

Coleção Investigação | Ciências Jurídicas



UMinho Editora

Comentários ao Ato Constitutivo da União Africana

Wladimir Brito
Maria de Assunção do Vale Pereira
Rui Garrido
(coordenadores)





Investigação
Ciências Jurídicas

UMinho Editora



COORDENADORES CIENTÍFICOS

Wladimir Brito
Maria de Assunção do Vale Pereira
Rui Garrido

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Manuela Martins

FOTO CAPA

Derejeb | iStock

DESIGN

Tiago Rodrigues

PAGINAÇÃO

Pedro Panarra

IMPRESSÃO e ACABAMENTOS Europress - Indústria Gráfica

EDIÇÃO UMinho Editora

LOCAL DE EDIÇÃO Braga 2024

DEPÓSITO LEGAL Nº 536981/24

ISBN: 978-989-9074-35-4

eISBN: 978-989-9074-34-7

DOI <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135>

Os conteúdos apresentados (textos e imagens) são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores.
© Autores / Universidade do Minho – Esta obra encontra-se sob a Licença Internacional Creative Commons Atribuição.

Comentários ao Ato Constitutivo da União Africana

É a primeira vez que o Ato Constitutivo da União Africana é comentado em língua portuguesa e publicado, quer em suporte de papel quer em formato digital (e-book), com o título *Comentários ao Ato Constitutivo da União Africana* com o objetivo de oferecer um instrumento de trabalho e de estudo a todos os falantes de língua portuguesa que, por obrigação ou por interesse intelectual, pretendem conhecer essa Organização Internacional Africana cujo Ato Constitutivo foi adotado em Lomé, Togo, a 11 de julho de 2000. Esse Ato, que veio substituir a Carta da Organização da Unidade Africana, reflete e acolhe toda a experiência adquirida quer por essa Organização quer pelos Estados partes ao longo do tempo em que a OUA operou como a primeira Organização Internacional Africana.

Com estes *Comentários* não se pretende fazer a hermenêutica de cada um dos artigos do Ato Constitutivo, mas sim uma análise geral e aprofundada dos diversos temas que o integram, com vista a oferecer ao leitor e estudioso uma visão geral de cada um desses temas e, no conjunto, do próprio Ato Constitutivo.

Constituída por dez capítulos, cada um deles escrito por autores africanos, dos países de língua oficial portuguesa e por autores portugueses, cultores, uns, do Direito Internacional Público e, outros, da Linguística e da ciência Económicas e Financeiras e que nesse Ato Constitutivo encontraram acolhimento nas normas que determinam as línguas de trabalho na UA, e a criação de três organizações financeiras – o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Investimento –, estes *Comentários* estão organizados, portanto, em capítulos dotados de autonomia relativa, mas que se articulam num todo coerente que recobre a totalidade do Ato Constitutivo.

Com esta metodologia organizacional, permite-se ao leitor e estudioso escolher o capítulo correspondente à matéria que pretende ler/estudar, sem

prejuízo de, caso entenda necessário, consultar outro ou outros capítulos conexos com aquele que é objeto imediato da sua atenção.

O leitor tem assim nas suas mãos a primeira obra pensada e escrita em língua portuguesa sobre a mais importante Organização Internacional Africana, a União Africana, e que tem como destinatários primordiais os falantes desse idioma, obra que, sem dúvida, lhe servirá de instrumento de trabalho imprescindível quer nos seus estudos universitários, quer no âmbito profissional, para a compreensão dos objetivos, da estrutura e do funcionamento da União Africana.

Com a publicação destes Comentários, o OLDHUM – Observatório Lusófono dos Direitos Humanos cumpre a sua missão de promover o estudo de instrumentos que se destinam também a assegurar o respeito por esses direitos e, com eles, a assegurar a paz nos países que integram a CPLP.

Braga, maio de 2023

Wladimir Brito

M. Assunção do Vale Pereira

Rui Garrido

<i>Os Direitos Humanos no Ato Constitutivo da União Africana</i> Rui Garrido	9
<i>Aspetos de Política Linguística na União Africana</i> Manuel Veiga	31
<i>Imposição de Sanções, Admissão, Suspensão da e Renúncia à Qualidade de Membro da União Africana</i> Henriques José Henriques	49
<i>Os órgãos Políticos da União Africana</i> Rui Garrido, Judite Abdul, Mputu Mpia	63
<i>Reflexões sobre o projeto do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos</i> Wladimir Brito	95
<i>A Comissão e o Comité de Representantes Permanentes</i> Jonas Gentil, Esterline G. Género	139
<i>Os Comités Técnicos Especializados (Comentário aos artigos 14º, 15º e 16º do Acto Constitutivo da União Africana)</i> Carlos Maria da Silva Feijó	157
<i>O Conselho Económico, Social e Cultural</i> Maria de Assunção do Vale Pereira	179
<i>As Instituições Financeiras</i> João Estêvão	191
<i>O Conselho de Paz e Segurança</i> Maria de Assunção do Vale Pereira	221

Os Direitos Humanos no Ato Constitutivo da União Africana

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.1>

Rui Garrido*

* Professor Auxiliar na Universidade Portucalense.

Introdução

Pensar os direitos humanos no continente africano implica uma reflexão profunda sobre as matrizes fundacionais das várias sociedades africanas. Desde logo, nunca podemos dissociar o grande trauma da colonização europeia em África, que constitui talvez a maior violação de direitos humanos a que o continente já assistiu. Por outro lado, o processo de descolonização do continente foi complexo e diverso, mesmo quando a potencia colonizadora era a mesma. No caso do colonialismo português, por exemplo, os últimos ficaram marcados por movimentos de libertação, que tomaram a luta armada como forma de libertação nos casos de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, eventos esses que marcaram as sociedades mesmo após as independências¹. Assim, a história da construção de um sistema normativo de direitos humanos em África é muito distinta daquela que está na génese desses direitos ao nível europeu².

O tratado constitutivo da União Africana vem confirmar a trajetória de crescente importância que os direitos humanos vinham assumindo para as organizações internacionais africanas nas últimas duas décadas do séc. XX. É importante referir, contudo, que os direitos humanos não foram, desde logo, uma das preocupações dos Estados africanos no período pós-independências. No entanto, o continente teve, como ainda hoje tem, graves situações de violações de direitos humanos, aos quais urge dar uma resposta juridicamente assertiva e politicamente eficaz. O processo de integração regional em África, do qual o Ato Constitutivo da União Africana é um dos marcos mais recentes e mais bem estruturado, tem sido um processo com vários avanços nas últimas décadas.

Por direitos humanos entende-se as “garantias jurídicas universais que protegem indivíduos e grupos contra acções e omissões dos governos que atentem contra a dignidade humana”³. Esta é a visão da Organização das

1 Veja-se, por exemplo, Amílcar cabral, *Análise de Alguns Tipos de Resistência*, Lisboa, Outro Modo, 2020; Maria Paula Meneses & Bruno Sena Martins (org.), *As Guerras de Libertação e os Sonhos Coloniais. Alianças secretas, mapas imaginados*, Coimbra, Almedina, 2013; John Woollacott, “A luta pela libertação nacional da Guiné-Bissau e a revolução em Portugal”, *Análise Social*, vol XIX, 1983, pp. 1131-1155.

2 Para uma história sucinta da evolução dos direitos humanos na Europa, ver por exemplo: Dora Alves & Daniela Castilhos, “A evolução dos direitos humanos na Europa: os principais momentos desde a ausência de direitos fundamentais na União Europeia até à atualidade”, in Gilmar Antônio Bedin (org.), *Cidadania, Justiça e Controle Social, Essere nel Mondo*, 2016, pp. 10 – 21.

3 Raquel Tavares, *Direitos Humanos. De onde vêm, o que são e para que servem?*, 2.ª edição, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2013, p. 22.

Nações Unidas (ONU), pelo que não será excessivo afirmar a adesão universal a esta definição conceptual, uma vez que, no caso de África, os tratados constitutivos das várias organizações regionais fazem expressamente menção aos princípios que emanam da ONU, dentre eles, o respeito pelos direitos humanos. Este capítulo tem como objetivo, de uma forma sucinta, explicar a evolução dos direitos humanos no continente africano, sobretudo a sua trajetória desde uma invisibilidade e marginalização iniciais, para um momento atual de grande expansão e proteção destes direitos pelas organizações africanas, em particular, pela União Africana. Muito embora este texto se insira numa análise do Ato Constitutivo da União Africana, não podemos deixar fora da nossa análise a experiência da Organização de Unidade Africana – a sua antecessora – e o esforço desta organização pan-Africana de estabelecimento e robustecimento de um sistema regional africano dos direitos humanos.

1. Da alegada ausência dos direitos humanos na Carta da Organização de Unidade Africana (1963)

A Carta da Organização de Unidade Africana (doravante, Carta da OUA) foi adotada a 25 de maio de 1963, em Adis Abeba (Etiópia). Com a sua adoção, os líderes africanos procuraram criar uma organização inspirada no pan-Africanismo que advogava a unidade do continente e que congregasse todos os Estados Africanos recém-independentes.

Uma das críticas à Carta da OUA é que este tratado constitutivo não consagrou, nem atribuiu especial relevância à questão dos direitos humanos. Esta crítica é legítima, se tivermos em consideração que a única referência a estes direitos reside na evocação da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴. Para além desta remissão para a Carta da ONU e a Declaração Universal dos Direitos humanos, não há qualquer outra referência a estes direitos. Nem tampouco faz qualquer referência à *Lei de Lagos*, que se traduziu numa iniciativa da Comissão Internacional de Juristas, que se reuniu em janeiro de 1961 na cidade de Lagos (Nigéria), tendo recomendado que fosse adotada uma *Convenção Africana dos Direitos Humanos* e que tivesse

4 Em concreto, no preâmbulo, para se referir à Carta da Organização das Nações Unidas e à Declaração Universal dos Direitos Humanos, a cujos princípios os líderes da OUA aderem, pois estes oferecem uma base de cooperação sólida e positiva entre os Estados. A Carta da OUA volta a fazer referência aos dois textos onusianos, no seu artigo 2.º (objetivos), e nos mesmos termos que se encontram no preâmbulo, isto é, como ferramentas para a promoção de uma cooperação internacional assente na paz.

um tribunal como mecanismo de controlo⁵. As recomendações de Lagos não tiveram reflexo no tratado constitutivo da OUA.

No entanto, esta aparente marginalização dos direitos humanos na Carta da OUA merece uma reflexão mais profunda. A Carta da OUA prevê, como objetivos da organização, a defesa da soberania dos Estados, a sua integridade territorial e a sua independência⁶, bem como a “erradicação de todas as formas de colonialismos de África”⁷. Esta afirmação do princípio *uti possidetis juris* na Carta da OUA consagrou este tratado constitutivo como um pilar fundamental na génese e construção de um direito internacional africano⁸, o qual viria a enrobustecer-se nas décadas seguintes.

