



African Union  
Reforms Engagements

# REFORMA DA UA: ENGAJAMENTO DA SOCIEDADE CIVIL

NOTA DE ADVOCACIA



initiatives for  
human rights



ROBERT F.  
KENNEDY  
HUMAN  
RIGHTS



# CONTENTS

1.	O que é o Processo de Reforma da União Africana? .....	3
2.	Quais são as implicações da Reforma da UA no Sistema Africano de Direitos Humanos?.....	6
3.	De quem é a voz em falta? A lacuna de consulta inclusiva no processo de reforma da UA.....	8
4.	Por quê é importante que as organizações da sociedade civil e os activistas se envolvam na Reforma da UA?.....	9
5.	Quais são as principais exigências que as OSCs e os activistas devem levantar no processo de reforma? .....	10
6.	Como podem as OSCs e os activistas envolver-se no Processo de Reforma?.....	18
7.	Oportunidades de engajamento e cronogramas importantes a serem observados .....	19
8.	O que podemos aprender com outros processos de reforma?.....	20

# 1. O QUE É O PROCESSO DE REFORMA DA UNIÃO AFRICANA?

A actual Reforma da UA é um processo que começou em 2016, quando os governos africanos (através da Assembleia de Chefes de Estado) decidiram que havia uma necessidade urgente de acelerar a reforma da União Africana.<sup>1</sup> O Presidente Paul Kagame, do Ruanda, foi então incumbido de conduzir uma revisão da União Africana e desenvolver um relatório com recomendações para liderar este processo de reforma.

Em 2017, o relatório *'The Imperative To Strengthen Our Union - O Imperativo para Fortalecer a nossa União*, popularmente conhecido como 'Relatório Kagame' apresentou cinco áreas de reforma para a UA.<sup>2</sup> As reformas incluem:

1. Simplificar as prioridades da União Africana para se concentrarem em quatro áreas principais: paz e segurança, assuntos políticos, integração económica e representação global de África;
2. Realinhar as instituições da União Africana para abordar eficazmente estas prioridades;
3. Conectar a União Africana aos seus cidadãos;
4. Gerir a União Africana de forma eficiente, tanto a nível político como operacional;
5. Financiar a União Africana de forma independente e suficiente.

## Breve histórico

- A Organização da Unidade Africana (OUA) foi criada em 1963 para promover a unidade, defender a soberania, erradicar o colonialismo e promover a cooperação internacional.<sup>3</sup> No final da década de 1970, houve um consenso para "rever as disposições da Carta (da OUA) à luz das novas realidades em África".<sup>4</sup> Como resultado, no ano 2000, a OUA passou por uma transformação significativa, culminando com a criação da União Africana (UA).

<sup>1</sup> Decision on the Institutional Reform of the African Union Assembly/AU/Dec.606 (XXVII).

<sup>2</sup> Paul Kagame *The Imperative To Strengthen Our Union Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union* 2016; Ver também *African Union Building A More Relevant African Union* January 2017.

<sup>3</sup> Legum, Colin. "The Organisation of African Unity-success or failure?" *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-) 51.2 (1975): 208-219.

<sup>4</sup> Chekol, Yayew Genet. "African Union institutional reform: Rationales, challenges and prospects." *Insight on Africa* 12.1 (2020): 29-44.

- Contudo, em 2007, era evidente que a UA precisava de reformas substanciais para cumprir eficazmente os seus objectivos. Consequentemente, um painel de alto nível liderado pelo Professor Adebayo Adedeji foi convocado para avaliar a estrutura e funções da Comissão da União Africana (CUA) para melhorar sua eficácia no desempenho das suas responsabilidades.<sup>5</sup>
- Portanto, antes deste processo, houve várias tentativas de reformar a UA no passado. Embora a actual necessidade de reforma na União seja um sinal do seu dinamismo, também sugere que os esforços de reforma anteriores podem ter sido insuficientes para abordar as causas profundas dos desafios que a União enfrenta.

### Situação da actual reforma da UA

Desde 2017, a reforma da UA concentrou-se significativamente na estrutura da Comissão da União Africana, no recrutamento para a nova estrutura e em alguns dos métodos de trabalho dos órgãos políticos da UA, como a Cimeira da UA e as reuniões de coordenação com as Comunidades Económicas Regionais. Não foi feito muito no que diz respeito à base normativa, composição, poderes e segregação e alinhamento adequados de poderes que permitiriam à UA funcionar de forma eficaz e eficiente.<sup>6</sup>

A actual fase da reforma diz respeito à revisão e actualização do mandato e da estrutura dos principais órgãos e instituições da UA. Esses incluem:

- i. Órgãos judiciais, órgãos legais e de direitos humanos, incluindo:
  - a. A Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP)
  - b. O Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (o Tribunal)
  - c. O Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (ACERWC)
  - d. Comissão da União Africana sobre Direito Internacional (CUADI)
  - e. Conselho Consultivo da União Africana sobre Corrupção (AU-ABC)
- ii. O Parlamento Pan-Africano (PAP)
- iii. O Conselho de Paz e Segurança (CPS)
- iv. Comités Técnicos Especializados (CTE)

---

<sup>5</sup> Union, African. "Audit of the African Union." Addis Ababa (2007): 1.

