



African Union  
Reforms Engagements

# **SOCIEDADE CIVIL ORGANIZAÇÕES» DOCUMENTO DE POSIÇÃO SOBRE REFORMA DA UA**



initiatives for  
human rights



ROBERT F.  
KENNEDY  
HUMAN  
RIGHTS



# ÍNDICE

<b>1. Introdução</b> .....	<b>4</b>
<b>2. O Estado da Reforma da UA</b> .....	<b>7</b>
2.1. Avaliação e selecção de candidatos: .....	10
2.2. Cronogramas eleitorais:.....	10
2.3. Cronograma de implementação: .....	10
<b>3. Uma avaliação da reforma</b> .....	<b>13</b>
3.1. Reforma de estruturas .....	19
3.2. Consulta inadequada .....	20
<b>4. A próxima fase da reforma</b> .....	<b>23</b>
4.1. Contexto da reforma do Sistema Africano de Direitos Humanos .....	23
4.2. O Sistema africano de Direitos humanos e um argumento a favor da reforma.....	25
4.3. Opções de Reforma: Melhorar a eficiência e a eficácia do sistema africano de direitos humanos.....	26
<b>5. Proposta das Organizações da Sociedade Civil para a Reforma do Sistema Africano de Direitos Humanos</b> .....	<b>34</b>
5.1. Mais e não menos proteção .....	35
5.2. Reforçando a independência, complementaridade, colaboração e coordenação dentro das normas e mecanismos do sistema africano de direitos humanos: Garantindo a complementaridade horizontal e vertical e a subsidiariedade.....	36
5.3. Reforçando a capacidade e a credibilidade do Sistema Africano de Direitos Humanos: Aumentar os recursos e melhorar a competência .....	38
5.4. Expandir o acesso ao sistema africano de direitos humanos: acesso e capacitação.....	43
5.5. Qualidade e competência dos titulares de mandatos.....	45
5.6. Estabelecer um mecanismo de acompanhamento e aplicação das decisões e recomendações do sistema africano de direitos humanos....	48
<b>6. O processo de reforma deve permitir acesso, envolvimento e participação significativos das OSCs nos processos da UA</b> .....	<b>49</b>
<b>Referências</b> .....	<b>51</b>

Ao não acompanharmos consistentemente a implementação das decisões que tomamos, foi enviado o sinal de que elas não importam. Como resultado, temos uma organização disfuncional na qual os Estados-membros vêem valor limitado, os parceiros globais encontram pouca credibilidade e os nossos cidadãos não têm confiança.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “The Imperative to Strengthen Our Union: Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union” by President Paul Kagame, 29 January 2017.

# 1. INTRODUÇÃO

A Organização da Unidade Africana (OUA) foi criada para promover a unidade, defender a soberania dos países africanos, erradicar o colonialismo e promover a cooperação internacional.

No fim de 1970, grande parte da África tinha sido libertada do colonialismo, excepto os regimes racistas da Namíbia, da África do Sul e do Zimbábue. Esta mudança no panorama da África levou a apelos à revisão da Carta da OUA já em 1979. A décima sexta sessão ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da OUA, realizada em Monróvia, Libéria, em Julho de 1979, estabeleceu o Comité de Revisão da Carta da OUA (o Comité) para 'rever as disposições da Carta à luz das novas realidades em África'.<sup>1</sup>

No início de 1990, os Estados-membros da OUA, juntamente com os formuladores de políticas, académicos e organizações da sociedade civil, passaram a acreditar que a OUA tinha cumprido o seu propósito inicial. Reconheceram que o seu mandato, estrutura e organização já não eram adequados para enfrentar os desafios do continente africano. Havia, portanto, a necessidade de reformar a OUA para a tornar adequada à sua finalidade.

Em 2000, a OUA passou por uma transformação significativa, culminando com a criação da União Africana (UA). A transformação da OUA em UA é uma demonstração da natureza dinâmica das organizações intergovernamentais africanas para se ajustarem às mudanças e aos desafios do continente africano. A OUA estava principalmente preocupada com a libertação política e a solidariedade regional, mas a UA redireccionou o seu foco para incluir a integração económica, a melhoria da eficiência institucional e o reforço da representação global.

As reformas propostas visavam reforçar a unidade e a cooperação entre as nações africanas, estabelecer um quadro mais eficaz para a paz e a segurança e promover o desenvolvimento socioeconómico. Além disso, estas reformas procuraram ampliar a voz de África e defender os seus interesses com mais vigor na escala global. Para o efeito, foram realizadas uma série de consultas e conferências, proporcionando uma plataforma para os líderes africanos discutirem e decidirem sobre as estratégias mais eficazes para o processo de transformação.

<sup>1</sup> Chekol, Yayew Genet. "African Union institutional reform: Rationales, challenges and prospects." Insight on Africa 12.1 (2020): 29-44

Em 2007, era evidente que a UA precisava de reformas substanciais para cumprir eficazmente os seus objectivos. Consequentemente, foi convocado um painel de alto nível liderado pelo Professor Adebayo Adedeji para avaliar a estrutura e funções da Comissão da União Africana (CUA).<sup>2</sup>

O Relatório Adedeji ou as Reformas de Abuja de 2007 foram iniciadas para melhorar a eficácia da Comissão da União Africana (CUA) no desempenho das suas funções. O objectivo era melhorar a capacidade institucional da UA, particularmente em matéria de paz, segurança e desenvolvimento. Isto envolveu amplas consultas e a criação de um Painel de Auditoria para avaliar a eficiência operacional da CUA. As reformas enfatizaram a necessidade de transparência e responsabilização e realinharam a estrutura e funções da CUA para melhor alcançar os seus objectivos. As recomendações incluíram o fortalecimento da liderança executiva e a eficiência operacional dos departamentos da CUA.

O Relatório Adedeji argumenta que os desafios da União Africana estão enraizados no seu Acto Constitutivo, que carece de princípios, normas e medidas práticas claras para a integração.<sup>3</sup> Falta-lhe clareza sobre as funções, poderes e interligações das entidades e dos principais intervenientes, e falta-lhe uma abordagem estruturada para tratar os assuntos da União a nível nacional. O Acto Constitutivo também não aborda as práticas intergovernamentais herdadas da Organização da Unidade Africana.

Embora a Auditoria de Adedeji se destinasse a cingir-se à CUA, o Relatório apontou lacunas e limitações estatutárias, estruturais e de desempenho nos Órgãos Políticos (Assembleia, Conselho Executivo e Comité do Representante Permanente (CRP)), bem como na Comissão da União Africana (CUA) e a relação entre a CUA e as Comunidades Económicas Regionais (CER).

Uma década depois, em 2017, a UA confiou ao Presidente Paul Kagame a responsabilidade de liderar uma reforma abrangente da União.<sup>4</sup>

As Reformas Kagame de 2017 centraram-se no aumento da eficiência operacional e da independência financeira da UA. O Presidente Paul Kagame liderou a revisão e interagiu com as principais partes interessadas. O Relatório Kagame concluiu que a UA "não alcançou os seus objectivos actuais nem ajustou a sua organização e está, de facto, mal equipada para cumprir o seu mandato na sua forma actual".<sup>5</sup> De acordo com Kagame, a UA enfrenta ineficiências operacionais devido ao seu

<sup>2</sup> Union, African. "Audit of the African Union." Addis Ababa (2007): 1.

<sup>3</sup> Como acima.

<sup>4</sup> Kagame, n1 acima.

<sup>5</sup> Kagame, n1 acima.

enfoque fragmentado, estrutura complexa e capacidade de gestão limitada. Isto resulta numa má tomada de decisões, falta de responsabilização e dependência de financiamento externo. A falta de coordenação entre a UA e as Comunidades Económicas Regionais complica ainda mais a sua eficácia.

Kagame recomenda que a União Africana (UA) se concentre nas prioridades continentais, realinhe as instituições, ligue a UA aos seus cidadãos e implemente reformas para impulsionar o progresso transformador. São necessárias uma gestão eficiente, um financiamento sustentável e reformas a nível político e operacional. As iniciativas da UA devem ser integralmente propriedade dos seus Estados-membros, e a implementação destas reformas aumentará a sua eficácia e promoverá a autossuficiência do continente.

Especificamente, o Presidente Kagame fez quatro recomendações abrangentes:

1. Simplificar as prioridades da UA em quatro áreas principais: paz e segurança, assuntos políticos, integração económica e representação global;
2. Rever as instituições da organização para abordar eficazmente estas prioridades;
3. Implementar estratégias para alcançar a independência financeira;
4. Administrar a UA com eficácia e eficiência.<sup>6</sup>

Reforma Kagame procurou consolidar estes esforços, proporcionando uma visão clara para o futuro da UA. O seu objectivo era reforçar a posição da UA nos assuntos globais e reflectir melhor as ambições do povo africano.

No geral, estes esforços de reforma pretendem uma União Africana mais capaz. Centrando-se na autossuficiência financeira, maior eficiência, posicionamento estratégico global e definição de prioridades, as reformas ao longo dos diferentes anos partilham um objectivo comum de reestruturação da UA para servir as necessidades e objectivos em evolução de África.

Portanto, para que a UA se torne mais eficaz, autossuficiente e capaz de alcançar os seus objectivos de promoção da unidade, da solidariedade e do desenvolvimento em África, deve implementar fielmente as várias mudanças estatutárias, estruturais, operacionais e políticas no âmbito da recomendação da UA pelas diferentes avaliações.

---

<sup>6</sup> Kagame, n1 acima.

## 2. O ESTADO DA REFORMA DA UA

A UA está a realizar reformas estruturais e operacionais dirigidas pela Assembleia. A reforma é coordenada e implementada por uma Unidade de Implementação de Reformas dentro da Mesa do Presidente da CUA. Além disso, uma Troika de Reforma alargada, que inclui a Mesa da Assembleia, colabora estreitamente com o Presidente Kagame para fornecer liderança e supervisão do processo de implementação da reforma. A liderança da iniciativa de reforma é ainda reforçada pelo apoio consultivo de 15 Ministros dos Negócios Estrangeiros, representando várias regiões, enfatizando uma abordagem colaborativa e inclusiva à reforma.

O estado da implementação da reforma deve ser avaliado em função dos objectivos declarados. De acordo com Kagame, a reforma da UA pretendia abordar a fragmentação organizacional, institucional e operacional, melhorar as operações ineficientes, aumentar a dependência financeira e melhorar a coordenação inadequada com as Comunidades Económicas Regionais. Para enfrentar estes desafios, a reforma da UA pretendia:

- 1) Alcançar a autossuficiência financeira a longo prazo. Uma componente importante da implementação desta recomendação é a introdução de uma taxa de 0,2 por cento sobre as importações elegíveis provenientes de fora do continente, o que deverá contribuir significativamente para o autofinanciamento da União.
- 2) Limitar o foco da UA a áreas-chave de importância continental, especificamente assuntos políticos, paz e segurança, representação global de África e integração económica. Este enfoque refinado marca um afastamento da abordagem mais ampla e menos concentrada anteriormente utilizada.
- 3) Rever as suas instituições para garantir que estejam estruturadas para prestar melhores serviços e resultados nestas áreas. Além disso, a União procura melhorar a sua gestão política e operacional para aumentar a eficácia e a eficiência.
- 4) Conectar os cidadãos da UA, fornecendo bens públicos em todo o continente e promovendo financiamento sustentável e previsível, principalmente através de contribuições dos Estados-membros. Estas cinco prioridades, se executadas com sucesso, deverão acelerar o progresso da UA em direcção aos seus objectivos da Agenda 2063, que prevêem uma África pacífica e próspera, impulsionada pelos seus próprios cidadãos e com uma presença dinâmica na arena global.

Infelizmente, até agora, a reforma da UA concentrou-se significativamente na reforma da estrutura da CUA, no recrutamento para a nova estrutura e em alguns dos métodos de trabalho dos órgãos políticos da UA, tais como a Cimeira da UA e a reunião de coordenação com as Comunidades Económicas Regionais. Embora Kagame reconheça que “a reforma não começa com a Comissão. Ela começa e termina com os líderes, que devem definir as expectativas e ritmo correctos,”<sup>7</sup> até agora, não foi feito muito no que diz respeito à base normativa, composição, segregação e alinhamento adequados de poderes que permitiriam à UA liderar e impulsionar a agenda de integração de forma eficaz e eficiente.

