2008.
- VON STEIN, Jana. Do treaties constrain or screen? Selection bias and treaty compliance. *American Political Science Review*, v. 99, n. 4, p. 611-622, 2005.

VREELAND, J. R. Political institutions and human rights: why dictatorships enter into the United Nations Convention Against Torture. *International Organization*, v. 62, n. 1, p. 65-101, 2008.

WRIGHT-SMITH, Kali. "The decision to comply; examining patterns of compliance with the Inter-American Human Rights Bodies". International Studies Association Annual Convention, New York, 2009.

YOUNG, O. R. *Compliance and public authority: a theory with international applications*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1979.

_____. The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. (Orgs.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. Ok

RESUMO

Compliance e Compromissos Internacionais em Direitos Humanos

O objetivo deste artigo consiste em apresentar os principais estudos que examinam *compliance* em relação aos compromissos internacionais de direitos humanos. Algumas revisões de literatura sobre o assunto foram estruturadas a partir da cronologia histórica dos principais trabalhos, da matriz disciplinar das abordagens e de linhas teóricas. Neste trabalho busca-se reorganizar essa literatura a partir da divisão dos estudos em três variáveis explicativas: estatal, transnacional e internacional, aplicadas no cumprimento dos compromissos internacionais de direitos humanos, dando-se ênfase à capacidade dos agentes internacionais em produzir impactos sobre a decisão estatal.

Palavras-chave: *Compliance*; Compromissos Internacionais; Direitos Humanos; Agentes Internacionais; Organizações Internacionais.

ABSTRACT

The objective of this article is to present the main studies which exams compliance in relation to international human rights commitments. Some of the earlier literature reviews were structured according to the historical chronology of the main productions, the disciplinary matrix of the approaches and to the theoretical lines). This work intends to reorganize this literature dividing the studies in three explanatory variables: state, transnational and international, to the fulfillment of the international human rights commitments, emphasizing the capacity of the international agents on produce impacts on the state decision.

Keywords: *Compliance*; International Commitments; Human Rights; International Agents; International Organizations.

Résumé

Compliance et engagements internationaux en matière de droits de l'homme

Le but de cet article est de présenter les principales études qui examinent la compliance par rapport aux engagements internationaux relatifs aux droits de l'homme. Quelques révisions de la littérature sur le sujet ont été structurés à partir de la chronologie historique des principaux travaux, de la matrice disciplinaire et des lignes théoriques. Nous cherchons, dans ce travail, à réorganiser cette littérature à partir de la division des études en trois variables explicatives : étatique, transnationale et internationale. Ces variables sont appliquées dans le respect des engagements internationaux sur les droits de l'homme, en mettant l'accent sur la capacité des agents internationaux à produire des impacts sur la décision étatique.

Mots clés : Compliance ; Engagements internationaux ; Droits de l'homme ; Agents internationaux ; Organisations internationales.