<sup>6</sup> Veja mais detalhes sobre o progresso da Reforma da UA e o que foi alcançado até agora no *Documento de Posição das OSCs sobre as Reformas da UA, 2023*, em anexo.

Isto é uma fase crítica do processo de reforma para as OSCs, activistas e defensores dos direitos humanos se engajarem. A fase implica mudanças nos órgãos de direitos humanos e em instituições-chave com as quais os cidadãos africanos, como detentores de direitos e como utilizadores desses mecanismos, se envolvem na busca por justiça, paz, segurança e responsabilização.

## 2. QUAIS SÃO AS IMPLICAÇÕES DA REFORMA DA UA NO SISTEMA AFRICANO DE DIREITOS HUMANOS?

Actualmente existem três propostas principais de reforma relativas ao sistema africano de direitos humanos. Essas opções incluem:

- 1) **Melhorar o quadro actual:** Essa opção centra-se no aperfeiçoamento do actual sistema africano de direitos humanos, preservando a sua missão e mandato. Reconhece a única capacidade do sistema para reflectir os valores africanos e abordar uma série de questões de direitos humanos. As propostas sugerem aumentar a autonomia do sistema, estabelecer um presidente e um vice-presidente em tempo integral e melhorar os recursos. Essa opção requer a simplificação do mecanismo de queixa e o reforço da aplicação das decisões. Além disso, o sistema de mecanismos de relatores especiais deve ser tornado autónomo dos mecanismos de tratado, e os secretariados dos órgãos africanos de direitos humanos devem ser reestruturados para reforçar a sua eficácia.

### Implicações

- Essa opção não sugere quaisquer mudanças estruturais importantes nos mecanismos de direitos humanos.
  - Isto é provavelmente a proposta mais progressista disponível, uma vez que a maioria das propostas-chave das OSCs para fortalecer o sistema (ver secção 5) podem ser concretizadas sem grandes mudanças institucionais nos mecanismos de direitos humanos.
- 2) **Fusão de organismos de direitos humanos:** A segunda opção propõe uma fusão da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), do Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (ACERWC) e, possivelmente, da Comissão da União Africana sobre Direitos Internacionais CUADI) numa única entidade.

### Implicações

- A lógica atrás desta proposta é simplificar o mecanismo de direitos humanos, reforçar a cooperação e otimizar a utilização de recursos.
- No entanto, pode levar à diluição do enfoque especializado, especialmente nos direitos das crianças, e introduzir desafios burocráticos e prioridades contraditórias.

- 3) **Divisão clara de responsabilidades:** A terceira opção defende uma separação distinta de mandatos entre a CADHP, ACERWC e o Tribunal Africano. Isto envolveria a clarificação dos mandatos, mecanismos de encaminhamento, complementaridade na operação, relatórios coordenados e comunicação melhorada. Sob essa opção, o mandato de protecção da CADHP e do ACERWC seria removido, ficando eles apenas com o mandato de promoção. Apenas o Tribunal Africano teria o mandato de protecção.

### Implicações

- Isto significa que já não seria possível apresentar queixas de violações de direitos à Comissão Africana e ao Comité dos Direitos e Bem-Estar das Crianças, que são os mecanismos de direitos humanos mais acessíveis no continente.
- Esta opção tem o efeito de enfraquecer os mecanismos de responsabilização no continente, uma vez que os cidadãos, activistas e OSCs africanas irão deixar de poder responsabilizar os Estados pelas violações dos direitos humanos através dos procedimentos de reclamação dos dois organismos de direitos humanos mais acessíveis.
- Esta opção também corre o risco de criar um sistema fragmentado com potencial duplicação de esforços e barreiras de comunicação.
- Eliminar o procedimento de reclamações como ferramenta de protecção da CADHP e do ACERWC sem expandir o acesso ao Tribunal Africano através, simultaneamente, da eliminação do artigo 34 (6) e do alargamento da definição de 'reconhecimento' no artigo 4 (1) do protocolo que cria o Tribunal poderia afectar negativamente a protecção dos direitos humanos em África.<sup>7</sup>

Em Junho 2023, a proposta de fusão foi rejeitada pelos Estados. Foi solicitado aos consultores contratados para este trabalho de reforma (Deloitte e Touche Africa e Maziwisa) que desenvolvessem um documento que articulasse claramente outras opções a considerar e as suas implicações financeiras e jurídicas.

Até agora, os documentos que contêm propostas de reforma não foram disponibilizados publicamente para que as OSCs se envolvam de forma significativa no processo e forneçam *feedback*.

<sup>7</sup> Para mais explicações sobre o acesso limitado criado pelo Artigo 34(6) e a confusão criada pela interpretação do Artigo 4(1) pelo Tribunal Africano, ver o Documento de Posição das OSC em anexo sobre as Reformas da UA.

