



III Congresso Internacional do OBSERVARE
17-18-19 de Maio 2017 | Fundação Gulbenkian

BEYOND BORDERS
People, spaces, ideas

PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS
Pessoas, espaços, ideias

O CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS E O PAPEL CENTRAL DO INDIVÍDUO ENQUANTO ATOR NA POLÍTICA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

SÓNIA ROQUE¹

RESUMO: O Conselho de Direitos Humanos (CDH) foi criado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas através da Resolução A/RES/60/251 adotada a 15 de março de 2006, em substituição da Comissão de Direitos Humanos considerada um órgão lento no combate aos abusos graves de Direitos Humanos (DH) e extremamente politizado. Esta “remodelação” institucional ocorreu num momento em que o mundo estava a experienciar desafios mundiais multifacetados como o terrorismo, ou a natureza complexa dos conflitos armados numa tentativa de dar uma resposta mais eficaz a estes desafios. Sendo o CDH, simultaneamente, um órgão intergovernamental e quase-legislativo, a interligação existente entre o Direito Internacional Público e as Relações Internacionais está extremamente patente na sua atuação, ao nível dos seus mecanismos de tomada de decisão no que se refere às normas de DH, nomeadamente, nas suas sessões regulares e nas suas sessões especiais em que estão presentes representantes dos Estados, tal como pelo trabalho dos seus peritos compostas por técnicos independentes das quais emanam relatórios e pareceres (“soft law”). Esta constatação denota a influência que os indivíduos podem ter na política internacional de DH e de como poderão ter impacto na evolução das normas e influenciar o comportamento de outros atores, instituições ou órgãos.

PALAVRAS CHAVE: Conselho de Direitos Humanos, indivíduo, ator, política internacional, direitos humanos.

¹ Doutoranda em Relações Internacionais na FEUC-CES. Bolseira da FCT.



THE HUMAN RIGHTS COUNCIL AND THE CENTRAL ROLE OF THE INDIVIDUAL AS AN ACTOR IN THE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS POLICY

ABSTRACT: The Human Rights Council (HRC) was established by the United Nations General Assembly Resolution A/RES/60/251 adopted on 15 March 2006, replacing the Human Rights Commission considered a slow and extremely politicized organ in the fight against serious human rights (HR) abuses. This institutional “reshaping” occurred at a time when the world was experiencing multifaceted global challenges such as terrorism, or the complex nature of armed conflicts in an attempt to give a more effectively answer to these challenges. Since the HRC can be considered both an intergovernmental and quasi-legislative body, the interconnection between International Public Law and International Relations is extremely evident in its performance. This is notorious in terms of its decision-making mechanisms with regard to norms, in particular at its regular meetings and special sessions attended by state representatives, as well as by the work of its experts composed by independent experts that issue reports and opinions that can be considered soft law. This finding denotes the influence that individuals can have on HR international politics and how they may have an impact on the evolution of norms and influence the behavior of other actors, institutions or bodies.

KEYWORDS: Human Rights Council, individual, actor, international politics, human rights.

Introdução

As Organizações Internacionais (OIs) como a Organização Nações Unidas (ONU) enquanto estruturas ideacionais, pela cooperação e interação que permitem entre os atores podem socializar os Estados e outros atores de forma a redefinir os seus interesses e aceitar novos objetivos políticos e valores que podem levar a mudanças na sua política (influência normativa). No, entanto, esta influência pode também ser baseada em interesses, em vez de levar a processos ‘ideacionais’, o que denota o papel central dos indivíduos na condução dos assuntos ditos internacionais.

Como enfatizado por Finnemore e Sikkink (1998) as normas que emanam das OIs permitem socializar outros Estados sobre a importância dessas mesmas normas e levar a uma alteração do seu comportamento, o que revela o potencial da ONU, em particular, no nosso caso concreto do CDH, no que respeita aos mecanismos de “soft law”².

A linguagem dos DH passou a ser a língua franca da ordem internacional, o que significa que a lei deu aos Estados uma linguagem comum e um conjunto de princípios através dos quais estes se envolvem num debate sobre a legitimidade da sua atuação (Armstrong, Farrell e Lambert, 2012), que abrangem uma variedade de questões e sensibilidades que requerem uma interligação entre o Direito Internacional Público (DIP) e as Relações Internacionais (RI).

