



Fórum Regional das África-Médio Oriente sobre Prevenção de conflitos e proteção dos direitos humanos das minorias

15 – 16 Junho 2021 Reunião online

NOTA CONCEITUAL

“Quando agimos antecipadamente e estamos unidos, podemos evitar com sucesso a escalada das crises, salvando vidas e diminuindo o sofrimento – cumprindo o mais fundamental mandato das Nações Unidas, tal como estabelecido no Preâmbulo da Carta”, Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, Conselho de Segurança da ONU, 12 de junho de 2019.

“Defender [os direitos humanos das minorias] não é apenas o correto a fazer – é uma forma poderosa de aliviar tensões, prevenir conflitos e facilitar uma prosperidade económica generalizada... Nenhuma sociedade alguma vez encontrará harmonia e paz sustentáveis sem justiça, e o desenvolvimento será sempre limitado quando os membros da sociedade forem impedidos. As minorias – e os jovens das minorias – não são uma ameaça; estão sob ameaça” Antigo Alto Comissário da ONU para os Direitos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, Fórum sobre Questões das Minorias da ONU, 13 de dezembro de 2017.

“A atenção aos direitos das minorias numa fase precoce – antes que as reivindicações resultem em tensões e violência – daria um contributo inestimável para a cultura de prevenção nas Nações Unidas, salvaria inúmeras vidas e promoveria a estabilidade e o desenvolvimento” Antigo Perito Independente em Questões das Minorias, Gay McDougall, Relatório para o Conselho de Direitos Humanos, 16 de dezembro de 2010.

Existe um amplo consenso global de que é fundamental combater as desigualdades e tornar as instituições mais inclusivas para fazer frente às principais causas dos conflitos.¹ Uma vez que a maioria dos conflitos envolve uma inclusão insuficiente das minorias, muitas vezes associados ao desrespeito das suas identidades e reivindicações, assim

¹ O termo “conflito” refere-se especificamente a conflitos violentos e pode ser ampliado para incluir a violência orientada contra as minorias e civis, tais como genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, etc.

como à negação dos direitos humanos, o principal desafio atual é obter uma melhor compreensão do que isto significa na prática.

Contextualização

O Preâmbulo da Carta das Nações Unidas estabelece uma ligação entre os direitos humanos e a prevenção de conflitos violentos ao determinar que preservar “as gerações vindouras do flagelo da guerra” deve ser conseguido através da “fé nos direitos fundamentais do homem” e para tais fins “praticar a tolerância e a viver em paz, uns com os outros...e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais”. O Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos do Homem vai mais longe e reconhece que a dignidade e igualdade inerentes a todos os seres humanos são fundamentos fundamentais para a liberdade, justiça e paz no mundo. Reconhece também que a proteção destes direitos humanos universais pelo estado de direito é um dos principais instrumentos para evitar conflitos ou situações de “rebelião contra a tirania e a opressão”.² É uma das condições essenciais para uma coexistência pacífica e estável. Não pode haver paz sem justiça, tal como afirmou o Reverendo Dr. Martin Luther King Jr., a 14 de dezembro de 1967.

Os primeiros três parágrafos da Declaração Universal surgiram a seguir, e têm raízes na repulsa, aos horrores do Holocausto. Como parte do novo regime mundial dos direitos humanos universais, o primeiro tratado das Nações Unidas refletiu este compromisso com a paz e a estabilidade através da justiça e da dignidade na Convenção sobre a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio de 1948. Este instrumento pioneiro dos direitos humanos proíbe o genocídio, o mais hediondo dos crimes internacionais. A história também tem testemunhado que os grupos nacionais, étnicos, raciais ou religiosos visados são geralmente minorias: Judeus, Ciganos, Tutsi, etc. Para destacar o óbvio, a ausência de justiça tal como representado pelas normas internacionais de direitos humanos é a maior ameaça à paz e à estabilidade.

Isto é confirmado pela natureza dos conflitos no Mundo atual. A maioria dos conflitos são intraestatais e não interestatais, e envolvem uma minoria étnica, linguística ou religiosa.³ A maioria das situações em 2018 que envolveram instabilidade, genocídios passados, potenciais crimes contra a humanidade e ameaças semelhantes foram contra grupos que podem ser descritos como minorias de acordo com os dados em *Peoples under*

² “considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.