A questão da erradicação do colonialismo, e consequente libertação dos povos africanos do jugo colonial, remete-nos para os direitos humanos. Reafirmando este ponto, a Carta da OUA prevê, ainda, que um dos seus princípios fundamentais deverá ser a dedicação à emancipação total dos territórios africanos dependentes⁹. Assim, num primeiro momento, a questão africana dos direitos humanos cingiu-se à descolonização e à independência do continente da ingerência estrangeira. Muito embora a Carta da OUA nunca se refira a esta questão nestes termos, a verdade é que está em causa um dos direitos mais fundamentais, que é o direito à autodeterminação dos povos. E apesar de esta ideia de autodeterminação ser já antiga na política internacional, este direito é reafirmado no artigo 1.º, n.º 2 artigo Carta da Organização das Nações Unidas (1945) como um dos objetivos da ONU, mas também como um direito inalienável dos povos¹⁰. Mais tarde, e como refere Aurora Almada Santos, a ONU viria a falar de territórios não autónomos, aos quais se deveria atuar no sentido de uma preparação para a sua autonomia

5 Rui Garrido, “Reflections About the African Court on Human and Peoples’ Rights Twenty Years After the Ouagadougou Protocol”, in Matteo Grilli & Frank Gerits (eds), *Visions of African Unity. New Perspectives on the History of Pan-Africanism and African Unification Projects*, Palgrave Macmillan, Switzerland, 2020, pp. 320 – 321.

6 Artigo 2.º, número 1, alínea c) da Carta da OUA.

7 Artigo 2.º, n.º 1, alínea d) da Carta da OUA.

8 Sebastião da Silva Isalta, “Relações entre a Carta e o direito internacional africano”, in Paulo Pinto de Albuquerque (ed.), *Comentário à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e do seu Protocolo Adicional*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2019, p. 178.

9 Artigo 3, n.º 6 da Carta da OUA.

10 Determina o artigo 1.º, n.º 2 da Carta da ONU ser objetiva da organização “Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal”.

na governação, e territórios sob tutela, sendo que a estes últimos deveria ser operacionalizada a sua independência¹¹. O fim da colonização europeia, na segunda metade da década de 70 do séc. XX, não significou, contudo, a total descolonização do continente. Com a saída de Portugal e Espanha do continente, outros movimentos tiveram lugar, desde logo a ocupação pelo Reino de Marrocos do território do Sahara Ocidental, reclamando-o como parte integrante do seu território, evocando a posse do território ainda antes da colonização europeia.¹²

O princípio da não-ingerência nos assuntos internos dos Estados-membros da OUA¹³, em parte, explica por que razão esta organização teve tanta dificuldade em lidar com questões de direitos humanos desde a sua génese. Os Estados-membros da OUA deram maior importância à não-interferência nos assuntos internos dos outros Estados¹⁴. No entanto, esta situação foi sendo sucessivamente contornada e a OUA chegou inclusive, a organizar uma missão de apoio à Paz no Chade na década de 80 do séc. XX, muito embora esta tenha sido um fracasso¹⁵.

Apesar da Carta da OUA não prever uma consagração e proteção dos direitos humanos, a OUA desde muito cedo se preocupou com questões que estão na origem de um sistema regional de direitos humanos. Em concreto, apenas seis (6) anos após a Carta da OUA, a organização pan-Africana adotou, a 10 de setembro de 1969, a Convenção da OUA relativa a Aspectos Específicos do Problema dos Refugiados em África. Esta convenção inspirou-se no Direito Internacional, em particular na Convenção de Genebra de 1951, relativa ao Estatuto do Refugiado, conferindo uma proteção específica para a questão da população refugiada em África. A 3 de Julho de 1977, a OUA

11 Aurora Almada Santos, "Os Debates da Organização das Nações Unidas sobre a Questão Colonial Portuguesa e o Desenvolvimento da Ideia de Autodeterminação (1961 – 1975)", *Cadernos de Estudos Africanos*, n.º 35, 2018, p. 18 e ss.

12 Gino Naldi, *The Organization of African Unity. An analysis of its role*, 2.ª edição, Londres, Mansell Publishing, 1999, p. 52 e ss. Ver ainda, Rui Alexandre Novais, "The Western Sahara never ending Story: A case of organized hypocrisy", *Africana Studia*, n.º 29, 2018, p. 80 – 81.

13 Consagrado no artigo 3.º, n.º 2 da Carta da OUA.

14 José H. Fischel Andrade, "O Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos e dos Povos", *África: Revista do Centro de Estudos Africanos da USP*, volume 16 – 17, n.º 1, 1994.

15 Aua Baldé, "Relações entre a Carta e o direito internacional humanitário", in Paulo Pinto de Albuquerque (ed.), *Comentário à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e do seu Protocolo Adicional*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2019, p. 229. Ver ainda, Maria de Assunção do Vale Pereira & Rui Garrido, "A Proteção de Cívís nas Missões da União Africana", in Mário Ferreira Monte, Joaquim Rocha & Maria de Assunção do Vale Pereira (COORDS.), *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Wladimir Brito*, Coimbra, Almedina, 2020, p. 1083.

adotou a sua Convenção para a Eliminação do Mercenarismo em África. Esta convenção procurou regular a questão do recrutamento de mercenários na questão da conflitualidade em África e condenar, de forma expressiva, todos aqueles que pratiquem atos que configurem crime de mercenarismo, como um crime contra a paz e a segurança em África (artigo 1.º, n.º3).

No que concerne à questão de direitos humanos, no sentido dos direitos individuais tais como consagrados em outros tratados internacionais e regionais, estes apenas ganharam impulso no final da década de 1970. Neste caso, e ainda no quadro da OUA, teria lugar uma alteração de paradigma que derivaria, quase 20 anos depois da adoção da Carta da OUA, a que os líderes africanos adotassem um tratado de direitos humanos. Ainda assim, este processo foi particularmente demorado pois, como observa Aua Baldé, tal deveu-se à “necessidade de estabelecer uma convergência entre diferentes pontos de vista e de congregar, por um lado, valores humanistas e, por outro, o princípio da soberania dos Estados-membros [da OUA] e o princípio da não ingerência em assuntos internos dos Estados”¹⁶. O processo que conduziu à adoção da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos foi longo, mas particularmente intenso nos anos que antecederam a sua redação e adoção. Desde logo destaca-se a realização, em 1978, de um colóquio dedicado ao tema dos direitos humanos e do desenvolvimento económico, que foi organizado pela *Association Sénégalaise d'Études et de Recherches Juridiques* em parceria com a Comissão Internacional de Juristas. Este colóquio contou com a presença do então presidente senegalês Leopold Sedar Senghor, o qual se comprometeu a apresentar uma proposta para um tratado desta natureza, numa das seguintes Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da OUA¹⁷.

a. A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos

A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos foi adotada em 1981 e entrou em vigor a 21 de outubro de 1986. Este instrumento é também conhecido como Carta de Banjul (denominação que adotaremos) uma vez que a sua adoção teve lugar em Banjul, na Gâmbia, cidade onde ficaria instalada a futura Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (doravante, Comissão Africana). A Carta de Banjul é um tratado amplamente ratificado

16 Aua Baldé, *O Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos e a experiência dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2017, p. 71.

17 Aua Baldé, *O Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos...*, Cit., p. 72.

53 Estados-membros da atual União Africana, incluindo todos os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa¹⁸. Apenas o Reino de Marrocos e a República do Sudão do Sul não são partes deste tratado¹⁹.

Não é objetivo deste capítulo versar sobre as razões para a mudança política no seio da OUA que conduziu à criação deste tratado regional de direitos humanos. No entanto, torna-se especialmente relevante refletir sobre o impacto da Carta de Banjul na configuração do sistema regional de direitos humanos e mais tarde, na centralidade que lhe foi conferida pelo Ato Constitutivo da União Africana. A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos é um tratado relevante do ponto de vista do direito internacional. Este tratado de direitos humanos não se limita à reprodução dos direitos humanos consagrados na esfera universal (nomeadamente, na ONU), mas traduz uma mundivisão africana do que são estes direitos e de como devem ser protegidos. Desde logo, a cosmovisão africana de sociedade influenciou significativamente na forma como este tratado foi redigido e da dialética entre os direitos protegidos. A questão dos valores tradicionais africanos e a valorização das relações comunitárias destacam-se como pilares centrais, reafirmados no preâmbulo da Carta. Esta é uma das grandes inovações deste tratado de direitos humanos e que o distingue dos demais ao nível internacional²⁰.

Por outro lado, a Carta foi ainda inovadora ao nível do direito internacional pelo facto de, num tratado vinculativo de direitos humanos, ter consagrado os direitos humanos individuais, seja eles direitos civis e políticos, ou direitos económicos, sociais e culturais, com igual força jurídica²¹. Na Carta Africana dos Direitos Humanos, os direitos por ela protegidos são indivisíveis e

18 Raquel Tavares, *Direitos Humanos...*, Cit., p. 105.

19 No caso de Marrocos, por ter sido admitido como membro de pelo direito da União Africana em 2017, mas não foi acautelada a obrigatoriedade de Marrocos ratificar a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos no momento da admissão. No caso do Sudão do Sul, o país ascendeu à independência em 2011, após um conflito longo com o Sudão, organização de um referendo e posterior declaração de independência em Julho de 2011.

20 A única exceção, porventura, será a Declaração de Direitos Humanos da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), de 2012, que atribui à cultura e à comunidade um valor central na organização das sociedades e na proteção devida aos direitos humanos. Neste sentido ver Nicholas Doyle, "The ASEAN Human rights Declaration and the implications of recent Southeast Asian Initiatives in Human Rights Institution-Building and Standard-Setting", *International & Comparative Law Quarterly*, volume 63, n.º 1, 2014, pp. 67 – 101; Mathew Davies, "An Agreement to Disagree: The ASEAN Human Rights Declaration and the Absence of Regional Identity in Southeast Asia", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, volume 33, n.º 3, 2014, pp. 107–129.

21 Maria José Morais Pires, "Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos", *Boletim de Documentação e Direitos Comparado*, n.º 79/80, 1999, p. 336.

todos eles justiciáveis²², como de resto tem mostrado a jurisprudência dos Tribunais Internacionais africanos²³.

Dentro dos direitos protegidos, a Carta de Banjul contempla os direitos humanos individuais, mas também os direitos coletivos dos Povos, que a distingue de qualquer outro tratado internacional de direitos humanos e é ainda marca distintiva do sistema regional dos direitos humanos. A Carta de Banjul é o elemento fundacional desse sistema. Outra questão distintiva deste tratado internacional é a consagração dos deveres – tanto para o Estado, como para os indivíduos – ainda que, como observa Maria José Pires, apesar desta «autonomização» dos deveres [alterar] a natureza deste conceito, [mas não é] possível afirmar que a Carta estabelece uma relação hierárquica entre direitos e deveres, nem tão-pouco uma precedência dos direitos sobre os deveres²⁴. Alguns autores têm defendido que a visão comunitarista da Carta de Banjul, bem como a previsão dos deveres individuais, minimizam o alcance da proteção dos direitos humanos em África, tornando-os alegadamente incompatíveis com uma visão estritamente individualista²⁵.

