

A Agenda Mulheres, Paz e Segurança: o Papel do Conselho de Direitos Humanos na Promoção da Perspetiva de Género em Situações de Conflito Armado Interno

Sónia Roque

Doutoranda na FEUC-CES da Universidade de Coimbra.

Maria Francisca Saraiva

Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa (UL) e Investigadora do Instituto da Defesa Nacional.

Resumo

Neste artigo procuramos analisar o papel do Conselho de Direitos Humanos na promoção e proteção dos direitos das mulheres em situações de conflito armado interno. As autoras argumentam que os órgãos de direitos humanos das Nações Unidas têm um papel fundamental na promoção e garantia do cumprimento destes direitos em contextos complexos como os que decorrem das situações de conflito armado. Neste sentido analisamos o trabalho dos Procedimentos Especiais do Conselho e o trabalho do Conselho nas suas sessões regulares e especiais tendo em atenção os direitos e a proteção das mulheres nestas situações, o que permite implementar na prática a Agenda Mulheres, Paz e Segurança do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O objetivo das autoras consiste em analisar a evolução normativa que se tem verificado nos níveis de proteção e promoção dos direitos das mulheres e o modo como estes estão ligados ainda a conceções de género pré-existentes.

Palavras-chave: Conselho de Direitos Humanos; mulheres; direitos humanos; proteção; conflitos armados internos.

Artigo recebido: 19.10.2020

Aprovado: 23.10.2020

<https://doi.org/10.47906/ND2021.158.03>

Abstract

The Women, Peace and Security Agenda: The Role of the Human Rights Council in Promoting Gender Perspective in Situations of Internal Armed Conflict

In this article we seek to analyze the role of the Human Rights Council in the promotion and protection of women's rights in internal armed conflict situations. The authors argue that the United Nations human rights bodies have a fundamental role in promoting and guaranteeing the fulfillment of these rights in complex contexts such as those arising from armed conflict situations. In this sense, we analyze the work of the Council's Special Procedures and the work of the Council in its regular and special sessions that took into account the rights and protection of women in these situations, allowing the implementation of the United Nations Security Council Women, Peace and Security Agenda. The authors' purpose consists in analyzing the normative evolution that has occurred in the levels of protection and promotion of women's rights and the way in which they are still linked to pre-existing gender concepts'.

Keywords: Human Rights Council; women; human rights; protection; internal armed conflicts.

Introdução

Este artigo tem por objetivo mapear o papel do Conselho de Direitos Humanos (Conselho) na implementação da Agenda Mulher, Paz e Segurança no que respeita à proteção de mulheres e meninas em situações de conflito armado interno. Este texto procura também chamar a atenção para a possibilidade de uma articulação entre o Conselho e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) nestas matérias, admitindo-se que as perspetivas sobre género, segurança e direitos humanos veiculadas nos relatórios dos Procedimentos Especiais do Conselho e nas Resoluções do Conselho possam ser vistas como instrumentos de operacionalização da Agenda pelo CSNU.

Neste sentido, em termos metodológicos esta investigação tem por base a análise de fontes primárias que consistem no estudo dos relatórios dos Procedimentos Especiais do Conselho e das resoluções aprovadas no âmbito do trabalho do Conselho nas suas sessões regulares e especiais que ilustram a evolução normativa e o tipo de consciencialização que se tem registado em relação a esta questão. Com este intuito esta investigação é enformada pelo Construtivismo, numa abordagem mais ampla ao nível dos seus principais pressupostos para o estudo da política mundial. O Construtivismo permite-nos, deste modo, refletir sobre como tanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) como o Direito Internacional Humanitário (DIH) concebidos, desenvolvidos e aplicados em determinados contextos e realidades sociais e por determinados atores (estatais e não-estatais) podem assumir (ou não) conotações diferentes e ter implicações igualmente diferentes ao longo do tempo e de acordo com os contextos. Permite-nos compreender igualmente como o significado do que se entende por proteção e promoção dos direitos das mulheres e meninas pode ser ou não partilhado, o que pode influenciar o seu processo de evolução de acordo com diversas circunstâncias e interesses.

Como indicam Reus-Smit e Snidal (2008), o *insight* original por detrás do Construtivismo é que o significado é “socialmente construído”, sendo que as teorias construtivistas olham para as humanidades e a sociologia para entender como a “realidade”, incluindo os interesses que constituem parcialmente a identidade dos atores, é socialmente construída (Katzenstein *et al.*, 1998). Estes são aspetos cruciais na nossa análise do papel do Conselho no que respeita à proteção e promoção dos direitos das mulheres e meninas em situações de conflito armado interno, por estarem ligados à implementação prática destes direitos.

A igualdade de género é certamente um direito humano fundamental, mas é igualmente um elemento imprescindível para alcançar sociedades pacíficas e um desenvolvimento sustentável dessas mesmas sociedades. Neste sentido, a Resolução 1325 (2000) do CSNU constitui um marco nos estudos feministas e de género, por relacionar pela primeira vez segurança e género. Distanciando-se da literatura

tradicional sobre segurança que, de modo geral, excluiu as questões de género, a Resolução 1325 reconhece pela primeira vez o impacto desproporcional dos conflitos armados na vida das mulheres e meninas, colocando o CSNU no centro da promoção da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, em conjunto com os Estados-membros no sistema das Nações Unidas.

A Resolução 1325 na Agenda Mulheres, Paz e Segurança

É importante perceber que a Resolução 1325 se enquadra numa tendência de introdução das matérias de direitos humanos na agenda do CSNU que remonta aos anos 90 do século passado, sendo de referir as importantes resoluções temáticas sobre “Proteção de Civis” e “Crianças em Conflitos Armados” aprovadas pelo CSNU pouco antes da Resolução 1325.

Do ponto de vista jurídico, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDCM) concluída em 1979 pela Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) é o tratado internacional de direitos humanos que enuncia os direitos das mulheres e meninas e que visa eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres, bem como alcançar a plena igualdade entre mulheres e homens. A Convenção cria obrigações juridicamente vinculativas para os Estados-partes cujo cumprimento é monitorizado internacionalmente. No entanto, desde os anos 80 do século passado que a integração da perspetiva de género tem sido promovida essencialmente através de instrumentos de *soft law*, como Declarações e Planos de Ação produzidos nas Conferências Mundiais das Mulheres organizadas pelas Nações Unidas e Declarações da AGNU. Tais iniciativas foram decisivas para melhorar a proteção e promoção da igualdade no quadro do DIDH,¹ mas a fragmentação do sistema jurídico internacional na área da igualdade de género que estes desenvolvimentos configuram é entendida como um desafio estrutural por alguns setores particularmente empenhados em superar as discriminações e as desigualdades de género. Assim, a importância da Resolução 1325, aprovada por unanimidade ao abrigo do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas (CNU), tem sido justificada pela necessidade de reforço normativo e de legitimação destes objetivos por parte do CSNU, enquanto órgão com responsabilidade primária na manutenção da paz e da segurança internacionais, independentemente da controvérsia doutrinal sobre se as resoluções do CSNU adotadas ao abrigo deste Capítulo são realmente de cumprimento obrigatório, apesar do que postula o Artigo 25.º da CNU (Appiagyeyi-Atua, 2011).

1 Os direitos humanos visam salvaguardar a dignidade de todas as pessoas, em todos os momentos e em todas as suas dimensões, informação disponível em <http://gddc.ministeriopublico.pt/pagina/direitos-humanos?menu=direitos-humanos> [consultado a 20 de julho de 2019].

Os objetivos da Resolução 1325 concretizam-se nos quatro pilares que sustentam a Agenda Mulheres, Paz e Segurança, a saber:

1. Participação e representação das mulheres nos processos políticos de decisão, na prevenção, gestão e resolução de conflitos, nas negociações de paz e nas operações de paz;
2. Prevenção de todas as formas de violência sexual e baseada no género em situações de conflito e no pós-conflito e ainda na prevenção do conflito;
3. Proteção de mulheres e meninas em situação de emergência e humanitária no que diz respeito à violência sexual e baseada no género;
4. Auxílio em calamidades e na fase de recuperação, em particular nos campos de refugiados e na reconstrução no pós-conflito (Bulduk, 2019).

A Agenda Mulheres, Paz e Segurança compreende a Resolução 1325 (2000) e um conjunto de Resoluções subsequentes: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2272 (2016), 2331 (2016)², 2467 (2019) e 2493 (2019).