### 3. DE QUEM É A VOZ EM FALTA? A LACUNA DE CONSULTA INCLUSIVA NO PROCESSO DE REFORMA DA UA

- Uma grande lacuna nos actuais esforços de reforma é a consulta inadequada com as partes interessadas, incluindo os utilizadores das instituições da UA, os defensores dos direitos humanos, as organizações da sociedade civil, o sector privado e outros intervenientes não estatais. No entanto, uma das principais recomendações da reforma é melhorar a ligação entre a União Africana e os seus cidadãos, de modo a aumentar a sua relevância.<sup>8</sup>
- Pode argumentar-se que, uma vez consultado o ECOSOCC, a perspectiva das OSCs foi incorporada no processo de reforma. No entanto, é importante notar o estatuto meramente consultivo do ECOSOCC e os seus critérios de adesão restritivos. Uma das críticas ao ECOSOCC é que muitas vezes incluiu organizações que estão principalmente alinhadas com os interesses do Estado, comprometendo assim a sua capacidade de agir como vigilantes, verificar os equilíbrios de poder ou responsabilizar os Estados.
- É fundamental que as OSCs considerem tanto os benefícios como as limitações dos espaços “convidados” para participação. É necessário rever se esses espaços “co nvidados” ainda funcionam como pontos de entrada eficazes para um envolvimento significativo das OSCs. Os obstáculos ao envolvimento eficaz das OSCs com a UA, bem como a ineficácia da “diplomacia de corredor”, foram amplamente documentados.<sup>9</sup> Chegou a altura de as OSCs olharem para além dos espaços “convidados” e explorarem a utilização de espaços “inventados” ou outras plataformas, sempre que necessário, para colmatar as lacunas existentes e cumprir o seu papel de vigilantes.
- A maioria das OSCs que ainda procuraram envolver-se nas reformas são organizações internacionais de defesa dos direitos humanos. Muitas dessas organizações são representadas por homens. O processo de reforma carece de vozes de activistas feministas, organizações nacionais e de base, actores da justiça climática, movimentos pelos direitos das pessoas com deficiência, activistas políticos, actores de desenvolvimento, académicos/académicos de várias disciplinas cuja análise seria importante para determinar o que a União Africana e as suas estruturas deve focar e como deve funcionar.

<sup>8</sup> Paul Kagame *The Imperative To Strengthen Our Union Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union* 2016.

<sup>9</sup> Sue Mbaya *African Union-civil society relations Lessons for strengthening ties*, by the Institute for Security Studies 2023.



## 4. POR QUÊ É IMPORTANTE QUE AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E OS ACTIVISTAS SE ENVOLVAM NA REFORMA DA UA?

A reforma é um processo que envolve grandes mudanças no funcionamento de um mecanismo, em oposição à pequenas mudanças que são uma parte contínua de qualquer mecanismo e evolução da prática.

- a. *Esta reforma é uma oportunidade para as OSCs participarem na construção do sistema que moldará o futuro de África. É uma oportunidade de participar na determinação das prioridades, valores e mecanismos da União Africana. Audre Lorde alertou-nos que “as ferramentas do mestre nunca dismantelarão a casa do mestre”.<sup>10</sup> Existem graves dificuldades em tentar enfrentar os desafios sistémicos dentro de estruturas e instituições quando não fizemos parte da criação, utilizando ao mesmo tempo as ferramentas e métodos limitados que existem dentro dessas estruturas. Ao envolvermo-nos neste processo de reforma, estamos a participar na construção da “casa”.*
- b. *Defende r e reforçar os sistemas de protecção e responsabilização dos direitos humanos em África. Os processos de reforma podem ser usados para deslegitimar e enfraquecer a protecção existente dos direitos humanos e dos sistemas de responsabilização do Estado. As OSCs precisam de estar vigilantes, especialmente nestes contextos desafiantes onde, por exemplo:*
  - i. *Há um aumento nos esforços por parte dos órgãos políticos da UA para desafiar a bertamente a independência dos mecanismos de direitos humanos em África.<sup>11</sup>*
  - ii. *A incompetência das pessoas nomeadas e eleitas para servir nos órgãos africanos de direitos humanos compromete a independência, integridade e eficácia destas instituições.*
  - iii. *Os actores anti-direitos tornaram-se mais encorajados na cooptação de linguagem, sistemas e estruturas de direitos humanos para galvanizar contra a realização dos direitos humanos para todos.<sup>12</sup> Por exemplo, na sessão mais recente da Comissão Africana, a 77ª sessão em Arusha, a *Alliance Defending Freedom (ADF)* com sede nos Estados Unidos, solicitou o estatuto de observador perante a Comissão Africana.*

<sup>10</sup> Lorde, Audre. “The Master’s Tools Will Never Dismantle the Master’s House.” 1984. *Sister Outsider: Essays and Speeches*. Ed. Berkeley, CA: Crossing Press. 110- 114. 2007.

<sup>11</sup> Veja a análise feita pela Coalition for an Independent African Commission em <https://achprindependence.org/>

<sup>12</sup> SIRC, *Convergence of interests, Resurgence of Oppression: 2023 Patterns of attacks 2023* em <https://tinyurl.com/sirc-trends2023>

## 5. QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS EXIGÊNCIAS QUE AS OSCS E OS ACTIVISTAS DEVEM LEVANTAR NO PROCESSO DE REFORMA?

