



African Union
Reforms Engagements

REFORMA DA UNIÃO AFRICANA

SUMÁRIO PARA
PARTICIPAÇÃO DO ESTADO



initiatives for
human rights



ROBERT F.
KENNEDY
HUMAN
RIGHTS



ÍNDICE

I.	Contextualização	3
II.	Oportunidades e Desafios do Actual Processo de Reforma	4
III.	Objeções do Estados Membros na Adopção da Reforma Propostas, até Fevereiro de 2024	6
IV.	Recomendações Substantivas para o Processo de Reformas - Um Foco para o Sistema Africano de Direitos Humanos.....	7

I. CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Em 2017, a UA confiou ao Presidente Paul Kagame a responsabilidade de liderar uma reforma compreensiva da União.¹ O foco desta Reforma da UA é de²
 - i. Racionalizar as prioridades da UA em quatro áreas nucleares: paz e segurança, assuntos políticos, integração econômica, e representação global.
 - ii. Realinhar as instituições da União Africana para cumprir com aquelas prioridades.
 - iii. Conectar a União Africana aos seus cidadãos.
 - iv. Gestão eficiente da União Africana em ambos níveis, político e operacional.
 - v. Implementar estratégias para alcançar independência e sustentabilidade financeira.
2. Antes deste processo de reforma, existiram no passado várias tentativas reforma, nomeadamente em 2007 na sequência do painel de alto-nível liderado pelo Professor Adebayo Adedeji organizado para avaliar a estrutura e funcionamento da Comissão da União Africana (CUA) para melhoria de eficácia da CUA no cumprimento de suas responsabilidades.³
3. Desde 2017, a reforma da UA têm significativamente se concentrado na estrutura da Comissão da União Africana, recrutamento para a nova estrutura e algum sobre os métodos de trabalho dos órgãos políticos da UA tal como a cimeira da UA e a reunião de coordenação com as Comunidades Económicas Regionais.
4. A actual fase da reforma respeita a revisão e actualização do mandato e estrutura dos órgãos e instituições chaves da UA. Tal inclui: os órgãos judiciais, legais e de direitos humanos: a Comissão Africana de Direitos do Homem e dos Povos (CADHP); o Tribunal Africano de Direitos do Homem e dos Povos (TADHP); o Comité de Expertos em Direito e Bem-Estar da Criança Africana ; a Comissão da UA do Direito Internacional (CUADI); o Conselho Consultivo da UA para Corrupção (CCUAC); o Parlamento Pan-Africanpo (PPA), o Conselho de Paz e Segurança (CPS) e o Comité Técnico Especializado (CTS).

¹ Kagame, Paul. "O imperativo de fortalecer a nossa União." Relatório sobre a Proposta Recomendação 29 para Reforma Institucional da União Africana (2017).

² Kagame, n 1 acima.

³ UA. "Auditoria da União Africana." Addis Ababa (2007): 1.

II. OPORTUNIDADES E DESAFIOS DO ACTUAL PROCESSO DE REFORMA

5. As reformas da UA apresentam uma oportunidade de fortalecer a União e assegurar que o continente Africano tenha um quadro comum robusto e relevante para efectivamente fazer face aos complexos desafios destes tempos, que ocorrem em contexto de recessões, conflitos e pandemias. A reforma é uma oportunidade de refletir nas formas de consolidar a UA não apenas institucionalmente, mas também substancial e processualmente.
6. A Agenda 2063 prevê um quadro substancial com marcos críticos de implementação que infelizmente continuou fraca.⁴ As implementações mais fracas até então recaem sobre a Aspiração 1 sobre a construção de uma África próspera baseada no crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável, assim como a Aspiração 3 relativo a boa governação, democracia, respeito pelos direitos humanos, justiça e estado de direito.⁵
7. Portanto é importante estabelecer claramente a relevância da corrente reforma da UA para a Agenda 2063, especialmente no que respeita aos desafios dos custos e implementação desta Agenda.
8. Embora o relatório 2017 da revisão liderada pelo Presidente Kagame conclui que a 'mudança na direcção'⁶ necessária para tornar a UA mais relevante requiere que as ambições da Agenda 2063 sejam mais priorizadas,⁷ as propostas de reforma fornecidas pelos Consultores (Deloitte, Touche Africa and Maziwisa) não demonstram nenhuma racionalização entre as recomendações da reforma e os resultados das Aspirações de Agenda 2063.
9. A maior lacuna nos esforços de reforma até então e a consulta inadequada com partes interessadas chaves, incluindo os utilizadores dos órgãos e corpos da UA, sociedade civil, sector privado e outros actores não estatais.
10. Os Estados Membros não tiveram oportunidade para conduzir consultas a nível nacional e envolver os cidadãos Africanos nas recomendações da reforma. Ainda, uma das principais recomendações desta reforma é fortalecer a conexão entre as União Africana e seus cidadãos, a fim de aumentar a relevância da União para os seus cidadãos.⁸

