



1.21 • Conjuntura Internacional

Portugal e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

Maria Francisca Saraiva

O CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS é um órgão subsidiário de natureza intergovernamental criado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através da resolução 60/251 de 15 de Março de 2006, em substituição da Comissão de Direitos Humanos, que tinha sido criada em 1946 pelo Conselho Económico e Social. Este órgão é composto por quarenta e sete Estados eleitos pela Assembleia Geral, com competência específica na área dos direitos humanos. Em finais de 2014 Portugal foi eleito por uma esmagadora maioria de votos para o mandato de 2015-2017, com início a 1 de Janeiro de 2015.

O novo Conselho de Direitos Humanos

A Comissão de Direitos Humanos teve uma vida longa e atribulada: foi sempre criticada devido à extrema politização das questões levadas ao seu conhecimento e pelo fato de permitir que Estados fortemente desrespeitadores dos direitos humanos e liberdades fundamentais pudessem ser eleitos para integrar o órgão. A criação de um Conselho de Direitos Humanos é proposta no Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, «Um Mundo Mais Seguro: a Nossa Responsabilidade Comum», apresentado nas Nações Unidas a 8 de Dezembro de 2004, no quadro de um processo de reforma mais alargado das estruturas das Nações Unidas, com o objetivo de restabelecer a confiança e a eficácia do sistema de direitos humanos onusiano.

Como principal tarefa o Conselho propõe-se promover o respeito universal e a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas sem qualquer tipo de discriminação. À semelhança da Comissão de Direitos Humanos, reúne-se em Genebra e é secretariado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Do órgão anterior herdou mecanismos subsidiários como o Comité Consultivo (antes Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos), os procedimentos especiais (mandatos referentes a temas de direitos humanos, no total de trinta e nove, e a catorze Estados específicos) e um procedimento de queixa individual. Ocupa-se igualmente das violações graves e sistemáticas e elabora recomendações.

Em comparação com a Comissão de Direitos Humanos, o Conselho é um órgão mais pequeno (a Comissão era composta por cinquenta e três Estados) e mais representativo dos países da África e da Ásia. Por outro lado, os mandatos estão agora mais limitados: cada país só pode ser eleito para dois mandatos consecutivos de três anos, permitindo, assim, maior rotação de membros. Embora os critérios de seleção não sejam tão apertados quanto os Estados Unidos desejariam, passou a estar prevista a possibilidade de suspen-

são de membros no caso de cometerem violações grosseiras e sistemáticas de direitos humanos, por decisão de uma maioria de dois terços dos países da Assembleia Geral presentes e votantes. O Conselho tem reunido muito mais e aprovado mais declarações e resoluções (mais de 700) que a sua antecessora. De destacar os temas de direitos humanos emergentes, como a crise económica e financeira de 2009 ou a crise alimentar de 2008, que hoje figuram na agenda deste órgão.

Mas é o novo mecanismo periódico de revisão universal da situação de direitos humanos no mundo que constitui, sem sombra de dúvida, a grande inovação desta reforma. Este mecanismo sujeita a totalidade dos membros das Nações Unidas a uma avaliação de direitos humanos, independentemente de pertencerem ou não ao Conselho, numa tentativa de despolitizar e credibilizar o organismo.

Portugal e o mecanismo de revisão periódica universal

Na Revisão Periódica Universal procede-se à avaliação da situação de direitos humanos de todos os Estados membros das Nações Unidas a cada quatro anos (quarenta e oito países por ano, repartidos por três sessões). Trata-se de um mecanismo de revisão pelos pares que exige o consentimento e colaboração dos Estados visados no processo. A Revisão Periódica Universal é um mecanismo intergovernamental do Conselho de Direitos Humanos que conta com o envolvimento de ONGs e de Instituições Nacionais de Direitos Humanos. Concorrem para a análise da situação o relatório apresentado pelo Estado visado, as re-

comendações dos comités dos tratados de direitos humanos e procedimentos especiais e ainda a informação das ONGs e Instituições Nacionais de Direitos Humanos (MacMahon, 2013).

No primeiro ciclo da Revisão Periódica Universal mais de dois terços das recomendações foram aceites pelos Estados, embora se verifique que, quanto mais as recomendações se orientam para a ação, quanto mais concretas, menor é a capacidade de aceitação dessas recomendações pelos Estados visados. Desta forma, pode concluir-se que subsistem obstáculos políticos no modo como os Estados encaram a missão do Conselho de Direitos Humanos. Como ponto positivo, um número crescente de países está a dar *feedback* da implementação de recomendações específicas e orientadas para a ação, normalmente propostas pelo Grupo da Europa Ocidental e Outros (WEOG). Este *feedback* é de natureza voluntária, em conformidade com a reforma do Conselho de Direitos Humanos aprovada na resolução 16/21 de Março de 2011.