### 1. A reforma deverá resultar numa maior promoção e protecção dos direitos humanos, em vez de uma protecção reduzida.

A reforma do sistema africano de direitos humanos tem um grande potencial para resultados positivos e negativos. Existe o risco de que o processo de reforma possa ser potencialmente utilizado para minar o robusto quadro normativo do sistema africano de direitos humanos. É crucial que o processo de reforma não só preserve, mas também reforce as protecções oferecidas pelo sistema africano de direitos humanos. Para este efeito, o processo de reforma deverá ter em conta:

- a) **Os direitos humanos como norma universal:** Os direitos humanos baseiam-se na aplicabilidade universal. Estes direitos são inerentes à todos os seres humanos, independentemente da raça, sexo, nacionalidade, etnia, língua, religião ou qualquer outra situação. A reforma deverá defender esta universalidade, garantindo que nenhum grupo seja discriminado.
- b) **Realização progressiva dos direitos:** O sistema africano de direitos humanos fez progressos significativos no reconhecimento e protecção de vários direitos. As reformas devem visar a realização progressiva dos direitos, expandindo e melhorando continuamente o âmbito das protecções.
- c) **Inclusão e diversidade:** A força de África reside na sua diversidade. Um sistema reformado de direitos humanos deverá reflectir esta diversidade, respeitando e protegendo os direitos de todos os indivíduos, incluindo os das comunidades marginalizadas. Esta inclusão é essencial para promover a coesão social e a unidade nacional.
- d) **Obrigações e reputação internacionais:** Muitos países africanos são signatários de tratados internacionais de direitos humanos. O retrocesso nos compromissos em matéria de direitos humanos através do processo de reforma poderia prejudicar a posição de África na comunidade global. A UA precisa de alinhar as suas reformas com os padrões internacionais de direitos humanos.
- e) **Desenvolvimento económico e social:** Existe uma forte ligação entre a protecção dos direitos humanos e o desenvolvimento socioeconómico.

Um sistema que protege de forma robusta os direitos humanos incentiva o investimento, promove a estabilidade social e promove o desenvolvimento. As reformas que enfraquecem a protecção dos direitos humanos poderão ter impactos económicos e sociais adversos.

- f) **Legado e gerações futuras:** As decisões de hoje moldarão o legado deixado para as gerações futuras. O processo de reforma deve fortalecer, em vez de reduzir, o quadro dos direitos humanos, garantindo uma sociedade justa e equitativa para os futuros africanos.

## 2. A reforma deverá afirmar a independência dos órgãos de direitos humanos de África e clarificar os papéis separados dos órgãos políticos e dos órgãos judiciais da UA.

Tem havido esforços constantes por parte dos órgãos políticos da UA para minar a independência e a legitimidade dos órgãos judiciais da África, especialmente a Comissão Africana. Por exemplo,

- A Comissão Africana tornou-se cada vez mais alvo de reações políticas.<sup>13</sup> Os órgãos políticos da UA são conhecidos por controlar o conteúdo substantivo dos relatórios de atividades da Comissão Africana, forçando a remoção das informações que implicam o registro de direitos humanos dos estados dos relatórios. No exercício do seu papel de “considerar” os Relatórios de Atividades da Comissão Africana, o tom e as recomendações dos órgãos políticos da UA tornaram-se mais tensos, “beligerantes e até desdenhosos ao longo do tempo”, especialmente desde 2014.<sup>14</sup>
- Em 2015, o Conselho Executivo pediu à Comissão Africana para 'rever os seus critérios para conceder o Estatuto de Observador a ONGs e retirar o estatuto de observador concedido à organização denominada CAL, em conformidade com esses valores africanos'.<sup>15</sup>
- Em 2018, o Conselho Executivo, na decisão 1015, sublinhou '...que a independência de que goza a CADHP é de natureza funcional e não representa

<sup>13</sup> Japheth Biegon *The Rise and Rise of Political Backlash: African union Executive Council's Decision to Review the Mandate and Working Methods of the African Commission* August 2 2018 ><https://www.ejiltalk.org/the-rise-and-rise-of-political-backlash-african-union-executive-councilsdecision-to-review-the-mandate-and-working-methods-of-the-african-commission>

<sup>14</sup> Lawrence Mute *Protecting the mandate and autonomy of the African Commission on Human and Peoples' Rights: leveraging the roles of national human rights institutions* CIAC, June 2021 accessed at [https://achprindependence.org/wp-content/uploads/2021/07/NHRIs-ACHPR\\_EN.pdf](https://achprindependence.org/wp-content/uploads/2021/07/NHRIs-ACHPR_EN.pdf)

<sup>15</sup> Decisão sobre o 38º Relatório de Actividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos Doc. EX.CL/921(XXVII), Pará. 7, Decisões e Recomendações da 27ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo (7 - 12 de Junho de 2015, Joanesburgo, África do Sul) Doc. EX.CL/ Dez.873-897(XXVII).