A Carta de Banjul tem um articulado relativamente extenso, muito embora grande parte dos seus artigos se refiram aos mecanismos de controlo – no caso, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos –, o seu funcionamento, e outras regras processuais. Destaca-se, desde logo, no seu preâmbulo, a referência à questão da luta contra “todas as formas de colonialismo”, mas também, e mais relevante ainda, para a necessidade de se ter em consideração “as virtudes das suas tradições históricas e os valores da civilização africana que devem inspirar e caracteriza as suas reflexões sobre a concepção dos direitos humanos e dos povos”²⁶. Esta referência remete-nos para a possibilidade de uma concepção africana de direitos humanos

22 Frans Viljoen, “International Human Rights Law in Africa”, 2.ª edição, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 214 e ss.

23 Aua Baldé, “Uma Abordagem *Sui Generis* ao Direito à Educação na África Ocidental: o papel do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental”, in Francisco Pereira Coutinho, Maria João Carapêto & Emellin de Oliveira (coords.), *Educação de Qualidade e Desenvolvimento na Lusofonia*, Lisboa, CEDIS – Centro de I&D sobre Direito e Sociedade, 2020, pp. 61 – 81.

24 Maria José Morais Pires, “Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos”, *Cit.*, p. 337 [interlopação nossa].

25 Makau Wa Mutua, “The Banjul Charter and the African Cultural Fingerprint: an Evaluation of the Language of Duties”, *Virginia Journal of International Law*, volume 34, 1995.

26 Preâmbulo, Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981).

enraizada nas várias tradições do continente²⁷. A Carta de Banjul não define que valores estão aqui em causa, mas impõe aos Estados que a ela se vinculem o dever de os respeitar²⁸.

Relativamente à estrutura da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, esta é composta por três (3) partes, a saber: direitos e deveres, medidas de salvaguarda e disposições gerais. Os direitos humanos, os direitos dos povos e os deveres estão contemplados na primeira parte. Por sua vez, esta parte é constituída pelo capítulo I – Direitos Humanos e dos Povos, e pelo capítulo II – Deveres. Dentro do primeiro capítulo encontramos os seguintes:

Direitos Humanos: Obrigações dos Estados membros cumprirem as disposições da Carta (artigo 1.º); Proibição da discriminação (artigo 2.º), Direito à igualdade perante a lei (artigo 3.º); Direito à vida e à integridade física (artigo 4.º); Proibição da tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (artigo 5.º); Direito à liberdade e proibição da detenção arbitrária (artigo 6.º); Direito a um julgamento justo (artigo 7.º); Direito à Liberdade de Consciência (artigo 8.º); Direito à Informação e à liberdade de expressão (artigo 9.º); Direito à Liberdade de associação (artigo 10.º); Direito à liberdade de reunião (artigo 11.º), Direito à liberdade de circulação e de residência (artigo 12.º); Direito à participação política e de acesso às funções públicas (artigo 13.º); Direito de propriedade (artigo 14.º), Direito ao Trabalho (artigo 15.º); Direito à Saúde (artigo 16.º); Direito à Educação e à participação na vida cultural (artigo 17.º); Direito à proteção da família e dos grupos vulneráveis (artigo 18.º);

Direitos dos Povos: Direito à igualdade dos Povos (artigo 19.º); Direito à autodeterminação e à existência (artigo 20.º); Direito à livre disposição das riquezas e dos recursos naturais (artigo 21.º); Direito ao Desenvolvimento económico, social e cultural (artigo 22.º); Direito à Paz e à Segurança nacional e internacional (artigo 23.º); Direito a um meio ambiente satisfatório (artigo 24.º);

Deveres dos Estados: Dever de promover os direitos humanos (artigo 25.º) e Dever de Garantia de independência do Poder judicial e dos Tribunais (artigo 26.º).

27 Josiah Cobbah, "African Values and the Human Rights Debate: an African perspective", *Human Rights Quarterly*, volume 9, n.º 3, 1997, p. 310.

28 Helena Pereira Melo, "Direitos Humanos em África", *Revista do Direito de Língua Portuguesa*, n.º 5, 2015, p. 138.

Deveres dos Indivíduos: Deveres para com a família e a comunidade (artigo 27.º); Dever de respeitar os outros e não os discriminar (artigo 28.º); Deveres gerais (artigo 29.º).

Com esta previsão ampla, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos assume-se como um documento de importante relevo no campo do direito internacional dos direitos humanos, desde logo porque introduz a consagração, com igual força jurídica, dos direitos dos Povos. Esta particularidade, como observa Mbuyi Kabunda, transforma a Carta de Banjul num tratado internacional protege “a pessoa, simultaneamente, como indivíduo e como integrante de um povo ou grupo determinado”²⁹.

Dentre os direitos humanos, que compõem a primeira parte da Carta de Banjul, encontramos um conjunto de direitos similares aos demais tratados internacionais de direitos humanos. Como observa Helena Melo, o catálogo de direitos, nomeadamente os ditos de primeira geração, é muito semelhante àqueles encontrados no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos³⁰. A Carta de Banjul contempla ainda um conjunto, muito mais reduzidos, de direitos económicos, sociais e culturais – direito ao trabalho, direito aos cuidados de saúde, direito à educação e à vida cultural –, ainda que previstos de forma lacónica e menos detalhada que os direitos civis e políticos. No artigo 18.º prevê-se, entre outros, a proteção da família por parte do Estado, bem como a previsão de uma proteção diferenciada para as mulheres e as pessoas idosas, muito embora sem detalhar esta proteção para grupos vulneráveis, nem sequer definir as obrigações concretas para os Estados³¹.

Das inovações da Carta de Banjul para o Direito Internacional dos Direitos Humanos conta-se a previsão dos direitos dos povos, bem como os deveres individuais. Dos primeiros, previstos entre o artigo 19.º e o artigo 24.º, estão o direito dos povos à igualdade, o direito à autodeterminação, o direito à livre disposição das suas riquezas, o direito ao desenvolvimento, o direito à paz e ainda o direito de os povos gozarem de um ambiente satisfatório ao seu desenvolvimento. Estes direitos coletivos assumem especial relevo no quadro da Carta de Banjul. Dada a importância da autodeterminação

29 Mbuyi Kabunda, “O Sistema Normativo Africano de Direitos Humanos”, *Relações Internacionais*, n.º 54, 2017, p. 47.

30 Helena Pereira Melo, “Os Direitos Humanos em África”, *Cit.*, p. 139.

31 Orquídea Massarongo-Jona, “Artigo 18.º”, in Patrícia Jerónimo, Rui Garrido & Maria de Assunção do Vale Pereira (coords.), *Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, Braga, Observatório Lusófono dos Direitos Humanos, 2018, p. 194.

em África, já de si afirmada na Carta da OUA, importa referir que se trata de um direito muito controverso no direito internacional, não apenas pela dificuldade dos seus contornos, como também no potencial de ser gerador de forte instabilidade política³², antes ou depois do seu exercício.

Dos direitos dos Povos, importa referir que a Carta de Banjul, em nenhum momento, define o que deve ser entendido como um *povo* titular dos direitos consagrados. A doutrina divide-se sobre esta opção do legislador africano, mas destaca-se a posição de que a opção de não definir os contornos desta figura foi uma estratégia para evitar controvérsias³³. Fatsah Ougergouz entende que este conceito é bastante maleável dentro das várias possibilidades, qualificando-o como um conceito *camaleónico*, capaz de acomodar distintas interpretações³⁴.

Importa referir que, no caso do direito à autodeterminação (artigo 20.º), este prevê o direito à autodeterminação e à livre escolha do seu estatuto político, mas também prevê que os povos colonizados têm o direito de usar todos os meios à sua disposição para se libertar do jugo colonial e ainda a previsão de que deve ser garantida o direito de assistência aos povos colonizados. O direito à autodeterminação está consagrado como um direito “imprescritível e inalienável”³⁵.

A Carta de Banjul procura, assim, encontrar um ponto de equilíbrio entre as tensões de derivam das distintas visões de direitos humanos que impactam no continente. Assim, e de acordo com Kabunda, a Carta de Banjul constrói-se em torno de três eixos estruturantes, que são: 1) a prevalência do coletivo sobre o individual, ou seja, o valor central da comunidade, secundarizando o indivíduo; 2) a relação de equilíbrio entre os direitos individuais e os deveres do indivíduo, e; 3) o direito ao desenvolvimento³⁶. Importa ainda referir que a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos não tem, à

32 Rui Garrido, “Direito à existência e à autodeterminação”, in Paulo Pinto de Albuquerque (ed.), *Comentário à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e do seu Protocolo Adicional*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2019, p. 806.

33 Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa...*, *Cit.*, p. 219.

34 Fatsah Ougergouz citado por Frans Viljoen, *International Human Rights Law in Africa...*, *Cit.*, p. 219.

35 Aurora Almada Santos, “Artigo 20.º”, in Patrícia Jerónimo, Rui Garrido & Maria de Assunção do Vale Pereira (coords.), *Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, Braga, Observatório Lusófono dos Direitos Humanos, 2018, p. 220. Ver ainda Rui Garrido, “Direito à existência e à autodeterminação”, *cit.*

36 Mbuyi Kabunda, “O Sistema Normativo Africano...”, *Cit.*, p. 48.

semelhança da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, uma cláusula de derrogação dos direitos da Carta. Esta omissão, não se podendo afirmar como tendo sido intencional ou deliberada, tem sido objeto de várias interpretações pela doutrina. Dentre elas, destacam-se aqueles autores que sustentam que tal omissão deixa aos Estados uma significativa margem de apreciação sobre a aplicação dos direitos consoante as suas vontades, como também há aqueles autores que defende que a ausência de tal cláusula derogatória se traduz na leitura de que todos os direitos humanos da Carta Africana – individuais e coletivos – são inderrogáveis³⁷.

b. O Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo ao estabelecimento do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos

Com a entrada em vigor da Carta de Banjul, entrou também em atividade o seu órgão de controlo, que no caso foi a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Os líderes africanos optaram por um órgão *quasi-judicial*, ou “técnico-jurisdicional e político”³⁸ com funções de promoção, proteção e interpretação dos direitos da Carta de Banjul³⁹. Tendo em consideração que a Comissão foi, durante cerca de duas décadas, o único órgão de controlo dos direitos humanos, ela atuou de forma essencial para interpretar os direitos previstos na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. E tendo em consideração que muitos destes direitos estão previstos na Carta da Banjul de forma lacónica, então torna-se claro que o trabalho deste órgão foi da mais relevante importância. E como observam Amanda Lloyd e Rachel Murray, a Comissão Africana, pelo seu trabalho e pelo lugar único que ocupava na estrutura da OUA, ao longo dos anos foi ganhando confiança e respeito por parte dos Estados-membros⁴⁰. A Comissão também tem funções atribuídas, como veremos mais adiante, de responsabilidade pela redação de tratados de direitos humanos.

37 Rui Garrido, “O Sistema Africano dos Direitos Humanos em Transformação? A criação do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos e os desafios à proteção dos direitos humanos em África”, in Patrícia Jerónimo (org), *Temas de Investigação em Direitos Humanos para o Século XXI*, Braga, Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar, 2016, p. 335.