Considerando que o desconhecimento e o desprezo dos direitos do homem conduziram a actos de barbárie que revoltam a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os seres humanos sejam livres de falar e de crer, libertos do terror e da miséria, foi proclamado como a mais alta inspiração do homem, Considerando que é essencial a proteção dos direitos do homem através de um regime de direito, para que o homem não seja compelido, em supremo recurso, à revolta contra a tirania e a opressão...”

³ Consulte os dados do Uppsala Conflict Data Program (UCDP, Sundberg, Eck and Krautz 2012; Allansson, Melander and Themnér 2017).

Threat.⁴ Esta é uma das principais conclusões do primeiro estudo conjunto das Nações Unidas e do Banco Mundial sobre a prevenção de conflitos violentos, reconhecendo que os principais fatores de instabilidade a nível mundial são, atualmente, as reivindicações baseadas em grupos relacionadas com a exclusão e a injustiça:

Muitos dos conflitos violentos da atualidade estão relacionados com reivindicações baseadas em grupos que resultam de desigualdade, exclusão e sentimentos de injustiça. É quando um grupo prejudicado atribui a culpa a outros ou ao Estado pela sua percepção de exclusão económica, política ou social que as suas reivindicações se podem tornar politizadas e correr o risco de resultar em violência⁵

Desde 2010, o número de grandes conflitos violentos triplicou a nível global e grande parte desta variação deve-se ao aumento de conflitos intraestatais,⁶ geralmente envolvendo minorias. “Existem atualmente mais conflitos violentos a nível global do que em qualquer outro momento dos últimos 30 anos, e o Mundo enfrenta também a maior crise de deslocação forçada alguma vez registada”.⁷

A paz, a estabilidade e a justiça – por outras palavras, a prevenção de conflitos violentos – requerem a abordagem das principais reivindicações das minorias associadas à sua exclusão, práticas discriminatórias em matéria de participação na vida pública e noutras áreas, acomodando as suas culturas, religiões ou crenças e línguas, assim como outras violações importantes dos seus direitos humanos para proteger a sua existência e identidades. A exclusão e a discriminação das minorias, em vez de garantir a sua inclusão e proteção na sociedade através da implementação dos seus direitos humanos, são as principais causas da maioria dos conflitos contemporâneos.

A prevenção dos conflitos requer a resolução destas falhas na implementação. Garantir a proteção dos direitos humanos das minorias e garantir a sua implementação antes de as reivindicações terem a oportunidade de se agravar, aumenta as probabilidades de um conflito não ocorrer. Estes são os caminhos a seguir para respeitar a dignidade e igualdade de todas as pessoas para se alcançar justiça, paz e estabilidade, tal como previsto no Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no surgimento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial. Por conseguinte, os caminhos para a paz e a prevenção de conflitos residem na correta compreensão e implementação dos direitos humanos das minorias.

O género, tal como a etnia, a língua ou a religião, também pode desempenhar um papel importante na criação e perpetuação, ou na prevenção e resolução de conflitos. A

⁴ Minority Rights Group International, <http://peoplesunderthreat.org/>.

⁵ Nações Unidas; Banco Mundial. 2018. Caminhos para a Paz: Abordagens inclusivas para prevenir conflitos violentos. Washington, DC: Banco Mundial.

⁶ Estratégia do Grupo Banco Mundial para a Fragilidade, Conflitos e Violência 2020 -2025, Grupo Banco Mundial 2020, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/844591582815510521/pdf/World-Bank-Group-Strategy-for-Fragility-Conflict-and-Violence-2020-2025.pdf>.

⁷ UNHCR, Global Trends,13.

importância de incluir as perspectivas de género nas atividades de prevenção de conflitos tem sido cada vez mais reconhecida ao longo dos últimos anos. [A Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas N.º 2493 \(2019\)](#) apela à implementação da agenda “Mulheres, Paz e Segurança (WPS)” e às suas prioridades, garantido e promovendo a participação plena, igual e significativa das mulheres em todas as fases dos processos de paz, incluindo através da integração da perspectiva de género...”. Por conseguinte, qualquer consideração sobre a prevenção de conflitos, mesmo através da lente dos direitos das minorias, deve ter em consideração o género e o papel das mulheres em relação aos conflitos, assim como a sua interseção específica com as minorias. Adicionalmente, deve ser dada atenção específica para garantir uma maior inclusão da orientação sexual e da identidade de género na agenda WPS.