De acordo com o pensamento moderno o verdadeiro fundamento de todas as ações sociais está no ser humano (o ser humano está no centro). Sendo tanto as RI como o DIP uma criação humana (dos indivíduos), podemos dizer que o seu valor deriva, justamente, dos seus criadores, mas também da

² Armstrong, Farrell e Lambert (2012: 27) consideram que a noção de “soft law” e a sua relação com a “hard law” não é consensual, podendo, no entanto, definir-se genericamente como sendo constituída por instrumentos não vinculativos. As formas mais comuns de “soft law” incluem resoluções de organizações internacionais; textos de reuniões de cúpula ou de conferências internacionais; recomendações dos órgãos que supervisionam o cumprimento das obrigações decorrentes de tratados, bilaterais ou multilaterais; memorandos de entendimento; acordos políticos e diretrizes ou códigos de conduta aprovados numa variedade de contextos (Armstrong, 2009: 70).



influência dos seus destinatários. Neste sentido, podemos dizer que os DH assentam na dignidade substancial da pessoa humana e que a sua criação, interpretação, implementação e evolução depende dos indivíduos enquanto atores sociais.

O Conselho de Direitos Humanos

Constituição

O Conselho de Direitos Humanos (CDH) foi criado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas através da Resolução A/RES/60/251³ adotada a 15 de março de 2006, em substituição da Comissão de Direitos Humanos. A Comissão vinha a ser alvo de diversas críticas, sendo considerada um órgão extremamente politizado (Sheeran e Rodley, 2013: 745), em que os países procuravam assento na Comissão para evitar a discussão da sua situação interna e a aprovação de medidas, tal como a nomeação de investigadores ou comissões de inquérito, ou mesmo da aprovação de sanções, sendo que a missão de proteção das vítimas de abusos de DH que lhe deu origem se transformou num escudo de proteção para os infratores (Lauren, 2007: 307).

Desta forma na sequência da criação do CDH, a atenção é novamente centrada na ONU enquanto defensora internacional dos DH, uma vez que o fracasso da Comissão, podemos dizer, tinha retirado capacidade de atuação, relevância e mesmo legitimidade à Organização em relação a esta temática, tendo estado a proteção dos DH mais centrada em organizações regionais como o Conselho da Europa.

Como enfatiza Lauren (2007: 330-31) não é de surpreender que quando se falou na necessidade de reformas mais abrangentes nas Nações Unidas, uma atenção especial fosse devotada à substituição da Comissão e à importância dos DH para a segurança coletiva, tal como discutido na sequência da Cimeira do Milénio, no relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança intitulado “Um Mundo Mais Seguro” (A/59/565 de dezembro de 2004), bem como no relatório do próprio Secretário-Geral Kofi Annan “In larger freedom: towards development, security and human rights for all”⁴, o que reafirmou claramente a importância crucial dos DH para a paz e a segurança internacionais.

Esta “remodelação” institucional ocorreu num momento em que o mundo estava a experienciar desafios mundiais multifacetados como o terrorismo, ou a natureza complexa dos conflitos armados numa tentativa de dar uma resposta mais eficaz a estes desafios, pelo que o CDH foi criado como um órgão orientado para a ação, sendo elevado o seu estatuto a órgão subsidiário da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU).

É de salientar que o CDH é, simultaneamente, um órgão intergovernamental e quase-legislativo, pelo que a interligação existente entre o DIP e as RI está extremamente patente na sua atuação, ao nível dos seus mecanismos de tomada de decisão no que se refere às normas de DH, nomeadamente, nas suas sessões regulares e nas suas sessões especiais em que estão presentes representantes dos Estados, tal como no trabalho dos seus peritos compostas por técnicos independentes dos quais emanam relatórios e pareceres (“soft law”). Esta constatação denota a influência que os indivíduos podem ter na política internacional de DH e de como poderão ter impacto na evolução das normas e influenciar o comportamento de outros atores, instituições ou órgãos.

Composição, funções, modo de funcionamento e princípios

A Resolução A/RES/60/251 estipula que o CDH é constituído por 47 Estados-membros das Nações Unidas, que são eleitos pela AGNU através de voto direto e secreto. A AGNU tem em consideração

³ A/RES/60/251, disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/251&Lang=E (consultado a 23 de abril de 2017).

⁴ “If the United Nations is to meet the expectations of men and women everywhere — and indeed, if the Organization is to take the cause of human rights as seriously as those of security and development — then Member States should agree to replace the Commission on Human Rights with a smaller standing Human Rights Council” (A/59/2005 de 21 de março de 2005: 45, ponto 183), disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement> (consultado a 23 de abril de 2017).



a contribuição de cada Estado candidato para a promoção e proteção dos DH, bem como os compromissos voluntários assumidos.