38 Marcolino Moco, *Direitos Humanos e seus Mecanismos de Protecção. As Particularidades do Sistema Africano*, Lisboa, Almedina, 2010, p. 2016.

39 Dinah Shelton, *Advanced Introduction to International Human Rights Law*, Cheltenham, Elgar Publishing, 2014, pp. 66 – 67.

40 Amanda Lloyd & Rachel Murray, “Institutions with responsibility for human rights protection under the African Union”, *Journal of African Law*, n.º 48, 2004, p. 166.

No entanto, no final da década de 90 do séc. XX, uma alteração de visão política dos direitos humanos no continente derivaria na adoção de um protocolo para a instalação de um tribunal de direitos humanos, integrado no sistema regional africano. O Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo ao estabelecimento do tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, também conhecido por Protocolo de Ouagadougou, em referência à Capital do Burkina Faso, cidade que acolheu a cimeira de Chefes de Estado e de Governo que adotou este tratado.

O trajeto do sistema africano de direitos humanos até à criação e instalação de um tribunal de direitos humanos foi bastante longo e turbulento. Os Estados Africanos foram muito resistentes à ideia de um tribunal, proferindo outras opções de resolução dos litígios que não passassem por essa via⁴¹. Na verdade, até a própria redação do Protocolo adotado em Ouagadougou foi complexo e objeto de várias negociações, uma vez que os Estados-membros da OUA não estavam dispostos a sujeitar-se, completamente, à jurisdição de um tribunal internacional africano⁴². Há autores que defendem que a opção do sistema africano para um tribunal tardio teve duas visões em confronto. Em primeiro lugar, aqueles que defendem que este surgimento tardio no sistema regional foi intencional, o que se traduziria numa “experimentação não jurisdicional, para se evoluir para um sistema misto do tipo interamericano [ou] para um modelo exclusivamente jurisdicional”⁴³. Um outro grupo defende a ideia de que “a instauração de um sistema não jurisdicional havia sido concebida como a mais adequada para as particularidades antropológicas, filosóficas, políticas e sócio-culturais do continente”⁴⁴.

O que é certo é que, em 1998, e após um período de redação relativamente intenso, que durou cerca de três anos, foi apresentado o Protocolo de Ouagadougou. É inegável a importância de um órgão jurisdicional na arquitetura de direitos humanos da União Africana e o robustecimento do sistema no seu todo. Por outro lado, há fragilidades que importa observar.

Em primeiro lugar, o caráter opcional do Tribunal, que implica que cada Estado ratifique o Protocolo para que o Tribunal tenha jurisdição sobre casos envolvendo esse mesmo Estado. Esta é uma das grandes fragilidades

41 Aua Baldé, *O Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos...*, Cit., p.43.

42 Rui Garrido, “Reflections About the African Court on Human and Peoples’ Rights...”, Cit.

43 Marcolino Moco, *Direitos Humanos e seus Mecanismos de Protecção...*, Cit., p. 257 [interpolação nossa].

44 Marcolino Moco, *Direitos Humanos e seus Mecanismos de Protecção...*, Cit., p. 257.

políticas do sistema, e uma das formas de resistência, como veremos. A possibilidade de o sistema regional africano proporcionar um Tribunal de natureza facultativa resulta numa assimetria entre os cidadãos africanos naquele que é o alcance da reparação por violação de direitos humanos. Não admira, portanto, que o próprio Tribunal tenha recebido queixas nesse sentido, declarando os casos inadmissíveis⁴⁵. Esta possibilidade, portanto, determina que os Estados detêm sobre quem tem acesso a este Tribunal, sobretudo, os seus cidadãos e pessoas sob a sua jurisdição.

Em segundo lugar, o Tribunal é relativamente jovem e como tal, está sujeito a múltiplas formas de resistência. Desde logo, como foi possível verificar, são vários os Estados-Parte da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos que não são Estados-Parte do Protocolo de Ouagadougou⁴⁶. A não adesão é, inclusive, a primeira forma de resistência aos tribunais internacional⁴⁷. Outras formas de resistência mais perceptíveis são as recentes retiradas de declaração, prevista pelo artigo 34.º, n.º 6, e que permite o acesso direto dos cidadãos ao Tribunal, de acordo com o artigo 5.º, n.º 3 do Protocolo de Ouagadougou. Esta retirada deve ser entendida como uma forma de evitar que os Estados sejam escrutinados pelo tribunal⁴⁸. Como sustentou recentemente Lilian Chenwi, esta resistência dos Estados africanos deriva numa resistência ao trabalho progressivo e progressista

45 Em concreto os casos *Femi Falana v. The African Union* (2012), no qual o cidadão Femi Falana acusou a União Africana de discriminação no acesso à Justiça, precisamente por o seu Estado (Nigéria) não ter depositado a declaração garantindo-lhe o acesso ao Tribunal aquando da ratificação do Protocolo de Ouagadougou. O Tribunal declarou o caso inadmissível, sustentando que a União Africana não é parte da Carta Africana dos Direitos Humanos. O segundo caso, *Atabong Denis Atemnkeng v. The African Union* (2013), o cidadão camaronês Atabong interpôs uma queixa no Tribunal, alegando que a previsão da obrigatoriedade do depósito da declaração, ao obrigado do artigo 34, n.º 6 do Protocolo, era inconsistente com o Ato Constitutivo da União Africana e com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, e por isso mesmo, deveria ser declarada nula. O Tribunal declarou a inadmissibilidade do caso, em termos muito semelhantes aqueles que já tinha feito no caso Falana.

46 Mais concretamente, 55 Estados-parte da Carta de Banjul e 31 Estados-parte do Protocolo de Ouagadougou.

47 Mikael Madsen, Pola Cebulak & Micha Wiebusch, "Backlash against international courts: Explaining the forms and patterns of resistance to international courts", *International Journal of Law in Context*, volume 14, n.º 2, 2018, pp 197-220.

48 Rui Garrido, "Reflections About the African Court on Human and Peoples' Rights...". *Cit.*. Ver ainda, Nicole de Silva & Misha Plagis, "A Court in Crisis: African States' Increasing Resistance to Africa's Human Rights Court", *Opinio Juris*, 19 de maio de 2020, disponível online em <http://opiniojuris.org/2020/05/19/a-court-in-crisis-african-states-increasing-resistance-to-africas-human-rights-court/> [12.02.2022].

que o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos tem vindo a fazer nos anos mais recentes⁴⁹.

Apesar disto, o Tribunal Africano dos Direitos Humanos tem tido um papel cada vez mais importante na arquitetura africana de direitos humanos. O primeiro acórdão produzido por este Tribunal foi em 2009 e desde então, tem tido um desenvolvimento jurisprudencial muito interessante, conquistando um lugar de relevância. Recentemente, tem havido uma controvérsia relativamente à potencialidade de uma jurisdição conflituante entre a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos. Esta questão foi levantada pelo Conselho Executivo da União Africana, mas entendemos que a mesma é desprovida de sentido, uma vez que quer as regras da Comissão, quer as regras do Tribunal definem a sua natureza complementar, assim como a primazia da Comissão na apreciação das queixas⁵⁰.

2. A afirmação dos direitos humanos no Ato Constitutivo da União Africana

É significativa a transformação que o Ato Constitutivo da União Africana (doravante, Ato Constitutivo), em matéria de direitos humanos, mas também em outras áreas da política africana. No que concerne aos direitos humanos, estes passam da ausência quase completa na Carta da OUA para um dos pilares basilares da União Africana.

A referência começa desde logo no preâmbulo, quando se afirma que os Estados de Estado e de Governo da OUA estão “determinados a promover e proteger os direitos humanos e dos povos, a consolidar a cultura e as instituições democráticas, a garantir a boa governação e o Estado de direito”⁵¹.

No que concerne aos objetivos da UA, são vários aqueles que, direta ou indiretamente, se referem aos direitos humanos, a saber: “promover a paz, a

49 Lilian Chenwi, “Successes of African Human Rights Court undermined by resistance from States”, *The Conversation*, 31 de agosto de 2021, disponível online em <https://theconversation.com/successes-of-african-human-rights-court-undermined-by-resistance-from-states-166454> [13.02.2022].

50 Rui Garrido, “Lutas Políticas e movimentos de resistência no Sistema Africano de Direitos Humanos: o caso da orientação sexual”, *Videre*, volume 13, n.º 27, 2021, pp. 309 – 331.

51 Preâmbulo do Ato Constitutivo da União Africana, para. 9.

segurança e a estabilidade no continente”⁵², “promover os princípios e as instituições democráticas, a participação popular e a boa governação”⁵³, “promover e proteger os direitos humanos e dos povos em conformidade com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e outros instrumentos de direitos humanos relevantes”⁵⁴, “promover o desenvolvimento sustentável aos níveis económico, social e cultural, bem como a integração das economias africanas”⁵⁵ e “trabalhar com parceiros internacionais relevantes para erradicar e prevenir doenças e promoção de boa saúde no continente”⁵⁶.

Relativamente aos princípios da UA, destacam-se vários que dizem direta ou indiretamente respeito aos direitos humanos. Dentre eles destacam-se: “o direito de a União intervir num Estado-membros, em resposta a uma decisão da Conferência, respeitante a circunstâncias graves, tais como: crimes de guerra, genocídio, e crimes contra a humanidade”⁵⁷, “promoção da igualdade de género”⁵⁸, “respeito pelos princípios democráticos, os direitos humanos, o Estado de direito e a boa governação”⁵⁹, “promoção da justiça social para garantir o balanceamento do desenvolvimento económico”⁶⁰, “respeito pela santidade da vida humana, condenação e rejeição da impunidade e dos assassinatos políticos, atos de terrorismo e atividades subversivas”⁶¹ e “condenação e rejeição das mudanças inconstitucionais de regime”⁶².

a. A questão da não inclusão dos órgãos de direitos humanos no Ato Constitutivo

Uma das grandes controvérsias que tem sido frequente desde a entrada em vigor do Ato Constitutivo da União Africana, em 2002, é a não inclusão dos órgãos de direitos humanos no próprio texto do Ato Constitutivo. Esta

52 Artigo 3, alínea f) do Ato Constitutivo da União Africana.

53 Artigo 3, alínea g) do Ato Constitutivo da União Africana.

54 Artigo 3, alínea h) do Ato Constitutivo da União Africana.

55 Artigo 3, alínea j) do Ato Constitutivo da União Africana.

56 Artigo 3, alínea n) do Ato Constitutivo da União Africana.

57 Artigo 4, alínea h) do Ato Constitutivo da União Africana.

58 Artigo 4, alínea l) do Ato Constitutivo da União Africana.

59 Artigo 4, alínea m) do Ato Constitutivo da União Africana.

60 Artigo 4, alínea n) do Ato Constitutivo da União Africana.

61 Artigo 4, alínea o) do Ato Constitutivo da União Africana.

62 Artigo 4, alínea p) do Ato Constitutivo da União Africana.

questão não parece apenas uma omissão, até porque já outras emendas ao Ato Constitutivo tiveram lugar, mas sim uma visão de que os direitos humanos são coisas menores dentro da política internacional africana.