Dois pontos adicionais devem ser realçados: primeiro, até ao momento nenhum Estado se ter negado a participar no mecanismo; segundo, identifica-se como potencialmente positiva a dinâmica resultante da adoção de recomendações Estado a Estado, por contraposição à Assembleia Geral e ao próprio Conselho de Direitos Humanos, onde as dicotomias Norte/Sul e as lealdades regionais dividem mais do que aproximam.

A situação de direitos humanos em Portugal foi revista no primeiro ciclo de revisão (6.ª sessão, Dezembro de 2009) e na 19.ª sessão, em Abril de 2014, que se encontra em fase de conclusão.

COMISSÃO NACIONAL PARA OS DIREITOS HUMANOS

A CNDH, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/2010, de 8 de Abril, é um organismo de coordenação interministerial, que tem em vista uma abordagem integrada dos direitos humanos e a concertação da ação de entidades públicas e privadas competentes nesta matéria.

Entre as competências da Comissão destaca-se a coordenação dos vários ministérios, com vista, por um lado, à definição da posição nacional nos organismos internacionais de direitos humanos e, por outro, ao cumprimento por Portugal das obrigações decorrentes de instrumentos internacionais neste domínio. A Comissão tem também por competência fomentar a produção e a divulgação de documentação sobre as boas práticas nacionais e internacionais nesta matéria e promover a divulgação e o conhecimento da temática.

Estão representados na Comissão os membros do Governo responsáveis pelos Negócios Estrangeiros, Finanças, Defesa, Administração Interna, Justiça, Economia e Emprego, Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, Solidariedade e Segurança Social, Saúde, Educação, Cultura, Imigração, Igualdade, Juventude e Comunicação Social. O Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria-Geral da República e o provedor de Justiça têm estatuto de convidados permanentes.

A Comissão conta com a participação de outras entidades públicas e privadas, bem como com representantes da sociedade civil, tendo em vista a promoção de uma cultura de cidadania, fundada no respeito pelos direitos humanos, sendo discutidos os projetos de relatórios que serão apresentados aos comités de monitorização dos tratados internacionais de que Portugal é Estado parte e no âmbito da Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos (reuniões em formato alargado).

A Comissão funciona na dependência do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

As autoridades portuguesas dizem-se satisfeitas com a melhoria da proteção e promoção dos direitos humanos no nosso país em vários campos de ação do Estado, como referido nos resultados da avaliação da situação de Portugal, bem como

Procedimentos especiais por país

1. Bielorrússia
2. Camboja
3. Coreia do Norte
4. Costa do Marfim
5. Eritreia
6. Haiti
7. Irão
8. Mali
9. Myanmar
10. República Centro - africana
11. Somália
12. Síria
13. Sudão
14. Territórios Palestinos Ocupados

Fonte: Sítio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>

Procedimentos especiais por tema

1. Habitação condigna
2. Venda de crianças
3. Direito à educação
4. Execuções sumárias
5. Alimentação
6. Liberdade expressão
7. Liberdade reunião
8. Liberdade religiosa
9. Direito à saúde
10. Defensores dos Direitos Humanos
11. Independência dos juizes
12. Povos indígenas
13. Migrantes
14. Racismo
15. Escravidão
16. Direitos Humanos e terrorismo
17. Tortura
18. Lixos tóxicos
19. Tráfico de pessoas
20. Violência contra as mulheres
21. Direitos culturais
22. Água e saneamento
23. Deficiência
24. Pobreza extrema e direitos humanos
25. Deslocados internos
26. Minorias
27. Verdade e justiça
28. Medidas coercivas unilaterais
29. Ordem internacional democrática
30. Solidariedade internacional
31. Dívida externa
32. Direitos humanos e ambiente
33. Idosos
34. Afrodescendentes
35. Detenção arbitrária
36. Desaparecimentos
37. Mercenários
38. Direitos humanos e empresas
39. Discriminação contra as mulheres

Fonte: Sítio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>

com a decisão tomada de elaborar relatórios de seguimento intermédios sobre as recomendações aceites e já implementadas ou em fase de implementação.

Recorde-se que, no programa de candidatura ao Conselho de Direitos Humanos, divulgado em 2006, Portugal já se comprometia a criar um organismo de coordenação interministerial tendo em vista uma abordagem integrada da questão. Nesta perspetiva, a decisão de criar a Comissão Nacional para os Direitos Humanos decorre do compromisso assumido pelo Governo de Portugal em 2006, formalizado no Conselho de Direitos Humanos, em Genebra, em 4 de Dezembro de 2009, por ocasião da apresentação do relatório sobre a situação global de direitos humanos em Portugal e o estado de cumprimento das nossas obrigações internacionais na matéria, no âmbito da Revisão Periódica Universal.