Neste texto, procuramos rebater a ideia muito difundida de que passadas duas décadas sobre a aprovação da Resolução 1325 a Agenda Mulheres, Paz e Segurança mantém uma imagem idealizada das mulheres e mostramos como a atividade dos Relatores Especiais do Conselho e o trabalho do próprio Conselho podem contribuir, de forma significativa, para o aprofundamento desta mudança de paradigma que parece estar a consolidar-se.

Os Problemas de Implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança numa Perspetiva de Direitos Humanos

Apesar de se assumir como o promotor da Agenda o CSNU, na verdade, tem revelado pouco empenho e coerência na implementação das Resoluções sobre género e segurança (Bulduk, 2019). São, de facto, poucas as decisões do CSNU que incorporam linguagem sobre mulheres, paz e segurança, sejam elas temáticas ou referentes a países (Security Council Report, 2020b). Cada vez mais difíceis de aprovar no tenso ambiente político do CSNU, é frequente encontrarmos a referência à Agenda no preâmbulo, sem que se procedam a desenvolvimentos normativos substanciais nessas mesmas decisões (WIPF, 2020).

2 De realçar que as Resoluções de 2016 raramente são referidas. No entanto, na linha de Bulduk (2019), consideramos que devem ser incluídas, pois a primeira diz respeito ao problema dos crimes sexuais cometidos pelos capacetes azuis e a segunda versa sobre o tráfico de mulheres e raparigas em conflito armado, aspetos que consideramos centrais na Agenda.

Entende-se, portanto, que a implementação da Agenda necessita, cada vez mais, dos contributos de outros órgãos e organismos das Nações Unidas, dos Estados-membros, de organizações regionais e sub-regionais e ainda da sociedade civil, para atingir os objetivos de construção de uma paz sustentável.

Como referido, as Resoluções do CSNU que fazem referência às mulheres em conflitos armados tendem a apresentá-las como civis vulneráveis. Algumas críticas podem de facto ser feitas em relação à maneira como as mulheres são representadas nestas Resoluções, embora, por vezes, nos pareçam excessivas por perderem o foco no sofrimento da mulher, que é real e não deve ser ignorado. Todavia, uma análise mais detalhada do conjunto das Resoluções aprovadas até ao momento leva-nos a concluir que atualmente o género já não é sinónimo de mulher. Neste sentido, resulta evidente que os textos das Resoluções mais recentes têm fortalecido o conteúdo normativo da mensagem de igualdade de género da Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Diferentemente das resoluções inicialmente adotadas, a ideia de igualdade de género inscrita nas Resoluções mais recentes já não acentua exclusivamente a vulnerabilidade da mulher à violência sexual e baseada no género. Observa-se que algumas das Resoluções aprovadas nesta matéria já contemplam a ideia dos homens e rapazes também poderem ser alvos de violência sexual – Resolução 2106 (2013) e Resolução 2467 (2019). Outro aspeto importante diz respeito à noção de que é preciso empoderar as mulheres na área política, social e económica – Resolução 2106 (2013) –, objetivo que a Resolução 2122 (2013) torna mais explícita ao referir a relação indissociável entre paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos. Como resultado, a Agenda é hoje mais abrangente, menos vitimizadora da mulher e integradora das dimensões não securitárias, apesar da lógica securitária ser visível no articulado de algumas Resoluções, que sugerem a hipótese de adoção de medidas coercitivas contra os perpetradores de crimes sexuais no quadro de regimes de sanções, o que o CSNU já decidiu fazer em algumas situações (Security Council Report, 2020c).

De acordo com True e Wiener (2019) ao longo dos anos a AGNU, o Conselho, a Comissão para a Consolidação da Paz e as Instituições de Bretton Woods têm permitido que o CSNU, mas também o Secretariado e, em menor grau, a UN Women e o Departamento das Operações de Paz – DPO, anteriormente DPKO –, assumam a liderança na implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança em termos da definição de prioridades. Sendo esta a atual situação, sugerimos neste texto a necessidade de um reforço do papel do Conselho na implementação da Agenda numa perspetiva de direitos humanos através de um aprofundamento da sua relação com o CSNU. Ainda que as resoluções mencionem a necessidade de fomentar o diálogo entre segurança e direitos humanos, é importante densificar o diálogo, dando a conhecer o trabalho da Conselho na redefinição do papel da

mulher no contexto dos conflitos armados internos e também na fase pós-conflito. É também de salientar a necessidade de identificar oportunidades de discussão informal de temas relacionados com a igualdade de género no seio do CSNU, a partir do trabalho realizado pelos Procedimentos Especiais do Conselho e, pelo próprio trabalho dos Estados-membros do Conselho, cujas decisões revelam o consenso que vai sendo progressivamente gerado em torno dos direitos das mulheres e meninas que permitem a evolução e a própria implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança.

O Papel do Conselho de Direitos Humanos na Implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança

O Conselho criado em 2006 pela AGNU através da Resolução A/RES/60/251 que substituiu a Comissão dos Direitos Humanos instituída em 1946 surgiu como parte do processo de reforma institucional e do reforço da componente de direitos humanos no quadro de atuação das Nações Unidas. Este órgão tem por missão promover o respeito universal pela proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos. Deve também promover a coordenação eficaz e a integração da perspectiva de direitos humanos ao nível de todo o Sistema das Nações Unidas (Teles, 2017). Este processo teve por base os três pilares estabelecidos no Artigo 1.º da CNU: paz, segurança e direitos humanos, os quais vinham a ser alvo de consideração nas propostas de reforma no seio da Organização muito por impulso do então Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) Kofi Annan.

Durante a Guerra Fria, as Nações Unidas foram um campo de batalha, na medida em que a disputa bipolar paralisou o CSNU e a lógica dos blocos regionais minou a credibilidade da segurança coletiva, supostamente assente numa visão comum do mundo (Saraiva, 2008).

Quando Kofi Annan assumiu o cargo de SGNU em 1997 percebeu imediatamente a importância crucial de revitalizar as Nações Unidas, aproveitando a conjuntura iniciada pelo fim da Guerra Fria que permitiu a abertura do caminho para a adoção de visões gradualmente mais propícias à consolidação do pilar dos direitos humanos. Para a concretização deste objetivo o SGNU propôs a realização em 2000 pela AGNU da Cimeira do Milénio, considerando que a oportunidade oferecida pelo advento do novo século e do novo milénio seriam um passo importante para a revisão do papel das Nações Unidas que lhe permitiriam enfrentar os desafios do futuro (A/51/950/Add.7, p. 2). De relembrar que em relação a estes desafios tinha já identificado a questão dos direitos humanos e a resposta a situações de conflito armado e pós-conflito com particular relevância para a importância da proteção dos civis (A/51/950). Esta Cimeira levou ao estabelecimento dos Objetivos de

Desenvolvimento do Milénio,³ o que favoreceu ainda mais a perceção da importância do pilar dos direitos humanos no seio das Nações Unidas em geral e, em particular, da igualdade de género e o empoderamento das mulheres.

Esta conjuntura, valores e ideais estiveram assim também na base da aprovação pelo CSNU da Resolução 1325 em 2000 logo após a Cimeira do Milénio.

Neste seguimento o Relatório de 2005 do SGNU, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, teve um papel central na contribuição para a disseminação destas ideias de proteção dos civis, ao nível da igualdade de género e empoderamento das mulheres que procurou transpor para as várias instituições das Nações Unidas (A/59/2005, pp. 8-14).

A Perspetiva de Género em Situações de Conflito Armado Interno

A problemática do género está presente em várias aspetos do funcionamento do Conselho sendo particularmente evidente no trabalho dos Procedimentos Especiais que servem com base na sua capacidade pessoal denominados como Relatores Especiais, Peritos Independentes e Grupos de Trabalho mandatados pelo Conselho que se ocupam de um país ou tema específico, no quadro do mecanismo da Revisão Periódica Universal e ainda nas investigações das Comissões de Inquérito Independentes e Missões de Apuramento de Factos (*Fact-Finding missions*) estabelecidas pelo Conselho.⁴

Como referido, esta investigação procura dar a conhecer um aspeto particular desta temática, o trabalho dos Procedimentos Especiais ao nível da proteção das mulheres e meninas em situações de conflito armado interno decorrente da institucionalização do Conselho, por ser a área que apresenta maiores lacunas em termos de proteção nos conflitos atuais, assim como o trabalho dos Estados-membros do Conselho nas suas sessões regulares e especiais. Em conjunto o trabalho destes atores estatais e não-estatais permite a implementação na prática da Agenda Mulheres, Paz e Segurança aprovada nas Resoluções do CSNU.

O trabalho do Conselho é de extrema relevância para a evolução das normas de proteção dos civis em geral e das mulheres e meninas em particular e pode desempenhar um papel fundamental no quadro dos conflitos armados internos, preenchendo

3 O Objetivo (3) visa precisamente promover a igualdade de género e empoderar as mulheres. Disponível em https://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml [consultado a 20 de julho de 2019].