De acordo com artigo 5.º, n.º 1 do Ato Constitutivo, são órgãos da União os seguintes: A Conferência da União; O Conselho Executivo; o Parlamento Pan-Africano; o Tribunal de Justiça; a Comissão da União; o Comité de Representantes Permanentes; os Comités Técnicos Especializados; o Conselho Económico, Social e Cultural; as Instituições financeiras. Determina ainda o n.º 2, que a Conferência tem a competência para estabelecer outros órgãos, como de resto aconteceu logo em 2002, com a emenda ao Ato Constitutivo para a adoção do Conselho de Paz e Segurança da União Africana. O que é de estranhar é que nem a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, instalada em 1987, nem o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, cujo Protocolo tinha sido adotado em 1998 e aguardava, na época, o número mínimo de ratificações para entrar em vigor, estejam previstos ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1.

Temos aqui três possibilidades de interpretação. Uma primeira interpretação possível leva-nos a concluir que a omissão dos órgãos de direitos humanos sugere, de facto, que havia, à época, um menosprezo pelo trabalho dos órgãos de direitos humanos, considerando que estes faziam um trabalho menor. Ora, esta interpretação parece excessiva, tendo em consideração a grande transformação que advém do Ato Constitutivo. Inequivocamente os direitos humanos passam a ocupar um lugar central na política africana, e por consequência, os órgãos de direitos humanos também. Uma segunda leitura possível remete-nos para uma omissão resultante de um esquecimento do legislador africano. Parece-nos, de resto, uma hipótese mais plausível do que anterior, mas ela tem um problema e que é o de saber por que razão, caso esta omissão tenha resultado de um esquecimento, os líderes africanos não aprovaram ainda uma emenda ao Ato Constitutivo da União Africana. A resposta a esta questão parece residir precisamente, no Tribunal Africano dos Direitos Humanos. Vejamos então. O Tribunal Africano dos Direitos Humanos foi instituído pelo Protocolo de Ouagadougou, que, como vimos anteriormente, é de natureza facultativa. No caso de este tribunal ser considerado um órgão da União Africana – que o é, de facto – então tal significaria que este poderia deixar de ser facultativo. Não parece viável a possibilidade de a União Africana ter órgãos funcionais, aos quais os Estados aderem *à la Carte*. O precedente que poderia ser aberto com esta possibilidade poderia colocar em risco todo o projeto desta organização internacional. Assim, somos levados ao terceiro cenário, que não deixa

margem para dúvida de que a omissão foi intencional, como forma de não comprometer a adesão dos Estados à União Africana. O que é facto é que os órgãos de direitos humanos são órgãos da União Africana, e isso mesmo ficou patente numa recente decisão do Conselho Executivo da União Africana, de 2018, relativo ao trabalho da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos⁶³.

b. Os tratados africanos de direitos humanos

A União Africana tem dito um papel muito importante na codificação de várias questões de direitos humanos nas últimas duas décadas. Na verdade, o sistema regional tem sido constantemente *alimentado* com um conjunto considerável de instrumentos, quer sejam tratados, quer sejam diretrizes, resoluções e outros instrumentos de *soft law*. Assim, nos últimos anos, os tratados adotados em matéria de direitos humanos são os seguintes:

- Carta Africana dos Direitos e do Bem-estar da Criança (1990)
- Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos Direitos das Mulheres em África (2003)
- Protocolo sobre o Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos (2008)
- Carta Africana da Democracia, Eleições e Governação (2011)
- Protocolo sobre as emendas ao Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos (2014)
- Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os direitos das pessoas portadoras de deficiência em África (2018)
- Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os direitos das pessoas Idosas em África (2018)

Esta lista não é exaustiva e reflete apenas os tratados mais importantes em matéria de direitos humanos nos últimos 30 anos. Desde a entrada em

63 Na Decisão 1015, o Conselho Executivo da União Africana afirmou que a Comissão Africana dos Direitos Humanos goza de independência funcional e não de independência política dos órgãos que a criaram. Cf. "Decision on the Report on the Joint retreat of the Permanent Representatives' Committee (PRC) and the African Commission on Human and Peoples' Rights – EX.CL/Dec.1015(XXXIII)", disponível online em https://au.int/sites/default/files/decisions/34655-ex_cl_dec_1008_-1030_xxxiii_e.pdf [13.02.2022]. Ver ainda neste sentido, Rui Garrido, "Lutas Políticas e movimentos de resistência no Sistema Africano de Direitos Humanos..."; *Cit.*

vigor do Ato Constitutivo da União Africana – também considerado um *tratado de direitos humanos*, sobretudo pela centralidade que estes direitos têm – os órgãos da União tem produzido legislação várias nestas matérias.

c. A necessidade de um reforço institucional no seio da União Africana

A União Africana encontra-se num patamar determinante, em matéria de direitos humanos. Já pudemos constatar que, desde os inícios do processo de integração regional africanos, nomeadamente com a Carta da OUA, os direitos humanos vêm-se consolidando como um dos eixos essenciais da política internacional africana. Da situação de marginalização, estes passaram a ocupar um lugar central nas políticas da União Africana.

No entanto, o sistema encontra-se em profunda transformação e há sinais que nos indicam um arrefecer o entusiasmo dos líderes africanos com a proteção da dignidade, dos direitos e das liberdades dos seus cidadãos e pessoas sob a sua jurisdição.

Em primeiro lugar, importa reafirmar que os dois órgãos de controlo do sistema regional – a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos – são ambos essenciais para a proteção e a promoção dos direitos humanos no continente. Ao contrário do que sustenta o Conselho Executivo da União Africana, não existe uma dupla jurisdição em matéria de direitos humanos, nem tão-pouco existe uma duplicação de recursos. A Decisão 1015 do Conselho Executivo da União Africana tem um impacto muito negativo, na sua generalidade, nos direitos humanos em África, uma vez que “representa uma subversão do mandato de proteção da Comissão, mas também de todo o sistema regional dos direitos humanos”⁶⁴. Por outro lado, ela parece ignorar a complementaridade entre a Comissão Africana e o Tribunal Africano, devidamente acauzelada nas respetivas regras, mas também no Protocolo de Ouagadougou.

As regras de procedimento da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 2010, dedicam todo o Capítulo 4 à relação com o Tribunal Africano dos Direitos Humanos. Neste caso, define-se logo na regra 114 (complementaridade com o Tribunal), que o “Tribunal deve complementar o

64 Rui Garrido, “Lutas Políticas e movimentos de resistência no Sistema Africano de Direitos Humanos...”, *Cit.*, p. 326.

mandato de proteção da Comissão tal como definido nos artigos 30.º e 45.º, n.º 2 da Carta Africana”. Mais adiante, relativamente às funções de interpretação, impõe-se que sempre que a Comissão for requerida para interpretar qualquer disposição da Carta, deverá informar de imediato o presidente do Tribunal e enviar-lhe, no final da sua interpretação, uma cópia do documento produzido⁶⁵. As demais disposições determinam regras tais como a possibilidade de a Comissão submeter comunicações ou outros casos ao Tribunal, ou ainda a possibilidade de a Comissão ser ouvida nos casos de opiniões consultivas em apreciação pelo Tribunal. No que às regras do Tribunal diz respeito, estas foram revistas em 2020 e definem a relação com a Comissão em termos muitos semelhantes aos que já vimos. Define-se, desde logo, a necessidade de a Comissão e o Tribunal de Direitos Humanos se reunirem uma vez por ano, o que já se previa nas regras da Comissão. Na regra 35 determina-se a obrigação de o Tribunal consultar a Comissão nos casos em que se apliquem alteração das regras internas, possibilitando uma harmonização destas, tanto para o Tribunal, como para a Comissão. Na relação mais direta entre Comissão e Tribunal, definem-se um conjunto de procedimentos, audições e participação, que permitem uma atuação harmoniosa entre estes dois órgãos. Deste modo, e reconhecendo a primazia da Comissão – primazia essa que lhe é atribuída pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos – na apreciação das queixas de violações de direitos humanos, não faz sentido a posição sustentada pelo Conselho Executivo da União Africana, que apenas pode ser interpretada como um ataque à Comissão, e em consequência disso, um ataque à Carta Africana dos Direitos humanos e dos Povos⁶⁶. De reafirmar ainda que a complementaridade entre a Comissão e o Tribunal Africano de Direitos Humanos torna o sistema mais robusto e não o contrário⁶⁷. O Sistema Regional parece caminhar para uma solução mais próxima daquela que é a opção interamericana⁶⁸. O modelo interamericano assenta na Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, criada pelo tratado constitutivo da Organização de Estados Americanos e, portanto, um órgão da OEA, que tem a primazia de apreciar todas as queixas, remetendo à Corte Interamericana dos Direitos

65 Regra 116 das Regras de Procedimento Interno da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2010).

66 Benfeito Mosso Ramos, “Artigo 42.º”. In Patrícia Jerónimo, Rui Garrido & Maria de Assunção do Vale Pereira (eds.). *Comentário Lusófono à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*, Braga, Observatório Lusófono dos Direitos Humanos, 2018, p. 363–366.

67 Rui Garrido, “Lutas Políticas e movimentos de resistência no Sistema Africano de Direitos Humanos...”, *op. Cit.*, p. 327.

68 Marcolino Moco, “Direitos Humanos e seus Mecanismos de Protecção...”, *Cit.*

Humanos, criada pelo Pacto de São José, apenas os casos que a Comissão entender não ser competente para decidir. No caso interamericano, os cidadãos não têm acesso direto à Corte.

O que distingue o caso africano é que: 1) a Comissão Africana encontra-se sob um ataque dos órgãos políticos e, portanto, bastante fragilizada politicamente para ter um mandato forte, como é de se esperar nestes órgãos; e 2) o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos não é de jurisdição obrigatória para todos os Estados-Parte da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Se o objetivo é procurar uma solução mais aproximada daquela encontrada no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, então quer a Comissão, quer o Tribunal devem ter mandatos fortalecidos e completos. Urge que a Comissão seja reforçada nas suas competências e independente, inclusive politicamente, para que possa desempenhar o seu mandato livre de pressões e constrangimentos. Por outro lado, importa que o Protocolo de Ouagadougou seja revisto para que contemple a previsão de que este Tribunal será complementar da ação da Comissão Africana e apenas receberá comunicações e queixas que provenham da Comissão. Como todos os cidadãos dos Estados-parte da Carta Africana podem, livremente, submeter uma comunicação à Comunicação à Comissão⁶⁹, então deixa de existir a discriminação e tratamento diferencial que hoje marca o sistema regional africano de direitos humanos. Uma Comissão de direitos humanos forte, de acesso livre aos cidadãos, e um tribunal complementar como último recurso, têm o potencial de reforçar a proteção dos direitos humanos no continente e permitir reestabelecer a confiança nestes órgãos.

69 Sobre as Comunicações à Comissão, ver Aua Baldé, *O Sistema Africano de Direitos Humanos...*, *Cit.*, p. 160 e ss.

Aspetos de Política Linguística na União Africana

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.2>

Manuel Veiga*

* Doutor em Linguística, Professor Jubilado na Universidade de Cabo Verde.