⁴ União Africana Segundo Relatório Continental sobre a Implementação da Agenda 2063, 2022. As pontuações demonstram desempenho abaixo de 50% para muitos dos objectivos da Agenda 2063, ainda, Os Primeiros Dez Anos da Implementação do Plano da Agenda 2063 (FTYIP) publicado em 2015 está em revisão no próximo ano 2025.

⁵ Como acima..

⁶ União Africana Construindo uma União Africana Mais Relevante 2017 p 9.

⁷ Como acima, p10.

⁸ Paul Kagame Relatório O Imperativo de Fortalecer a Nossa União sobre as recomendações Propostas para Reformas Insti-

11. Mais, continua pouco clara a extensão das consultas aos órgãos, agências e instituições da UA pelos Consultores trabalhando na reforma da UA (Deloitte et al).⁹
12. Esta abordagem de consultas insuficientes as partes interessadas pode contribuir para a persistência do ciclo de reforma dentro da UA, enquanto não engajar adequadamente e refletir as diversas perspectivas e necessidades de todas as partes interessadas, incluindo Estados membros, Agências e instituições da UA, sociedade civil, sector privado entre outros.
13. As implicações financeiras da reforma para os Estados membros está pouco clara. Enquanto o objectivo da reforma de assegurar a independência financeira da União e a sua sustentabilidade é bem-vinda, existe uma necessidade de reflexão crítica sobre a propriedade da União por todos os Estados Africano, Estados Membros. Existe uma necessidade de informações precisas e claras sobre a responsabilidade financeira dos Estados membros no que respeita à reforma proposta assim como a aptidão dos Estados considerar estas implicações internamente.

tucional da União Africana 2016. Pelo H 29 de Janeiro de 2017

⁹ Retiro do Comitê de Representantes Permanentes (CRP) sobre a Reforma Institucional da UA e Agenda 2063, 8-11 de Junho de 2023, Kigali, Ruanda.

III. OBJEÇÕES DO ESTADOS MEMBROS NA ADOÇÃO DA REFORMA PROPOSTAS, ATÉ FEVEREIRO DE 2024

14. A luz dos precedentes desafios e de modo a abrir oportunidades para participação significativa no processo de reforma e recomendações, nos opomos a adoção da reforma propostas tal como apresentadas, e proposta que:
 - i. Cada Estado Membro seja concedido tempo para consultas nacionais sobre as reformas propostas com suas estruturas governamentais e com seus cidadãos.
 - ii. A Unidade de Reforma seja dada oportunidade para mais engajamento com Estados Membros sobre a proposta de reforma.
 - iii. As Agências e instituições da UA sejam consultadas.
 - iv. Classificações sejam fornecidas sobre como outras partes interessadas - incluindo os utentes dos órgãos e mecanismos da UA, sociedade civil, sector privado e outros actores não estatais - podem participar do processo de reforma e fornecer comentários e receber retornos sobre as propostas de reforma. Por exemplo, um questionário pode ser provido ou contactos pelos quais se podem enviar contribuições para a Unidade Reforma e/ou para os Consultores.
 - v. Tempo razoável seja atribuído para consulta a várias partes interessadas. Para este fim, os documentos contendo as propostas de reforma devem ser publicamente acessíveis. Tal vai assegurar que os Cidadãos Africanos e utentes dos órgãos da UA cujo mandato e estrutura estão em revisão, tenham oportunidade de participar no fortalecimento da União.
15. Pode-se argumentar que uma vez que o Conselho Económico, Social e Cultural da União Africana (ECOSOCC) foi consultado, a perspectiva das OSCs foi incorporada no processo de reforma. Contudo, é importante notar o estatuto de órgão consultivo apenas do ECOSOCC e seus restritivos critérios de filiação.
16. Para verdadeiramente centrar os cidadãos dentro da União, os esforços de reforma devem expandir-se para incluir estas variadas vozes compreensivelmente.
17. Estas recomendações permitirão aos Estados Membros e os cidadãos Africanos que representam, participarem significativamente na reforma, participar na decisão sobre as implicações financeiras, substantivas, processuais, e institucionais da reforma e juntos trabalharem para assegurar que os resultados da reforma são capazes de fazer avançar as aspirações da Agenda 2063.