Qualquer Estado que cometa flagrantes e sistemáticas infrações aos DH pode ser suspenso como membro do CDH por uma maioria de dois terços de votos da AGNU, o que ocorreu em relação à Líbia (A/RES/65/265 de 1 de março de 2011), sendo posteriormente esse direito restaurado pela Resolução A/RES/66/11 de 18 de novembro de 2011).

A Resolução A/RES/60/251 define também que a composição do Conselho se baseia numa distribuição geográfica equitativa, em que os assentos são distribuídos da seguinte forma:

1. Grupo de Estados da África: 13 lugares
2. Grupo de Estados da Ásia: 13 lugares
3. Grupo de Estados da América Latina e Caribe: 8 lugares
4. Grupo de Estados da Europa Ocidental e Outros: 7 lugares
5. Grupo de Estados da Europa de Leste: 6 lugares

Os membros do CDH são eleitos por um período de três anos e não são elegíveis para reeleição imediata depois de cumprir dois mandatos consecutivos.

De acordo com os termos da Resolução 60/251, as funções do Conselho consistem no essencial em: (a) promover a educação e a aprendizagem sobre os DH, bem como prestar serviços, assistência técnica e capacitação, a serem prestados em consultadoria com, e com o consentimento dos Estados-membros interessados; (b) servir como um fórum de diálogo sobre questões temáticas em relação a todos os DH; (c) fazer recomendações à AGNU para o desenvolvimento do direito internacional em matéria de DH; (d) promover a plena implementação das obrigações de DH assumidas; (e) realizar uma revisão periódica universal; (f) contribuir, através do diálogo e da cooperação, para a prevenção de violações dos DH e responder prontamente a situações de emergência; (g) assumir o papel e as responsabilidades da Comissão relativas ao trabalho do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (trabalho de complementaridade); (h) trabalhar em estreita cooperação no domínio dos DH com os governos, organizações regionais, instituições nacionais de direitos humanos e da sociedade civil; (i) apresentar recomendações no que diz respeito à promoção e proteção dos DH; e, (j) apresentar um relatório anual à AGNU.

Estipula ainda que o Conselho se reunirá regularmente ao longo do ano e que deve programar pelo menos três sessões por ano, incluindo uma sessão principal, com uma duração total não inferior a dez semanas, podendo realizar sessões especiais, quando necessário, a pedido de um membro do CDH, com o apoio de um terço da composição do Conselho, o que permite ampliar a sua capacidade de dar resposta a situações graves de infração dos DH.

Foi definido na sua resolução constitutiva que o CDH aplicará no geral as regras de procedimento estabelecidas para as comissões da AGNU, e que decide igualmente a participação e consulta dos observadores, incluindo os Estados não membros do Conselho, das agências especializadas, outros organismos inter-governamentais, instituições nacionais de direitos humanos, bem como das organizações não-governamentais (ONGs), assegurando o contributo mais eficaz destas entidades.

Decide igualmente que os métodos de trabalho do Conselho serão transparentes, equitativos e imparciais, de forma a permitir um diálogo genuíno, orientado para os resultados, possibilitando subsequentes discussões de acompanhamento das recomendações e da sua implementação, permitindo também uma interação substantiva com os procedimentos especiais e seus mecanismos.

Podemos inferir da Resolução 60/251 que instituiu o CDH e definiu o seu funcionamento que existiu um esforço de reestruturação do CDH no sentido de reforçar o seu papel na promoção e proteção dos DH, procurando evitar as dificuldades e bloqueios políticos da anterior Comissão através, em especial, dos seus procedimentos e mecanismos especiais que permitem um aumento da autonomia e a flexibilização da ação do CDH, procurando-se aumentar a participação dos indivíduos e dos atores não-estatais.



Procedimentos e mecanismos especiais mais relevantes

Revisão Periódica Universal

O CDH herdou os procedimentos especiais estabelecidos pela antiga Comissão compostos por relatores especiais, especialistas independentes e grupos de trabalho sobre questões temáticas e situações específicas de DH em países particulares, no entanto estabeleceu e reformulou os seus próprios procedimentos e mecanismos, no sentido de tentar dinamizar o seu trabalho e aumentar a sua eficiência.

De entre os procedimentos e mecanismos especiais é de destacar a Revisão Periódica Universal (RPU), considerada a “grande inovação” do CDH, cujo objetivo consiste em avaliar a situação dos DH em todos os Estados-membros da ONU com vista a promover os DH.

Na opinião de Abebe (2009: 1) a RPU promete ser um instrumento útil na promoção dos DH ao atuar de forma objetiva, não seletiva, universal, transparente e ao consistir num modelo cooperativo de avaliação da situação dos DH nos diversos países pelos seus pares.