Um aspecto significativo da agenda de reformas da UA é o fortalecimento da representação e da inclusão. A União estabeleceu metas ambiciosas para alcançar a representação igual de mulheres e homens em cargos de chefia e pessoal até 2025. Complementando isto, a UA também está empenhada em aumentar a representação de jovens na sua força de trabalho a 35% até o mesmo ano, juntamente com a afectação de recursos para financiar programas de empoderamento juvenil. A UA está a lutar para cumprir qualquer um destes dois objectivos.<sup>8</sup>

A reforma operacional é outra componente crítica da estratégia de reforma da UA. Como parte da reforma, a UA realiza anualmente uma Cimeira Ordinária, desde 2019. Esta mudança estrutural exigiu a delegação de poderes de adopção do orçamento ao Conselho Executivo, o que significa uma abordagem simplificada à tomada de decisões e à gestão financeira.

A gestão financeira e a responsabilização também são áreas-chave de enfoque. A UA estabeleceu mecanismos para garantir a implementação efectiva de decisões juridicamente vinculativas, incluindo a categorização e avaliação adequadas das implicações financeiras e de recursos de cada decisão. O Comité de Ministros das Finanças (F15) foi alargado e doptado de responsabilidades acrescidas na supervisão orçamental, reflectindo o compromisso da União com a prudência financeira e a responsabilização.

A reforma estende-se à estrutura e aos processos eleitorais da Comissão da UA. A estrutura da Comissão foi revista para incluir um total de oito membros, e foi criado um cargo de Director-Geral para liderar a coordenação operacional. A nova estrutura da Comissão da União Africana será composta por oito membros, detalhados a seguir:

<sup>7</sup> Kagame, n1 acima.

<sup>8</sup> Veja, por exemplo, [https://au.int/sites/default/files/documents/39663-doc-state\\_of\\_the\\_african\\_youth\\_report.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/39663-doc-state_of_the_african_youth_report.pdf) e [https://au.int/sites/default/files/documents/41992-doc-AWD\\_report\\_English\\_E.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/41992-doc-AWD_report_English_E.pdf)



- 1) Presidente
- 2) Vice-Presidente
- 3) Seis Comissários:
  - a) Comissário para Agricultura, Desenvolvimento Rural, Economia Azul e Ambiente Sustentável
  - b) Comissário para o Desenvolvimento Económico, Comércio, Indústria e Mineração
  - c) Comissário para a Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação
  - d) Comissário para Infraestruturas e Energia
  - e) Comissário para Assuntos Políticos, Paz e Segurança
  - f) Comissário para a Saúde, Assuntos Humanitários e Desenvolvimento Social

Esta estrutura foi concebida para racionalizar as funções da Comissão e garantir uma abordagem focada nos sectores críticos do desenvolvimento e da governação na União Africana.

Os princípios que regem a distribuição de funções de liderança dentro da Comissão da União Africana são os seguintes:

- a. **Paridade rotativa de género:** Os cargos de Presidente e Vice-Presidente respeitarão o princípio da paridade rotativa de género. Se o Presidente for homem, a Vice-Presidente será mulher e vice-versa.
- b. **Representação equitativa de género:** Os seis cargos a nível de Comissário serão distribuídos igualmente por género.
- c. **Representação regional:** Estes seis cargos também serão distribuídos pelas três regiões não representadas a nível de Presidente e Vice-Presidente.
- d. **Exclusividade da candidatura:** As regiões que tenham candidatos eleitos para o cargo de Presidente ou Vice-Presidente não serão elegíveis para os seis restantes cargos de Comissário.

Este método estruturado garante uma representação equilibrada de género e a inclusão regional nas funções de liderança sénior da Comissão.

O processo de selecção para cargos de liderança sénior foi reformulado para aumentar a transparência e a meritocracia, incluindo medidas como debates públicos e apresentações de visão para os candidatos.

Como parte da reforma, a UA estabeleceu um processo abrangente para a avaliação e eleição da sua liderança superior, que está estruturado da seguinte forma:

### **2.1. Avaliação e selecção de candidatos:**

- a) Um Painel de Alto-Nível de Eminentes Africanos, um de cada região, realizará uma avaliação baseada em aptidões e competências e uma selecção de candidatos. Este painel será assistido por uma empresa africana independente.
- b) A tarefa do painel é a de criar um grupo classificado de candidatos pré-qualificados, nomeados pelas regiões relevantes da UA, a partir do qual os Comissários serão eleitos e nomeados pelo Conselho Executivo.
- c) O processo de avaliação inclui uma análise inicial das candidaturas e currículos, seguida de convites aos candidatos pré-seleccionados para avaliação adicional em relação às habilidades e critérios de competência estabelecidos para os cargos de liderança.

### **2.2. Cronogramas eleitorais:**

- a) O anúncio das candidaturas para os cargos de liderança está previsto para começar em Março do ano anterior à eleição da nova Comissão.
- b) Uma avaliação independente dos candidatos aos cargos de Comissário terá lugar de Agosto a Dezembro.
- c) A eleição e nomeação do Presidente e do Vice-Presidente serão realizadas em Janeiro/Fevereiro pela Assembleia da UA.
- d) Da mesma forma, a eleição e nomeação dos Comissários ocorrerá em Janeiro/Fevereiro pelo Conselho Executivo.

### **2.3. Cronograma de implementação:**

- a) Este processo de selecção entrou em vigor no final do mandato da Comissão de 2021.

Este método estruturado foi concebido para garantir um processo de selecção transparente e baseado no mérito, reforçando o compromisso da UA com a eficiência e a competência nas suas funções de liderança.

O processo de selecção para a liderança superior da Comissão da União Africana será orientado pelos seguintes princípios fundamentais:

- a. **Representação regional equitativa e paridade de género:** Garantir uma representação equilibrada de várias regiões e oportunidades iguais para todos os géneros.
- b. **Rotação inter e intra-regional previsível:** Implementar uma rotação sistemática para cargos de liderança sénior, seguindo a ordem alfabética em inglês, para promover a justiça e a diversidade.
- c. **Atrair e reter os melhores talentos de África:** Concentrar-se na identificação e retenção dos melhores talentos de todo o continente.
- d. **Liderança e gestão responsáveis e eficazes:** Enfatizando a importância de práticas de liderança responsáveis e eficientes.
- e. **Seleção transparente e baseada no mérito:** Garantir que o processo de selecção seja aberto, justo e baseado apenas no mérito e nas qualificações.

Estes princípios destinam-se a promover um processo de selecção de liderança que seja justo, inclusivo e centrado em garantir os indivíduos mais qualificados para liderar a Comissão.

A gestão do desempenho na UA foi significativamente reforçada. Foi implementado um sistema baseado em resultados para todos os funcionários, com metas e objectivos anuais claros que são monitorados e avaliados de perto. Esta abordagem visa a garantir a responsabilização e o desempenho eficaz em toda a organização.

Para melhorar a gestão do desempenho ao nível da liderança sénior da Comissão da União Africana, foram tomadas as seguintes decisões:

- a. **Implementação de um sistema de gestão de desempenho:** A Comissão decidiu integrar rapidamente um sistema de gestão de desempenho baseado em resultados. Este sistema visa garantir a responsabilização pelo desempenho e será aplicado à todos os funcionários, eleitos e não eleitos. Serão implementadas medidas para abordar a má conduta, o abuso de poder, o mau desempenho e o incumprimento de responsabilidades.
- b. **Estabelecer objectivos e metas anuais:** A Comissão tem a tarefa de estabelecer objectivos e metas anuais, que serão apresentadas à Assembleia da UA através do Conselho Executivo, iniciando em Fevereiro de 2020. Estes objectivos constituirão a base para acordos de desempenho aplicáveis à liderança, gestão e todos os funcionários.
- c. **Relatórios e avaliação:** O Presidente da Comissão deve apresentar um relatório anual de desempenho ao Conselho Executivo, detalhando os

progressos realizados no sentido de alcançar estas metas. O Conselho Executivo está mandatado para avaliar o desempenho da Comissão em relação aos objectivos e metas estabelecidos e para submeter anualmente um relatório de avaliação à Assembleia para revisão.

- d. **Propostas de delegação de autoridade:** Espera-se também que o Presidente da Comissão proponha uma delegação específica de autoridade à Comissão em questões de gestão interna. Isto visa garantir que a Comissão opere com maior flexibilidade e capacidade de resposta. Estas propostas deverão ser apresentadas através do Conselho Executivo na sua Sessão Ordinária em Fevereiro de 2019.

Estas medidas visam promover uma cultura de responsabilização e de alto desempenho na Comissão, aumentando assim a sua eficácia e eficiência no cumprimento dos seus mandatos.

Finalmente, os esforços de reforma em curso demonstram o compromisso da UA com a melhoria contínua e o envolvimento das partes interessadas. A Comissão foi incumbida de finalizar as restantes prioridades de reforma, assegurando uma consulta exaustiva com todas as partes interessadas relevantes e o envolvimento de peritos. Além disso, a implementação de um sistema de quotas a nível da UA marca um passo significativo no sentido de equilibrar os princípios de solidariedade e equidade, ao mesmo tempo que enfatiza a paridade de género e dos jovens no recrutamento.

O novo sistema de contratação de pessoal que garante justiça e unidade entre os seus Estados-membros. Este sistema divide a tomada de decisão em duas partes iguais:

- a) **Solidariedade:** Significa que todos os países membros têm uma parte igual na organização.
- b) **Equidade** (escala de avaliação 50% cada): Significa que o processo de avaliação e selecção de candidatos para empregos é justo.

Todo o tipo de trabalho dentro da organização, seja um trabalho permanente, um trabalho contratado ou um trabalho de curto prazo, usará este sistema. Este sistema também promove a igualdade de oportunidades para homens e mulheres, e para candidatos mais jovens, garantindo que todos tenham oportunidades justas de serem contratados.

Estas reformas sinalizam colectivamente a dedicação da UA em tornar-se um órgão mais inclusivo, eficiente e responsável, melhor posicionado para alcançar os seus objectivos globais de unidade e desenvolvimento em todo o continente africano.

### 3. UMA AVALIAÇÃO DA REFORMA

Em termos gerais, as reformas ambiciosas da UA encontraram vários desafios de implementação. Existe uma lacuna notável entre as mudanças propostas e a sua execução, muitas vezes atrasada pela resistência política, pela inércia burocrática e pela falta de consenso entre os Estados-membros. Esta lacuna restringiu significativamente a eficácia pretendida das reformas.

A vontade política e o compromisso para estas reformas são variáveis entre os Estados-membros, conduzindo a uma adoção e aplicação desiguais. Existe uma percepção entre alguns Estados-membros de falta de inclusão no processo de consulta, levando a divergências sobre a forma como as reformas devem ser implementadas. Aos 24 de Janeiro de 2018, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), a nível ministerial, manifestou preocupações sobre o relatório de progresso do Presidente da UA sobre a implementação de reformas institucionais. As suas preocupações centravam-se no próprio processo de reforma, na apresentação tardia do relatório, que estava repleto de várias opções e recomendações que precisavam de mais discussão, e em consultas adicionais com outras regiões e países com ideias semelhantes.<sup>9</sup>

Numa reunião privada dos Chefes de Estado e de Governo da UA, aos 29 de Janeiro de 2018, alguns países da SADC trouxeram novamente estas questões para o primeiro plano. Apesar destas preocupações, os Estados da SADC demonstraram uma forte frente unida no que diz respeito à implementação de reformas. No entanto, países-chave como o Egipto, a África do Sul e a Nigéria demonstraram uma relutância consistente relativamente à decisão de financiar a União.<sup>10</sup> Existe a preocupação de que a percepção de exclusão e resistência por parte dos Estados-membros influentes possa prejudicar a dinâmica das reformas, reduzir o sentido de apropriação e minar a liderança necessária para impulsionar estas mudanças.

O princípio da soberania, defendido por algumas nações, influencia o seu nível de envolvimento no processo de reforma. A sustentabilidade financeira é outra área de preocupação. Iniciativas como a taxa de 0,2% sobre as importações elegíveis, destinadas a promover a autossuficiência económica, não foram plenamente concretizadas devido à hesitação ou incapacidade de alguns Estados-membros em

<sup>9</sup> Chekol, Yayew Genet. "African Union institutional reform: Rationales, challenges and prospects." *Insight on Africa* 12.1 (2020): 29-44 and Okeke, Jide Martyns. "Ambition versus Realism: Evaluating the Prospects of Success of the African Union Institutional Reform Agenda." *A Wind of Change? The Institutional Reform of the African Union and Africa's Security Provision* (2018): 6-20.

<sup>10</sup> Como acima.

cumprir as obrigações financeiras. Além disso, a eficiência burocrática é prejudicada por entraves sistémicos.

A clareza e o foco das propostas de reforma são por vezes insuficientes, e algumas não especificam prazos claros ou mecanismos de responsabilização, complicando o acompanhamento dos progressos e a aplicação de responsabilidades. O envolvimento das partes interessadas é outra área crítica onde o processo de reforma falhou, excluindo muitas vezes a sociedade civil e o sector privado das discussões, o que limita a diversidade de contributos e diminui o sentido de apropriação colectiva das reformas.