Na abordagem deste tema, como locutor de língua oficial portuguesa e de língua materna caboverdiana, falaremos, na I parte, da língua portuguesa como espaço aberto. Em seguida, abordaremos a convivência fecunda que se pretende entre a língua portuguesa e o crioulo caboverdiano. Num terceiro momento, debruçar-nos-emos sobre a língua do espaço identitário mais abrangente e significativo. Concluiremos a nossa reflexão abordando a problemática da língua portuguesa como património assumido nesse mesmo espaço da lusofonia.

Na II parte, trataremos de vantagens e desvantagens do uso da língua portuguesa na União Africana (UA), acabando por admitir que, por ser língua oficial da União e livremente adotada em seis países africanos (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique e S. Tomé e Príncipe), a geoestratégia aconselha o seu uso, tanto do ponto de vista linguístico, político, social e cultural.

Na III e última parte falaremos das dificuldades que poderão existir na implementação, no quadro da União Africana, das línguas maternas africanas. Abordaremos as perspectivas, no nosso entender, de uma Política Linguística na União Africana, a qual, sem descuidar as suas atuais línguas oficiais, convém que mantenham abertura quanto à implementação de uma língua franca africana, quando as condições, em termos de instrumentalização linguística, de padronização normativa e de sustentabilidade cultural e económica, o permitirem.

No que toca à política linguística nos Estados membros, sugere-se o encorajamento do desenvolvimento e da valorização das línguas maternas africanas, a par da implementação de línguas de globalização que favoreçam o desenvolvimento social, cultural económico e digital de cada país.

1. A Língua Portuguesa como Espaço Aberto

1.1. Espaço Aberto

Retomando este primeiro aspeto, começaríamos por ilustrar a vocação universal da língua portuguesa com uma pertinente afirmação de Paul Teyssier que o considera «filho da conquista» e explica o porquê:

Nasceu, na Idade Média, quando os exércitos cristãos, ocupando a parte ocidental da Península Ibérica dominada pelos 'mourós', levaram consigo

até ao Sul a língua galego-portuguesa oriunda do Norte. O Português moderno resulta assim da ação exercida no galego-português pelo substrato dos dialetos moçárabes de origem românica, que o povo cristão nunca deixara de falar durante os longos séculos da ocupação muçulmana. Mas o português é também filho da conquista por ter sido levado para vastas regiões do mundo no fim da Idade Média e na época do Renascimento, quando se deu a grande aventura dos Descobrimentos¹.

Já desde o seu nascimento, a língua portuguesa, quando despida da máscara de uma ideologia opressora, foi e é capaz de se afirmar como um espaço aberto onde o diálogo, a tolerância e o inter-relacionamento acontecem. Doutra modo, não existiria. Não sendo a carga ideológica e etnocêntrica que, acidentalmente, a conspurcou em algumas curvas da longa história de que é também sujeito, a sua natureza e essência trazem a marca eclética de um certo humanismo, exibem a bandeira de alguma ciência e proclamam a nobreza da cultura. É particularmente devido a esses predicados – estando já afastado o espectro de uma tentação glotofagista – que hoje ela se orgulha de ter conseguido compartilhar a pátria de outras pátrias, sendo seis no continente africano. Resgatada em África como língua oficial de seis países, o seu espaço que, nesse Continente, outrora fora duramente imposto, passou a ser assumido política e culturalmente.

Se excluirmos a Ásia onde ela persistentemente sobrevive em algumas comunidades que partilham com Portugal uma história comum, é sobretudo na Europa, em África e na América do Sul que ela desponta, floresce e se consolida, por vezes no meio de espinhos, mas espinhos que dão rosas, mesmo quando picam os que (durante a fase colonial) procuravam o saber, sem hipotecar a dignidade.

Como semente ou colheita em campos tão diferentes, a língua portuguesa, para ser fecunda e dar provas de vivacidade, tinha que saber reinterpretar o real, tinha que poder ser reinterpretada por este mesmo real-ambiente. É, pois, no laboratório humano, geográfico e cultural dos diversos territórios onde reina ou compartilha o reinado com outros instrumentos de comunicação que a língua portuguesa se molda e é moldada. Como não podia deixar de ser, em cada experiência laboratorial, o produto da ou de análise tem a marca do seu próprio ambiente.

¹ Paul Teyssier, *Atas do Congresso sobre a Situação Atual da Língua Portuguesa no Mundo*, Lisboa, Universidade de Lisboa, 1985, p. 46. O Congresso realizou-se na Universidade de Lisboa de 28 a 3 de Julho de 1983.

Tudo isso vem a propósito da tão propalada unidade e diversidade da língua portuguesa cujo «espaço aberto» só não é uma mentira se essa mesma «unidade» pressupuser a «diversidade». Para o nacionalismo doentio ou o purismo retrógrado, esses dois conceitos são inconciliáveis, ou seja, onde há a «diversidade», forçosamente fica quebrada a «unidade» linguística. Ora, isso só aconteceria se a diversidade deixasse de ser uma particularidade para se converter numa essência.

Creemos que a capacidade de a língua portuguesa aceitar a «diversidade» torna-a não só mais universal como ainda mais rica e mais original em relação às outras línguas europeias de colonização. Não temos dúvidas de que o espaço que pôde conquistar no mundo, em grande parte, é devido ao facto de ela tolerar a diferença. Com efeito, ao aceitar a «diversidade», ela tornou-se mais livre, mais expressiva e, por conseguinte, mais aceite como algo que também pertence aos que a adotaram. O facto ainda de Portugal não ser o único centro normativo faz com que a língua portuguesa ganhe uma certa riqueza plástica, o que aumenta a sua aceitação como instrumento de comunicação e como património cultural.

A «diversidade», porém, tem os seus limites: ela não deve quebrar a unidade fundamental da língua. Segundo Paul Teyssier, «há dentro da diversidade um limiar que não deve ser ultrapassado: é o ponto além do qual a intercomunicação desaparece»².

Para ilustrar até onde vai o âmbito da «diversidade» que devemos aceitar, o Prof. Celso Cunha defende para o português o que o escritor Jorge Luís Borges preconizava para o espanhol:

*Que existem diferenças e que as consideramos mesmo desejáveis, mas que sejam elas a um tempo discretas e nítidas. Discretas para não impedirem a circulação total do idioma, e suficientemente nítidas para que cada um de nós nelas ouça a voz da sua pátria*³.

Creemos poder dizer, sem risco de cairmos no erro, que a aceitação que a língua portuguesa hoje tem no Brasil e no continente africano é sobretudo porque nela podemos, em comunhão com outras expressões linguísticas, ouvir a «voz» das nossas respetivas pátrias.

² Paul Teyssier, *Atas do Congresso sobre a Situação Atual da Língua Portuguesa no Mundo*, cit., p. 49.

³ Cunha, Celso p.72

No que concerne a Cabo Verde, a língua portuguesa goza do estatuto de língua oficial não apenas por uma questão de pragmatismo político – traduzido na necessidade de comunicação com o exterior, na facilidade de ensino, no acompanhamento da ciência e da tecnologia do mundo moderno – mas também por uma questão de ordem cultural.

Amílcar Cabral costumava dizer que o que de melhor o colonialismo nos deixou é a sua língua. Esta, durante os mais de quinhentos anos da sua história nas ilhas formou e enformou uma parte da nossa cultura. Por isso, do ponto de vista cultural, consideramos que ela é também uma conquista nossa. Rejeitá-la é rejeitar uma parte da nossa cultura, do nosso humanismo.

Porém, que fique bem claro que afirmar uma língua como elemento cultural e como instrumento de cultura não significa abençoar a ideologia ou toda a ideologia que num determinado momento ela veicula ou pode veicular.

Se, politicamente, aceitamos hoje a língua portuguesa com o estatuto de língua oficial, é porque antes fomos capazes de o descolonizar culturalmente e também porque sabemos que o projeto neocolonial já não tem espaço, já não tem futuro no nosso País.

Assim, em Cabo Verde, a língua portuguesa é língua oficial por ser aconselhável do ponto de vista pragmático; por ser útil do ponto de vista tecnológico e científico; por ser uma conquista, do ponto de vista cultural; por ser um instrumento de comunicação com o exterior e de intercomunicação com o mundo lusófono, com mais de 280 milhões de locutores. Como espaço aberto, hoje ele sabe aceitar e interiorizar a diferença; por isso, também, hoje sentimo-nos honrados de fazer parte do seu universo.

1.2. Convivência Fecunda

Se momentos houve em que a língua portuguesa, em África, era espada que feria, cortava e ceifava o nosso humanismo, hoje ela está a ser a chuva que rega os nossos campos, a água que dessedenta a nossa sede, ao lado da fonte matricial insubstituível que são as línguas maternas, africanas.

Manuel Ferreira, o estudioso português que tanto fez pela causa cultural de Cabo Verde e pela dos Países africanos com quem partilhamos a língua comum, dizia:

O sistema colonial é de sua natureza antropofágico. Ao instalar-se em território alheio, o colonialismo alimenta-se de uma necessidade: a devoração do outro. Em todos os sentidos: político, cultural, ideológico, económico, religioso, linguístico (...). Perante a agressão do colonizador, o colonizado resiste, por todos os meios individual e colectivamente (...).

*Jamais alguém acolhe a humilhação, a opressão e muito menos a destruição da sua própria personalidade colectiva. E nenhuma força, por mais repressiva ou violenta que seja, logra impedir que os povos pautem as suas acções pela fidelidade ou busca da sua identidade étnica e cultural*⁴.

Em Cabo Verde, a língua que ontem era opressora, hoje preconiza a libertação; a língua que era madrastra, hoje é parceira. Efetivamente, a presença secular da língua portuguesa nas nossas ilhas começou por destruir e acabou construindo. E isto porque a opressão forjou a resistência, mas sobretudo forjou a *crioulidade*, forjou uma língua-outra que vem celebrando, festejando mesmo, não o confronto, mas o reencontro do Norte com o Sul, em terras africanas.

Não foi fácil o nascimento de um filho rebelde, gerado quase que por estupro, criado na clandestinidade e amadurecido por uma permanente resistência que lhe vem conferindo não só o estatuto de maioridade como também o de dignidade.

Por mais paradoxal que possa parecer, hoje, olhando para trás com olhos de antropólogo e não de juiz, somos levados a reconhecer que a convivência inicialmente forçada acabou sendo fecunda. Por outras palavras, a resistência e o sofrimento foram o purgatório que permitiu que o dominador e a vítima se dessem as mãos, que permitiu a emergência do Crioulo e do Homem caboverdiano.

Só vemos uma explicação para esta feliz contradição. É que, na altura, o mundo português, do ponto de vista político e ideológico, era fechado, mas do ponto de vista linguístico, pelo menos até ao século XIX, havia uma certa tolerância.