A RPU foi instituída através da Resolução 5\1⁵ “Institution-building of the United Nations Human Rights Council” de 18 de junho de 2007, estipulando que a Revisão terá por base a Carta das Nações Unidas; a Declaração Universal dos Direitos Humanos; instrumentos de DH de que um Estado seja parte; compromissos assumidos voluntariamente pelos Estados, incluindo os assumidos quando apresentam as suas candidaturas ao Conselho e tendo em consideração o caráter complementar e mutuamente inter-relacionado do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e do Direito Internacional Humanitário (DIH), deve ter em conta o DIH.

De acordo com este procedimento cada Estado-membro das Nações Unidas será revisto de quatro em quatro anos, independentemente dos tratados de DH que tenha ratificado, o que permite ampliar a esfera de ação do CDH ao avaliar no limite a situação de cada país em relação a todo o espectro de DH.

A RPU tem por base de acordo com a Resolução 5\1 o cumprimento dos objetivos do CDH que consistem na melhoria da situação dos DH no terreno; cumprimento das obrigações e compromissos assumidos pelos Estados em matéria de DH e a avaliação dos desenvolvimentos positivos e dos desafios enfrentados pelo Estado; reforço da capacidade do Estado; assistência técnica, em consulta com o Estado interessado e com o seu consentimento e; partilha das melhores práticas e; estímulo à plena cooperação com o CDH e outros órgãos de DH.

A necessidade de um amplo processo consultivo é essencial para se ter uma verdadeira representação dos DH a nível nacional, não em termos do contexto legislativo nem do enquadramento institucional, mas sim das políticas reais do Estado, dos problemas e dos desafios dos DH. Os Estados devem também avançar para além do relatório tradicional, descritivo e muitas vezes auto-indulgente em termos de avaliação e ter a noção das suas realizações e deficiências. A Resolução 5/1 exige consultas amplas com as instituições nacionais de DH e ONGs que têm a oportunidade de fornecer importantes informações sobre a situação no terreno, levantando assim questões pertinentes que sejam alvo de preocupação. Uma fraqueza potencial do sistema reside no facto de o país em revisão poder determinar as questões em discussão, a condução da operação e até mesmo os resultados de todo o exercício dada a limitação da dimensão dos relatórios (Matiya, 2010: 321), no entanto não deve ser menosprezada, em nossa opinião, o potencial da influência da informação prestada pelas entidades não-estatais no sentido dessa mesma chamada de atenção para os diversos problemas e situações.

O CDH de acordo com a Resolução 5/1 nomeia uma “troika” de Estados-membros do Conselho para rever o relatório de cada Estado, tendo em conta a documentação disponível: os relatórios apresentados pelo Escritório do Alto Comissário para os Direitos Humanos (sendo um deles uma compilação de relatórios dos órgãos dos tratados sobre os DH que o Estado tenha ratificado), e outro uma compilação de informação credível adicional sobre a situação dos DH vigente no país em revisão). Existem perguntas a partir do Conselho e respostas do Estado antes do documento final ser elaborado e publicado.

⁵ A/HRC/RES/5/1 “Institution-building of the United Nations Human Rights Council” de 18 de junho de 2007, disponível em http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=13360 (consultado a 27 de abril de 2017)..



O cumprimento das recomendações é analisado no relatório seguinte que for apresentado aquando da Revisão, não existindo nenhum mecanismo de acompanhamento destinado a avaliar o cumprimento das recomendações nesse período de tempo.

Como relembra Abebe (2009: 7-8) a RPU é na sua essência um mecanismo de supervisão intergovernamental, e como tal, um empreendimento profundamente político, o que deliberadamente exclui os indivíduos. Os Estados estão no lugar de condução, sendo os principais prestadores de informações, os revisores e consolidadores do próprio relatório, embora exista a obrigação do Estado de se envolver no processo e apresentar informações verídicas, não tendo sido contestada esta obrigação por nenhum dos Estados. Este facto parece denotar um consentimento e admissão de importância da temática dos DH na situação atual, o que reforça também a sua força moral que nenhum Estado se atreve a contestar abertamente no sistema internacional.

Davies (2010: 449) enfatiza que as reformas instigadas pelo Conselho podem ter deslocado o sistema para longe da politização explícita anteriormente experimentada pela Comissão, mas certamente não retiraram totalmente o papel da política estatal na promoção dos DH como acontece na RPU. Como tal, estaríamos numa situação intermédia, identificada pelo autor através da expressão de Thomas Risse “ação retórica” que pode colocar em causa a sua tão aclamada institucionalização.