IV. RECOMENDAÇÕES SUBSTANTIVAS PARA O PROCESSO DE REFORMAS - UM FOCO PARA O SISTEMA AFRICANO DE DIREITOS HUMANOS

1) **A reforma deve resultar num fortalecimento da promoção e protecção dos direitos do homem e dos povos no lugar de diminuir a protecção.**

Reformar o sistema Africano de direitos humanos tem um imenso potencial para resultados positivos e negativos. Uma das preocupações primárias é o risco de o processo de reforma ser, potencialmente, usado para minar o quadro normativo robusto dentro do sistema Africano de direitos humanos. É crucial que o processo de reforma não apenas preserve mas que também fortaleça a protecção oferecida pelo sistema Africano de direitos humanos. Para este fim, o processo de reforma deve tomar em conta:

- a) **Direitos Humanos como padrão universal:** Direitos humanos são fundados na aplicabilidade universal. Estes direitos são inerentes a todos os seres humanos, independentemente de sua raça, sexo, nacionalidade, etnicidade, linguagem, religião, or qualquer outro estatuto. A Reforma deve manter esta universalidade, assegurando que nenhum grupo seja discriminado.
- b) **Realização progressiva de direitos:** O sistema Africano de direitos humanos tem feito avanços significativos no reconhecimento e protecção de vários direitos. Diminuir tais direitos em nome da reforma será um passo regressivo. Pelo contrário, reformas devem visar a progressiva realização de direitos, contínua expansão e reforço do âmbito de protecção.
- c) **Inclusão e diversidade:** A força da África repousa na diversidade. Um sistema de direitos humanos reformado deve refletir essa diversidade, respeitando e protegendo os direitos de todos os indivíduos, incluídos daquelas comunidades marginalizadas. Esta inclusão é essencial para o fomento da coesão social e unidade nacional.
- d) **Obrigações internacionais e reputação:** Muitos países Africanos são signatários de tratados internacionais de direitos humanos. O retrocesso dos compromissos com direitos humanos pelo processo de reforma pode prejudicar a posição da África na comunidade internacional. A UA precisa alinhar a sua reforma com os padrões internacionais de direitos humanos.
- e) **Desenvolvimento econômico e social:** Existe uma forte ligação entre a protecção de direitos humanos e o desenvolvimento socioeconômico. Um sistema que robustamente protege direitos humanos encoraja investimentos, promove estabilidade social, e fomenta desenvolvimento. Reformas que

enfraquecem a proteção aos direitos humanos têm impactos econômicos e sociais adversos.

- f) **Legado e futuras gerações:** As decisões de hoje vão formar o legado deixado às gerações futuras. O processo de reforma deve fortalecer, ao invés de reduzir, o quadro de direitos humanos, assegurando uma sociedade justa e equitativa para os futuros Africanos.

2) Fortalecer a capacidade e credibilidade do Sistema Africano de Direitos Humanos (recursos e competência).

Existe uma necessidade de aumentar a alocação de recursos aos órgãos Africanos de Direitos Humanos. Devido a fundos inadequados, os mecanismos de direitos humanos lutam contra a inabilidade de conduzir compreensivas investigações, falta de pessoal capacitado, falta de infraestruturas apropriadas incluindo tecnologia, que dificulta a gestão efectiva dos casos, aplicação da justiça e promoção de direitos humanos. A reforma deve introduzir modos criativos de assegurar financiamento suficiente além das alocações do orçamento regular, incluindo explorar oportunidades para contribuições voluntárias.