No contexto da dominação, estando de um lado a resistência, de outro lado alguma tolerância, entendida na sua vertente linguística, as circunstâncias

4 Manuel Ferreira, "Contextualização da Língua Portuguesa", in *O Discurso no Percurso Africano*, Lisboa, Plátano Editora, 1989, p.311.

permitiram que o Crioulo acontecesse. Qualquer que seja a história da sua gestação ou do seu parto, hoje o que nos interessa, antropologicamente falando, é o seu nascimento, a sua personalidade, a sua dignidade construída e que se encontra na senda da dignificação. Não vamos chorar nem lamuriar se o veneno ideológico e político, num determinado momento, asfixiou os progenitores e mesmo os recém-nascidos. E isto porque a nossa melhor réplica é ainda a fecundação de relações do Sul com o Norte, destronando deste modo a asfixia outrora instalada. E se a *crioulidade* é a prova mais evidente dessa fecundidade, então há motivos para a celebração do seu nascimento e há razões para que todos se empenhem no seu desenvolvimento e valorização.

Hoje há uma corrente cada vez mais expressiva defendendo que o futuro da língua portuguesa em Cabo Verde dependerá muito da sua abertura e da sua capacidade de manter uma sã convivência com a nossa língua matriz e materna que é o Caboverdiano.

Sabe-se que em Cabo Verde a situação linguística se caracteriza mais pela diglossia do que pelo bilinguismo. Efetivamente, em todos domínios informais de comunicação, a vida decorre em crioulo; porém, em domínios de prestígio como o ensino, a comunicação social, a administração, os tribunais, etc., a língua, largamente utilizada é a língua portuguesa. Ora, não sendo esta a nossa língua veicular e materna, ela corre o risco de influenciar e ser influenciada negativamente se não houver uma política linguística equilibrada e promotora de um real bilinguismo.

Na verdade, a situação de diglossia aumenta as interferências, dificulta a aprendizagem, cria bloqueios, diminui a capacidade de apreensão e de compreensão. E para que a convivência entre as duas línguas seja cada vez mais fecunda, torna-se necessário que haja uma política para o bilinguismo em Cabo Verde. Ora, essa política continua sendo apenas um desiderato ou uma fantasia enquanto se continuar a ensinar, massivamente, apenas a língua portuguesa e, muitas vezes, com a metodologia de língua primeira, numa sociedade onde o quotidiano tem a marca e o ritmo da língua materna.

Postulamos, e não é de agora, que a defesa e a valorização da língua portuguesa, em Cabo Verde, é corolário da defesa e valorização do crioulo caboverdiano (CCV). Doutro modo, a língua portuguesa tenderá a ser de novo opressora, uma opressão que também a prejudicará estruturalmente devido às interferências provocadas pela não delimitação explícita de fronteiras entre as duas línguas.

A convivência fecunda que se pretende, e que é desejável, aconselha que o português, sem perder o estatuto oficial que já tem, seja cada vez mais «língua veicular» e que o CCV, sem sacrificar o estatuto que *de jure* e *de facto* já goza, seja cada vez mais língua de Ensino e de Administração.

O bilinguismo assim concebido será terreno fértil para uma convivência harmoniosa, será a prova de que o CCV é também um espaço aberto e a língua portuguesa um parceiro certo que sabe dialogar, respeitar a diferença e honrar a dignidade.

1.3. Espaço Identitário

Defendemos uma sã convivência entre as duas línguas e esta passa necessariamente pelo reconhecimento *de jure* e *de facto* do estatuto que cada uma delas goza ou deveria gozar. Referimo-nos já à língua portuguesa como um espaço aberto que gerou e tem gerado convivências fecundas; que dialogou e tem dialogado com o mundo e com várias civilizações; que mereceu o estatuto de língua oficial em nove países repartidos por três continentes (Europa, África e Ásia); que atingiu a dignidade de património cultural nesses mesmos países; que compartilha com outras línguas nacionais várias pátrias com personalidade própria e diferentes daquela onde a língua portuguesa é matricial.

Qualquer que seja, porém, o estatuto adquirido ou conquistado pela língua portuguesa, em Cabo Verde há, porém, um espaço que, mesmo querendo, não pode preencher cabalmente. Trata-se do espaço identitário. Neste particular, a língua portuguesa é e pode ser complemento, mas o sujeito desse espaço é vincadamente o CCV.

Com efeito, se a língua portuguesa veicula alguns aspetos da nossa mundivivência, o CCV não só é veículo como é também substância dessa mesma mundivivência. Se com a língua portuguesa dialogamos com outros povos, com o CCV nós nos identificamos perante outros povos e marcamos a nossa diferença, não só na fonética do dizer, mas sobretudo na sintaxe e na semântica do ser.

Tudo isto para afirmar que mesmo falando a língua portuguesa, somos caboverdianos; que mesmo quando pensamos e vivemos em português, sentimos e existimos em crioulo caboverdiano. Podemos «estar» com o português, mas só conseguimos ser e existir no e com o CCV.

É tudo isto que faz do CCV o nosso espaço identitário. E admitindo que ele é a nossa língua materna, teríamos que admitir também que com ele, nele e dele nascemos. Teríamos que admitir ainda que ele é o magma que nos formou desde o primeiro momento da gestação, tendo-nos acompanhado pela vida fora.

O CCV celebra e expressa o que somos e em grande parte o que estamos sendo, daí o espaço identitário que ele traduz, significa e simboliza.

O CCV é pois, por excelência, a marca da nossa identidade e que compartilha com a língua portuguesa o nosso estar no mundo, dentro dos limites da sã convivência, do respeito pela diferença e do reconhecimento do estatuto que, de direito, a cada um advém.

Ocupando um lugar cimeiro na expressão como na essência daquilo que o ensaísta Gabriel Mariano cunhou como «o mundo que o mulato criou», o CCV merece uma atenção e uma política coerente e que vá ao encontro do seu desenvolvimento e valorização.

Essa política linguística para ser consequente terá que poder materializar algumas linhas programáticas visando:

- A implementação de uma investigação sistémica, nos diversos domínios da linguística do CCV;
- A criação progressiva de condições que permitam e possibilitem o ensino do CCV, por fases e etapas, nos mais diversos escalões académicos;
- A promoção de estímulos à atividade literária e jornalística em que o CCV possa ser suporte, ao lado da língua portuguesa;
- A criação de condições objetivas e subjetivas que contribuam para o prestígio do CCV, nomeadamente como futura língua cooficial;
- A promoção de um bilinguismo real que possa destronar a situação de diglossia, hoje reinante.

Todas essas medidas passam pela disponibilização de meios e criação de instrumentos adequados.

1.4. Património Assumido

Como reclamar em África uma língua que foi instrumento de alienação e de dominação? Como perfilhar hoje, sem correr o risco de despersonalização, em África, uma língua cuja matriz é Portugal?

Para alguns pode constituir um paradoxo estas interrogações. Porém, para aqueles que veem a língua portuguesa não como uma propriedade, mas como um bem universal; não como um momento parado no tempo, mas como uma pátria sem fronteiras de diversos tempos e de diversas geografias, a assunção da língua portuguesa como património cultural representa uma elevada consciência política, uma grande abertura ao humanismo e à universalidade cultural.

O que acabamos de dizer encontra eco numa tese de Manuel Ferreira, que diz:

Os Cinco partiram do princípio de que a língua é um facto cultural e os factos culturais começam por pertencer a quem os produz, é certo, mas a partir daí deixam de ter dono: são de quem os quiser ou tiver a necessidade de utilizar. Por isso reapropriaram-se da língua portuguesa como se deles fosse. Assumiram-na com toda a dignidade e agora reintroduzem-na por todo o espaço nacional, privilegiando-a, difundindo-a, dando-lhe um estatuto nobre, ao mesmo tempo que a vão interiorizando, tornando-a totalmente sua. Tão sua que a modificam, a alteram, a adaptam ao universo nacional ou regional, e a transformam, no plano da oralidade e no plano da escrita⁵.

Efetivamente, a língua portuguesa é para nós um património: primeiro porque ela é um facto cultural; porque há mais de quinhentos anos que é utilizada em Cabo Verde; porque constantemente a recriamos e a enriquecemos com o nosso real que a molda e é moldado por ela. Em segundo lugar porque, no dizer de Paul Teyssier, contrariamente ao que se passa com o castelhano, o inglês, o francês e o neerlandês, ela é mais falada ao Sul do que ao Norte⁶; porque ainda, no caso de Cabo Verde, da Guiné-Bissau e de São Tomé e Príncipe, juntamente com outras línguas africanas, ela não só está na raiz da formação do crioulo existente nesses três espaços como também continua sendo fonte para o enriquecimento lexical.

⁵ Idem 4 – Ibidem, p. 348.

⁶ Idem 1 – Ibidem, p. 53.

Tudo isto significa que uma parte importante da nossa cultura, da nossa identidade, encontra-se moldada, vem sendo moldada na língua portuguesa. Como negá-la, pois, sem negar uma parte de nós mesmos?

A língua portuguesa é, portanto, um património partilhado, mas é também um instrumento linguístico útil e atuante. Para além da componente cultural, a sua importância decorre também da sua geografia e, de algum modo, da economia que representa.

De acordo com Carlos Maciel,

... a lusofonia é o quinto espaço planetário em termos demográficos... a língua portuguesa é a terceira língua europeia mais falada no mundo (cerca de 170 milhões de locutores)... o território lusófono é também o quinto maior do mundo... o português é uma das três línguas verdadeiramente presentes em três continentes pelo menos (com o francês e o inglês)... é a língua mais falada na América do Sul e... economicamente, o grupo lusófono ocupa a sétima posição mundial⁷.

Nós nos orgulhamos, pois, de partilhar esse património, mas também nos sentimos cúmplices e responsáveis quanto à sua defesa e valorização. O que hoje a língua portuguesa é no mundo tem muito a ver com a atitude e o cifão do Norte, mas também com o esforço, o empenhamento e a dedicação do Sul.

É de se reconhecer o caminho por todos nós já andado, mas a língua portuguesa, pelo espaço social, económico e cultural que cobre; pela diversidade e riqueza que representa em três continentes; pela força que tem no Sul e pela ligação que faz com o Norte e com o mundo, precisa de uma valorização ainda maior. Necessário se torna que ela seja um produto cultural atraente e útil, não só no espaço onde já é património, mas também em diversos mercados, instituições e fóruns internacionais como, aliás, a União Africana.

Urge, pois, a implementação, nos nossos respetivos países lusófonos, de uma política linguística consequente e eficaz visando:

- desenvolver um ensino adequado e de qualidade;
- instrumentalizar, técnica e cientificamente, a língua portuguesa;

⁷ Carlos Maciel, Português, Língua Estrangeira, Considerações sobre a Construção da Nossa Imagem por Nós e pelos Outros, in *Homenagem a Eduardo Lourenço – Colectânea de Estudos*, ICALLP, 1992, p.62.

- possibilitar o acesso ao livro e à cultura em todo o espaço onde o português é também instrumento de comunicação;
- defender a unidade na diversidade, na linha dos pressupostos defendidos pelos Profs. Lindley Cintra e Celso Cunha, isto é, procurar a «*superior unidade da língua*» e aceitar as particularidades regionais que a enriquecem, desde que o «limiar da intercompreensão» não seja ultrapassado;
- aumentar a agressividade dos nossos políticos e intelectuais que, nas instâncias internacionais, devem, sempre que possível, fazer com que outros falantes sintam que o português é útil e que o seu estatuto lhe dá o direito de merecer os investimentos necessários.