independência em relação aos mesmos órgãos que criaram a entidade<sup>16</sup>. No entanto, a Comissão Africana não é criada pelos órgãos políticos da UA. É um órgão de tratado estabelecido ao abrigo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. A Comissão tem uma independência substantiva (estatutária) que o Conselho Executivo não pode contestar, a menos que instigue os Estados a alterar a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

- As tentativas das OSCs de abordar o Tribunal Africano em busca de uma opinião consultiva sobre o significado de “considerar” nos termos do artigo 59 (3) da Carta Africana não tiveram sucesso. O Tribunal evitou esta questão crítica e rejeitou a questão por um detalhe técnico, com base numa interpretação restritiva do que significa uma organização «reconhecida» pela União.<sup>17</sup>

Para funcionarem de forma eficaz e eficiente, os órgãos judiciais e quase-judiciais em África responsáveis pela supervisão da protecção e promoção dos direitos humanos devem funcionar livres de interferências políticas. Este processo de reforma é uma oportunidade para clarificar os mandatos distintos dos órgãos da UA para garantir que a independência dos órgãos de direitos humanos seja garantida.

### 3. **A reforma deverá resultar no estabelecimento de um mecanismo de selecção e verificação transparente e inclusivo para os comissários e juízes dos órgãos de direitos humanos da África.**

A credibilidade e integridade do Sistema Africano de Direitos Humanos depende da competência e qualidade dos seus 33 titulares de mandatos, incluindo juízes, comissários e peritos responsáveis pela defesa dos padrões de direitos humanos. Apesar das qualificações legais especificadas pelos estatutos relevantes, as influências políticas muitas vezes comprometem o processo de selecção, levando à falta de pessoal qualificado.

Os esforços de reforma devem centrar-se no estabelecimento de procedimentos transparentes e robustos para a nomeação, verificação e eleição destes funcionários, a fim de garantir a sua elevada competência e integridade moral. Os esforços incluem:

<sup>16</sup> Decisão 1015 sobre o Relatório sobre o Retiro Conjunto do Comité dos Representantes Permanentes (CRP) e da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) Doc.EX.CL/1089(XXXIII).

<sup>17</sup> Pedido de Parecer Consultivo do Centro para os Direitos Humanos e da Coligação de Lésbicas Africanas, n.º 002/2015, Setembro de 2017.

- a) Estabelecimento de um órgão consultivo independente para avaliar os candidatos nomeados.
- b) Inclusão obrigatória de um requisito de divulgação transparente e público das próximas vagas para incentivar a ampla participação dos cidadãos africanos.
- c) Estabelecer critérios padrão e orientações operacionais para os processos em nível nacional de selecção e nomeação de candidatos. Estas orientações operacionais devem incluir um mecanismo para avaliar o grau em que os processos nacionais estão em conformidade com os critérios padrão, incluindo se o processo de nomeação foi inclusivo do engajamento das OSCs e da Consciencialização pública. Não é suficiente simplesmente enviar uma nota verbal aos Estados-membros.

#### **4. A reforma deverá expandir o acesso dos cidadãos africanos e das OSCs aos mecanismos do sistema africano de direitos humanos (posicionamento).**

O requisito do artigo 34 (6) do Protocolo do Tribunal Africano, que exige uma declaração separada dos países após a ratificação do protocolo, para permitir que indivíduos e OSCs tenham acesso ao Tribunal Africano, apresenta um desafio significativo. Limita a capacidade dos africanos de procurar justiça e responsabilizar os governos. Para enfrentar estes desafios, propõe-se que o protocolo do Tribunal seja alterado para eliminar a necessidade de uma declaração separada, simplificando o processo para titulares individuais de direitos e OSCs submeterem casos e capacitando-os a utilizar efectivamente o tribunal, fortalecendo a justiça, a responsabilização e os direitos humanos em todo o continente.

O acesso ao sistema africano de direitos humanos também é limitado devido a interpretações confusas e inconsistentes das normas e padrões existentes, dificultando a compreensão e a utilização eficaz do sistema pelas pessoas. Por exemplo, de acordo com o Artigo 4 (1) do Protocolo do Tribunal, uma organização africana reconhecida pela União Africana é elegível para solicitar um parecer consultivo do Tribunal. No entanto, a interpretação do Tribunal de "reconhecimento" não inclui o reconhecimento pelos órgãos da União Africana (como o estatuto de observador perante a Comissão Africana), o que é arbitrário e ambíguo, uma vez que o Tribunal não oferece orientações claras e concretas sobre como obter tal reconhecimento. Esta falta de definição clara confunde as OSCs quanto a sua elegibilidade para envolvimento judicial, prejudicando a sua capacidade de contribuir eficazmente para a defesa dos direitos humanos.