Especificamente, em comparação com os desafios estatutários, estruturais e operacionais que a UA enfrenta, o quadro de reforma apresenta uma resposta modesta. Por mais louvável que seja o actual regime de reforma, sem abordar os desafios estatutários e estruturais que a UA enfrenta, os benefícios das mudanças operacionais e táticas alcançadas no âmbito da reforma não serão sustentados.

O Acto Constitutivo serve de constituição para uma associação de Estados iguais e soberanos. Os princípios que norteiam a União reflectem e respondem a esta arquitectura intergovernamental, resultando num processo lento no sentido de uma integração política e económica mais estreita e profunda. Este progresso lento impede as economias de África de colaborarem eficazmente e impede a melhoria da governação e do desempenho nas suas instituições.

Embora os princípios, objectivos e valores declarados da UA defendam fortemente a integração política e económica entre as nações africanas, existe uma desconexão notável entre estas aspirações reais e as disposições e instituições estabelecidas pelo Acto Constitutivo. A UA proclama fortes princípios de integração política e económica entre as nações africanas. No entanto, existe uma forte desconexão entre estas ambições e as realidades delineadas no seu Acto Constitutivo.

Esta lacuna é evidente no fracasso do Acto em incorporar instituições cruciais, como as dos direitos humanos, no seu quadro principal. Embora 6 dos 16 princípios da UA abordem os direitos humanos, os principais órgãos responsáveis por eles não estão listados como órgãos primários da União, reduzindo a sua proeminência e eficácia. Esta supervisão dificulta a interação entre os direitos humanos e os processos de integração, que são essenciais para o sucesso de cada um. Os processos de integração e os direitos humanos estão profundamente interligados: a integração actua para ampliar e alcançar os direitos humanos, enquanto os direitos humanos orientam e regulam o processo de integração.

Uma reforma significativa da UA precisa de mais do que ajustamentos superficiais; apela uma reavaliação fundamental e a uma potencial alteração do Acto Constitutivo. Por exemplo, o actual processo de tomada de decisão, especialmente na Assembleia da UA, é lento e muitas vezes baseado no consenso ou numa maioria de dois terços. A reforma deverá introduzir métodos de tomada de decisão mais eficientes, adaptados à natureza da decisão em questão, para acelerar e reforçar as acções de integração.

O Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA, que é responsável pela gestão de conflitos, é prejudicado por recursos limitados e pela soberania dos Estados-membros. Doptar o CPS de mandatos e recursos mais robustos e rever os seus protocolos de intervenção reforçaria o papel da UA na manutenção da paz e da segurança. Da mesma forma, iniciativas económicas como a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA) sofrem de implementação inconsistente entre os Estados-membros.

A instabilidade financeira desafia ainda mais a UA com contribuições irregulares e inadequadas dos Estados-membros. Métodos de financiamento mais fiáveis, possivelmente através de novas fórmulas de contribuição ou fontes alternativas, são essenciais para que a UA cumpra eficazmente os seus objectivos.

As reformas devem também fortalecer a vontade colectiva dos Estados-membros da UA de se comprometerem com a integração política e económica. Actualmente, os bens públicos essenciais para a integração, tais como uma zona de comércio livre continental e protocolos de livre circulação, só são promulgados através de protocolos subsidiários que requerem ractificações separadas.

Sem disposições obrigatórias no Acto Constitutivo, estes protocolos só são vinculativos para os Estados que os ractificam, minando a coesão e a eficácia dos esforços de integração. É bem possível que o diagnóstico de Kagame seja de que, no passado, na UA "foram repetidamente identificados problemas graves. Soluções foram encontradas. Foram tomadas decisões para aplicar as soluções. E muito pouco aconteceu;"<sup>11</sup> poderá, infelizmente, tornar-se predictivo do resultado do actual processo de reforma.

Um olhar mais atento aos princípios que sustentam a UA e a UE poderá tornar este ponto mais claro.

<sup>11</sup> <https://www.tralac.org/news/article/11228-address-by-president-paul-kagame-at-the-retreat-of-the-au-heads-of-state-and-government.html>

UA	UE
Intergovernamental	Supra nacional
<p data-bbox="312 353 655 387"><b>Governança e Soberania:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="312 409 823 611">▪ Igualdade e interdependência soberanas: Os Estados-membros têm estatuto igual e dependem uns dos outros enquanto trabalham dentro da UA.</li> <li data-bbox="312 633 823 790">▪ Respeito pelas Fronteiras: A UA respeita as fronteiras estabelecidas no momento da independência, reforçando a soberania do Estado.</li> <li data-bbox="312 813 823 969">▪ Não-Interferência: Existe um princípio de não-interferência nos assuntos internos dos Estados-membros, que respeita a soberania nacional.</li> <li data-bbox="312 992 823 1149">▪ Proibição da Força: É proibido o uso da força ou ameaças entre os Estados-membros, promovendo relações pacíficas.</li> <li data-bbox="312 1171 823 1328">▪ Princípios Democráticos e Boa Governança: A UA encoraja a adesão aos princípios democráticos, ao Estado de direito e à boa governação.</li> </ul> <p data-bbox="312 1384 544 1417"><b>Paz e Segurança:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="312 1440 823 1552">▪ Política de Defesa Comum: A UA pretende estabelecer uma política de defesa comum para o continente.</li> <li data-bbox="312 1574 823 1731">▪ Resolução de Conflitos: A UA procura resolver conflitos através de meios apropriados decididos pela Conferência.</li> <li data-bbox="312 1753 823 1865">▪ Coexistência Pacífica e Segurança: Os Estados-Membros têm o direito de viver em paz e segurança.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="839 353 1359 589">▪ Subsidiariedade e Proporcionalidade: As decisões devem ser tomadas ao nível mais local possível e a acção da UE não deve ir além do necessário para alcançar os objectivos do tratado.</li> <li data-bbox="839 611 1359 813">▪ Supremacia da legislação da UE: as leis da UE têm precedência sobre as leis nacionais para garantir a consistência em todos os Estados-membros.</li> <li data-bbox="839 835 1359 1081">▪ Reconhecimento mútuo: Os produtos e serviços podem ser vendidos em todos os Estados-membros se estiverem legalmente disponíveis num deles, apoiando o mercado único.</li> <li data-bbox="839 1104 1359 1350">▪ Solidariedade e Coesão: Os Estados-membros apoiam-se mutuamente durante as crises e a UE pretende reduzir as disparidades regionais para um desenvolvimento equilibrado.</li> <li data-bbox="839 1373 1359 1529">▪ Atribuição: A UE só pode agir em áreas onde os Estados-membros deram autoridade para o fazer através dos Tratados.</li> <li data-bbox="839 1552 1359 1709">▪ Lealdade: Os Estados-membros devem apoiar activamente as acções e os objectivos da UE e evitar acções que possam prejudicar a União.</li> <li data-bbox="839 1731 1359 1865">▪ Igualdade dos Estados-membros: Todos os Estados-membros têm uma palavra a dizer nos processos</li> </ul>



<b>UA</b>	<b>UE</b>
Intergovernamental	Supra nacional
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Direitos de Intervenção: A UA tem o direito de intervir nos Estados-membros em casos de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade.</li> <li>▪ Pedido de Intervenção: Os Estados-membros podem solicitar a ajuda da UA para restaurar a paz e a segurança.</li> </ul> <p><b>Desenvolvimento Económico e Autossuficiência:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Autossuficiência: A UA promove a autossuficiência no seu quadro.</li> <li>▪ Desenvolvimento Económico: Há um foco na justiça social para garantir um desenvolvimento económico equilibrado em todo o continente.</li> </ul> <p><b>Direitos Humanos e Igualdade de Género:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Igualdade de Género: A promoção da igualdade de género é um princípio fundamental.</li> <li>▪ Direitos Humanos: O respeito pelos direitos humanos é fundamental para os princípios da UA.</li> <li>▪ Santidade da Vida Humana: A UA respeita a vida humana e rejeita a impunidade, o assassinato político, o terrorismo e as actividades subversivas.</li> <li>▪ Rejeição de mudanças inconstitucionais no Governo: A UA condena qualquer mudança inconstitucional de governos.</li> </ul>	<p>de tomada de decisão da UE, respeitando a soberania de cada Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Livre circulação: Bens, capitais, serviços e pessoas podem circular livremente dentro da UE, o que é essencial para o mercado único.</li> </ul>

Algumas das implicações imediatas das diferenças de princípios incluem:

- a) **Governança supranacional vs. igualdade soberana:** O Tratado de Lisboa estabelece uma entidade supranacional forte onde a lei da UE tem primazia sobre as leis nacionais, sugerindo um nível mais elevado de integração entre os Estados-membros. A ênfase da UA na igualdade soberana e na não interferência pode ser vista como uma barreira a uma integração mais profunda e pode limitar a capacidade da UA de fazer cumprir decisões colectivas.
- b) **Resolução de conflitos e manutenção da paz:** Embora ambos os tratados enfatizem a resolução pacífica de conflitos, a UE, ao abrigo do Tratado de Lisboa, tem a capacidade institucional para uma política comum de defesa e segurança, que poderia ser mais robusta em comparação com os mecanismos da UA que dependem do consentimento e da cooperação dos Estados-membros para resolver conflitos.
- c) **Integração económica:** O Tratado de Lisboa prevê um mercado interno com a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, que é uma pedra angular para a integração económica. O Acto Constitutivo da UA carece de mecanismos específicos para uma integração económica tão profunda, impedindo potencialmente a criação de um mercado interno contínuo.
- d) **Princípios democráticos e direitos humanos:** Ambas as estruturas defendem a democracia e os direitos humanos. No entanto, a UE estabeleceu amplos quadros jurídicos e instituições para monitorar e fazer cumprir, que podem ser mais avançados do que os da UA. Isto inclui a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, à qual a UA não possui um equivalente.
- e) **Estrutura institucional:** O Tratado de Lisboa descreve uma estrutura institucional clara e detalhada para a UE, incluindo as funções da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça Europeu. O quadro institucional da UA pode beneficiar de maior clareza e reforço para melhorar a sua funcionalidade e impacto.
- f) **Política social e cidadania:** A UE, ao abrigo do Tratado de Lisboa, promove a política social e um sentido de cidadania da UE, o que promove uma identidade colectiva entre os Estados-membros. O Acto Constitutivo da UA centra-se mais nos Estados do que nos indivíduos, o que pode limitar o desenvolvimento de uma identidade e cidadania pan-africanas.
- g) **Contribuições financeiras e solidariedade:** A UE dispõe de um sistema mais estruturado para as contribuições financeiras dos Estados-membros e de mecanismos de solidariedade financeira, como o Mecanismo Europeu de

Estabilidade. A UA tem enfrentado desafios para garantir as contribuições dos membros e implementar as suas decisões de autofinanciamento.

Uma reforma da UA que não inclua uma revisão e alteração do Acto Constitutivo para lhe infundir factores de atracção e de pressão inerentes à integração política e económica fica aquém de uma agenda de uma reforma ambiciosa.

### 3.1. Reforma de estruturas

Os processos de liderança e de tomada de decisão da União Africana (UA) são impulsionados principalmente por uma estrutura de liderança executiva. Esta estrutura não é complementada pelos controlos e equilíbrios tradicionais normalmente fornecidos por um órgão legislativo e pelas funções de supervisão de um sistema judicial. Os três principais órgãos de decisão política da UA - a Assembleia, o Conselho Executivo e o Conselho de Paz e Segurança - são compostos por membros dos ramos executivos dos governos dos Estados-membros. O Parlamento Pan-Africano, entretanto, funciona mais como um órgão deliberativo e consultivo do que como uma instituição legislativa com plenos poderes. Além disso, o Protocolo que estabeleceria o Tribunal de Justiça e dos Direitos Humanos da UA ainda não entrou em vigor.

Este acordo, em que a governação da UA é fortemente inclinada para o poder executivo, tem várias implicações:

- a. **Falta de controlos e equilíbrios:** Sem um órgão legislativo em pleno funcionamento e um sistema judiciário operacional, os controlos do poder executivo são limitados. Isto poderia levar a uma tomada de decisões menos escrutinada e potencialmente mais suscetível à influência de alguns Estados-membros ou líderes poderosos.
- b. **Défice democrático:** O estado actual das instituições da UA pode reflectir um "défice democrático", onde existe uma representação inadequada das diversas vozes dos cidadãos africanos. Isto poderá ter impacto na legitimidade e aceitação das decisões da UA entre a população africana em geral.
- c. **Potencial de ineficiência:** Organizações dirigidas por executivos sem mecanismos de supervisão robustos podem tornar-se ineficientes com o tempo. Pode haver falta de responsabilização pelas decisões tomadas e as ineficiências podem não ser resolvidas prontamente.
- d. **Atraso na justiça e na protecção dos direitos humanos:** O facto de o Tribunal de Justiça e Direitos Humanos da UA ainda não estar operacional significa que não existe um órgão judicial à escala continental para supervisionar as

questões de direitos humanos ou para interpretar as leis da UA, potencialmente deixando lacunas na justiça e nas questões de proteção de proteção dos direitos humanos.