Esta constatação incide o seu foco nos atores estatais e na influência que têm no processo (dimensão intergovernamental), no entanto há que ter em atenção a vertente quase-judicial e quase-legislativa do CDH e todos os mecanismos derivados dos procedimentos especiais que colocam o foco nos atores não-estatais e na sua influência em todo o processo.

Procedimento de queixa

Através da Resolução 5/1 o CDH manteve o procedimento de queixa da anterior Comissão como um importante pilar, procurando melhorar a sua capacidade de promover e proteger os DH. Este procedimento possibilita que pessoas, grupos de pessoas e ONGs denunciem infrações aos DH no sentido de fazer face a essas infrações nos diversos países. As queixas podem ser apresentadas por indivíduos, grupos de pessoas ou ONGs que afirmem ser vítimas ou ter conhecimento direto e confiável de situações de infração dos DH, procurando-se manter a confidencialidade das vítimas no sentido de garantir a sua proteção e evitar a politização do processo.

As comunicações enviadas e as respostas recebidas dos Estados permanecem também confidenciais até serem publicados nos relatórios apresentados em cada sessão regular do CDH. No entanto, em certas situações, incluindo aquelas de grande preocupação, através de um mandato especial pode ser emitida uma declaração antes.

O papel dos detentores de mandatos de procedimentos especiais enquanto atores na política internacional de direitos humanos

Como especialistas independentes dentro do sistema da ONU, os procedimentos especiais (constituídos por relatores especiais, representantes especiais, peritos independentes e grupos de trabalho mandatados pelos órgãos políticos das Nações Unidas como o CDH para monitorizar e relatar infrações de DH e recomendar formas de promover e proteger esses direitos) desempenham um papel único ao chamar a atenção para os problemas emergentes e crónicos dos DH e exortar os Estados a melhorar o seu desempenho de acordo com o direito internacional (Piccone, 2011: 206). A 24 de março de 2017, existiam 43 mandatos temáticos e 13 mandatos por países⁶.

A seleção e nomeação dos titulares de mandatos de procedimentos especiais tem como critérios de acordo com a Resolução 5/1 a: a) especialização; (b) experiência no domínio do mandato; c) independência; d) imparcialidade; (e) integridade pessoal; e (f) objetividade. Podem nomear candidatos como titulares de mandatos de procedimentos especiais: (a) governos; b) grupos regionais que operam no âmbito do sistema de DH da ONU; c) organizações internacionais ou os seus serviços; d) ONGs; e) outros organismos de DH; tal como podem ser feitas, f) nomeações individuais.

⁶ Informação disponível em <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx> (consultado a 23 de Abril de 2017). Veja-se anexos 1 e 2.