4 Ver ACNUDH, 2020. *Human Rights Council*. Disponível em <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/aboutcouncil.aspx> [consultado a 22 de julho de 2019].

as lacunas de proteção neste tipo de conflitos evidenciadas pelo DIH.⁵ Estas disposições incluem o Artigo 3.º comum às Convenções de Genebra (CG) de 1949, o único com estatuto universal e, como tal, de cumprimento obrigatório para todos os Estados, e pelo II Protocolo Adicional às CG de 1977 (II PA), que ao vincular apenas os seus signatários tem um alcance mais limitado, além das normas de DIH Consuetudinário cujo cumprimento muitas vezes é contestado pelo Estados que se consideram desvinculados das suas disposições, por não se tratar de um instrumento vinculativo por si ratificado formalmente.

Analisaremos desta forma o trabalho dos Procedimentos Especiais do Conselho cujo papel de monitorização das situações de direitos humanos, os relatórios e as recomendações por si apresentadas têm um papel de extrema importância, tanto na evolução normativa ao nível da interpretação das disposições e conceções sobre a igualdade de género e direitos das mulheres em situações de conflito armado, como do seu cumprimento. De notar que estamos a falar de indivíduos que são especialistas em direitos humanos, independentes no trabalho que desenvolvem. Iremos também investigar a tomada de decisão dos Estados-membros do Conselho nas suas sessões regulares e especiais que têm em consideração o trabalho destes Peritos Independentes e que revelam como as questões de género e os direitos das mulheres e meninas são interpretados e implementados.

Os Procedimentos Especiais: Mandatos Específicos sobre os Direitos das Mulheres

Atualmente existem 44 mandatos temáticos e 12 sobre países.⁶ De entre estes Procedimentos devemos destacar, em relação ao nosso caso em análise, o estabelecimento do Relator Especial sobre a Violência Contra as Mulheres, suas Causas e Consequências criado em 1994 pela anterior Comissão. Este Procedimento foi o resultado de um longo processo de *lobby* nas Nações Unidas sobre a necessidade de salvaguardar os direitos e a igualdade de género que transitou diretamente para

5 O DIH pode ser definido como o corpo de Direito Internacional que rege a condução dos conflitos armados pela necessidade de impor limites à condução das hostilidades, embora tenha em conta a necessidade militar (Deyra, 2001). O DIH classifica os conflitos armados não-internacionais, também denominados conflitos internos ou conflitos de caráter não-internacional, como aqueles que são intraestatais, ou seja, que ocorrem dentro do território de um Estado. Informação sobre o DIH disponível em <https://www.icrc.org/en/icrc-databases-international-humanitarian-law> e <https://www.icrc.org/en/war-and-law> [consultado a 23 de julho de 2020].

6 Conselho, 2020. *Special Procedures of the Human Rights Council*. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx> [consultado a 23 de julho de 2020].

o Conselho. Com a viragem do milénio surgiram importantes debates no seio das Nações Unidas como os decorrentes da Cimeira do Milénio em 2000, como vimos no ponto anterior, que permitiram um fortalecimento da componente de direitos humanos nas Nações Unidas. Neste seguimento em 2004 foi criado ainda pela Comissão o Relator Especial sobre o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças, que transitou igualmente para o atual Conselho. Após a sua institucionalização, o Conselho estabeleceu especificamente o Grupo de Trabalho sobre a Discriminação Contra as Mulheres na Lei e na Prática em 2010, que como veremos, permitiu um avanço importante na internalização dos direitos humanos das mulheres na legislação e instituições dos Estados. Estes são mandatos que incidem especificamente na proteção e promoção dos direitos humanos das mulheres e meninas, embora devamos salientar, como analisaremos, que os vários Procedimentos Especiais do Conselho têm em particular atenção esta questão, inclusive em situações de conflito armado permitindo, por um lado, tanto uma evolução normativa dos níveis de proteção e dos direitos humanos das mulheres como, por outro, das conceções que lhe estão subjacentes. Ao ser o principal órgão político de direitos humanos nas Nações Unidas, o Conselho faz o acompanhamento da situação de direitos humanos em cada um dos Estados-membros das Nações Unidas, inclusive dos Estados-membros do CSNU, pelo que o trabalho destes Procedimentos é de extrema importância.

Direitos das Mulheres e Meninas em Situações de Conflito Armado Interno

Procedimentos Temáticos

Carpenter (2006) chamou a atenção para o facto de o conceito associado ao género ter por base os critérios de sexo e idade, que particularmente em situações de conflito armado foram construídos com base em discursos culturais preexistentes inseridos tanto na categoria “civil inocente” quanto na categoria “especialmente vulnerável” associados a mulheres e crianças e que marcaram as normas internacionais referentes à proteção de civis. Deste modo, o DIH pouco se preocupou com as mulheres, sendo estruturado para apoiar e refletir as experiências e desafios de combatentes do sexo masculino quando envolvidos em hostilidades, em que as mulheres eram vistas principalmente como vítimas do conflito, cuja honra e dignidade era necessário proteger, em vez de serem sujeitos autónomos de direitos (Aoláin *et al.*, 2018). No mesmo sentido Gardam (2018) notou que o sistema de proteção especial conferido pelas noções de “consideração ou respeito especial” são declarações de princípio gerais e não impõem obrigações concretas. Estas são constatações visíveis para a autora (*Ibidem*), tanto pela redação do Artigo 3.º comum

às CG, como no II PA que tem algumas disposições para o tratamento de mulheres, mas cujo foco está nas mulheres grávidas, com crianças pequenas e na vulnerabilidade das mulheres, novamente descurando os direitos humanos das mulheres e o seu papel ativo nas comunidades. A compreensão e constatação destas lacunas têm assim conduzido a uma cada vez maior inter-relação entre o DIH e o DIDH que vê as mulheres enquanto detentoras de deveres e direitos também em situações de conflito armado. Esta é uma visão que o Conselho através dos seus mecanismos e métodos de trabalho tem promovido.

Neste sentido podemos observar que a violência contra as mulheres além de uma questão de direitos humanos tem sido identificada pelas Relatoras sobre a Violência Contra as Mulheres como uma questão cultural, que tem por base preconceitos, ideologias ou estereótipos de género e práticas consuetudinárias que levam a desigualdades e à discriminação.

As Relatoras, tendo por base os princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência entre todos os direitos humanos, aplicam no seu trabalho todo o espectro do DIDH e do DIH, em particular a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a CEDCM e a Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres, explicitando as suas disposições em relação aos direitos humanos das mulheres nos diversos contextos. Uma das principais contribuições das Relatoras para o nosso estudo foi assim o aprofundamento das formas, da evolução e do entendimento sobre violência contra as mulheres em contextos de conflito armado. Além do incumprimento das disposições relativas à vida, liberdade e segurança da pessoa – que inclui a proibição da tortura e de outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes – que fazem parte do Direito Internacional Consuetudinário e do Artigo 3.º comum às CG (A/HRC/4/34; A/HRC/7/6/Add.1; A/HRC/17/26), foi dada particular atenção à violência sobre as mulheres sob custódia, refugiadas, deslocadas internas, indígenas, defensoras de direitos humanos, migrantes e pertencentes a minorias (incluindo as minorias sexuais). Entre os atos puníveis em todas as situações as Relatoras incluíram a violação sistemática e conjugal; a gravidez forçada; a escravidão sexual; a esterilização forçada; o aborto forçado; a escravização doméstica; o recrutamento forçado; o infanticídio feminino e a seleção sexual pré-natal (A/HRC/7/6/Add.1; A/HRC/14/22). A Relatora Rashida Manjoo desenvolveu inclusivamente este ponto ao incluir entre estes delitos o crime de “feminicídio/femicídio” em alternativa ao termo de género neutro homicídio, com vista a combater a impunidade (A/HRC/29/27/Add.4; A/HRC/32/42).

Yakin Ertürk por seu turno esclareceu também que em situações de conflito armado a violência contra as mulheres foi formulada em termos conceptuais estereotipados

de “proteção” e “honra” (Artigo 27.º da IV CG) e não como crime de violência (A/HRC/11/6/Add.5), pelo que procurou fazer prevalecer a perspetiva das mulheres enquanto detentoras de direitos humanos, tanto em tempo de paz como de conflito armado. No mesmo sentido Radhika Coomaraswamy tinha complementado este entendimento constatando que esta situação conduziu a uma lenta evolução dos crimes do DIH que passaram a incluir a violação nos I e II PA às CG, e depois no âmbito da tortura por meio de interpretação extensiva, mas sem que se incorporasse explicitamente a violência contra as mulheres entre os crimes internacionais do Artigo 7.º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI)⁷ (A/HRC/11/6/Add.5). O trabalho das Relatoras foi assim no sentido de colmatar estas lacunas sobre o entendimento dos atos puníveis em situações de conflito armado e dos direitos humanos das mulheres que o *gendering* do DIH não permitiu, como enfatizado por Carpenter no seu estudo (2006).