- e. **Desafios de implementação de políticas:** Sem um órgão legislativo forte para aprovar resoluções ou leis vinculativas, a implementação de políticas em diversos Estados-membros poderia ser um desafio. Os Estados-membros podem interpretar e aplicar políticas de forma inconsistente, levando à fragmentação na forma como os objetivos da UA são concretizados.

Um processo de reforma da UA que não consiga enfrentar estes desafios estruturais ficará provavelmente aquém das expectativas.

### 3.2. Consulta inadequada

Embora a reforma em curso da UA tenha beneficiado de várias consultas, estas consultas foram lideradas pelo Estado, centradas no Estado e focadas no Estado. A natureza centrada e liderada pelo Estado das consultas no processo de reforma da UA pode ter implicações significativas, especialmente para explicar por que razão a UA pode encontrar-se num ciclo recorrente de necessidades de reformas. Uma tal abordagem de consulta poderá não captar plenamente as diversas perspectivas e necessidades da população africana, incluindo a sociedade civil, o sector privado e outros intervenientes não estatais.

Este défice poderá levar à criação de políticas e estruturas que não contam com um apoio amplo ou que não conseguem enfrentar os desafios do continente de forma abrangente. Quando as reformas são concebidas sem uma vasta gama de contributos das partes interessadas, podem faltar-lhes a profundidade e a adaptabilidade necessárias, resultando em reformas menos resilientes às realidades dinâmicas e variadas em todo o continente. Consequentemente, isto poderá exigir revisões e reestruturações frequentes, uma vez que cada ronda de reformas pode abordar apenas parcialmente as questões subjacentes que necessitam de atenção.

#### 3.2.1. Participação do cidadão

Mesmo quando o processo liderado para Kagame tentou consultar organizações da sociedade civil, não foi amplo o suficiente e inclusivo, e dificilmente isso resultou numa participação significativa. Ser consultado sobre um processo geralmente significa ser solicitado a dar sua opinião ou feedback sobre um assunto antes que as decisões sejam finalizadas. A consulta é frequentemente uma interação unilateral, onde a parte consultada fornece informações, mas outros tomam as decisões finais.

Aqueles consultados não têm controle directo sobre os resultados; eles apenas aconselham ou fornecem perspectivas que os tomadores de decisão podem considerar.

Por outro lado, participar a um processo indica um papel mais activo e prático. Os participantes estão directamente envolvidos no processo de tomada de decisão, contribuindo para o desenvolvimento, planeamento e execução de acções. A participação implica controlo e frequentemente responsabilidade partilhada pelo processo e seus resultados. É uma interação de mão dupla onde os participantes fazem parte da força motriz da iniciativa, em vez de meramente aconselharem à margem.

A UA pretende promover uma parceria entre os governos e todos os segmentos da sociedade civil, incluindo as mulheres, os jovens e o sector privado. Esta iniciativa visa reforçar a solidariedade e a coesão entre os povos africanos, garantindo a sua participação activa nas actividades da União. Contudo, a constituição da UA não facilita adequadamente a criação de uma União centrada no cidadão. As suas estruturas de elaboração de políticas são predominantemente centradas no Estado. Além disso, o Conselho Económico, Social e Cultural (ECOSOCC), que funciona como plataforma da sociedade civil dentro da UA, tem um papel estatutariamente limitado que é exclusivamente consultivo.

A actual configuração da UA, com a sua abordagem centrada no Estado e o estatuto meramente consultivo do ECOSOCC, poderá ter várias implicações:

- a. **Envolvimento limitado da sociedade civil:** A falta de um mecanismo robusto para a participação da sociedade civil pode resultar em políticas que não reflectem plenamente os diversos interesses e necessidades dos cidadãos africanos.
- b. **Potencial de desconexão:** A natureza centrada no Estado da UA pode levar a uma desconexão entre as acções da União e as prioridades da sociedade civil, reduzindo potencialmente a eficácia das iniciativas da UA.
- c. **Sub-representação de grupos marginalizados:** As mulheres, os jovens e outros grupos marginalizados podem ver as suas preocupações e perspectivas sub-representadas no processo de elaboração de políticas, o que pode dificultar o progresso em direcção à inclusão e à equidade.
- d. **Desafio na implementação de políticas:** Sem o envolvimento activo e a adesão da sociedade civil, a implementação de políticas a nível popular poderia enfrentar desafios significativos, minando os objectivos de solidariedade e coesão da UA.

- e. **Oportunidades perdidas de inovação:** Uma parceria com o sector privado é crucial para a inovação e o crescimento económico. Se o papel do sector privado permanecer periférico, poderão perder-se oportunidades de inovação e desenvolvimento.
- f. **Defesa inadequada dos direitos civis:** O estatuto consultivo de organismos como o ECOSOCC sugere que a defesa dos direitos civis e das necessidades sociais pode não se traduzir em políticas viáveis, potencialmente sufocando o desenvolvimento social e os avanços nos direitos humanos.

Embora o ECOSOCC não seja normalmente considerado parte dos mecanismos que constituem o sistema africano de direitos humanos, o seu mandato relacionava-se com a “promoção dos direitos humanos, o Estado de direito, a boa governação, os princípios democráticos, a igualdade de género e os direitos da criança”<sup>12</sup> e a facilitação do envolvimento das OSCs com da UA são cruciais para o funcionamento do sistema africano de direitos humanos.

Além disso, a decisão da Assembleia Executiva de solicitar ao ECOSOCC que lidere o processo de harmonização dos critérios para o estatuto de observador na União tem implicações para o acesso e envolvimento das OSCs e dos cidadãos com os mecanismos do sistema africano de direitos humanos.<sup>13</sup> A harmonização dos critérios de acreditação em toda a UA, sob a liderança do ECOSOCC, poderia agilizar o processo para as OSCs obterem o estatuto de observador, o que constitui um passo positivo em direcção à eficiência. Isto poderia levar a um processo mais consistente e transparente, permitindo que as OSCs se envolvessem mais facilmente com os mecanismos da UA.

No entanto, o desafio reside em garantir que os critérios harmonizados não se tornem excludentes, especialmente para as OSCs que defendem grupos minoritários ou em questões sensíveis como a orientação sexual, que podem ser controversas em vários Estados-membros. A harmonização deverá resultar numa maior inclusão e na facilitação de uma voz unificada da sociedade civil nos processos da UA. Existe, no entanto, a preocupação de que, se os critérios harmonizados reflectirem valores conservadores que são predominantes em alguns Estados-membros, poderão inadvertidamente marginalizar as OSCs que trabalham em questões que não têm aceitação generalizada em todo o continente, silenciando assim vozes vitais que contribuem para a diversidade e riqueza do discurso africano sobre os direitos humanos.

<sup>12</sup> Ver artigo 7(5) do Estatuto do ECOSOCC.

<sup>13</sup> Decisão sobre os critérios para a concessão do estatuto de observador e de um sistema de acreditação na UA - Doc. EX.CL/161 (VI) EX.CL/Dec.168 (VI)

# 4. A PRÓXIMA FASE DA REFORMA

## 4.1. Contexto da reforma do Sistema Africano de Direitos Humanos

A UA quase concluiu o processo de reforma da CUA e dos métodos de trabalho dos órgãos políticos. A próxima fase do processo de reforma é a dos outros órgãos da UA - o Parlamento Pan-Africano, o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR), a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), o Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (ACERWC) e ECOSOCC. O foco deste documento é o ACHPR, a CADHP e o ACERWC aqui referido como o sistema africano de direitos humanos.

A UA está a realizar reformas do sistema africano de direitos humanos num momento em que o continente navega num labirinto de desafios complexos. A análise situacional do actual contexto de direitos humanos em África revela vários níveis que a UA deve considerar, garantindo que o sistema reformado seja prático e progressivo.

- **Ambiente geopolítico tóxico:** O cenário geopolítico em África é marcado pela volatilidade, com lutas pelo poder e conflitos que afectam a situação dos direitos humanos. As influências e interesses externos exacerbam frequentemente as tensões internas, conduzindo à crises de governação que comprometem os direitos humanos.
- **Ascensão de forças conservadoras e anti-direitos:** Uma onda de ideologias e movimentos políticos conservadores, alguns resistentes às normas universais de direitos humanos, ameaça proteger e promover os direitos humanos. Estes grupos desafiam frequentemente a legitimidade dos mecanismos de direitos humanos, criando um ambiente de hostilidade para com os defensores e activistas dos direitos humanos.
- **Diminuição de recursos:** Os mecanismos de direitos humanos dependem frequentemente de financiamento internacional, que está em declínio. Esta escassez de recursos limita a capacidade destes mecanismos de funcionarem de forma eficaz e de responderem rápida e eficientemente às violações dos direitos humanos.
- **Défices de capacidade:** Muitas instituições africanas de direitos humanos enfrentam desafios em termos de conhecimentos especializados, infra-estruturas e apoio, que dificultam a sua capacidade de fazer cumprir as normas de direitos humanos e responsabilizar os violadores.

- **Défices de legitimidade:** Existe uma percepção crescente de que as instituições de direitos humanos são demasiado fracas para confrontar violadores poderosos ou estão a ser utilizadas como ferramentas para fins políticos, conduzindo a uma crise de legitimidade.
- **Impactos pandémicos e económicos:** A pandemia da COVID-19 não só colocou desafios directos à saúde, mas também exacerbou as desigualdades económicas, levando a um aumento nas violações de direitos, como o direito à saúde, à educação e a um nível de vida adequado.
- **Tecnologia e direitos:** Embora a tecnologia ofereça novos caminhos para a promoção dos direitos humanos, também apresenta desafios únicos, como a vigilância digital, que pode violar a privacidade e a liberdade de expressão.
- **Questões ambientais:** As alterações climáticas e a degradação ambiental representam ameaças significativas aos direitos à saúde, ao acesso à água e aos meios de subsistência, especialmente para as comunidades vulneráveis.

Ao reformar o seu sistema de direitos humanos, a UA deve concentrar-se na criação de um quadro robusto capaz de resistir a estes desafios. O sistema reformado deve ser resiliente às pressões políticas e ter mecanismos de financiamento sustentáveis menos dependentes de fontes externas. Deve também investir no reforço de capacidades para garantir que as instituições estejam bem equipadas com as ferramentas e conhecimentos necessários para defender os padrões de direitos humanos.

Além disso, a UA deve garantir que o sistema reformado seja reactivo e proactivo, com capacidade de antecipar e responder aos desafios emergentes em matéria de direitos humanos, incluindo os colocados pela tecnologia e pelas alterações ambientais. Deve também trabalhar para aumentar a legitimidade dos mecanismos de direitos humanos, garantindo que sejam imparciais e eficazes na responsabilização dos violadores.

Finalmente, o sistema reformado deve ser inclusivo, envolvendo a sociedade civil, os defensores dos direitos humanos e o público em geral para construir uma cultura de respeito pelos direitos humanos em todo o continente. Esta abordagem ajudará o sistema a ser adequado à sua finalidade e virado para o futuro, capaz de navegar pelas complexidades do panorama actual e futuro dos direitos humanos em África.



## 4.2. O Sistema africano de Direitos humanos e um argumento a favor da reforma

### 4.2.1. Visão Geral do Actual Sistema Africano de Direitos Humanos

O sistema africano de direitos humanos compreende a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, os seus Protocolos Adicionais e a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), um órgão de supervisão. Este sistema também inclui a Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança, supervisionada pelo Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança (ACERWC), e o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (o Tribunal).

A Comissão e o Comité contam com 11 peritos, secretários executivos e pessoal do Secretariado. O Tribunal tem 11 juizes. Os três mecanismos têm mandatos semelhantes na promoção, protecção e interpretação dos direitos humanos. Tanto a CADHP como o ACERWC recebem e analisam relatórios estaduais e comunicações individuais e realizam visitas in loco, exigindo que os estados forneçam actualizações periódicas. A CADHP, o ACERWC e o Tribunal detêm mandatos de protecção. Os Secretariados da CADHP, do ACERWC e do Tribunal estão localizados em Banjul, Gâmbia; Maseru, Lesoto; e Arusha, Tanzânia, respectivamente.