- O Conselho deve procurar melhorar os mandatos de procedimentos especiais: a) os mandatos devem sempre oferecer uma perspectiva clara de um maior nível de proteção e promoção dos DH, bem como ser coerentes no âmbito dos DH; e, b) deve ser prestada igual atenção a todos os DH.
- No exercício dos seus mandatos, os peritos independentes do CDH empregam métodos de trabalho para reduzir a distância entre as normas internacionais e a sua implementação. Estas incluem visitas a países; diálogo direto com as vítimas e seus representantes em relação a violações específicas; apelos urgentes aos governos; relatórios temáticos e sobre países apresentados pelo menos uma vez por ano ao Conselho e, quando solicitado, à AGNU; comunicados e conferências de imprensa (Piccone, 2011: 210).
- Uma das questões mais importantes é a forma como os detentores de mandatos relativos aos procedimentos especiais interpretam e desenvolvem a lei internacional. Nos seus relatórios temáticos, vários relatores especiais e especialistas procuraram preencher lacunas normativas desenvolvendo quadros analíticos ou esclarecendo aspetos de um determinado DH, incluindo a sua aplicação específica a determinadas pessoas (Golay et al., 2011: 300).
- Um dos exemplos mais relevantes ao nível da influência do trabalho e da eficácia dos mecanismos de “soft law” pode ser encontrado ao nível do trabalho do Relator Especial sobre os Direitos Humanos dos Deslocados Internos (REDHDI). Como enfatizado por Abebe: (2011: 286) o crescente reconhecimento e aceitação dos princípios orientadores formulados pelo REDHDI podem fazer surgir um enquadramento vinculativo que regule a questão dos deslocados internos a nível nacional, regional e internacional. As tentativas recentes de outros procedimentos do CDH para desenvolver “soft laws” relevantes foram parcialmente inspiradas pelo êxito destes princípios. O titular do mandato desenvolveu relações com as Nações Unidas e organizações regionais para aumentar a relevância e a influência dos princípios orientadores, tendo um papel não apenas na promoção e no acompanhamento dos DH das pessoas deslocadas internamente, mas também na elaboração do quadro jurídico dessas pessoas.
- Outros instrumentos de “soft law” semelhantes surgiram como resultado de processos de procedimentos especiais, acompanhados de amplas consultas ao longo dos anos, inclusive com os Estados e outras partes interessadas. Dois exemplos são o Projeto de Diretrizes sobre Dívida Externa e Direitos Humanos e o Projeto de Princípios sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos. Muitos dos padrões internacionais desenvolvidos por, ou com contribuições dos detentores de mandatos sobre procedimentos especiais têm tido um impacto considerável no desenvolvimento e na implementação do direito internacional no seu campo. Vários dos instrumentos são regularmente citados por órgãos da ONU e usados por órgãos regionais, além de serem amplamente utilizados para fins de monitorização no terreno (Golay et al., 2011: 304-305).
- A formulação dos Princípios Orientadores sobre o Deslocamento Interno de Pessoas (PODIPs) constituiu um marco significativo na evolução do quadro normativo em relação à proteção e assistência aos deslocados internos. Ao contrário das típicas “soft laws”, tais como declarações e resoluções estes Princípios evitaram um processo de negociação intergovernamental, sendo elaboradas com o apoio de um conjunto de especialistas provenientes principalmente de instituições académicas e de organizações da sociedade civil, sendo que poucas “soft laws” desenvolvidas no âmbito do sistema de procedimentos especiais da ONU tiveram o reconhecimento e influência dos PODIPs, inspirando o desenvolvimento significativo de leis internacionais, regionais e nacionais (Abebe, 2011: 286-295).
- Catarina de Albuquerque, Relatora Especial sobre o direito humano à água potável e saneamento, no seu relatório de 2009 propôs ao CDH um projeto para definir o que deve ser entendido por “saneamento” numa perspectiva de DH. No seu relatório procurou esclarecer quais as obrigações de DH que os governos têm nesta matéria e, curiosamente, quais as obrigações que não têm. De acordo com a Relatora os Estados têm a obrigação legal de garantir que todos sem discriminação tenham acesso físico e económico ao saneamento, em todas as esferas da vida, argumentando que a existência de certas obrigações dos Estados em matéria de saneamento é incontestável, dada a ligação entre o saneamento e a realização de muitos outros direitos. Como outros titulares de mandatos Catarina de Albuquerque usa a estrutura respeitar-protéger-cumprir no que diz respeito à obrigação dos Estados. Torna-se evidente a partir de seu relatório de 2009 que a Relatora no seu mandato inclui o desenvolvimento da lei sobre a questão do saneamento, entende que os procedimentos especiais



- funcionem como fonte para a obtenção de informações corretas e que devem ter um papel na educação em relação ao seu campo específico. Pode-se dizer que as Resoluções de 2010 da AGNU e do CDH afirmando que os direitos à água potável e ao saneamento fazem parte dos DH são fruto do processo de esclarecimento empreendido pela perita independente (Golay et al., 2011: 301- 302).
- Os procedimentos especiais desempenham uma função importante através de missões de inquérito aos países; comunicações, inclusive apelos urgentes aos governos e solicitação de medidas corretivas; chamam a atenção pública para infrações específicas; elaboram normas de DH; e fornecem relatórios periódicos ao CDH. Servem como o principal ponto de entrada neste sistema para as vítimas e para a defesa dos DH em todos os cantos do mundo, oferecendo um fórum prático para a proteção dos DH. Desempenham um papel importante na definição das normas internacionais de DH, esclarecendo sobre como os Estados devem cumprir tais normas e adotar medidas para melhorar o respeito pelos DH (Piccone, 2011: 207).
- A cooperação é a base para os mandatos dos titulares de procedimentos especiais, em que estes podem realizar visitas a países, embora com o consentimento dos Estados em questão. Esta situação pode levar a alguma tensão entre ambas as partes, no entanto a publicidade que a atividade dos titulares destes mandatos atrai tem levado a uma situação de gestão mais fácil pelo escrutínio a que os Estados ficam sujeitos por parte da opinião pública e da comunidade internacional.
- O CDH tem vindo a desempenhar um importante papel em termos de políticas públicas. A comunidade internacional depara-se com novos desafios em matéria de DH e a colocação, dentro dos países, de propostas de medidas e instituições adequadas e eficazes para dar cumprimento às normas internacionais de DH constitui um passo fundamental na resposta a estes desafios. No que se refere à prevenção de infrações graves dos DH, verificou-se que o CDH tem tentado encorajar os governos a aplicarem estratégias preventivas. Muitas vezes, perante situações de infração o CDH pode dar voz às vítimas, procurar identificar a sua situação e, assim, contribuir para que os perpetradores sejam julgados, uma vez que não tem capacidade para realizar uma proteção prática das vítimas (Ramcharan, 2015: 268-269).
- É importante reconhecer a este nível como salienta Rivlin (2008: 355) que o CDH não é um tribunal, o que significa que toma uma posição em relação aos DH, mas não pretende julgar as infrações, o que nos parece crucial a ser tido em consideração aquando das muitas críticas que são feitas à sua atuação, tal como salientar o importante papel que os seus relatores especiais, técnicos e peritos independentes têm no trabalho do CDH ao nível da proteção e promoção dos DH. Embora, como relembra o autor (idem), o Conselho seja um órgão político tem capacidade para influenciar determinadas decisões com base em certos valores a fim de conseguir um determinado resultado político, neste caso referente à proteção dos DH, o que ficou demonstrado pela atuação dos titulares de mandatos de procedimentos especiais que podem ser considerados, em nossa opinião, o contrapeso dessa vertente política que está na base do CDH.