As Relatoras sobre a Violência Contra as Mulheres entenderam assim os direitos e as infrações contra as mulheres no mesmo sentido do trabalho realizado pelos vários Procedimentos Especiais, ampliando os seus direitos e proteção em situações de conflito armado.

Um exemplo ao nível das infrações consideradas é demonstrado pelo trabalho dos Relatores sobre a tortura que incluem a violação conjugal, as práticas discriminatórias em matéria de direito da família como herança ou práticas tradicionais nocivas – mutilação genital feminina, assassinatos de “honra”, casamentos forçados – justificadas com base na cultura e religião e as políticas discriminatórias sobre aborto, saúde reprodutiva, direitos reprodutivos e autonomia sexual que perpetuam a vitimização entre os crimes que não podem ser justificados em qualquer situação como defendido pelo Comité da CEDCM na sua Recomendação-Geral n.º 19 (1992) (A/HRC/11/6/Add.5; A/HRC/4/34; A/HRC/26/38). Estes são atos considerados como parte da violência contra as mulheres familiar ou comunitária que seriam incluídos também em situações de conflito armado. O próprio Tribunal Especial para a Serra Leoa julgou casos de casamento forçado durante o conflito como crimes contra a humanidade (A/HRC/4/34), o que revela esta evolução.

Estas disposições incutem aos Estados a obrigação de prevenir, investigar, punir e fornecer compensação às vítimas, também imputadas aos atores não-estatais (A/HRC/4/34; A/HRC/7/6/Add.1; A/HRC/23/49).

O direito à reparação está para as Relatoras sobre a Violência Contra as Mulheres, assim como para os restantes Procedimentos Especiais, consagrado no DIDH e no DIH (A/HRC/14/22), no entanto este deve ir além da mensuração da lesão e impacto na saúde para incluir os custos sociais e económicos da violência com base

7 Crimes de guerra, contra a humanidade e genocídio.

na Resolução 60/147 “Princípios Básicos e Diretrizes sobre o Direito a um Remédio e Reparação para Vítimas de Violações Graves do DIDH e do DIH” adotada a 16 de dezembro de 2005 pela AGNU, estabelecendo assim uma noção mais ampla de dano (A/HRC/7/6; A/HRC/14/22). O direito à justiça é assim também associado diretamente ao direito à reparação e garantias de não repetição dos crimes.

Foi constatado ainda que os Estados tendem a concentrar-se na reforma legal e institucional e menos nas alterações das estruturas sociais. Neste sentido, são considerados os direitos consagrados no PIDESC e na DUDH – direito à moradia adequada, propriedade, herança, alimentação, água, educação, saúde, trabalho decente, recursos produtivos e à segurança social – (A/HRC/4/34; A/HRC/14/22). O Grupo de Trabalho sobre a Questão da Discriminação Contra as Mulheres na Lei e na Prática foi estabelecido exatamente para ajudar a rever ou revogar leis discriminatórias, auxiliando o trabalho das Relatoras sobre a Violência Contra as Mulheres na implementação prática destes direitos (A/HRC/26/39; A/HRC/29/40), procurando um efeito direto a nível interno em cada Estado. Foi o que aconteceu em relação às infrações constatadas na Somália, República Democrática do Congo, Afeganistão, Sudão, Myanmar, Nepal, Índia, Argélia, Angola, Iraque, Sri Lanka, Paquistão, Filipinas, Colômbia, México e Síria.⁸ Em todas estas situações foram feitas recomendações neste sentido, permitindo implementar na prática e explicitar o conteúdo das resoluções aprovadas no CSNU que são traduzidas num conjunto de direitos humanos em situações de conflito armado.

Os Relatores sobre o Tráfico de Pessoas e a Escravidão têm igualmente em atenção os direitos das mulheres em situações de conflito armado, pela obrigação de prestar assistência e proteção às pessoas traficadas, com medidas para a recuperação física, psicológica e social, garantindo a privacidade, participação, identidade e indemnização das vítimas por danos sofridos, incluindo o seu direito à não repulsão (A/HRC/4/23). São assim incluídos três direitos centrados na vítima – reparação, reabilitação e reintegração – e três formas de prevenir estes atos – capacitação, coordenação e cooperação – (A/HRC/26/37). Outro entendimento sobre a evolução das normas está na proibição do casamento servil ou forçado que reforça o entendimento das Relatoras sobre a Violência Contra as Mulheres. Esta proibição está associada à proibição da escravidão reconhecida como parte do Direito Internacional Consuetudinário e do trabalho forçado de civis reconhecido pelo DIH Consuetudinário (A/HRC/32/41), que em conjunto reforçam a proibição desta prática. Apesar do casamento servil ou forçado ser proibido pela CEDCM e pela Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), esta é uma prática que está ligada à desigualdade

8 A/HRC/4/34/Add.1; A/HRC/7/6/Add.1-Add.4; A/HRC/20/16/Add.3; A/HRC/26/38/Add.1; A/HRC/32/42/Add.1.

e estereótipos de género, que contribuem para práticas tradicionais culturais e religiosas prejudiciais que afetam os direitos mencionados especialmente em situações de conflito armado (A/HRC/21/41). Estas são práticas que os Procedimentos Especiais no seu trabalho têm insistido em reprovar, procurando uma mudança de ações e mentalidades.

Na mesma linha está o entendimento dos Relatores sobre as temáticas das minorias, dos migrantes, sobre o racismo e sobre as pessoas deslocadas internamente que deram particular atenção à questão das mulheres, em especial as que pertencem a minorias étnicas, nacionais religiosas ou linguísticas que enfrentam formas cruzadas de discriminação e as mulheres de ascendência africana e pessoas com base no estatuto social herdado (A/HRC/31/56; A/HRC/26/33). O foco está em especial na promoção dos seus direitos civis e políticos e dos seus direitos económicos, sociais e culturais (A/HRC/7/23), em especial o acesso à proteção social e serviços essenciais, dado serem particularmente vulneráveis ao deslocamento forçado (A/HRC/26/35).

Sendo os direitos civis e políticos especialmente negados às mulheres em geral, e em particular às defensoras de direitos humanos, minorias, migrantes e refugiadas nas várias situações, os Peritos Independentes sobre os Direitos à Liberdade de Opinião e Expressão (A/HRC/7/14; A/HRC/32/38), sobre os Direitos de Reunião e Associação (A/HRC/26/29) e sobre os Direitos de Religião ou Crença (A/HRC/4/21) promoveram estes direitos nos vários países, igualmente com base na visão das mulheres enquanto detentoras de direitos humanos, tanto em situações de conflito armado e pós-conflito, como em tempo de paz.

O mesmo aconteceu em relação aos direitos económicos, sociais e culturais ao nível dos direitos à habitação adequada (A/HRC/25/54); à saúde, colocando em pé de igualdade a saúde física e mental (A/HRC/11/12; A/HRC/32/32); à alimentação adequada (A/HRC/7/5; A/HRC/31/51); à água e saneamento (A/HRC/12/24; A/HRC/33/49) e à educação (A/HRC/8/10; A/HRC/29/30). O direito à educação é aqui considerado central por estar na base da aquisição dos restantes direitos humanos. Este direito inclui para os Relatores sobre o Direito à Educação, a segurança física, psicológica e emocional, a proteção e qualidade das instalações escolares e a qualidade e gratuidade do ensino sem discriminação – incluindo para meninas, crianças refugiadas, deslocadas, migrantes, requerentes de asilo ou com deficiência (A/HRC/14/25).

Os Procedimentos temáticos procuram assim desenvolver conceções e direitos que são promovidos depois também de forma incisiva pelos Procedimentos sobre países. Estes são Procedimentos especificamente estabelecidos em caso de situações graves de infração aos direitos humanos.