O processo de reforma deverá:

- a) Esclarecer a definição de “reconhecimento” no protocolo, descrevendo critérios ou estatutos específicos, como o estatuto de observador, que qualificam as OSCs para o engajamento com o Tribunal.
- b) Melhorar a transparência em torno dos critérios e processos para obter o reconhecimento e os direitos que o acompanham, garantindo que as OSCs estejam bem informadas e possam participar ativamente no sistema africano de direitos humanos.
- c) Criar políticas mais inclusivas e consistentes que permitam a um leque mais amplo de OSCs aceder a pareceres consultivos e contribuir para o diálogo sobre direitos humanos em África.
- d) Simplificar os Procedimentos de Acesso: Recomenda-se a simplificação dos processos legais e das directrizes para o acesso aos mecanismos de direitos humanos. Deve ser utilizada uma linguagem clara e não técnica, e estas orientações devem ser traduzidas para vários idiomas locais para garantir a compreensibilidade e um alcance mais amplo.

## 5. **Reforçar o cumprimento e a implementação das normas, decisões e recomendações do sistema africano de direitos humanos.**

A União Africana está a enfrentar dificuldades para impor as decisões e recomendações dos seus órgãos de direitos humanos, o que prejudica significativamente o sistema de direitos humanos em África. Este desafio surge da falta de cumprimento por parte dos Estados-membros, muitas vezes devido à escassa vontade política ou recursos, e da sua relutância em aceitar decisões que percebem como ameaças à sua soberania ou interesses nacionais. Esta situação mina a legitimidade e credibilidade do sistema de direitos humanos em África. A falta de implementação das decisões pode desiludir as vítimas de abusos de direitos humanos, potencialmente fomentando uma cultura de impunidade.

Para que a UA reforce a sua capacidade de implementar e fazer cumprir normas, decisões e recomendações de direitos humanos, propõe-se:

- a) Criação de um comité interministerial no Conselho Executivo com o mandato de garantir a supervisão política sobre a implementação das recomendações e decisões do sistema africano de direitos humanos. Este comité deverá ser obrigado a reportar regularmente à Assembleia e recomendar acções a serem consideradas pela Assembleia, para garantir o cumprimento das decisões e recomendações dos mecanismos do sistema.

- b) Estabelecimento de um mecanismo de cumprimento e acompanhamento no âmbito das competências da Assembleia e directamente ligado ao artigo 23 do Acto Constitutivo. Esta unidade da Comissão da União Africana poderia ser encarregue de monitorar o cumprimento e implementação de decisões e recomendações, emitir relatórios regulares sobre o cumprimento por parte dos Estados-membros e fornecer assistência técnica para garantir que estas sejam executadas.

## 6. A reforma deve aumentar a Transparência e o Acesso à Informação sobre as operações dos Órgãos Africanos de Direitos Humanos

Existe uma interpretação restritiva da “confidencialidade” nos termos do artigo 59 da Carta Africana, pelos órgãos políticos da UA e pela Comissão Africana. Eles interpretam “confidencialidade” como significando o sigilo total dos procedimentos de queixa perante a Comissão Africana, o que conduz efectivamente ao bloqueio dos processos. Como resultado da interpretação restritiva do artigo 59, as comunicações pendentes perante a Comissão Africana são mantidas em segredo. Vários desafios surgem como resultado deste sigilo, por exemplo:

- As OSCs são impedidas de realizar advocacia e mobilização contínuas com base em violações de direitos nas comunicações apresentadas à Comissão. Houve casos em que as OSCs foram solicitadas a remover as suas próprias petições que desenvolveram dos seus *websites*.
- A falta de transparência limita a potencial intervenção do *Amicus Curiae*, que pode fornecer conhecimentos especializados para orientar a Comissão no desenvolvimento da sua jurisprudência. *Amicus* não pode intervir porque não saberá quais comunicações foram apresentadas à Comissão.
- O sigilo também contribui para a falta de visibilidade dos mecanismos africanos de direitos humanos a nível local, nacional, regional e internacional.

Para enfrentar estes desafios, o processo de reforma deve:

- a) Resultar na adopção de uma interpretação funcional e objectiva do Artigo 59 para aumentar a transparência e o acesso à informação, o que permitiria às OSCs e aos peritos em direitos humanos interagirem eficazmente com os organismos africanos de direitos humanos.
- b) Estabelecer que cada órgão de direitos humanos deve ter uma lista de causas de questões pendentes perante si, em conformidade com os padrões internacionais, o que dará cumprimento à exigência de que 'os **órgãos públicos** detenham informações não para si próprios, mas como guardiões

do bem público, e todos tem o direito de acessar essas informações, sujeito apenas a regras claramente definidas e estabelecidas por lei.<sup>18</sup>

## 7. A reforma deverá reforçar o envolvimento das OSC nos processos da UA através do reforço da inclusão, acessibilidade e participação.

A UA tem enfrentado cada vez mais críticas por restringir o envolvimento das OSCs e dos cidadãos, apesar do seu Acto Constitutivo enfatizar a integração centrada nos cidadãos. Este padrão emerge através de várias decisões e interpretações por parte dos órgãos políticos e órgãos de tratados da UA, que colectivamente dificultam a participação activa e o acesso das OSCs ao quadro da UA.