Portugal no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (2015-2017)

Em 21 de Outubro de 2014, Portugal foi eleito membro do Conselho de Direitos Humanos para o mandato 2015/2017 com uma votação recorde: 184 votos, de um total de 186 países presentes e votantes, de entre 193 membros, passando a ocupar uma das vagas destinadas a países do WEOG, grupo regional em que se insere. O mandato tem a duração de três anos e iniciou-se no dia 1 de janeiro de 2015, com os demais 14 países eleitos e reeleitos na mesma data: Albânia, Bangladesh, El Salvador, Gana, Letónia, Nigéria, Paraguai, Holanda, Qatar e ainda Bolívia, Botswana, Congo, Índia e Indonésia, respetivamente.

Anteriormente, Portugal integrou por três vezes a Comissão de Direitos Humanos: 1979-1981, 1988-1993 e finalmente 2000-2002.

Há pelo menos três resoluções que vêm sendo apresentadas anualmente por Portugal na Comissão/Conselho de Direitos Humanos: uma primeira sobre os direitos económicos, sociais e culturais (Question of the realization in all countries of economic, social and cultural rights), a segunda sobre o direito à educação (The Right to education) e a terceira sobre a proteção de pessoal das Nações Unidas (Protection of the UN Personnel).

Os objetivos políticos de Portugal para este mandato foram explicitados em 2006 no documento supracitado, que elencava as mais-valias da nossa candidatura. No essencial, a posição portuguesa apoia-se no nosso comprometimento de longa data com a defesa e promoção dos direitos humanos no mundo, na capacidade de estabelecer pontes entre perspetivas diferentes e liberdades fundamentais e ainda no grau de ratificação de instrumentos jurídicos centrais na proteção e promoção dos direitos humanos, sem efetuar qualquer reserva. É importante ressaltar a importância para Portugal dos direitos económicos, sociais e culturais e respetivos instrumentos de proteção, bem como o reforço da cooperação e fomento de um diálogo construtivo com os Estados membros e não membros do Conselho de Direitos Humanos e a melhoria da qualidade dos debates neste órgão. Por último, o fato de Portugal

ter dirigido um “convite permanente” (standing invitation) a todos os procedimentos especiais do Conselho, assim manifestando formalmente a sua disponibilidade em recebê-los, a todo o momento, no seu território, atesta a vontade de Portugal aprofundar os seus compromissos internacionais nesta matéria.

Paulo Portas, no primeiro discurso de Portugal no Conselho de Direitos Humanos, em Março de 2015, recordou o lema da campanha portuguesa para membro deste órgão: «Promover o Diálogo e a Cooperação para alcançar a realização universal de todos os Direitos Humanos». Perante os membros do Conselho de Direitos Humanos, o ministro português reiterou a importância da apresentação anual de resoluções sobre direitos económicos, sociais e culturais e sobre o direito à educação, de que Portugal vem sendo o principal patrocinador, acrescentando que os direitos das mulheres, incluindo a eliminação da violência contra as mulheres, estarão também no centro das preocupações de Portugal neste ano em que se celebra o 20.º aniversário da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim e o 15.º aniversário da Resolução do Conselho de Segurança sobre Mulheres, Paz e Segurança, bem como os direitos da criança e a eliminação de todas as formas de discriminação, para além da conhecida questão da abolição da pena de morte.

Embora a reforma das Nações Unidas na esfera dos direitos humanos seja um processo em construção, é inquestionável que a criação do Conselho foi um salto qualitativo em relação à Comissão de Direitos Humanos. Neste processo, Portugal tem uma oportunidade única para, nos próximos anos, promover ativamente e em concertação com os demais membros deste órgão a consolidação do regime internacional de proteção e promoção de direitos humanos e reafirmar a política externa portuguesa na defesa de valores baseados na dignidade intrínseca da pessoa humana. ■

Notas

¹ A criação deste novo órgão foi aprovada por larga maioria, apenas com os votos contra de Israel, das ilhas Marshall, do Palau e Estados Unidos e as abstenções da Bielorrússia, do Irão e da Venezuela.

² Disponível em http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf.

³ Mid-Term Progress Report on the Recommendations Accepted in March 2010 – Portugal, 19th Session of the Human Rights Council, Geneva, February 2012.

⁴ Voluntary Pledges and Commitments in Accordance With Resolution A/Res/60/251, Lisbon, 5th of April 2006. <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/portugal.pdf>.

⁵ <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/portugal.pdf>.

⁶ Intervenção do Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros na 28.ª sessão do Conselho de Direitos Humanos Segmento de Alto Nível, Genebra, 2 de março de 2015.

Referências

MACMAHON Edward R. (2013) – El Examen Periódico Universal: Un Trabajo en Progreso, Berlin: Friedrich Erbert Stiftung, Mid-Term Progress Report on the Recommendations Accepted in March 2010 – Portugal, 19th Session of the Human Rights Council, Geneva, February 2012.