Procedimentos sobre Países

No caso específico do Mali, os Peritos sobre este país identificaram como infrações contra civis as execuções extrajudiciais; a tortura; as penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; as detenções/prisões arbitrárias e os sequestros previstas no Artigo 3.º comum e ainda o deslocamento forçado; pilhagem e roubos; ataques a objetos civis; desrespeito pela liberdade de expressão, informação e pelos direitos económicos, sociais e culturais; o incumprimento das condições de detenção e garantias judiciais; a escravidão; o tráfico de seres humanos; a violência religiosa e étnica; a discriminação contra pessoas deslocadas internamente e refugiados; a violência contra mulheres e crianças em especial a violência sexual incluindo violação, escravidão sexual, casamento forçado e o recrutamento de crianças-soldado (A/HRC/28/83). Estes são direitos que ao serem considerados em relação aos civis, são direitos humanos também das mulheres civis. O direito à verdade, justiça, reparação e garantias de não-recorrência como mencionados pelos Procedimentos temáticos, tal como o reconhecimento da importância do acesso a serviços sociais (reabilitação física e psicossocial); o fortalecimento do sistema judiciário; a reforma do setor de segurança e o apelo ao aumento da participação das mulheres (A/HRC/28/83; A/HRC/31/76), ampliam igualmente as garantias dos civis em geral e das mulheres em particular, implementando na prática a agenda Mulheres, Paz e Segurança nas situações de conflito armado analisadas.

Estas foram questões evidentes também na situação do Sudão (A/HRC/15/57; A/HRC/33/65) que levaram a progressos ao nível da proteção dos direitos humanos no país, das instituições, da legislação nacional – forças armadas/polícia, Código Penal e Civil, imprensa (A/HRC/7/22; A/HRC/21/62). Foram também registados progressos no combate à violência contra as mulheres pela distinção entre violação e adultério e pelo estabelecimento de um Procurador para os crimes do Darfur (A/HRC/24/31), o primeiro passo para o respeito pelos direitos humanos.

Estes foram igualmente progressos evidenciados na Costa do Marfim (A/HRC/19/72; A/HRC/32/52) e Somália (A/HRC/7/26; A/HRC/27/71), inclusive pelo rastreamento das vítimas e sensibilização para os seus direitos (A/HRC/30/57; A/HRC/33/64). O trabalho dos Procedimentos Especiais constitui assim uma forma importante de ultrapassar estereótipos de género e conceções assentes em noções simplistas de vulnerabilidade.

Os relatórios temáticos e sobre países são apresentados nas sessões regulares e especiais do Conselho, tal como os relatórios do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e, por vezes, do SGNU ou dos seus Representantes Especiais em relação a questões específicas. Estes atores não-estatais entram em diálogo durante as sessões com os Estados-membros do Conselho e influenciam a tomada de decisão. Analisaremos de seguida como os Estados entendem os direitos das mulheres e meninas em situações de conflito armado interno.

Sessões Regulares e Especiais: Sessões sobre Temas

As sessões regulares foram ampliadas ao nível da sua frequência e duração comparativamente com a anterior Comissão. O objetivo inicial visava permitir uma maior capacidade de deliberação e acompanhamento das diversas situações de direitos humanos, pelo que ficou acordado que o Conselho se deveria reunir pelo menos três vezes por ano por um período não inferior a dez semanas. Por sua vez, as sessões especiais ocorrem sempre que mais de 1/3 dos Estados considere que existe uma situação flagrante de abusos de direitos humanos que necessita de atenção e tomada de posição urgentes (A/RES/60/251). No Conselho procura-se primeiramente um espaço de deliberação que está relacionado com as questões temáticas capazes de produzir compromissos aceitáveis para todos, uma vez que se considera que a lei é mais persuasiva quando é criada através de processos de construção mútua (Brunnée e Toope, 2000). Nestas situações questões como a aceitação discursiva de uma norma, as reações de terceiros à violação das normas, a conformidade e implementação das normas e as justificações em caso de incumprimento permitem avaliar a sua robustez (Deitelhoff e Zimmermann, 2019). Estas são situações evidenciadas pelo trabalho de acompanhamento e debate que é realizado no Conselho.

Em relação à promoção e proteção dos direitos humanos das mulheres e meninas o Canadá, a Colômbia e o México foram os principais promotores das resoluções sobre os direitos e a eliminação da violência contra as mulheres. Trata-se de um tema consensual e um dos mais desenvolvidos e abordados no âmbito do trabalho do Conselho, o que revela que esta questão se tornou central no quadro das Nações Unidas. Com a Resolução 7/24 sublinhou-se a importância da Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres⁹ que visa a proteção contra todas as formas de violência e a concessão de recursos, assistência jurídica, médica e psicológica às vítimas (A/63/53, p. 139). Estas questões foram por sua vez reforçadas pelas Resoluções 17/11, 20/12 e 26/15 (A/63/53, pp. 139-41; A/66/53, pp. 154-156; A/67/53, pp. 164-166; A/69/53, pp. 171-173) de forma consensual, alargando-se as garantias do Artigo 3.º comum às CG.

A questão da violência foi desenvolvida em relação ao combate à violência sexual e à discriminação com base no género enquanto crimes de guerra, contra a humanidade, atos de genocídio ou tortura que foram destacados, por exemplo, nas Resoluções 11/2, 14/12 e 23/25, 26/5, 29/4 e 32/4 (A/64/53, pp. 115-116; A/65/53, p. 189; A/68/53, pp. 185-186; A/69/53, pp. 147-149; A/70/53, pp. 150-162; A/71/53, p. 173). Estas infrações não se encontram especificadas no Artigo 3.º comum às CG correspondendo, neste sentido, a uma interpretação do seu conteúdo normativo,

9 Resolução 48/104 (1993) adotada consensualmente pela AGNU a 20 de dezembro.

especialmente ao nível da interpretação do que se entende por ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes. Os direitos das vítimas, como incentivado pelos Procedimentos Especiais, foram também desenvolvidos. Foram desta forma considerados pelos Estados os direitos à justiça, remédios e reparações, acrescentando-se entre os seus direitos o acesso a apoio financeiro; recursos produtivos; a moradia segura/abrigo; creches; instituições de educação/formação; fontes de água potável; instalações sanitárias; locais de trabalho; serviços de proteção de testemunhas e vítimas com garantias de confidencialidade e privacidade dos processos (A/65/53, pp. 189-190; A/68/53, pp. 187-188; A/71/53, pp. 221-227).

Já a temática da violência doméstica abordada especificamente na Resolução 29/14 não foi consensual no Conselho. Esta foi alvo de tentativas de enfraquecimento das medidas punitivas contra os infratores por parte do Botswana, Marrocos, Paquistão, Argélia, Bangladesh, China, Etiópia, Gabão, Índia, Indonésia, Maldivas, Nigéria, Qatar, Rússia, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Venezuela (A/HRC/29/2, pp. 43-46), países mais conservadores na esfera interna (A/70/53, pp. 192-196). Desta forma o trabalho de monitorização e diálogo contínuo entre os Estados-membros e os Procedimentos Especiais torna-se fundamental.

Notamos assim que a um nível mais político e intergovernamental o foco está ainda muito centrado nas questões de proteção das mulheres associado a um conceito de maior vulnerabilidade, embora o trabalho contínuo no Conselho que vinha já da anterior Comissão tenha promovido os direitos humanos das mulheres de forma significativa, em especial ao nível dos direitos económicos e sociais. São de destacar ao nível destes direitos a consideração dos direitos à habitação pelo direito ao abrigo, com especial atenção para a proteção dos refugiados e deslocados internos (A/63/53, p. 45); o direito à alimentação (A/63/53, p. 115; A/70/53, pp. 62-63) e à educação que surgiu associado ao desenvolvimento de estratégias educacionais adaptadas às necessidades dos alunos traumatizados e a um ambiente seguro, com instalações, serviços de higiene, água e saneamento adequados, incluindo sanitários separados por sexo (A/63/53, pp. 189-191; A/71/53, pp. 234-236). Ligados a estes direitos estão também a promoção da segurança nas deslocações de e para a escola, removendo-se igualmente todos os obstáculos como o trabalho infantil, as práticas nocivas como a mutilação genital feminina, os estereótipos de género, o casamento prematuro e forçado e a gravidez precoce que inviabilizam o direito à educação (A/71/53, pp. 229-230). É para nós de enfatizar que estes direitos foram igualmente incentivados pelo trabalho dos Procedimentos Especiais.

Contudo, os direitos civis e políticos como os direitos à liberdade de informação, opinião e expressão (A/HRC/12/50, pp. 85) e religião ou crença (A/63/53, pp. 69-74; A/67/53, p. 32; A/68/53, pp. 64-67; A/71/53, pp. 77-79) não são tão desenvolvidos e menos ainda particularizados em relação aos direitos das mulheres.