Considerações finais

- O CDH tem desempenhado um papel fundamental na evolução do DIP ao nível da “soft law” no que concerne aos DH através dos detentores de mandatos de procedimentos especiais. Os relatórios dos relatores especiais têm sido fundamentais para destacar os desafios dos DH em diferentes contextos, tem existido um acréscimo do número de procedimentos especiais ao nível dos mandatos temáticos, garantindo a universalidade de todos os DH, procurando-se tratar todo o espectro de DH sem discriminação.
- As reuniões do Conselho também se tornaram mais regulares de forma a dar uma resposta mais eficaz a situações urgentes de DH, como é conseguido pela realização de sessões especiais que muitas vezes levam à adoção de resoluções importantes em relação a temas de DH e situações em países específicos, o que reforça o trabalho dos detentores de mandatos de procedimentos especiais.
- A nomeação de um Estado para o CDH eleva o seu perfil no que concerne aos DH, tal como se torna público o (in)cumprimento por parte de um Estado das suas obrigações e compromissos ao nível



dos DH. Esta situação aumenta a pressão ao nível do cumprimento, ou pelo menos da justificação da sua conduta assumida assim como incorreta.

Ao ser um órgão subsidiário da AGNU, o Conselho adquiriu também maior autoridade e legitimidade e pode influenciar de forma mais eficaz este órgão, ao expor as situações mais graves ao nível dos DH que requerem uma tomada de posição e fazer recomendações para o desenvolvimento do DIDH.

Exatamente por ser um órgão na sua essência político (realidade incontornável no estado atual das RI), é que devem ser realçados os avanços e progressos realizados, que devem ser encorajados no futuro, uma vez que o bom é sempre inimigo do ótimo ou do ideal, mas pode ter resultados práticos com impacto positivo na vida das pessoas.

Anexo 1 - Mandatos do CDH por países desde a sua criação

Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos na Bielorrússia
Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos no Camboja
Especialista Independente sobre a situação dos direitos humanos na República Centro-Africana
Especialista Independente em capacitação e cooperação técnica com a Costa do Marfim no campo dos direitos humanos
Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos na República Popular Democrática da Coreia
Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos na Eritreia
Especialista Independente sobre a situação dos direitos humanos no Haiti
Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos na República Islâmica do Irão
Especialista Independente sobre a situação dos direitos humanos no Mali
Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos no Myanmar
Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos nos territórios palestinos ocupados desde 1967
Especialista Independente sobre a situação dos direitos humanos na Somália
Especialista Independente sobre a situação dos direitos humanos no Sudão
Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos na República Árabe da Síria

Fonte: Conselho de Direitos Humanos, informação disponível em http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx (consultado a 23 de abril de 2017).