Os objectivos do processo de reforma da UA consistem em concentrar as intervenções da UA em algumas questões políticas de âmbito continental, melhorar a eficácia e eficiência operacionais, os alinhamentos institucionais para reduzir a duplicação de esforços, garantir o financiamento sustentável dos esforços da UA e permitir a participação popular na UA e nos seus processos. Estes parâmetros informarão a forma como a unidade de reforma aborda os desafios africanos em matéria de direitos humanos e as soluções propostas.

### 4.2.2. Desafios enfrentados pelo sistema atual

O Sistema Africano de Direitos Humanos enfrenta numerosos desafios na abordagem das intrincadas e inter-relacionadas questões de direitos humanos do continente. Estes incluem mandatos sobrepostos, duplicação de recursos, utilização ineficiente e má implementação das recomendações e decisões dos órgãos do tratado.<sup>14</sup>

- a) **Sobreposição de mandatos:** Os órgãos dos tratados do sistema têm frequentemente responsabilidades sobrepostas. Embora estes órgãos abordem

<sup>14</sup> Heyns, Christof. "The African regional human rights system: In need of reform." *Afr. Hum. Rts. LJ* 1 (2001): 155; Gutto, Shadrack. "The reform and renewal of the African regional human and peoples' rights system." *Afr. Hum. Rts. LJ* 1 (2001): 175; Zouapet, Apollin Koagne. "From 'puzzling' to comprehensible and efficient: Reform proposals to the African human rights framework through a 'system' lens." *African Human Rights Law Journal* 23.1 (2023): 1-29.

questões específicas de direitos humanos, os seus mandatos e métodos semelhantes podem levar à confusão, à concorrência e à cooperação limitada, diminuindo a sua eficácia.

- b) **Duplicação de esforços:** O sistema por vezes vê esforços duplicados em diferentes órgãos de tratados que promovem, protegem e interpretam vários tratados de direitos humanos. Isto resulta no desperdício de recursos, na concorrência no financiamento e em inconsistências na abordagem de desafios semelhantes em matéria de direitos humanos, agravados pela ausência de um mecanismo de coordenação centralizado.
- c) **Utilização inadequada e ineficiente de recursos:** Recursos limitados, agravados por esforços redundantes e má coordenação, restringem frequentemente o sistema. A alocação de recursos financeiros, técnicos e humanos é muitas vezes ineficiente, e a assistência externa dos parceiros internacionais nem sempre se alinha com as prioridades dos órgãos do tratado.
- d) **Má implementação das recomendações:** O desenvolvimento de numerosas políticas e quadros é muitas vezes prejudicado pela implementação inadequada, que pode ser atribuída à falta de vontade política, capacidade institucional insuficiente, recursos limitados e mecanismos de aplicação fracos.
- e) **Deliberações por partes soberanas:** A eficácia do sistema depende em grande parte do compromisso dos Estados soberanos individuais. No entanto, governação ineficaz, corrupção e prioridades concorrentes frequentemente impedem a implementação eficaz de iniciativas regionais e sub-regionais de direitos humanos.

### 4.3. Opções de Reforma: Melhorar a eficiência e a eficácia do sistema africano de direitos humanos

Uma reforma do sistema africano de direitos humanos poderia assumir várias formas, incluindo: melhorar o status quo, fundir diferentes mecanismos com mandatos mais semelhantes ou racionalizar mandatos dentro do sistema. Cada opção tem vantagens e desvantagens.

#### 4.3.1. Opção 1: Melhorar o status quo

A visão, missão e mandato do sistema africano de direitos humanos continuam tão relevantes como quando a OUA o estabeleceu pela primeira vez. Os mandatos, estruturas, organizações e composições existentes dos órgãos do tratado proporcionam à África serviços únicos de direitos humanos.

- a) *Ênfase no contexto e nos valores africanos:* Os tratados africanos de direitos humanos são adaptados aos contextos históricos, sociais, culturais e políticos únicos da região, incorporando direitos e responsabilidades individuais e colectivas que reflectem os valores e princípios das sociedades africanas.
- b) *Mandato abrangente:* O mandato do sistema africano de direitos humanos é amplo, abrangendo a promoção, protecção e interpretação de um amplo espectro de direitos humanos. Isto permite que os órgãos do tratado abordem diversas questões de direitos humanos de forma holística.
- c) *Mecanismo de reclamação acessível:* O sistema africano de direitos humanos, na sua forma actual, oferece uma via acessível para indivíduos e ONG procurarem reparação por violações dos direitos humanos, principalmente quando os recursos internos são ineficazes ou inexistentes.
- d) *Flexibilidade e informalidade:* Os procedimentos e métodos do sistema africano de direitos humanos são menos formais e mais adaptáveis do que os dos tribunais internacionais e nacionais, facilitando um ambiente mais acessível para os queixosos e as partes interessadas.
- e) *Promoção da cooperação e integração regional:* A CADHP e o ACERWC promovem o diálogo e a cooperação entre os Estados-membros, contribuindo para a harmonização dos padrões e práticas regionais de direitos humanos.
- f) *Engajamento com a sociedade civil:* O engajamento activo da CADHP e do ACERWC com a sociedade civil permite a participação diversificada das partes interessadas, melhorando a capacidade de resposta às necessidades e preocupações do continente.
- g) *Mecanismos especiais e relatores:* A CADHP e o ACERWC estabeleceram mecanismos centrados em questões específicas de direitos humanos ou grupos vulneráveis, permitindo investigação aprofundada e envolvimento político com os Estados-membros sobre tópicos temáticos.

De acordo com esta opção, o processo de reforma deve ser orientado para o aperfeiçoamento dos desafios estruturais, institucionais e organizacionais existentes inerentes ao sistema africano de direitos humanos. Esses desafios incluem:

- a) *Falta de autonomia funcional:* A interferência política dos órgãos políticos da UA põe em causa a independência e imparcialidade do sistema africano de direitos humanos. Para remediar esta situação, a UA deve delinear as funções autónomas do sistema africano de direitos humanos, permitindo-lhe funcionar sem interferência política. Além disso, a UA deve estabelecer critérios de selecção que definam conhecimentos especializados em direitos

humanos e elevados padrões morais e criar um comité de avaliação inclusivo e transparente para recomendar para as eleições membros que servirão nos mecanismos do sistema africano de direitos humanos. Este comité, envolvendo organizações da sociedade civil e outras partes interessadas, selecionaria e apoiaria candidatos para eleição para os Órgãos Deliberativos da UA.

- b) *Presidente e vice-presidente a tempo inteiro*: A CADHP e o ACERWC precisam de um presidente e um vice-presidente permanentes para funcionarem eficazmente. Um *Bureau* permanente forneceria o seguinte:
- *Liderança dedicada*: Um *Bureau* a tempo inteiro concentrar-se-á totalmente nos propósitos e objectivos da CADHP e do ACERWC, melhorando a tomada de decisões, a coordenação e a direcção estratégica.
  - *Visibilidade e representação*: Um *Bureau* a tempo inteiro elevará o perfil da CADHP e do ACERWC em reuniões e conferências de alto nível, aprofundando assim o seu envolvimento com as principais partes interessadas e alargando o seu impacto nas questões de direitos humanos em África e internacionalmente.
  - *Coordenação e colaboração*: Uma melhor interação com entidades regionais e internacionais de direitos humanos, instituições nacionais e organizações da sociedade civil resultará de um *Bureau* a tempo inteiro, beneficiando as actividades e a influência da CADHP e do ACERWC através de uma cooperação reforçada e do intercâmbio de informações.
  - *Advocacia e diplomacia*: Um *Bureau* permanente será fundamental na defesa das recomendações e decisões da CADHP e do ACERWC junto dos Estados-membros e parceiros internacionais, obtendo apoio de alto nível para as iniciativas da Comissão.
  - *Responsabilidade e transparência*: Um *Bureau* a tempo inteiro poderia monitorar de forma mais eficaz as decisões e recomendações da CADHP e do ACERWC, responsabilizando os Estados-membros pelos seus compromissos em matéria de direitos humanos e aumentando a transparência da monitoria dos direitos humanos em África.
  - *Capacidade organizacional e eficiência*: Um *Bureau* a tempo inteiro fortaleceria os processos internos e a capacidade organizacional da CADHP e do ACERWC, garantindo potencialmente mais financiamento, optimizando as operações da Comissão e reunindo uma equipa mais robusta.
  - *Capacidade de resposta*: Com Um *Bureau* a tempo inteiro, a CADHP e o ACERWC poderiam responder de forma mais adequada às questões e

crises emergentes de direitos humanos, permitindo o desenvolvimento de iniciativas específicas para promover e salvaguardar os direitos humanos em todo o continente.

- c) *Recursos inadequados*: O Sistema Africano de Direitos Humanos enfrenta frequentemente restrições devido à insuficiência de recursos financeiros e humanos, limitando a sua capacidade de promover e proteger eficazmente os direitos humanos. Para resolver esta questão, é crucial aumentar o financiamento dos Estados-membros da UA e de outras fontes e melhorar as capacidades dos recursos humanos. Além disso, a UA deveria estabelecer um fundo voluntário de direitos humanos para permitir contribuições adicionais para apoiar as iniciativas do sistema africano de direitos humanos.
- d) *Mecanismo de reclamação ineficiente*: O processo de reclamação da CADHP e do ACERWC é complexo e moroso, desafiando a eficácia do órgão e o acesso oportuno à justiça para as vítimas de violações dos direitos humanos. Se a CADHP quiser manter o seu mandato protector, deverá abordar as violações maciças, sistémicas e graves dos direitos humanos, deixando as queixas individuais ao Tribunal Africano.
- e) *Fraca aplicação de decisões e recomendações*: O sistema africano de direitos humanos luta frequentemente para garantir o cumprimento das suas directrizes pelos Estados-membros. É necessário estabelecer um mecanismo de monitoria robusto para acompanhar a adesão e envolver os Estados de forma eficaz. As violações significativas identificadas pela CADHP, pelo ACERWC e pelo Tribunal devem activar o Artigo 23 (1) e (2) do Acto Constitutivo.
- f) *Sistema de mecanismos especiais*: O actual sistema em que os Comissários e os peritos também actuam como mecanismos especiais tem desvantagens notáveis, incluindo capacidade limitada e potenciais conflitos de interesses. Um novo sistema deverá envolver um número limitado de peritos independentes, nomeados com base na experiência e recomendados por um Comité de Avaliação, para melhorar o trabalho da CADHP e do ACERWC, proporcionando legitimidade, aumentando o foco e evitando conflitos de interesses, alargando assim a CADHP e o alcance do ACERWC.
- g) *Refinar e reestruturar os secretariados da CADHP, do ACHPR e do ACERWC*: Os secretariados precisam de reestruturação e recursos conforme proposto nas diferentes estruturas. Para se alinhar com as decisões políticas e reflectir a posição e a carga de trabalho da CADHP, o cargo de Secretário Executivo deve ser elevado para o nível D1.

#### 4.3.2. Opção 2: Consolidação dos Órgãos de Direitos Humanos: Fusão da CADHP e do ACERWC numa única entidade

Esta opção propõe a 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, potencialmente, da Comissão da União Africana do Direito Internacional (CUADI) num órgão singular dedicado ao direito internacional, aos direitos humanos e à promoção dos direitos da criança.<sup>15</sup> Os mandatos de protecção da CADHP e do ACERWC devem ser delegados ao Tribunal.

Seriam necessárias alterações ao Artigo 34 (6) do Protocolo do Tribunal para alinhar os requisitos de acesso e legitimidade do Tribunal com aqueles que precederam a CADHP e o ACERWC, capacitando o Tribunal para cumprir eficazmente o seu mandato de protecção.

O órgão unificado do tratado seria composto por um número X de comissários, incluindo representações regionais e de género, um presidente permanente e vice-presidente (*Bureau*), e Relatores Especiais para os direitos das crianças e das mulheres. Relatores Especiais nomeados por órgãos da UA fortaleceriam este órgão.

As vantagens da consolidação incluem:

- a. *Mecanismo simplificado de Direitos Humanos*: Uma entidade consolidada simplificaria o quadro de direitos humanos em África, tornando-o mais compreensível e acessível para reparação.
- b. *Secretariado unificado*: Um secretariado único para a CADHP, ACERWC e CUADI melhoraria a coordenação e a comunicação, agilizaria a elaboração de relatórios e a monitoria e permitiria a capacitação integrada e a assistência técnica.
- c. *Cooperação reforçada*: A consolidação promoveria uma melhor coordenação e cooperação entre diferentes instituições de direitos humanos para uma abordagem unificada às violações dos direitos humanos.
- d. *Recursos otimizados*: A fusão de organismos levaria a um funcionamento mais eficaz e eficiente, aliviando os encargos administrativos e financeiros dos países africanos.
- e. *Maior visibilidade e impacto*: Uma entidade consolidada teria provavelmente uma presença regional e internacional mais robusta, aumentando a mobilização de recursos para enfrentar os desafios dos direitos humanos.