O mesmo acontece em relação aos direitos de reunião e associação, ao contrário da perspetiva defendida pelos Procedimentos Especiais. Esta evidência revela dificuldades ainda na aceitação de muitos países da participação das mulheres em órgãos de direção, gestão e na própria resolução de conflitos como veremos na abordagem das sessões em relação a países específicos. Esta situação revela ainda um longo caminho a percorrer na implementação da globalidade da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, que vai sendo progressivamente implementada pelos órgãos de direitos humanos.

Sessões Regulares e Especiais: Sessões sobre Países

A proteção e direitos das mulheres e meninas foram tidos em consideração de forma geral em várias situações de conflito armado, como consta da tabela 1.

Tabela 1
Situações de conflito armado interno analisadas nas sessões do Conselho

Países	Referências
Afeganistão	A/62/53, pp. 16-17
Burundi	A/71/53/Add.1, pp. 85-89; A/HRC/S-24/L.1
Grupo <i>Boko Haram</i> , as quais tiveram impacto nos camarões, Chade, Níger e Nigéria	A/HRC/S-23/L.1
Iraque	A/70/53, pp. 134-135; A/HRC/S22/L.1, pp. 1-3
Mali	A/67/53, pp. 171-172, A/71/53, pp. 87-89
Myanmar	A/67/53: pp. 164-165; A/71/53, pp.103-104; A/HRC/S-5/L.1-Rev.1
Répubblica Centro-Africana	A/68/53/Add.1, pp. 86-88; A/69/53/Add.1, pp. 78-80; A/HRC/S-20/L.1, pp. 1-2
Répubblica da Guiné	A/65/53, pp. 133-134; A/71/53, pp. 119-121
Répubblica Democrática do Congo	A/64/53, pp. 100-102; A/69/53/Add.1; pp. 74-77; A/71/53/Add.1, pp. 64-107; A/HRC/S-8/L.2/Rev.1
Síria	A/HRC/S-16/L.1/Rev.1; A/HRC/S-17/2; A/HRC/S-18/L.1/Rev.1; A/HRC/S-19/L.1/Rev.1; A/HRC/S-25/2; A/67/53, pp. 62-70; A/71/53, pp. 2-6
Sri Lanka	A/67/53, pp. 11-12; A/68/53, p. 13; A/HRC/S-11/L.1/Rev.1
Sudão	A/63/53, pp. 120-121; A/71/53/Add.1, pp. 92-95; A/HRC/S-4/5
Sudão do Sul	A/HRC/S-26/L.1

Estas foram situações em que os direitos humanos e liberdades fundamentais ao nível dos direitos civis e políticos – liberdade de expressão, informação, religião/crença –, e dos direitos económicos e sociais – saúde, educação, água, saneamento, alimentação, habitação/abrigo, proibição dos casamentos forçados/precoces –, como mencionados nas sessões temáticas, são aplicados através da inter-relação entre o DIDH e o DIH na proteção dos civis de forma geral. Por sua vez, os direitos das mulheres são distinguidos apenas no que respeita à proteção contra os atos de violência sexual e, em muitos casos, na proibição dos casamentos precoces e forçados, com pouca ênfase na importância da participação das mulheres, evidenciada de forma mais incisiva na situação do Mali. O foco tem estado centrado na criação de Comissões Independentes de direitos humanos e de Reconciliação e na reforma do sistema judiciário, da polícia e das forças armadas (setor da segurança) para promover estes direitos humanos. Os direitos das mulheres são evidenciados mais em relação ao respeito pelo direito à justiça e reparações pela violência sofrida, com a proteção dos civis a estar assente na responsabilidade de proteger do governo relativamente a crimes de genocídio, crimes de guerra, contra a humanidade e limpeza étnica.

Além das considerações anteriores sobre a proteção e direitos dos civis, os direitos das mulheres foram particularizados de forma mais evidente em relação a algumas situações de conflito armado. Na Somália por exemplo a promoção dos direitos humanos conduziu à criação do Ministério da Mulher e do Desenvolvimento e do Ministério da Justiça e Assuntos Religiosos para garantir os direitos das mulheres e das minorias. Foi também estabelecida a Comissão Nacional Eleitoral que em consulta com a sociedade civil promoveu a revisão das leis sobre a liberdade dos meios de comunicação, sobre a erradicação da violência sexual e das ofensas sexuais como a mutilação genital feminina, o recrutamento de crianças-soldado e a proteção dos direitos das crianças (A/70/53/Add.1, pp. 68-71; A/71/53/Add.1, pp. 54-57). Estas instituições têm sido de extrema importância na promoção e proteção dos direitos das mulheres e meninas ao nível dos direitos civis, políticos, económicos e sociais. Já na Costa do Marfim foi possível o estabelecimento da Comissão para o Diálogo, Verdade e Reconciliação e evidenciaram-se progressos na igualdade entre homens e mulheres; na assistência humanitária, na saúde, educação e nas esferas económica e social (A/68/53, p. 179), que denotam a importância dos direitos económicos e sociais nos níveis de proteção ao abrigo do DIDH. Outros avanços no direito à justiça foram a cooperação com o TPI que permitiu a implementação da responsabilidade superior e da não aplicabilidade de qualquer prescrição por crimes internacionais; no reforço da capacidade do sistema judicial; na implementação de um programa de desarmamento, desmobilização e reintegração; na proteção dos defensores dos direitos humanos; na luta contra a violência sexual e na criação do Ministério da Solidariedade e Coesão Social que permitiu a implementação dos

direitos humanos, inclusivamente das mulheres e meninas (A/69/53, pp. 213-215; A/70/53, pp. 219-220; A/71/53, pp. 252-254; A/HRC/RES/S-14/1).

Em relação ao conflito na Líbia uma importante questão ao nível da justiça foi o reconhecimento das vítimas de violência sexual como vítimas de guerra e a concessão de remédios e reparações a estas pessoas, tal como a garantia da liberdade de expressão, religião e crença e dos meios de comunicação. Foi também incluída a proteção da propriedade e infraestruturas civis, incluindo locais culturais, escolas e hospitais do uso militar; a obrigação de garantir o tratamento médico e a responsabilização dos infratores; a concessão de uma indemnização às vítimas e a proibição dos raptos, assassinatos, saques e tortura (A/70/53, pp. 129-131; A/71/53, pp. 112-115; A/HRC/S-15/L.1/Rev.1). Estes são direitos que ampliam os direitos dos civis em termos gerais e das mulheres e meninas a título particular.

No Líbano, por sua vez, foram referidos progressos no terreno ao nível da participação das mulheres; no cumprimento das garantias judiciais e do acesso à justiça pelo estabelecimento do Comité Técnico Forense. Foi igualmente registada uma melhoria nos registos de nascimento para promover e proteger os direitos das crianças e prevenir os casamentos precoces e forçados, que foram acompanhados da adoção de medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais e no respeito pela liberdade de expressão, reunião e associação, incluindo a proteção dos não nacionais, o que teve incidência nos direitos das mulheres (A/68/53/Add.1, p. 84; A/69/53/Add.1, pp. 52-55; A/71/53/Add.1, pp. 52-53).

Estas evidências demonstram a importância do acompanhamento das situações de infração aos direitos humanos pelo Conselho, cujos vários direitos vão sendo progressivamente referidos e implementados com consequências práticas no terreno e que têm levado também a uma maior participação das mulheres e reconhecimento dos seus direitos humanos, ficando clara a contribuição dos Procedimentos Especiais para a promoção da Agenda Mulheres Paz e Segurança que se reflete também na tomada de decisão dos Estados-membros.

O Diálogo entre o Conselho de Direitos Humanos e o Conselho de Segurança

Pouco explorada na literatura, a questão do contributo dos Procedimentos Especiais ao nível da implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança pelo próprio CSNU é um aspeto que deve ser tido em consideração como estratégia para integrar novas dimensões de género na Agenda do CSNU.

Neste sentido, tem sido defendido que a implementação desta Agenda em particular, e dos direitos humanos em geral beneficiaria se existisse um modelo de interação direta entre o Conselho e o CSNU, apesar deste último recusar qualquer formalização nesse sentido, sobressaindo a forte oposição da China e da Rússia à

ideia de reforçar a dimensão de direitos humanos no CSNU, entendendo os direitos humanos como assuntos internos (True e Wiener, 2019).

No relatório do SGNU de 2012 sobre Mulheres, Paz e Segurança (S/2012/732) é defendido que a relação do CSNU com o Conselho deve ser estreitada através da Fórmula Arria no que se refere ao acesso a informação relevante e recomendações sobre a situação das mulheres e meninas. O acesso a estas recomendações e informação seria especialmente relevante ao nível do trabalho dos Procedimentos Especiais que produzem relatórios sobre países e temas, bem como as facultadas através do mecanismo da Revisão Periódica Universal e ainda pelas investigações das Comissões de Inquérito Independentes e Missões de Apuramento de Factos. No mesmo sentido, o Relatório de 2015 da UN Women exorta a que se faça esta articulação.