Do acima exposto, é claro para o Relator Especial da ONU em questões das minorias, o Dr. Fernand de Varennes, que a atenção antecipada para proteger e implementar eficazmente todos os direitos humanos das minorias é fundamental para a estabilidade através da justiça e a prevenção da maioria dos potenciais conflitos em todo o mundo. Negar os direitos humanos das minorias e as suas identidades e aspirações não resulta em unidade nem em estabilidade. Pelo contrário, pode ser visto como uma negação da existência ou significância das minorias, ou como tentativas de as assimilar na identidade nacional das maiorias. São mais suscetíveis de resultar num sentimento de exclusão, discriminação, desinteresse entre as minorias, aumento da instabilidade, violência e inclusive exigências de secessão. De uma forma resumida, o resultado será uma sociedade mais fragmentada em vez de uma “nação” mais unida. Estancar a violência depois de um conflito ter eclodido é muito mais difícil e dispendioso do que tentar evitar uma crise antes de esta ter começado.

Fundamentação dos fóruns regionais

No seu primeiro relatório para o Conselho de Direitos Humanos da ONU em Março de 2018, o Relator Especial em questões das minorias (consulte o relatório A/HRC/37/66), o Dr. Fernand de Varennes, apresentou a questão dos conflitos étnicos, os direitos das minorias e a promoção da inclusão e estabilidade como uma das prioridades temáticas do seu mandato, através da criação e expansão do trabalho realizado pelos seus antecessores nesta área específica, assim como as valiosas contribuições de outros mandatários de Procedimentos Especiais, órgãos de tratados e mecanismos de direitos humanos, incluindo recomendações relevantes formuladas durante as sessões do Fórum sobre Questões das Minorias⁸

Inspirado e baseado no relatório elaborado há mais de 10 anos atrás pelo primeiro Perito Independente da ONU em questões das minorias, Gay McDougall, em *Direitos das*

⁸ Pode encontrar informações sobre as Sessões e as Recomendações do Fórum sobre Questões das Minorias na página da Internet do Fórum: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx>.

Minorias e Prevenção de Conflitos e no inovador estudo conjunto da ONU e do Banco Mundial *Caminhos para a Paz: Abordagens inclusivas para prevenir conflitos violentos*, o Relator Especial deseja levar os debates sobre a prevenção de conflitos a um nível regional e destacar ainda mais as perspectivas das minorias e regionais através da organização de quatro fóruns regionais na Europa, Ásia-Pacífico, África-Médio Oriente e nas Américas.

Adicionalmente, o envolvimento em situações de escalada de tensão lideradas por organizações regionais, subregionais e outras organizações intergovernamentais é subutilizado. Tem potencial para ser mais eficaz e sustentado do que a ONU sozinha. As organizações regionais têm uma maior proximidade e afinidade cultural com as partes em conflito e maiores incentivos para garantir a estabilidade regional e a prosperidade económica. Adicionalmente, a Carta das Nações Unidas exige que “todas as partes numa controvérsia...procurem uma solução” entre outros meios através do “recurso a acordos ou organizações regionais”, O Painel de Alto Nível do Secretário-Geral sobre Ameaças, Desafios e Mudanças no seu relatório *Um Mundo mais Seguro: A Nossa Responsabilidade Partilhada* recomendou “as Nações Unidas devem aproveitar a experiência das organizações regionais no desenvolvimento de quadros para os direitos das minorias”. Por conseguinte, o Relator Especial através de fóruns regionais procurará estabelecer parcerias e envolver as organizações regionais relevantes para beneficiar das suas experiências adquiridas e estimular o seu desenvolvimento institucional para melhor prevenir conflitos através de uma apreciação dos direitos humanos das minorias entre os seus membros.