<sup>15</sup> Note-se que esta opção foi rejeitada pelos Estados-membros num Retiro em Kigali.

- f. *Melhor conformidade e aplicação*: Um sistema único poderia monitorar e fazer cumprir melhor as obrigações de direitos humanos em todo o continente.
- g. *Redução da carga estatal*: A fusão simplificaria as obrigações de apresentação de relatórios, a monitoria coordenada, a tomada de decisões consistente, o envolvimento simplificado da sociedade civil e a utilização eficiente dos recursos.

Potenciais desvantagens a considerar:

- a) *Perda de enfoque especializado*: Um órgão único pode diluir a atenção dada aos direitos das crianças, à medida que alarga o seu âmbito para abordar mais questões de direitos humanos.
- b) *Desafios burocráticos*: A integração de vários órgãos com mandatos e procedimentos distintos pode levar a ineficiências e atrasos.
- c) *Prioridades conflitantes*: Equilibrar as diversas prioridades das entidades resultantes da fusão pode levar à falta de foco em questões específicas.
- d) *Mandato sobrecarregado*: O órgão combinado poderá ter dificuldades para abordar eficazmente todas as questões de direitos humanos devido ao mandato alargado.
- e) *Perda de conhecimentos especializados*: A fusão poderá levar à perda de conhecimentos especializados, com destaque em matéria de direitos da criança.
- f) *Resistência das partes interessadas*: A resistência de várias partes interessadas pode colocar desafios à implementação.

#### 4.3.3. Opção 3: Racionalizar os mandatos de promoção e protecção

A terceira opção envolve delinear as funções e responsabilidades entre a CADHP, o ACERWC e o Tribunal.

Métodos para Divisão de Mandato:

- a) *Esclarecimento do mandato*:
  - CADHP: Concentração na promoção e protecção generalizada dos direitos humanos, na interpretação da Carta Africana e nas avaliações dos relatórios estaduais.
  - ACERWC: Concentração na promoção e protecção dos direitos das crianças, na interpretação da Carta da Criança e na monitoria do cumprimento por parte dos Estados.

- Tribunal: Lidar com litígios de funções judiciais e emitir sentenças vinculativas sobre os direitos humanos e das crianças.
- b) Mecanismos de encaminhamento: Estabelecer procedimentos para encaminhamento de casos ao Tribunal, garantindo que todas as medidas de protecção e promoção sejam esgotadas antes do litígio.
- c) Complementaridade: Reconhecer a expertise de cada instituição e colaborar quando necessário.
- d) Relatórios Coordenados: Harmonizar os requisitos de relatórios e coordenar as recomendações com o Tribunal para garantir a consistência.
- e) Comunicação: Devem ser estabelecidas reuniões regulares e grupos de trabalho conjuntos entre a CADHP, o ACERWC e o Tribunal.

Vantagens de uma divisão clara de mandatos:

- a. *Foco especializado: Cada instituição pode concentrar-se em sua expertise para respostas direcionadas.*
- b. *Jurisdição clara: Mandatos bem definidos reduzem sobreposições e confusão.*
- c. *Alocação Eficaz de Recursos: Mandatos separados permitem o uso eficiente de recursos.*
- d. *Apoio personalizado: A capacitação e a assistência técnica podem ser mais específicas de acordo com a experiência de cada organismo.*
- e. *Abordagem complementar: Papéis claros podem levar a uma melhor colaboração e a uma estratégia abrangente de protecção dos direitos humanos.*

As desvantagens podem incluir:

- Potencial fragmentação: A divisão de mandatos entre múltiplas instituições pode levar a um sistema de direitos humanos fragmentado, tornando mais difícil a navegação para os Estados Partes e a sociedade civil e resultando potencialmente em lacunas na protecção dos direitos humanos.
- Duplicação de esforços: Apesar dos esforços para dividir mandatos, ainda pode haver sobreposições no trabalho da CADHP, do ACERWC e do Tribunal, levando à duplicação de esforços e à utilização ineficiente de recursos.
- Barreiras de comunicação: Ter mandatos separados pode dificultar a comunicação e a colaboração entre instituições, uma vez que cada órgão pode concentrar-se mais no seu papel específico em vez de promover a cooperação.



- Interpretação e aplicação inconsistentes: A divisão de mandatos pode resultar em interpretações e aplicações variadas das normas de direitos humanos, levando à confusão e à inconsistência na promoção e protecção dos direitos humanos em África.
- A carga sobre os Estados Partes: Múltiplas instituições com mandatos separados podem impor uma carga mais significativa sobre os Estados Partes no que diz respeito às obrigações de prestação de informações, ao envolvimento e à alocação de recursos.

## 5. PROPOSTA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL PARA A REFORMA DO SISTEMA AFRICANO DE DIREITOS HUMANOS

Como organização continental proeminente que representa os interesses colectivos das nações africanas, a UA tem defendido firmemente os direitos e o bem-estar dos seus cidadãos. Os seus recentes esforços para reformar o Sistema Africano de Direitos Humanos dão continuidade a este legado de inovação na promoção e protecção dos direitos humanos e dos povos, avançando as fronteiras do conhecimento e da política. A reforma em curso não pode ser apenas administrativa; deve incorporar a dedicação da UA em garantir a dignidade, a justiça e a liberdade para todos, independentemente da origem ou do estatuto.

As organizações da sociedade civil, incluindo a nossa, têm liderado historicamente a defesa dos direitos humanos, agindo como vigilantes, educadores e defensores dos marginalizados. Reconhecemos as complexidades da reforma de um sistema que atende nações com origens culturais, políticas e socioeconómicas variadas. No entanto, esta diversidade sublinha a necessidade de um quadro de direitos humanos resiliente e inclusivo.

A UA, com as suas raízes na luta contra a colonialização, na superação do apartheid e na construção de uma democracia fundada na justiça e na igualdade, deve utilizar o processo de reforma para fortalecer, em vez de enfraquecer, a sua arquitectura de direitos humanos. A liderança e o compromisso da UA com o seu sistema regional de direitos humanos estabelecem frequentemente um precedente para outros sistemas regionais de direitos humanos.

As propostas das OSCs visam engajar-se construtivamente com a unidade de reforma e os diferentes Estados-membros da UA com dois objectivos:

- a) Enfatizar as nuances processuais que garantem que o processo de reforma seja transparente, inclusivo e ressoe com as diversas perspectivas do continente.
- b) Sublinhar melhorias cruciais que poderiam tornar o Sistema Africano de Direitos Humanos mais eficaz, ágil e alinhado com os padrões de referência internacionais.

No seu envolvimento no processo de reforma, as OSCs gostariam de enfatizar e procurar alcançar seis resultados principais do processo de reforma do sistema

africano de direitos humanos. Como organizações da sociedade civil, esperamos que a reforma do Sistema Africano de Direitos Humanos aborde três aspectos principais e inter-relacionados:

- 1) A reforma deverá resultar numa maior promoção e protecção dos direitos humanos e dos povos, em vez de uma protecção diminuída.
- 2) A reforma deverá reforçar a independência, a complementaridade, a colaboração e a coordenação dentro das normas e mecanismos do sistema africano de direitos humanos.
- 3) A reforma reforça a capacidade e credibilidade do Sistema Africano de Direitos Humanos (recursos- e competência).
- 4) A reforma deve expandir o acesso dos cidadãos africanos e das OSCs aos mecanismos do sistema africano de direitos humanos (legitimidade).
- 5) A reforma deverá reforçar ainda mais a capacidade e os recursos da União para implementar e fazer cumprir as normas, decisões e recomendações do sistema africano de direitos humanos.
- 6) A reforma deverá aumentar a transparência nos processos de tomada de decisão e procedimentos operacionais dos mecanismos do sistema africano de direitos humanos.
- 7) O processo de reforma deve permitir um acesso, engajamento e participação significativos das OSCs nos processos da UA.

### 5.1. Mais e não menos protecção

A reforma do sistema africano de direitos humanos tem um imenso potencial para resultados positivos e negativos. Uma das principais preocupações é 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:

- 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.

Diminuir estes direitos em nome da reforma seria um passo regressivo. Em vez disso, as reformas devem visar a realização progressiva dos direitos, expandindo e melhorando continuamente o âmbito das protecções.

- c) **Inclusão e diversidade:** A força da 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 da 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 enfraquecer, o quadro dos direitos humanos, garantindo uma sociedade justa e equitativa para os futuros africanos.

Em resumo, a reforma do sistema africano de direitos humanos deve ser abordada para fortalecer e melhorar o quadro existente. Isto garante a protecção dos direitos humanos universais, promove a inclusão, alinha-se com os padrões internacionais, apoia o desenvolvimento socioeconómico e assegura um legado justo para as gerações futuras.

## 5.2. Reforçando a independência, complementaridade, colaboração e coordenação dentro das normas e mecanismos do sistema africano de direitos humanos: Garantindo a complementaridade horizontal e vertical e a subsidiariedade.

O quadro africano de direitos humanos encontra-se numa encruzilhada, a precisar de uma revisão e reforma para aumentar a sua relevância, coerência, eficiência e eficácia. A Carta Africana preparou inicialmente o terreno para este quadro, mas

não previu a arquitectura complexa que seria necessária. O resultado tem sido um desenvolvimento orgânico e desigual, conduzindo a um conjunto complexo de instituições e normas que exigem uma revisão sistemática.

No centro da questão está a necessidade de uma reforma institucional e metodológica para construir um sistema africano de direitos humanos coerente, eficaz e eficiente. Os redatores da Carta Africana não se propuseram a estabelecer um sistema de promoção e protecção dos direitos humanos. Se, de facto, a partir da Carta Africana, um sistema africano de direitos humanos emergiu, isso ocorreu de forma esporádica, moldado mais pelo fluxo e refluxo dos eventos históricos do que por um projecto deliberado e coeso.

Historicamente, a Comissão Africana foi o principal órgão de promoção e protecção dos direitos humanos ao abrigo da Carta Africana. No entanto, surgiram novas instituições sem um mandato claro para garantir a complementaridade horizontal e vertical e a subsidiariedade entre as componentes existentes e as novas componentes do sistema de direitos humanos ou consistência no enquadramento das novas normas e mecanismos à medida que o sistema se expandia, levando à uma arquitectura desarticulada.

O resultado é duplo: houve um aumento acentuado na densidade de instrumentos normativos para a protecção dos direitos humanos e uma proliferação de mecanismos institucionais a nível nacional, regional e continental encarregados de concretizar ou salvaguardar esses direitos. Esta abundância e variedade precisam de um ambiente mais ordenado, coerente e bem articulado para honrar de forma mais eficaz a dignidade de todos os indivíduos em África.

O quadro actual é um conjunto diversificado de instituições e normas de direitos humanos que constituem um sistema apenas quando visto a partir de uma perspectiva orientada para um propósito. Assim, se se pretende que a estrutura de direitos humanos iniciada pela Carta Africana evolua para um verdadeiro sistema dedicado à protecção e promoção dos direitos humanos, deve haver um esforço deliberado para repensar as diferentes normas e mecanismos como um sistema coeso e reformado para aumentar a sua relevância, coerência, eficiência e eficácia na salvaguarda dos direitos fundamentais. Tal reforma minimizará a tendência natural de cada mecanismo de direitos humanos em África de se afirmar como autónomo e, no caso de relações entre mecanismos, superior ao outro.

Um sistema é definido pela sua ordem; os seus elementos estão interligados e não podem ser isolados sem distorcer a sua análise. Um sistema regional de protecção dos direitos humanos é caracterizado por quatro elementos: uma declaração normativa dos direitos a serem garantidos, uma arquitetura institucional dedicada,

uma articulação coerente de elementos normativos e institucionais e a capacidade do sistema de funcionar de forma autônoma, mas complementarmente com outros mecanismos internacionais.

Para fazer avançar este sistema, é essencial organizar as relações entre os vários subsistemas para estabelecer sinergias operacionais e articular eficazmente os níveis continental e regional. Isto inclui superar a tendência natural das ordens jurídicas para afirmar a soberania e, em vez disso, promover mais complementaridade e menos concorrência.

Uma divisão clara de tarefas também é crucial. Os órgãos políticos devem manter poderes de orientação geral, adopção de normas, coordenação da política africana de direitos humanos, tomada de decisões operacionais, acompanhamento e sanções. Os órgãos técnicos devem concentrar-se no desenvolvimento normativo para a adopção de órgãos políticos e no controlo/sanção jurisdicional de obrigações.