O formato dos encontros informais ao abrigo da Fórmula Arria envolve encontros informais confidenciais do CSNU, em que nem todos os Estados poderão estar presentes, sobre assuntos que constam da sua agenda (Sievers e Daws, 2014). São convocados por iniciativa de um membro ou membros do CSNU para ouvir indivíduos, organizações ou instituições sobre assuntos da sua competência, como por exemplo os Comitês de monitorização das Convenções de Direitos Humanos das Nações Unidas e os Procedimentos Especiais do Conselho (Security Council Report, 2020b).

Este formato teve início em 1992 e até 2016 era totalmente informal, não havendo registos das reuniões ou documentos aprovados, servindo essencialmente para preparar debates abertos – frequentemente sobre Mulheres, Paz e Segurança e Crianças em Conflitos Armados – ou uma resolução (Sievers e Daws, 2014). A partir de 2016 verifica-se que muitas reuniões são transmitidas em áudio e vídeo (Security Council Report, 2020b), mas infelizmente quase nenhuma envolveu os Procedimentos Especiais do Conselho (Security Council Report, 2020a).

Deste modo, encontra-se presentemente à disposição do CSNU um manancial de informação produzida pelos Procedimentos Especiais nos seus relatórios sobre países e temas no quadro da Agenda Mulheres, Paz e Segurança que o CSNU pode incorporar no seu trabalho. Ainda que de forma não institucionalizada, existe hoje a possibilidade de os Procedimentos Especiais levarem à consideração do CSNU as suas perspetivas sobre a relação entre género, segurança e direitos humanos, encontrando-se numa posição privilegiada para alargar o enfoque da Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Esta seria uma forma de reafirmar e fortalecer a perspetiva da prevalência dos direitos humanos das mulheres e das meninas em contextos de conflitos armados internos e situações de pós-conflito. Os *inputs* destes relatórios podem vir a ser muito úteis na negociação de novas resoluções no âmbito da Agenda, mas não só: resoluções referentes a países que violam direitos humanos ou que vivem situações de conflito e resoluções genéricas sobre outros temas podem vir no futuro a incorporar estas dimensões reafirmando a centralidade da perspetiva de género na manutenção da segurança internacional.

Notas Conclusivas

Neste texto analisámos o contributo dos Procedimentos Especiais do Conselho e o trabalho do Conselho nas suas sessões regulares e especiais para a implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança no que respeita aos direitos humanos das mulheres e das meninas em contextos de conflitos armados internos e situações de pós-conflito.

Do exposto, concluímos que ocorreu uma evolução normativa dos direitos das mulheres e meninas em situações de conflito armado através da inter-relação entre o DIH e o DIDH. Não obstante as dificuldades de classificação dos conflitos atuais dentro das categorias clássicas – conflitos internacionais *vs.* internos *vs.* distúrbios/ /perturbações internas – esta evolução normativa foi especialmente evidente ao nível da proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais com ênfase para os direitos económicos e sociais. Outras garantias estão relacionadas com o direito à justiça, remédios, reparação e garantias de não-recorrência dos crimes. Foram igualmente especificadas a proibição da violência e abusos sexuais e violência baseada no género que podem também ser considerados atos de tortura, penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, tal como do tráfico de seres humanos e do recrutamento de crianças-soldado.

Assim, os direitos económicos e sociais, como os direitos à alimentação, água, saneamento, saúde, educação e habitação/abrigo, o direito ao trabalho, à propriedade, à herança e à proteção social das mulheres, como referido, e os direitos civis e políticos assumem uma nova centralidade na Agenda Mulheres, Paz e Segurança. Esta é uma perspetiva que advém da perceção de que os direitos humanos são inerentes a todos os seres humanos e não são hierarquizáveis, operando tanto em tempo de paz como em tempo de guerra, o que reforça o empoderamento da mulher no contexto de conflitos armados. Contudo, os direitos civis e políticos, como enfatizámos, não são tão desenvolvidos e menos ainda particularizados em relação aos direitos das mulheres por parte dos governos, ao contrário do entendimento dos Procedimentos Especiais. A exceção a esta regra é a proibição do casamento servil ou forçado. Continua assim a existir por parte das entidades governamentais a preocupação na proteção com foco na vulnerabilidade e uma maior dificuldade em implementar a participação das mulheres nos processos eleitorais, em cargos de gestão e direção e na resolução de conflitos.

A interação entre os Estados-membros dos vários continentes e entre estes e os Procedimentos Especiais vai, no entanto, moldando conceções, estereótipos e preconceitos de género pré-existentes que têm permitido uma implementação progressiva dos vários direitos humanos em situações de conflito armado. Esta é uma situação de extrema relevância por os Estados não contestarem abertamente as normas de proteção dos civis, os direitos humanos em geral, e os direitos das mulheres em

particular, procurando sempre justificar as infrações que são condenadas pelos vários Estados-membros e atores não-estatais, as quais não conseguem contradizer. A interação entre atores estatais e não-estatais (como os Procedimentos Especiais) em órgãos de direitos humanos como o Conselho revela-se, deste modo, fundamental neste processo de promoção e proteção dos direitos humanos no território de cada Estado-membro das Nações Unidas, permitindo a implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança.

Por último, as autoras propõem que estes importantes avanços normativos sejam incorporados pelo CSNU nos seus próprios esforços de implementação da Agenda Mulheres, Paz e Segurança, permitindo deste modo a ampliação e consolidação da Agenda a partir do CSNU como principal promotor da perspetiva de género no quadro dos conflitos armados. Esta articulação possibilita o aprofundamento e ampliação tanto dos direitos e níveis de proteção de mulheres e meninas, como dos esforços de implementação destas mesmas medidas consagradas pelo CSNU nas várias Resoluções por si aprovadas sobre esta temática.

Referências Bibliográficas

- A/51/950-Add.7, 1997. *Renewing the United Nations: a programme for reform*. Report of the Secretary-General and *Addendum Millennium Assembly*.
- A/59/2005, 2005. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General.
- A/62/53, 2007. *Report of the Human Rights Council*.
- A/63/53, 2008. *Report of the Human Rights Council*.
- A/64/53, 2009. *Report of the Human Rights Council*.
- A/65/53, 2010. *Report of the Human Rights Council*.
- A/65/53/Add.1, 2010. *Report of the Human Rights Council*.
- A/66/53, 2011. *Report of the Human Rights Council*.
- A/67/53, 2012. *Report of the Human Rights Council*.
- A/68/53, 2013. *Report of the Human Rights Council*.
- A/68/53/Add.1, 2013. *Report of the Human Rights Council*.
- A/69/53, 2014. *Report of the Human Rights Council*.
- A/69/53/Add.1, 2014. *Report of the Human Rights Council*.
- A/70/53, 2015. *Report of the Human Rights Council*.

- A/70/53/Add.1, 2015. *Report of the Human Rights Council.*
- A/71/53, 2016. *Report of the Human Rights Council.*
- A/71/53/Add.1, 2016. *Report of the Human Rights Council.*
- A/HRC/11/12, 2009. *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover.*
- A/HRC/11/6/Add.5, 2009. *Report of the special rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakın Ertürk. Addendum.*
- A/HRC/12/24, 2009. *Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque.*
- A/HRC/12/50, 2010. *Report of the Human Rights Council on its twelfth session.*
- A/HRC/14/22, 2010. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo.*
- A/HRC/14/25, 2010. *Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz.*
- A/HRC/15/57, 2010. *Update on the report of the independent expert on the situation of human rights in the Sudan, Mohammed Chande Othman.*
- A/HRC/17/26, 2011. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo.*
- A/HRC/19/72, 2012. *Report of the independent expert on the situation of human rights in Côte d'Ivoire, Doudou Diène.*
- A/HRC/20/16/Add.3, 2012. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo. Addendum.*
- A/HRC/21/41, 2012. *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, Gulnara Shahinian.*
- A/HRC/21/62, 2012. *Report of the independent expert on the situation of human rights in the Sudan, Mashood A. Baderin.*
- A/HRC/23/49, 2013. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo.*
- A/HRC/24/31, 2013. *Report of the independent expert on the situation of human rights in the Sudan, Mashood A. Baderin.*
- A/HRC/25/54, 2013. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing, Raquel Rolnik.*
- A/HRC/26/29, 2014. *Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai.*
- A/HRC/26/33, 2014. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons, Chaloka Beyani.*