A credibilidade e integridade do Sistema Africano de Direitos Humanos depende da competência e qualidade de seus 33 titulares de mandato, incluindo juízes, comissários, e especialistas responsáveis em manter os padrões de direitos humanos. Apesar das qualificações legais especificadas pelas relevantes cartas, influências políticas frequentemente comprometem o processo de selecção, levando a falta de pessoal capacitado. Os esforços de reforma devem focar no estabelecimento de procedimentos transparentes e robustos para nomeação, veto, e eleição de tais oficiais para assegurar sua alta competência e integridade moral.

3) Expandir o acesso pelos cidadãos Africanos e pelas OSCs aos mecanismos de Sistema Africano de Direitos Humanos (legitimidade).

A exigência do artigo 34 (6) do Protocolo do Tribunal Africano que requer uma declaração separada dos países depois de ratificar o protocolo para permitir indivíduos e OSCs aceder ao Tribunal Africano apresenta desafios significativos. Limita a habilidade dos Africanos a pedirem justiça e responsabilizar os governos. Este desafio prejudica a efectividade do tribunal na proteção de direitos humanos e manutenção do estado de direito porque reduz a acessibilidade devido às barreiras políticas e burocráticas. Para fazer face a este desafio, é proposto que o Protocolo seja revogado para remover a necessidade de uma declaração separada, simplificando o processo para indivíduos titulares de direitos e OSCs submetem casos e empoderá-los a efectivamente utilizar do Tribunal, reformar a justiça, prestação de contas, e direitos humanos no continente.

O acesso ao sistema Africano de Direitos Humanos é também inibido pelas interpretações confusas e inconsistentes das normas e padrões existentes, tornando difícil para as pessoas entenderem e usarem o sistema efectivamente. Por exemplo, há um problema sobre a participação das OSCs no processo de opinião Consultiva do Tribunal Africano de Direitos do Homem. Nos termos do Artigo 4(1) do protocolo que estabelece o Tribunal, uma organização Africana reconhecida pela União Africana é elegível para requerer um parecer consultivo do Tribunal. Contudo, a interpretação do Tribunal de "reconhecimento" não inclui reconhecimento pelos órgãos da União Africana, (como o estatuto de observador diante da Comissão Africana) o que é arbitrário e ambíguo enquanto o Tribunal falhar em fornecer orientações claras e concretas sobre como obter tal reconhecimento. Esta falta de definição clara confunde as OSCs sobre sua elegibilidade em participar do processo do Tribunal, mina sua habilidade de contribuir efectivamente para a advocacia de direitos humanos.

Esta interpretação restritiva pelo Tribunal também desencoraja as OSCs de participar no sistema, portanto limitando o âmbito de discurso e proteção de direitos humanos. Para tratar desses desafios, o processo de reforma deve:

- a) Clarificar a definição de "reconhecimento" dentro do Protocolo, delineando os critérios específicos ou estatutos, como o de observador, que qualifica as OSCs a participarem dos processo do Tribunal.
- b) Fortalecer a transparência relativamente aos critérios e processos para obtenção do reconhecimento e dos direitos que deste advém, assegurando que as OSCs estejam bem informadas e possam efetivamente participar do sistemas Africano de direitos humanos.
- c) Criar políticas mais inclusivas e consistentes que permitam uma variada gama de OSCs, acederem ao processo de parecer consultivo e contribuir para o diálogo de direitos humanos em África.
- d) Simplificar os Procedimento de Acesso: Recomenda-se que se simplifique os processos legais e orientações para aceder aos Mecanismos de Direitos Humanos, linguagem clara e não-técnica deve ser usada, e estas orientações devem ser traduzidas em múltiplas línguas locais para assegurar compreensão e amplo acesso.

4) Fortalecer o cumprimento, implementação e execução das normas, decisões, e recomendações do sistema Africano de direitos humanos

A UA luta para executar decisões e recomendações de seus Orgãos de Direitos Humanos, significativamente prejudica o sistema de Direitos Humanos em África. Este desafio tem origem na falta de cumprimento pelos Estados membros, frequentemente devido à falta de vontade política ou recursos, e sua relutância em

aceitar as decisões que percebem como ameaças a sua soberania ou interesses nacionais. Este desafio mina a legitimidade e a credibilidade do sistema Africano de direitos humanos. A implementação ineficaz das decisões pode desiludir as vítimas de abusos de direitos humanos, potencialmente promover a cultura de impunidade e levantar questões sobre a autoridade das instituições de direitos humanos da UA. Para fazer face a esta crise, um esforço coordenado é necessário para fortalecer as capacidades de execução da UA, acrescer o compromisso político, e construir capacidade entre os Estados membros para implementar as decisões efectivamente. Para a UA fortalecer sua capacidade de implementar e executar as normas de direitos humanos, decisões, e recomendações, e proposto que:

- a) Seja estabelecido um mecanismo de cumprimento e seguimento com poderes de Assembleia e directamente ligado ao artigo 23 do Acto Constitutivo. Esta unidade dentro da CUA pode se encarregar da monitoria da implementação das decisões, recomendações, emitindo relatórios regulares sobre o cumprimento pelos Estados membros, prover assistência técnica para assegurar que estas sejam observadas.
- b) Um Comitê Interministerial deve ser estabelecido dentro do Conselho Executivo com mandato para assegurar efectivo seguimento e implementação das implementações e decisões do sistema Africano de direitos humanos. Este comitê deve ser exigido que informe regularmente a Assembleia e recomendar acções para a Assembleia considerar, para assegurar o cumprimento com as decisões e recomendações do mecanismos do sistema.

5) Fortalecer a participação das OSCs nos processos da UA reforçando a transparência, inclusão e participação.

A UA tem crescentemente enfrentado críticas pelas restrições à participação das OSCs e cidadãos apesar do Acto Constitutivo enfatizar uma integração centrada no cidadão. Esta tendência emerge de várias decisões e interpretações pelos órgãos políticos da UA e corpos dos tratados, que colectivamente entravam a participação activa e acesso das OSCs ao quadro da UA.

- a) **Decisões dos Orgãos Políticos:** Várias decisões dos Orgãos Políticos da UA que impõe restrições rigorosas sobre se as OSCs devem ou não ser permitidas participarem do processo de direitos humanos junto da UA. Impondo estrito critérios de obstáculos processuais que limitam o âmbito de contribuições das OSCs à agenda da UA.
- b) **Critérios restritivos de filiação ao ECOSOCC:** O ECOSOCC da UA que se pretendia uma plataforma de participação da sociedade civil, tem sido dificultada por critérios de filiação. Estas limitações impedem diversas OSCs de expressarem suas perspectivas e expertise.

- c) **Interpretação do Artigo 59 da Carta de Banjul:** A interpretação da CADHPs sobre essa disposição significando completo secretismo do procedimento das queixas diante da Comissão Africana conduz, efectivamente, a um apagão dos processos diante da Comissão Africana, limitando a capacidade das OSCs acederem aos mecanismos importantes para protecção e advocacia de direitos humanos dentro do sistema da UA. Como resultado desta interpretação restritiva do artigo 59 as comunicações pendentes diante da Comissão Africana são mantidas em segredo. Tal impossibilidade é uma potencial intervenção pelos *Amicus Curiae* que podem prover expertise para orientar a Comissão no desenvolvimento de sua jurisprudência. O secretismo contribui para a invisibilidade dos Mecanismos de Direitos Humanos Africano a níveis local, nacional, regional e internacional.

Esta tendência e problemática contradiz os princípios da fundação da UA da governação centrada no cidadão e mina a efetividade do Sistema de Direitos Humanos. A sociedade civil joga um papel crucial representando diversos interesses, provendo controle e equilíbrio (*checks and balances*), e assegurando que as políticas e acções da UA são fundamentadas na realidade de seus cidadãos.

Várias recomendações-chaves são propostas para fazer face à tendência de restrição a OSCs na UA.

- a) Os Órgãos Políticos da UA devem facilitar a participação das OSCs simplificando a aplicação dos processos e critérios para o estatuto de observador que sejam inclusivos.
- b) Deve haver reforma dos critérios de afiliação ao ECOSOCC que permita uma ampla participação das OSCs, assegurando diversas representações.
- c) O Article 59 da Carta Banjul precisa de uma interpretação objectiva e progressista para permitir transparência e credibilidade dos mecanismos de queixas e facilitar a participação das OSCs no processo de direitos humanos.
- d) A UA deve implementar medidas de transparência e prestação de contas para permitir às OSCs monitorar e avaliar as políticas de implementação, assegurando que as acções da organização estejam alinhadas com os princípios e objectivos fundamentais.



**African Union
Reforms Engagements**