A complementaridade efectiva entre as jurisdições nacionais, regionais e continentais e entre os mecanismos dentro das jurisdições continentais deve ser ainda mais reforçada para evitar riscos de concorrência e duplicação. Isto pode ser conseguido através da racionalização dos órgãos, tendo em conta as limitações de recursos da UA, e possivelmente introduzindo um princípio de subsidiariedade para distribuir as funções institucionais de acordo com a capacidade de as executar eficazmente.

### **5.3. Reforçando a capacidade e a credibilidade do Sistema Africano de Direitos Humanos: Aumentar os recursos e melhorar a competência**

#### *5.3.1. Restrições de recursos humanos e financeiros*

Em 2022, o orçamento operacional e programático combinado para a Comissão Africana, o Tribunal Africano e o Comité Africano da Criança mal ultrapassou os 20 milhões de dólares americanos. Um orçamento tão modesto prejudica significativamente o funcionamento eficaz destes órgãos. Restringe a sua capacidade de implementar plenamente os programas, limita o seu alcance e capacidade de resposta às questões de direitos humanos e impede a sua capacidade de supervisão e aplicação. Este nível de financiamento é insuficiente para apoiar o extenso mandato destas instituições num continente com numerosos e complexos desafios em matéria de direitos humanos.

Durante o mesmo período, estas instituições empregaram colectivamente menos de 150 funcionários profissionais, a maioria dos quais ocupa cargos técnicos de nível inferior e trabalharam durante anos sem oportunidade de formação ou

estudos adicionais. Esta situação afecta gravemente o funcionamento destes mecanismos; limita a sua capacidade de abordar eficazmente questões complexas de direitos humanos e restringe a sua capacidade de desenvolver e implementar estratégias. A falta de formação avançada e de oportunidades educativas dificulta o desenvolvimento do pessoal, o que é crucial para a evolução progressiva dos conhecimentos institucionais e para o fortalecimento global da eficácia institucional.

Fundo para os Direitos Humanos e a Governação: A unidade de reforma deve recomendar a criação de um Fundo Voluntário para os Direitos Humanos no âmbito do Fundo para a Paz ou de um mecanismo autónomo. Este fundo permitiria aos Estados-membros e aos parceiros interessados apoiar financeiramente as operações dos órgãos dos tratados de direitos humanos, aumentando a sua eficácia e sustentabilidade. Deve ser incluído um sistema transparente de relatórios e auditoria para garantir a responsabilização.

### 5.3.2. *Qualidade e competência dos titulares de mandatos*

A Comissão, o Tribunal e o Comité, que constituem os mecanismos de supervisão no âmbito do sistema africano de direitos humanos, compreendem 33 titulares de mandatos eleitos. À estes indivíduos, incluindo 11 juízes, 11 comissários e 11 especialistas de toda a África, são confiadas a competência em direitos humanos e os mais elevados padrões morais. O seu papel crucial é promover e proteger os direitos humanos e dos povos, monitorando a implementação dos tratados de direitos humanos, elaborando jurisprudência oficial e de alta qualidade e interpretando as disposições dos tratados de direitos humanos, melhorando assim a promoção e protecção dos direitos humanos.

O calibre dos Comissários, juízes e peritos eleitos para os mecanismos de monitoria do tratado é crucial para o desempenho, eficiência e eficácia dos mecanismos de supervisão do sistema africano de direitos humanos. É fundamental para a sua credibilidade e sucesso a longo prazo.

No entanto, apesar das qualificações legais claras para os candidatos delineadas pela Carta de Banjul, pelo Protocolo do Tribunal e pela Carta da Criança, factores políticos durante os processos de nomeação nacional e fases eleitorais subsequentes impediram a transparência, a justiça e a meritocracia do processo de selecção. Isto resultou, por vezes, na privação do sistema africano de direitos humanos de juízes, comissários e peritos qualificados, imparciais e capazes, adeptos da defesa das normas e princípios delineados nos tratados de direitos humanos.

Portanto, um objectivo principal do processo de reforma do sistema africano de direitos humanos deve ser o estabelecimento de procedimentos robustos de

nomeação, verificação e selecção, tanto a nível continental como nacional. Isto irá garantir que apenas candidatos – juízes, comissários ou peritos – da mais alta competência e integridade moral sejam apresentados nas urnas para as eleições pelos órgãos deliberativos da UA.<sup>16</sup>

A qualidade dos funcionários dos secretariados dos órgãos africanos dos tratados de direitos humanos é tão crucial como a competência e a posição moral dos titulares de mandatos eleitos. O pessoal do secretariado constitui a espinha dorsal destas instituições, fornecendo o apoio administrativo e técnico necessário que permite aos órgãos do tratado funcionar eficazmente. São responsáveis pelas operações quotidianas, que incluem a preparação das sessões, a facilitação da comunicação entre as partes interessadas, a gestão dos ficheiros dos casos e o acompanhamento das decisões e recomendações.

O pessoal do secretariado altamente competente garante que o mecanismo do sistema africano de direitos humanos funciona de forma harmoniosa e eficiente. As suas capacidades profissionais são vitais para manter um elevado padrão de trabalho, desde relatórios precisos e oportunos até ao exame aprofundado das questões de direitos humanos. Além disso, as suas competências técnicas são essenciais para gerir as tarefas cada vez mais complexas de monitoria e aplicação dos direitos humanos em diversos contextos jurídicos e culturais.

Os valores e virtudes dos direitos humanos defendidos pelo pessoal do secretariado são igualmente importantes. Os membros do pessoal que incorporam estes princípios podem reforçar a integridade do Sistema de Direitos Humanos e promover a confiança entre os Estados-membros, a sociedade civil e os indivíduos que procuram justiça. Eles servem como modelos, demonstrando um compromisso com os direitos humanos na sua conduta profissional.

Deve ser dada prioridade ao fortalecimento das competências profissionais e técnicas do pessoal do secretariado durante o processo de reforma.

A melhoria da qualidade dos titulares de mandatos deve começar pela melhoria do processo de nomeação e selecção de candidatos para eleição no sistema africano de direitos humanos a nível nacional e continental, o que é extremamente importante para garantir a qualidade e a competência. Para conseguir isso, as OSCs oferecem as seguintes recomendações à UA e aos seus Estados-membros:

<sup>16</sup> Para boas práticas consulte: National Nomination of Judicial Candidates for the International Criminal Court: A Handbook by Parliamentarians for Global Action, 2023; Al-Khudayri, Yassir. Raising the bar: improving the nomination and election of judges to the International Criminal Court. Open Society Foundations, 2019.



**1. Processo de nomeação:**

- a) Chamada pública para nomeações: Anunciar publicamente as nomeações, detalhando os requisitos de elegibilidade e divulgando a chamada em várias redes para alcançar um grupo diversificado de candidatos.
- b) Critérios de selecção transparentes: Desenvolver e publicar critérios que descrevam qualificações profissionais, experiência em direito internacional e elevado carácter moral.
- c) Consulta e Envolvimento: engajar-se com entidades jurídicas nacionais, como os tribunais superiores e academias jurídicas, para nomear candidatos.
- d) Período de comentários públicos: Permitir um período em que o público e a sociedade civil possam enviar comentários sobre os candidatos.

**2. Mecanismos de verificação:**

- a) Comitês de verificação independentes: Estabelecer comitês de verificação nacionais e continentais compostos por profissionais jurídicos e representantes da sociedade civil, encarregados de analisar candidaturas e realizar entrevistas.
- b) Verificações de antecedentes e alegações de má conduta: Implementar uma estrutura de *due diligence* para extensas verificações de antecedentes e um canal confidencial para alegações de má conduta.
- c) Transparência Operacional: Garantir que o processo de verificação seja transparente, com procedimentos claros e protocolos de confidencialidade.

**3. Processo de Due Diligence:**

- a) Estrutura Padronizada: Criar uma estrutura padronizada de *due diligence*, incluindo uma lista para verificações de antecedentes.
- b) Mecanismo de denúncia confidencial: Desenvolver um canal seguro para alegações de má conduta.
- c) Verificações abrangentes de antecedentes: Exija verificações completas de antecedentes, incluindo o contacto com empregadores anteriores e órgãos relevantes.

**4. Operações do Comitê de Verificação:**

- a) Formação e Treinamento: Formar comitês de verificação com composição diversificada e fornecer treinamento especializado em técnicas de investigação e direito internacional de direitos humanos.
- b) Responsabilidade e Relatórios: Introduzir medidas de responsabilização para os comitês de verificação, exigindo documentação e justificação das decisões.
- c) Processo de *Feedback* e Apelação: Estabelecer um mecanismo de *feedback* para candidatos reprovados e um processo de apelação para aqueles que contestam os resultados da verificação.

**5. Resultado e Relatórios:**

- a) Comunicação dos Resultados: Divulgar os resultados da verificação, incluindo a justificativa para a selecção ou rejeição do candidato.
- b) Eleições Baseadas no Mérito: Defender eleições baseadas no mérito sem negociação de votos.
- c) Paridade e Diversidade de Género: Comprometer-se a alcançar a paridade e diversidade de género nas nomeações.
- d) Monitoria e Melhoria Contínua: Estabelecer mecanismos para monitoria contínua do desempenho dos candidatos e revisão regular do processo de verificação.

**6. Anúncio de vagas e envolvimento das partes interessadas:**

- a) Chamadas abertas e actualizações regulares: Divulgar chamadas para inscrições por meio de vários canais e fornecer actualizações regulares sobre o progresso da nomeação e da verificação.
- b) Publicações inclusivas e painéis equilibrados: Garantir que as publicações de vagas sejam inclusivas e que os painéis de selecção sejam demograficamente equilibrados.
- c) Relatórios sobre Diversidade e Envolvimento das Partes Interessadas: Publicar relatórios sobre a diversidade e envolver as partes interessadas no processo de nomeação.
- d) Quadro jurídico nacional e relatórios: Estabelecer um quadro jurídico nacional para nomeações, garantindo transparência e selecções baseadas no mérito, e exigir relatórios regulares por parte das autoridades nacionais.

## 7. Comité Consultivo sobre Nomeações:

Os Estados-membros da UA devem estabelecer Comitês Consultivos formais sobre nomeações. As funções destes comitês incluem análises minuciosas das qualificações dos candidatos e a transparência do processo de nomeação, com o mandato de produzir relatórios públicos abrangentes.

## 5.4. Expandir o acesso ao sistema africano de direitos humanos: acesso e capacitação

O acesso à justiça no sistema africano de direitos humanos enfrenta vários desafios que o processo de reforma deve enfrentar para garantir que os indivíduos e as instituições possam efectivamente procurar reparação pelas violações dos seus direitos.

- *Legitimidade limitada:* Os critérios restritivos para o acesso directo ao Tribunal Africano, especialmente a exigência de um Estado fazer uma declaração ao abrigo do Artigo 34 (6), limitam severamente a capacidade dos indivíduos e das ONG de apresentarem casos ao Tribunal. Esta restrição significa que muitos dos que sofrem violações dos direitos humanos não têm recurso a nível regional se o seu Estado não tiver feito tal declaração.
- *Barreiras geográficas:* A distância física dos mecanismos em relação aos cidadãos, especialmente aqueles em áreas remotas, pode ser uma barreira formidável ao acesso. Este afastamento geográfico pode desencorajar ou impedir completamente que os indivíduos procurem justiça.
- *A complexidade dos processos legais:* Os procedimentos e directrizes para aceder aos mecanismos de direitos humanos são muitas vezes complexos e técnicos, tornando difícil para a pessoa média, que pode não ter conhecimentos jurídicos, compreender e navegar no sistema.
- *Falta de sensibilização:* Existe uma falta generalizada de consciencialização sobre a existência destes organismos e sobre como aceder aos mesmos, o que é agravado pela escassez de informação nas línguas locais e em formatos acessíveis às pessoas com deficiência.

Como o processo de reforma pode resolver estas questões:

Para garantir que o processo de reforma expanda o acesso à justiça, as OSCs oferecem as seguintes recomendações:

- a) As OSCs propõem diversas reformas para melhorar o acesso à justiça em África. Em primeiro lugar, sugerem alargar a posição no Tribunal Africano, alterando o Artigo 34 (6) para permitir o acesso directo de indivíduos e ONGs, independentemente da declaração do seu Estado. Esta mudança

permitiria que mais pessoas afectadas por violações dos direitos humanos procurassem justiça. Além disso, é necessário abordar a ambiguidade no Artigo 4 do Protocolo que cria o Tribunal, particularmente no que diz respeito aos critérios para as OSCs obterem “reconhecimento” e acederem ao Tribunal para pareceres consultivos. A falta de clareza e as interpretações restritivas prejudicam a participação e a eficácia das OSCs na defesa dos direitos humanos. A reforma deve clarificar a definição de “reconhecimento”, tornar transparentes os critérios e processos para a sua obtenção e criar políticas que permitam que um leque mais amplo de OSCs, incluindo as que defendem os direitos das minorias, contribuam para o diálogo sobre direitos humanos em África.