Anexo 2 - Mandatos temáticos do CDH desde a sua criação

Descendência africana
Pessoas com albinismo
Detenção arbitrária
Direitos culturais
Direitos humanos, empresas transnacionais e outras empresas
Direito ao desenvolvimento
Pessoas com necessidades especiais
Desaparecimentos forçados ou involuntários
Direito à educação
Gozo de um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável
Execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias
Direito à alimentação
Os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais conexas dos Estados sobre o pleno gozo de todos os direitos humanos, em particular os direitos económicos, sociais e culturais
Liberdade de opinião e expressão
Liberdade de reunião pacífica e de associação
Gestão ambientalmente racional e eliminação de substâncias e resíduos perigosos na sua relação com os direitos humanos
Gozo do mais alto padrão possível de saúde física e mental
A habitação adequada como componente do direito a um nível de vida adequado e o direito à não discriminação neste contexto
Situação dos defensores dos direitos humanos
Independência dos juízes e advogados
Direitos dos povos indígenas
Direitos das pessoas deslocadas internamente
Promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa
Direitos humanos e solidariedade internacional
Uso de mercenários como meio de violar os direitos humanos e impedir o exercício do direito dos povos à autodeterminação
Direitos humanos dos migrantes
Questões das minorias
Gozo de todos os direitos humanos pelos idosos
Pobreza extrema e direitos humanos
Direito à privacidade
Formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância
Liberdade de religião ou crença
Venda e exploração sexual de crianças, incluindo prostituição infantil, pornografia infantil e outros materiais de abuso sexual de crianças
Proteção contra a violência e a discriminação com base na orientação sexual e identidade de género
Formas contemporâneas de escravidão, incluindo suas causas e consequências
Promoção e proteção dos direitos humanos no combate ao terrorismo
Tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes
Tráfico de pessoas, em especial mulheres e crianças
Promoção da verdade, da justiça, da reparação e garantias de não recorrência
Impacto negativo das medidas coercitivas unilaterais sobre o gozo dos direitos humanos
Violência contra as mulheres, suas causas e consequências
Direito humano à água potável e saneamento
Discriminação contra as mulheres na lei e na prática

Fonte: Conselho de Direitos Humanos, informação disponível em http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM (consultado a 23 de abril de 2017).



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A/59/2005 “In larger freedom: towards development, security and human rights for all” de 21 de março de 2005, disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement> (consultado a 23 de abril de 2017).
- A/HRC/RES/5/1 “Institution-building of the United Nations Human Rights Council” de 18 de junho de 2007, disponível em http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=13360 (consultado a 27 de abril de 2017).
- A/RES/60/251 de 15 de março de 2006, disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/251&Lang=E (consultado a 23 de abril de 2017).
- ABBOTT, KENNETH W. (1999) “International relations theory, international law, and the regime governing atrocities in internal conflicts” *American Journal of International Law*. 93(2), 361-379.
- ABEBE, ALLEHONE MULUGETA (2009) “Of shaming and bargaining: African states and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council” *Human Rights Law Review*. 9(1), 1-35.
- (2011) “Special rapporteurs as law makers: the developments and evolution of the normative framework for protecting and assisting internally displaced persons” *The International Journal of Human Rights*. 15(2), 286-298.
- ARMSTRONG, DAVID (ed.) (2009) *Routledge handbook of international law*. New York: Routledge.
- ARMSTRONG, DAVID; FARRELL, THEO; LAMBERT; HÉLÈNE (2012) *International law and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DAVIES, MATHEW (2010) “Rhetorical inaction? Compliance and the Human Rights Council of the United Nations” *Alternatives*. 35, 449-468.
- FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. (1998) “International norm dynamics and political change” *International Organization*. 52(2), 887-917.
- GOLAY, CHRISTOPHE; MAHON, CLAIRE; CISMAS, IOANA (2011) “The impact of the UN special procedures on the development and implementation of economic, social and cultural rights” *The International Journal of Human Rights*. 15(2), 299-318.
- LAUREN, PAUL GORDON (2007) “Commission on Human Rights to the Human Rights Council” *Human Rights Quarterly*. 29, 307-345.
- MATIYA, JARVIS (2010) “Repositioning the international human rights protection system: the UN Human Rights Council” *Commonwealth Law Bulletin*. 36(2), 313-324.
- NAPLES-MITCHELL, JOANNA (2011) “Perspectives of UN special rapporteurs on their role: inherent tensions and unique contributions to human rights” *The International Journal of Human Rights*. 15 (2), 232-248.
- PICCONE, TED (2011) “The contribution of the UN’s special procedures to national level implementation of human rights norms” *The International Journal of Human Rights*. 15(2), 206-231.



RAMCHARAN, BERTRAND G. (2015) *The Law, policy and politics of the UN Human Rights Council*.
Leiden: Koninklijke Brill.

RIVLIN, BENJAMIN (2008) “The United Nations Human Rights Council: A U.S. foreign policy
dilemma” *American Foreign Policy Interests: The Journal of the National Committee*. 30(5), 347-372.

SHEERAN, SCOTT; RODLEY, NIGEL (eds.) (2013) *Routledge handbook of international human rights law*.
New York: Routledge.