Objetivos

O principal objetivo dos quatro fóruns regionais sobre “Prevenção de conflitos e proteção dos direitos humanos das minorias” é fornecer perspectivas regionais, que serão integradas no trabalho temático do Relator Especial para o seu relatório da 49ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU que decorrerá em Março de 2022. Adicionalmente, os debates nos fóruns regionais informarão os trabalhos e recomendações da 14ª sessão do Fórum sobre Questões das Minorias, que decorrerá em Genebra, em Dezembro de 2021.

Os objetivos específicos incluem:

1. Desenvolver uma compreensão mútua sobre o papel da proteção dos direitos humanos das minorias na prevenção de conflitos.
2. Discutir os desafios legais, institucionais e políticos para o reconhecimento e implementação dos direitos humanos das minorias de modo a abordar as reivindicações de longa data que possam resultar em tensões e possíveis conflitos.

3. Identificar por que razão as principais causas da maioria dos conflitos, a negação dos direitos humanos e das aspirações das minorias, raramente são reconhecidas ou abordadas.
4. Reforçar parcerias entre os vários intervenientes e desenvolver a capacidade para abordar as principais causas dos conflitos contemporâneos e para prevenir os conflitos de forma mais eficaz.

Áreas de debate

Estados onde as promessas de igualdade e direitos humanos universais para as minorias parecem ociosas devido a práticas discriminatórias ou exclusivas são motivos férteis para reivindicações de longa data que resultam em frustração, ressentimento, ira e eventual violência. Um novo olhar sobre estas questões e a necessidade de abordar melhor as reivindicações das minorias e a proteção dos seus direitos humanos, é necessário para dar um novo ímpeto a um sistema de direitos humanos que, por vezes, é sistematicamente ignorado quando se trata da proteção de determinadas minorias.

À luz dos principais objetivos dos fóruns regionais, os debates irão abordar os seguintes temas preponderantes:

Painel 1: Causas principais dos conflitos contemporâneos envolvendo minorias

Uma prevenção de conflitos verdadeira e duradoura não pode ocorrer sem se identificar e abordar as causas principais das tensões que envolvem minorias. Estes centram-se frequentemente em redor de direitos humanos significativos das minorias relacionados com a terra, recursos, direitos linguísticos, alojamento religioso, participação efetiva e considerações culturais. Uma abordagem que lide com estas causas principais e não apenas as próximas, é mais suscetível de levar a sistemas de governação que garantam uma paz sustentável e a longo prazo. Atualmente, a prevenção de conflitos é realizada principalmente em cenários pós-conflito de modo a evitar a recorrência de conflitos violentos. No entanto, o conhecimento antecipado das causas principais também pode oferecer os meios mais eficazes para prevenir o surgimento de conflitos que envolvem minorias e, por conseguinte, da maioria dos conflitos contemporâneos.

Painel 2: Quadro normativo: os direitos humanos das minorias e a prevenção de conflitos.

Quando as minorias são sujeitas a violência, discriminação ou discurso de ódio, estes maus-tratos podem ser entendidos como uma falha na proteção dos seus direitos humanos e considerados uma negação das suas identidades étnicas, nacionais, religiosas ou linguísticas. O quadro normativo que inclui o direito internacional e regional dos

direitos humanos, fornece um poderoso instrumento para efetuar uma análise objetiva e propor soluções. Adicionalmente, o conjunto de normas e jurisprudência relativas à proteção das minorias ao abrigo do direito internacional é altamente desenvolvido e diversificado. Contudo, não é referido nem utilizado o suficiente em situações que envolvem minorias, que podem acabar por se transformar em conflitos violentos. Todos os aspetos disponíveis e adequados do quadro normativo relativo à proteção dos direitos humanos das minorias e do direito internacional devem ser discernidos e determinada a melhor forma de os aproveitar para prevenir e resolver conflitos.

Painel 3: Obstáculos à implementação dos direitos das minorias e prevenção antecipada e eficaz de conflitos.