- **Decisões dos órgãos políticos:** Várias decisões dos órgãos políticos da UA impõem restrições rigorosas sobre quais OSCs devem ou não ser autorizadas a participar no processo de direitos humanos da UA. A imposição de critérios rigorosos ou obstáculos processuais limita a possibilidade de as OSCs contribuírem eficazmente para a agenda da UA.<sup>19</sup>
- **CrITÉRIOS de adesão restritivos para o ECOSOCC:** O ECOSOCC da UA, destinado a ser uma plataforma para o envolvimento da sociedade civil, tem sido dificultado por critérios de adesão restritivos. Estas limitações impedem que diversas OSCs contribuam com as suas perspectivas e conhecimentos.

Este padrão é problemático, pois contradiz os princípios fundamentais da UA de governação centrada no cidadão da UA e prejudica a eficácia do seu sistema de direitos humanos. A sociedade civil desempenha um papel crucial na representação de diversos interesses, proporcionando controlos e equilíbrios e garantindo que as políticas e acções da UA sejam baseadas nas realidades dos seus cidadãos.

As seguintes recomendações são propostas para abordar o padrão de restrição das OSCs na UA.

- a) Os Órgãos Políticos da UA devem facilitar a participação das OSCs, simplificando os processos de candidatura e os critérios para que o estatuto de observador seja inclusivo.
- b) Deveria haver uma reforma nos critérios de adesão do ECOSOCC para permitir a participação de uma gama mais ampla de OSCs, garantindo uma representação diversificada.

<sup>18</sup> Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão em África, 2002, parágrafo 4 (1).

<sup>19</sup> Mute above n 14.



- c) O processo de reforma que envolve a harmonização do processo sistemático de concessão do estatuto de observador às OSCs deve resultar na expansão, em vez de na restrição, do envolvimento da participação das OSCs nos órgãos da UA. Através deste processo de reforma, a UA deve implementar medidas de transparência e responsabilização para permitir que as OSCs monitorem e avaliem eficazmente a implementação de políticas.

## 6. COMO PODEM AS OSCS E OS ACTIVISTAS ENVOLVER-SE NO PROCESSO DE REFORMA?

1. *Engajamento com o Estado a nível nacional:* engajar com o Estado, identificando os principais representantes do Estado (por exemplo, embaixadores, ministros dos Negócios Estrangeiros) e agências estatais e fornecendo-lhes análises das principais questões a levantar no processo de reforma da UA. Contactar também as missões relevantes da UA e os escritórios de ligação especiais.
2. *Participar nos espaços de elaboração de políticas da UA.* Acompanhar e analisar as declarações dos Estados membros nas negociações. Usar essas análises para mapear estados de apoio/progressivos, bem como estados regressivos. Abordar os Estados que apoiam e construir alianças. Fornecer-lhes declarações de uma página com análises sobre as lacunas e as solicitações, para que levantem essas questões no plenário.
3. *Escrever comentários com os contribuições e sugestões para a Unidade de Reforma da Comissão da União Africana e para os Consultores.* Pode ser usada a análise das principais demandas fornecidas neste resumo de defesa de direitos como ponto de partida.
4. *Escrever cartas, declarações organizacionais e colectivas* levantando questões críticas que afectam as populações e os círculos eleitorais com quem trabalha.
5. *Integrar a defesa das reformas da UA como parte do seu trabalho contínuo.* O trabalho de fortalecimento das instituições regionais de África não deve ser visto como separado e isolado de outro trabalho temático realizado por OSCs e activistas em África. As principais exigências listadas neste documento afectam todas as áreas do nosso trabalho que requerem sistemas de implementação e responsabilização. Assim, as OSCs podem promover debates sobre o envolvimento das reformas da UA nos espaços existentes. Se precisar de alguém para participar nas suas reuniões/webinars para fornecer um contexto e uma análise das reformas da UA e como as OSCs podem envolver-se no processo, contacte Mai Aman, contacto fornecido abaixo, que irá engajar as organizações expositoras para fornecer apoio.

## 7. OPORTUNIDADES DE ENGAJAMENTO E CRONOGRAMAS IMPORTANTES A SEREM OBSERVADOS

1. *15 a 26 de Janeiro de 2024: 47ª Sessão Ordinária do Comité dos Representantes Permanentes (Embaixadores):* As OSCs devem acompanhar os resultados da reunião do CRP no que diz respeito à adopção das reformas da UA.
2. *14 a 15 de Fevereiro de 2024: 44ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo (Ministros dos Negócios Estrangeiros):* As OSCs devem colaborar com os Estados para tomar a palavra e fazer objecções à adopção das recomendações de reforma da UA, levantar questões importantes e apresentar propostas para um processo mais consultivo. (Veja a Nota de Engajamento dos Estados em anexo para conteúdo que pode ajudar aqui).
3. *17 a 18 de Fevereiro de 2024: 37ª Sessão Ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana.*
4. Utilize quaisquer futuras oportunidades de advocacia importantes e relevantes para abordar estes desafios como oportunidades e questões de advocacia. Por exemplo:
  - i. *Março de 2024: UN CSW/NGOCSW Nova Iorque e África CSW:* O aspecto temático sobre “fortalecimento das instituições” é uma oportunidade para as organizações que se envolvem com este espaço elevarem a defesa do fortalecimento das instituições regionais de direitos humanos em África.
  - ii. *Setembro de 2024: Cimeira do Futuro da ONU,* onde os Estados deliberarão sobre como fortalecer o multilateralismo, reconstruir a confiança e como alcançar os objectivos de desenvolvimento e os compromissos em matéria de direitos humanos.
5. Junte-se aos esforços contínuos das OSCs que foram referenciadas neste documento, por exemplo:
  - iii. Trabalho colectivo no desafio da Implementação de decisões, no âmbito do Grupo de Litigantes.
  - iv. Trabalho colectivo para estabelecer um mecanismo de selecção e verificação transparente e inclusivo para garantir a competência dos juízes e comissários nos órgãos africanos de direitos humanos