- A/HRC/26/35, 2014. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau.*
- A/HRC/26/37, 2014. *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo.*
- A/HRC/26/38, 2014. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo.*
- A/HRC/26/38/Add.1, 2014. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo. Addendum.*
- A/HRC/26/39, 2014. *Report of the working group on the issue of discrimination against women in law and in practice.*
- A/HRC/27/71, 2014. *Report of the independent expert on the situation of human rights in Somalia, Bahame Tom Nyanduga.*
- A/HRC/28/83, 2015. *Report of the independent expert on the situation of human rights in Mali, Suliman Baldo.*
- A/HRC/29/2, 2015. *Report of the Human Rights Council on its twenty-ninth session.*
- A/HRC/29/27/Add.4, 2015. *Addendum to the Human Right Council thematic report of the Special Rapporteur on violence, its causes and consequences.*
- A/HRC/29/30, 2015. *Report of the Special Rapporteur on the right to education, Kishore Singh.*
- A/HRC/29/40, 2015. *Report of the Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice.*
- A/HRC/30/57, 2015. *Report of the Independent Expert on the situation of human rights in Somalia, Bahame Tom Nyanduga.*
- A/HRC/31/51, 2015. *Report of the Special Rapporteur on the right to food.*
- A/HRC/31/56, 2016. *Report of the Special Rapporteur on minority issues.*
- A/HRC/31/76, 2016. *Report of the Independent Expert on the situation of human rights in Mali.*
- A/HRC/32/32, 2015. *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.*
- A/HRC/32/38, 2016. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression.*
- A/HRC/32/41, 2016. *Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children.*
- A/HRC/32/42, 2016. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences.*

- A/HRC/32/42/Add.1, 2016. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on her mission to the Sudan.*
- A/HRC/32/52, 2016. *Report of the Independent Expert on capacity-building and technical cooperation with Côte d'Ivoire in the field of human rights.*
- A/HRC/33/49, 2016. *Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation.*
- A/HRC/33/64, 2016. *Report of the Independent Expert on the situation of human rights in Somalia.*
- A/HRC/33/65, 2016. *Report of the Independent Expert on the situation of human rights in the Sudan.*
- A/HRC/4/21, 2006. *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Asma Jahangir.*
- A/HRC/4/23, 2007. *Report of the Special Rapporteur on the human rights aspects of the victims of trafficking in persons, especially women and children, Sigma Huda.*
- A/HRC/4/34, 2007. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk.*
- A/HRC/4/34/Add.1, 2007. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk. Addendum.*
- A/HRC/7/14, 2008. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Ambeyi Ligabo.*
- A/HRC/7/22, 2008. *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Sudan, Sima Sama.*
- A/HRC/7/26, 2008. *Report of the Independent Expert appointed by the Secretary-General on the situation of human rights in Somalia, Mr Ghanim Alnajjar.*
- A/HRC/7/5, 2008. *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler.*
- A/HRC/7/6, 2008. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk.*
- A/HRC/7/6/Add.1-Add.4, 2008. *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Yakin Ertürk. Addendums.*
- A/HRC/8/10, 2008. *Right to education in emergency situations Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz.*
- A/HRC/RES/S-14/1, 2010. *Situation of human rights in Côte d'Ivoire in relation to the conclusion of the 2010 presidential election.*
- A/HRC/S-11/L.1/Rev.1, 2009. *Assistance to Sri Lanka in the promotion and protection of human rights.*
- A/HRC/S-15/L.1/Rev.1, 2011. *Situation of human rights in the Libyan Arab Jamahiriyy.*

- A/HRC/S-16/L.1/Rev.1, 2011. *Situation of human rights in the Syrian Arab Republic.*
- A/HRC/S-17/2, 2011. *Report of the Human Rights Council seventeenth special session.*
- A/HRC/S-18/L.1/Rev.1, 2011. *The human rights situation in the Syrian Arab Republic.*
- A/HRC/S-19/L.1/Rev.1, 2012. *The deteriorating situation of human rights in the Syrian Arab Republic, and the recent killings in El-Houleh.*
- A/HRC/S-20/L.1, 2014. *Situation of human rights in the Central African Republic and technical assistance in the field of human rights.*
- A/HRC/S-22/L.1, 2014. *The human rights situation in Iraq in the light of abuses committed by the so-called Islamic State in Iraq and the Levant and associated groups.*
- A/HRC/S-23/L.1, 2015. *Atrocities abuses and violations of human rights committed by the terrorist group Boko Haram and its effects on human rights in the affected countries. Unedited version.*
- A/HRC/S-24/L.1, 2015. *United States of America: draft resolutionS-24/... Preventing the deterioration of the human rights situation in Burundi.*
- A/HRC/S-25/2, 2016. *Report of the Human Rights Council twenty-fifth special session.*
- A/HRC/S-26/L.1, 2016. *Situation of human rights in South Sudan.*
- A/HRC/S-4/5, 2006. *Report of the Human Rights Council fourth special session.*
- A/HRC/S-5/L.1/Rev.1, 2007. *Situation of human rights in Myanmar.*
- A/HRC/S-8/L.2/Rev.1, 2008. *Situation of human rights in the east of the Democratic Republic of the Congo.*
- A/RES/60/251, 2006. *Human Rights Council.*
- Aoláin, F., Cahn, N., Haynes, D. e Valji, N., 2018. Introduction. Em, F. Aoláin, N. Cahn, D. Haynes e N. Valji, eds., *The oxford handbook of gender and conflict.* New York: Oxford University Press, pp. xxxv-xliv.
- Appiagyeyi-Atua, K., 2011. United Nations Security Council resolution 1325 on women, peace, and security: is it binding? *Human Rights Brief*, 18(3), pp. 2-6.
- Brunnée, J., e Toope, S., 2000. International law and constructivism: elements of an international theory of international law. *Columbia Journal of Transnational Law*, 39(19), pp. 19-73.
- Bulduk, C., 2019. Women, peace and security, an agenda for the Human Rights Council. *Geneva Centre Working Paper* 9. Disponível em <https://graduateinstitute.ch/communications/news/women-peace-and-security-agenda-human-rights-council> [acedido a 15 de junho de 2020].
- Carpenter, R., 2006. *Innocent women and children' gender, norms and the protection of civilians.* Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

- Deitelhoff, N., e Zimmermann, L., 2019. Norms under challenge: unpacking the dynamics of norm robustness. *Journal of Global Security Studies*, 4(1), pp. 2-17.
- Deyra, M., 2001. *Direito internacional humanitário*. Lisboa: Procuradoria-Geral da República, Gabinete de Documentação e Direito Comparado.
- Gardam, J., 2018. The silences in the rules that regulate women during times of armed conflict. Em, F. Aoláin, N. Cahn, D. Haynes e N. Valji, eds., *The oxford handbook of gender and conflict*. New York: Oxford University Press, pp. 35-47.
- Katzenstein, P., Keohane, R. e Krasner, S., 1998. International organization and the study of world politics. *International Organization*, 52(4), pp. 645-685.
- Reus-Smit, C. e Snidal, D., eds., 2008. *The oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- S/2012/732, 2012. *Report of the Secretary-General on women and peace and security*.
- S/RES/1325. 2000. Women, and Peace and Security.
- Saraiva, F., 2008. *Conselho de Segurança das Nações Unidas: Modelos de Reforma Institucional*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 48.
- Security Council Report, 2020a. *Arria-Formula meetings*. Disponível em https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working_methods_arria_formula_meetings.pdf [acedido a 15 de agosto de 2020].
- Security Council Report, 2020b. *UN Security Council working methods: arria-formula meetings*. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php> [acedido a 20 de agosto de 2020].
- Security Council Report, 2020c. *Research Report: Women, peace and security: the agenda at 20*. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/women-peace-and-security-the-agenda-at-20.php> [acedido a 15 de agosto de 2020].
- Sievers, L. e Daws, S., 2014. *The procedure of the UN Security Council*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Teles, P., 2017. O sistema de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas. Em, A. Marques, C. Silvestre e M. Lages, eds., 2017. *Portugal e os direitos humanos nas Nações Unidas*. Lisboa: MNE/ID, pp. 17-33.
- True, J., e Wiener, A., 2019. Everyone wants (a) peace: the dynamics of rhetoric and practice on “women, peace and security”. *International Affairs*, 73(3), pp. 553-574.
- UN Women, 2015. *A global study of the implementation of UNSC resolution 1325*.
- WIPF, 2020. *Resolution watch*. Disponível em: <https://www.peacewomen.org/security-council/resolution-watch> [acedido a 5 de julho de 2020].