Devido ao sinistro e agudo custo humano dos conflitos violentos e crimes de atrocidade, tais como o genocídio e as crises humanitárias associadas, a atenção e os recursos apenas são cometidos quando as tensões atingem estes pontos de viragem. A prevenção é discutida principalmente num contexto pós-conflito ou de desenvolvimento. Como tal, são envidados muitos esforços para a cessação das hostilidades e a mediação entre as partes em conflito. No entanto, a prevenção antecipada e eficaz dos conflitos deveria idealmente ocorrer antes do início do conflito violento e cedo o suficiente para evitar a sua concretização. Isto significa um foco na exclusão e discriminação contra as minorias, associadas a violações dos direitos humanos, e em quais são os obstáculos a uma implementação mais completa destas obrigações em matéria de direitos humanos que abordariam as principais causas da maioria dos conflitos contemporâneos. Mecanismos dedicados e especializados com mandatos apropriados são o meio mais viável para o conseguir. Estes mecanismos podem existir a vários níveis, incluindo a nível internacional, regional, sub-regional, nacional e local. A identificação das situações nas quais existe uma negação sistemática dos direitos das minorias proporciona um sistema prático de alerta precoce relativo a potenciais conflitos e uma abordagem proativa para garantir a inclusão das minorias e a sua participação plena e igualitária na sociedade. Do mesmo modo, a resolução dessas questões das minorias e a proteção dos seus direitos humanos fornece um instrumento convincente para prevenir eficazmente conflitos intraestatais dispendiosos e prolongados.

Painel 4: Formas de corrigir as lacunas nos mecanismos de direitos humanos para a proteção das minorias e prevenção de conflitos.

A par do desenvolvimento de mecanismos regionais, sub-regionais e outros dedicados à prevenção de conflitos, o quadro normativo deve ser reforçado. As evidências e a história mostram que a proteção e a promoção dos direitos humanos das minorias e as aspirações destas resultam num maior sentido de unidade e identidade nacional levando, em última análise, a uma redução das tensões e a uma estabilidade a longo prazo. A Declaração da ONU sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais

ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas é o instrumento jurídico específico para minorias mais elaborado a nível internacional. É necessário um sólido debate com a participação das minorias sobre os caminhos a seguir e os meios a utilizar para fazer progredir a proteção das minorias e a prevenção de conflitos que as envolvam. São necessários instrumentos adicionais a nível internacional ou regional? Devem as normas existentes ser reforçadas através de uma melhor implementação, supervisão e aplicação? As propostas inovadoras são convidadas a desenvolver normas e mecanismos que possam melhorar significativamente a prevenção antecipada e eficaz de conflitos prolongados e mortais.

Além destes quatro painéis temáticos, cada fórum regional irá incluir também um painel estatal de alto nível composto por várias apresentações estatais. Estes debates irão destacar as experiências positivas e as lições aprendidas pelos Estados que estiveram envolvidos em atividades de prevenção de conflitos, aprofundando a compreensão sobre o papel da proteção dos direitos humanos das minorias na prevenção de conflitos.

Participação

Os fóruns regionais estarão abertos à participação de Estados, entidades da ONU, organizações internacionais e regionais, instituições nacionais de direitos humanos, organizações da sociedade civil, representantes de minorias, indústria, académicos e peritos em questões das minorias e meios de comunicação e tecnologia. Serão envidados esforços para incluir no programa dos fóruns regionais outros titulares de mandatos de procedimentos especiais e membros dos órgãos de tratados da ONU.

O formato dos fóruns regionais pode variar para ter em consideração a pandemia de COVID em curso e será anunciado numa data posterior.

Resultados

Com base nos debates e nas contribuições dos participantes, serão gerados dois resultados principais:

- Um documento com recomendações práticas,
- Orientações sobre questões da prevenção de conflitos e das minorias a serem preparadas ao abrigo do mandato do Relator Especial da ONU em Questões das Minorias.

Os quatro conjuntos de recomendações estarão disponíveis como documentos de referência para o 14º Fórum das Nações Unidas sobre Questões das Minorias, que decorrerá em Genebra, em Dezembro de 2021.

Informações adicionais

Está também disponível uma nota de fundo intitulada *United Nations Mechanisms and Instruments on Conflict Prevention and Minorities (Mecanismos e Instrumentos das Nações Unidas sobre a Prevenção de Conflitos e as Minorias)*.