Para se juntar a estas coligações ou se desejar propor um grupo de trabalho baseado na sua área de interesse, ou convocar um *webinar* ou outro espaço para o envolvimento das OSCs, escreva para Mai Aman, em [mai@the-isa.org](mailto:mai@the-isa.org)

## 8. O QUE PODEMOS APRENDER COM OUTROS PROCESSOS DE REFORMA?

1. A referência para as reformas é que nada deve ser feito para prejudicar a actual protecção dos direitos humanos. Todas as partes interessadas devem defender que quaisquer propostas de reforma representem progresso e reforço dos sistemas de responsabilização e protecção, e não enfraqueçam ou diminuam a protecção.
2. Para serem credíveis, quaisquer discussões sobre o “fortalecimento” ou a “reforma” do sistema devem incluir plenamente todas as principais partes interessadas. Sem consultas suficientes e inclusivas, é pouco provável que o processo de reforma resulte num mecanismo adequado à sua finalidade.
3. Os órgãos ou instituições da UA que estão sujeitos a reforma precisam de se envolver de forma substantiva no processo. Este envolvimento pode ser através do desenvolvimento de documentos de posição, sendo consultivo e convidando ao envolvimento amplo das partes interessadas. As declarações das OSCs e de outras partes interessadas podem reforçar as posições progressistas propostas por estes órgãos, levando à mobilização colectiva para proteger e fortalecer os mecanismos de direitos humanos.
4. As parcerias estratégicas são necessárias para salvaguardar a protecção e a promoção dos direitos humanos num processo de reforma. Estas podem incluir parcerias entre Estados-membros progressistas ou solidários, OSCs, órgãos da UA e académicos. Pode ser utilizada uma vasta gama de táticas, incluindo diplomacia, investigação, advocacia e mobilização de movimentos por parte das OSCs, quando necessário.
5. O envolvimento das OSCs na Reforma da UA deve ser visto como parte do trabalho em curso para fortalecer as instituições e mecanismos de direitos humanos em África. É importante que as OSCs estabeleçam ligações entre o seu trabalho existente e as actuais recomendações de reforma. Esta reforma é uma oportunidade para destacar as lacunas e fraquezas que surgiram de muitos anos de experiência das OSCs. Estas lacunas devem ser enquadradas como questões de advocacia que podem ser abordadas através da reforma.
6. Não deverá ser adoptada nenhuma reforma cujo resultado seja limitar ou prejudicar indevidamente a sociedade civil e os defensores dos direitos humanos na participação efectiva nos mecanismos dos direitos humanos.

7. Os processos de reforma não acontecem no vácuo. Geralmente existem outros processos externos mas interligados para mudar ou fortalecer o sistema que podem estar a acontecer paralelamente ao processo de reforma “formal”. É importante estabelecer ligações entre estes outros processos “externos” e a reforma, a fim de obter resultados coerentes para o sistema.
8. A análise contextual do ambiente regional, bem como dos ambientes políticos a nível nacional, é importante. Esta análise pode revelar como tais contextos podem alimentar os motivadores e interesses subjacentes no processo de reforma.
9. Os processos de reforma precisam de ter um mecanismo de revisão. A incorporação de um processo de revisão intercalar e de revisão final é útil para verificar se a reforma está no bom caminho para atingir os objectivos pretendidos. As medidas em relação às quais o processo de reforma deve ser revisto também precisam de ser substantivas, baseadas no mandato dos órgãos e instituições em reforma. Quaisquer medidas para reforçar a “eficiência” não devem ser avaliadas no vácuo ou separadas da necessidade de “eficácia”. Por exemplo, no contexto da reforma que tem implicações para os mecanismos de direitos humanos, a “eficácia” exigiria uma abordagem que considerasse a forma como as vítimas de violações dos direitos humanos podem aceder à justiça.
10. É necessário ter uma estratégia de longo prazo para o envolvimento nas reformas. Os processos de reforma podem ser controversos e demorados. Há necessidade de investimento de vários intervenientes, não só no processo de reforma, mas também na monitoria e acompanhamento do impacto prático das recomendações de reforma e da sua implementação.



**African Union  
Reforms Engagements**