- b) Outras recomendações incluem a operacionalização do Fundo de Assistência Jurídica da UA para fornecer assistência financeira para custos de litígio, beneficiando particularmente grupos marginalizados. A simplificação dos procedimentos de acesso aos mecanismos de direitos humanos também é crucial, envolvendo uma linguagem clara e não técnica e traduções para as línguas locais para uma melhor compreensão e um alcance mais amplo. Melhorar a mobilidade dos mecanismos de direitos humanos em todo o continente tornaria a justiça mais acessível. Por último, a reforma deverá reforçar as parcerias entre os organismos africanos de direitos humanos, as OSCs locais e as ONGs. Estas organizações podem servir como intermediárias, ajudando indivíduos e comunidades a compreender e navegar eficazmente no sistema de direitos humanos.
- c) 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.
- d) Melhorar a mobilidade dos mecanismos: Apoiar e financiar a mobilidade dos mecanismos de direitos humanos, permitindo que os mecanismos realizem sessões e audiências em vários locais do continente. Isto não só tornaria a justiça mais acessível, mas também aumentaria a consciência da existência e das funções do sistema.
- e) Parcerias com OSCs e ONGs locais: O mecanismo de reforma deve reforçar e formalizar ainda mais as parcerias entre os mecanismos africanos de direitos humanos e as OSCs e ONGs locais. Estas organizações podem actuar como intermediários, ajudando indivíduos e comunidades a compreender e navegar no sistema de direitos humanos.

## 5.5. Qualidade e competência dos titulares de mandatos

O processo de nomeação e selecção de candidatos para eleição no sistema africano de direitos humanos a nível nacional e continental é extremamente importante para garantir qualidade e competência. Para conseguir isso, as OSCs oferecem as seguintes recomendações à UA e aos seus Estados-membros:

### 8. Processo de nomeação:

- *Chamada pública para nomeações:* Anunciar publicamente as nomeações, detalhando os requisitos de elegibilidade e divulgando a chamada em várias redes para alcançar um grupo diversificado de candidatos.
- *Critérios de seleção transparentes:* Desenvolver e publicar critérios que descrevam qualificações profissionais, experiência em direito internacional e elevado carácter moral.
- *Consulta e envolvimento:* Engajar-se com entidades jurídicas nacionais, como os tribunais superiores e academias jurídicas, para nomear candidatos.
- *Período para comentários públicos:* Permitir um período em que o público e a sociedade civil possam enviar comentários sobre os candidatos.

### 9. Mecanismos de avaliação:

- *Comités de verificação independentes:* Estabelecer os comités de verificação nacionais e continentais compostos por profissionais jurídicos e representantes da sociedade civil, encarregados de analisar candidaturas e realizar entrevistas.
- *Verificações de antecedentes e alegações de má conduta:* Implementar uma estrutura de *due diligence* para extensas verificações de antecedentes e um canal confidencial para alegações de má conduta.
- *Transparência operacional:* Garantir que o processo de verificação seja transparente, com procedimentos claros e protocolos de confidencialidade.

### 10. Processo de Due Diligence:

- *Estrutura padronizada:* Criar uma estrutura padronizada de *due diligence*, incluindo uma lista de verificação para verificações de antecedentes necessárias.

- *Mecanismo de denúncia confidencial*: Desenvolver um canal seguro para alegações de má conduta.
- *Verificações abrangentes de antecedentes*: Exigir verificações completas de antecedentes, incluindo o contacto com empregadores anteriores e órgãos relevantes.

#### 11. Operações do Comitê de Verificação:

- *Formação e treinamento*: Formar comitês de verificação com composição diversificada e fornecer treinamento especializado em técnicas de investigação e direito internacional de direitos humanos.
- *Responsabilidade e relatórios*: Introduzir medidas de responsabilização para os comitês de verificação, exigindo documentação e justificação das decisões.
- *Processo de feedback e apelação*: Estabelecer um mecanismo de *feedback* para os candidatos reprovados e um processo de apelação para aqueles que contestam os resultados da verificação.

#### 12. Resultado e Relatórios:

- *Comunicação dos resultados*: Divulgar os resultados da verificação, incluindo a justificativa para a selecção ou rejeição do candidato.
- *Eleições baseadas no mérito*: Defender eleições baseadas no mérito sem negociação de votos.
- *Paridade e diversidade de género*: Comprometer-se a alcançar a paridade e diversidade de género nas nomeações.
- *Monitoria e melhoria contínua*: Estabelecer mecanismos para monitoria contínua do desempenho dos candidatos e revisão regular do processo de verificação.

#### 13. Anúncio de vagas e envolvimento das partes interessadas:

- *Convocatórias abertas e actualizações regulares*: Divulgar convocatórias para candidaturas através de vários canais e fornecer actualizações regulares sobre o progresso da nomeação e da verificação.
- *Publicações inclusivas e painéis equilibrados*: Garantir que as publicações de vagas sejam inclusivas e que os painéis de selecção sejam demograficamente equilibrados.
- *Relatórios de diversidade e envolvimento das partes interessadas*: publicar relatórios sobre a diversidade e envolver as partes interessadas no processo de nomeação.

- *Quadro jurídico nacional e relatórios*: Estabelecer um quadro jurídico nacional para nomeações, garantindo transparência e selecções baseadas no mérito, e exigir relatórios regulares por parte das autoridades nacionais.

#### 14. **Comitê Consultivo de Nomeações:**

- *Formalização de funções*: Formalizar a função do Comitê Consultivo para incluir análises completas das qualificações dos candidatos e da transparência do processo de nomeação, com o mandato de produzir relatórios públicos abrangentes.
  - a) Reformar e fortalecer os mecanismos tal como existem: As OSCs propõem uma opção de reforma que apoia os mandatos, a eficácia institucional e operacional e a eficiência da CADHP, ACHPR e ACERWC. Essa proposta de reforma deverá incluir:
    - *Reestruturação do Secretariado*: O processo de reforma deverá criar um secretariado robusto e com bons recursos para cada um dos mecanismos do sistema africano de direitos humanos. A proposta para essa nova estrutura para os secretariados deve ser informada por uma avaliação minuciosa da actual estrutura do secretariado, que deve dar prioridade à contratação de especialistas em legislação, defesa e desenvolvimento de políticas em matéria de direitos humanos.
    - *Bureau a tempo inteiro para mecanismos de direitos humanos*: A proposta de reforma deverá apoiar e harmonizar a criação de um gabinete a tempo inteiro para os órgãos dos tratados que não o possuem. Isto garantiria uma gestão e supervisão dedicadas. A proposta deve detalhar as funções, responsabilidades e alocações orçamentárias do gabinete.
    - *Mecanismos Independentes de Direitos Humanos na UA*: A reforma deve incluir a criação de mecanismos especiais independentes dentro dos órgãos do tratado e da União para realizar funções de direitos humanos como investigação, monitoria e advocacia, garantindo um funcionamento autónomo e livre de preconceitos políticos.
    - *Mecanismo de coordenação para órgãos de direitos humanos*: A unidade de reforma deve recomendar a criação de uma Unidade de Coordenação dentro da CUA para os Direitos Humanos. Esta unidade de coordenação servirá

como ponto focal para os órgãos dos tratados de direitos humanos dentro da CUA. Isso simplificaria as operações, reduziria a redundância e promoveria a colaboração.

### **5.6. Estabelecer um mecanismo de acompanhamento e aplicação das decisões e recomendações do sistema africano de direitos humanos.**

AUA está a lutar para fazer cumprir as decisões e recomendações dos seus Órgãos de Direitos Humanos, prejudicando significativamente o sistema de direitos humanos em África. Este desafio decorre da falta de cumprimento por parte dos Estados-membros, muitas vezes devido à vontade ou recursos políticos limitados, e à sua relutância em aceitar decisões que consideram ameaças à sua soberania ou aos interesses nacionais. Os fracos mecanismos de aplicação na UA complicam ainda mais a situação. Esta crise mina a legitimidade e a credibilidade do sistema africano de direitos humanos, conduzindo à uma perda de confiança entre a população africana e a comunidade internacional. A implementação ineficaz das decisões pode desiludir as vítimas de violações dos direitos humanos e as organizações da sociedade civil, promovendo potencialmente uma cultura de impunidade e levantando questões sobre a autoridade das instituições de direitos humanos da UA. Para enfrentar esta crise, é necessário um esforço coordenado para reforçar as capacidades de aplicação da lei da UA, aumentar o compromisso político e desenvolver capacidades nos Estados-membros para implementar eficazmente as decisões em matéria de direitos humanos. Sem estas acções, o sistema de direitos humanos em África corre o risco de se tornar ineficaz, colocando desafios a longo prazo à protecção dos direitos humanos no continente.

Para que a UA reforce a sua capacidade de implementar e fazer cumprir normas, decisões e recomendações de direitos humanos, poderia estabelecer um mecanismo de conformidade e acompanhamento dentro dos poderes da Assembleia e directamente ligado ao artigo 23.º do Estatuto Constitutivo. Esta unidade dentro da CUA poderia ser encarregue de monitorar a 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.

Deve ser criado um comité interministerial no Conselho Executivo com o mandato de garantir o acompanhamento e implementação eficazes 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.



## 6. O PROCESSO DE REFORMA DEVE PERMITIR ACESSO, ENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO SIGNIFICATIVOS DAS OSCS NOS PROCESSOS DA UA

A UA tem enfrentado cada vez mais críticas por restringir as organizações da sociedade civil (OSCs) e o envolvimento 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 OSC ao quadro da UA.

- a) **Decisões dos Órgãos Políticos:** Várias decisões dos Órgãos Políticos da UA impõem restrições rigorosas sobre as 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.
- b) **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.
- c) **Interpretação do Artigo 59 (3) da Carta de Banjul:** A interpretação desta disposição pela CADHP como significando o sigilo total dos procedimentos de reclamação leva efectivamente a um bloqueio de processos, restringindo a capacidade das OSCs de aceder a mecanismos importantes para a protecção e defesa dos direitos humanos dentro do sistema da UA.

Este padrão é problemático, pois contradiz os princípios fundamentais da UA de governação centrada no cidadão 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 se baseiam nas realidades dos seus cidadãos.

Várias recomendações importantes são propostas para abordar o padrão de restrição das OSCs na UA. Em primeiro lugar, os Órgãos Políticos da UA devem facilitar a participação das OSCs, simplificando os processos de candidatura e os critérios para o estatuto de observador que sejam inclusivos. Em segundo lugar, deveria haver uma reforma nos critérios de adesão ao ECOSOCC para permitir a participação de uma gama mais ampla de OSCs, garantindo uma representação

diversificada. Em terceiro lugar, as disposições do tratado, como o artigo 59.º, n.º 3, da Carta de Banjul, precisam de uma interpretação liberal para aumentar a transparência e a credibilidade do mecanismo de queixas e facilitar o envolvimento das OSCs nos processos de direitos humanos. Por último, a UA deve implementar medidas de transparência e responsabilização para permitir que as OSCs monitorem e avaliem eficazmente a implementação de políticas, garantindo que as acções da organização estejam alinhadas com os seus princípios e objectivos fundamentais.

**Fim/**

# REFERÊNCIAS

Kagame, P. (2017). The imperative to strengthen our union: Report on the proposed recommendations for the institutional reform of the African Union.

Chekol, Y. G. (2020). African Union institutional reform: Rationales, challenges, and prospects. *Insight on Africa*, 12(1), 29-44.

African Union. (2007). *Audit of the African Union*. Addis Ababa, 1.

Heyns, C. (2001). The African regional human rights system: In need of reform. *African Human Rights Law Journal*, 1, 155.

Gutto, S. (2001). The reform and renewal of the African regional human and peoples' rights system. *African Human Rights Law Journal*, 1, 175.

Zouapet, A. K. (2023). From 'puzzling' to comprehensible and efficient: Reform proposals to the African human rights framework through a 'system' lens. *African Human Rights Law Journal*, 23(1), 1-29.

Parliamentarians for Global Action. (2023). *National nomination of judicial candidates for the International Criminal Court: A handbook*.

Al-Khudayri, Y. (2019). *Raising the bar: Improving the nomination and election of judges to the International Criminal Court*. Open Society Foundations



**African Union  
Reforms Engagements**