A esses elementos de política linguística acresce ainda a implementação de alguns instrumentos importantes para a sua materialização, como sendo, por exemplo, o Acordo Ortográfico de Língua Portuguesa, de 1990.

Que viva, pois, a unidade da língua portuguesa e a sua sã convivência com as línguas nacionais com quem partilha o destino dos nossos respetivos povos; que floresçam as suas diversidades enriquecedoras e que o espaço aberto que elas inauguram seja um campo fértil e seguro onde todos nós semeamos e colhemos o humanismo do Norte e do Sul, no deleite antecipado do reinado empolgante de uma civilização cada vez mais fraterna, mais solidária, mais universal.

2. O uso da Língua Portuguesa na União Africana: Vantagens e Desvantagens

2.1. Vantagens

A língua portuguesa é língua oficial em seis países africanos (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, S. Tomé e Príncipe, Moçambique e Guiné Equatorial), para além de gozar desse mesmo estatuto em Portugal, Brasil e Timor-Leste.

Em todos esses espaços, a língua portuguesa é a língua de comunicação nas relações oficiais, no ensino e investigação, sendo minimamente utilizado na comunicação informal, lá onde ele não é língua materna.

Em todos os espaços acima referidos existe uma vasta produção artística e cultural em língua portuguesa, o que faz com que ele seja suporte e veículo

de uma grande parte desse património e de uma parte importante das respetivas identidades.

Assim sendo, a língua portuguesa pode ser legitimamente considerada uma segunda pátria nos países africanos. Admitindo essa hipótese, há que admitir também que, de alguma maneira, é a voz das respetivas pátrias que se ouve e se veicula quando a língua de comunicação é o português.

Ora, tendo em conta os pressupostos acima referidos, ganha legitimidade e expressão pragmática o uso da língua portuguesa como uma das línguas da União Africana.

Do ponto de vista prático, esse uso facilita a comunicação e a intercomunicação entre vários países que o utilizam como língua oficial, o que lhe confere o estatuto de língua de globalização, ao lado do inglês, do francês e do árabe.

Do ponto de vista pragmático, favorece a economia linguística com as traduções e com os diversos equipamentos e insumos de comunicação. Além de tudo isto, os sujeitos lusófonos, com facilidade e bom nível de compreensão, se comunicam entre eles.

Para a UA, o mesmo documento em português pode ser partilhado nos seis países africanos de língua portuguesa. Seguramente, tanto do ponto de vista da política de comunicação, como da política económica, é uma mais-valia para a Organização, mas também para os respetivos países.

2.2. Desvantagens

Um certo nacionalismo exacerbado poderá querer defender o uso das línguas maternas africanas, em exclusivo, já que consideram alienante a língua de colonização, como, aliás, era a posição de Franz Fanon. Este dizia que: “...*Parler ... c'est surtout assumer une culture, supporter le poids d'une civilisation*”⁸. Mais à frente, continua dizendo: “*Tout idiome est une façon de penser ... Et le fait, pour le Noir récemment débarqué, d'adopter un langage différent de celui de la collectivité qui l'a vu naître, manifeste un décalage, un clivage*”⁹.

8 Frantz Fanon, *Peau Noire, Masque Blancs*, Paris, Édition du Seuil, 1951, p. 13.

9 Frantz Fanon, *Peau Noire, Masque Blancs*, cit., p. 19.

Sem deixar de ser verdade a afirmação de Fanon, há que ter em conta, porém, que a língua, como instrumento de comunicação é *inocente*. O mal, muitas vezes, reside na forma e filosofia de comunicação.

A posição de Amílcar Cabral, porém, contrasta com a de Fanon. Eis como ele vê o problema:

(...) A língua portuguesa é uma das melhores coisas que os portugueses nos deixaram, porque a língua não é senão um instrumento para os homens se relacionarem uns com os outros, um meio para exprimirem as realidades da vida e do mundo... [Então], A única coisa que podemos agradecer aos portugueses é o facto de nos terem deixado a sua língua, depois de terem roubado tanto na nossa terra. Um dia, tendo estudado profundamente o crioulo e tendo definido todas as boas regras para a sua escrita, poderemos, então, passar a escrever o crioulo. Não proibimos ninguém de escrever o crioulo (...). [Porém], Se quisermos tirar o máximo proveito da experiência de outros povos e não só da nossa própria experiência, temos de utilizar as expressões das respectivas línguas. Ora, se temos uma língua que pode exprimir todas essas expressões, usemo-la, não faz mal¹⁰.

Concordamos inteiramente com a posição de Amílcar Cabral. Na verdade, a língua é um instrumento de comunicação inocente. Ela pode veicular o amor ou o ódio, a construção ou a destruição, a imanência ou a transcendência. A fonte do bem ou do mal não está na língua, mas sim nas nossas cabeças. Em descolonizando as nossas cabeças, descolonizada fica, também, a língua que veicula o nosso pensamento.

É por isso que Cabral dizia que, em África, mais do que uma crise de crescimento, havia uma crise de conhecimento. Então, há que investir no conhecimento *partindo da nossa realidade, pensando com as nossas próprias cabeças, aproveitando tudo o que de bom a humanidade nos proporciona*. Aliás, interpretando “*a Luta de Libertação Nacional como um ato de cultura*”, Cabral declara no seu magistério que:

Devemos ser capazes de combater a cultura colonialista, mas deixar na nossa cabeça os aspectos [positivos] da cultura humana que os portugueses trouxeram para a nossa terra¹¹.

10 Amílcar Cabral, *Pensar para Melhor Agir*, Praia, FAC, 2014, pp. 201-202.

11 Amílcar Cabral, *Pensar para Melhor Agir*, cit. p. 187.

E mais à frente, continua:

Os camaradas devem ter compreendido já que a nossa resistência cultural consiste no seguinte: enquanto liquidamos a cultura colonialista e os aspectos negativos da nossa própria cultura, temos de criar uma cultura nova, baseada nas nossas tradições, mas respeitando tudo quanto já se tem conquistado no mundo para servir o homem¹².

A abertura ao mundo preconizado por Cabral não é uma abertura ingénu. Ela tem que ser uma abertura crítica e consciente, devendo cada um de nós ser capaz de escolher o positivo e rejeitar o negativo, tanto o negativo proveniente de fora, como o negativo autóctone.

Ora, para quem vê a humanidade como uma família, só poderia ter esse conceito antropológico de cultura e abertura crítica ao uso da língua do colonizador. Se a língua portuguesa representa uma mais-valia, desde que descolonizado o aceite criticamente, seria uma desvantagem ignorá-lo ou mesmo irradiar o seu uso.

O magistério de Cabral foi bem entendido nos Países Africanos de Língua Portuguesa. Daí a razão por que, livremente, o português foi adotado como língua oficial, com a perspectiva de ser cooficial, quando as respetivas línguas maternas nesses países estiverem suficientemente estudadas, instrumentalizadas e, formal e informalmente, ensinadas. Quando isto acontecer, a desvantagem de, por enquanto, ter apenas uma língua oficial cederá à vantagem de ter, também, línguas maternas cooficiais.

Nessa altura, a UA poderá colocar a questão do uso das línguas maternas, cooficiais, nos trabalhos da Organização. Até lá, o que deve é encorajar o prosseguimentos do estudo e valorização das línguas maternas africanas, em todos os respetivos países da comunidade.

12 Amílcar Cabral, *Pensar para Melhor Agir*, cit. p. 188.

3. Línguas Maternas na União Africana: Dificuldades e Perspetivas

3.1. Dificuldades

São quatro as grandes dificuldades no que tange à introdução das línguas maternas africanas na UA:

- o fraco ou nulo grau de instrumentalização e de padronização;
- a inexistência de escrita, sua inexpressividade e assistemática;
- o peso económico da operação;
- uma representatividade estritamente local, raramente regional.

Sabe-se que a grande parte das línguas maternas africanas não dispõe de um alfabeto ou, se têm um alfabeto, a sua escrita é ainda embrionária e, por vezes, com um grau de variações que ultrapassa o razoável, ou seja, a unidade funcional. Este handicap, por uma questão de pragmatismo, seria mais do que suficiente para inviabilizar o projeto de inclusão como língua da UA.

Uma outra dificuldade seria a falta de vontade política e a fraca ou nula sustentabilidade económica. A nível cultural as línguas maternas gozam do direito de serem valorizadas e de serem inclusivas. O problema que se põe é a sustentabilidade económica. Os países com grande diversidade étnica e linguística não dispõem de recursos que a sustentabilidade do processo exige. Ora, uma decisão política que não tome em conta a sustentabilidade económica do processo está votada ao fracasso.

Finalmente, a grande maioria das línguas maternas africanas está circunscrita à geografia da etnia, com fraca ou nula representatividade para além dessa geografia. Ora, esta situação encarece e complexifica qualquer projeto unitário de uso linguístico, a nível da Organização da UA. Aqui também, o pragmatismo desaconselha uma tomada de posição político-cultural, sem o mínimo grau de sustentabilidade e de aceitabilidade.

Assim sendo, a nível de princípio, fica em aberto a possibilidade de as línguas maternas africanas poderem, um dia, fazer parte da Organização. Porém, é indispensável que seja resolvido o problema da instrumentalização, da unificação das variantes dialetais, da padronização das normas, do enriquecimento conceitual e da sustentabilidade económica de todo o processo.

3.2. Perspetivas

Há que admitir, na UA, o direito de inclusão das línguas maternas africanas. Em simultâneo, há que, progressivamente, tomar as medidas que possam favorecer uma tal inclusão. Em primeiro lugar, deve-se encorajar os diversos países a investirem mais na valorização nacional das respetivas línguas maternas. E isto passa pela instrumentalização das mesmas, pelo desenvolvimento da escrita, pela oficialização, pelo ensino e investigação e pelo aumento da sustentabilidade económica e cultural capazes de catapultarem a variante local a um patamar de aceitabilidade cada vez mais plural, tanto dentro como fora da geografia berço da expressão nativa.

Até que isto aconteça, a UA, nos termos do artigo 25.º dos seus estatutos, deve continuar a exprimir-se, oficialmente, nas línguas da globalização e que são, também, em parte, expressões oficiais dos países membros, como o inglês, o árabe, o francês e o português. Ora, se as línguas são um património do humanismo, qualquer das línguas atrás referidas são também um património da UA e dos países africanos onde, livremente, gozam de estatuto oficial.

A UA deve, então, preocupar-se não apenas com a construção de unidades, em termos políticos, geoestratégicos e culturais, lá onde é possível e recomendável, mas também em termos de unidade linguística, lá onde possa, igualmente, ser possível, sustentável e recomendável.

Seria desejável que houvesse uma língua franca africana, única. O swahili, em termos de instrumentalização gramatical, parece mais bem colocado. Porém, em termos de geoestratégia cultural e social pode não ser uma escolha aceitável para todos.

Uma língua crioula, como o Caboverdiano, por exemplo, teria vantagem no que tange à sua economia estrutural e facilidade de aprendizagem, porém o mesmo se encontra em processo de oficialização, os estudos gramaticais existem, mas são ainda pouco conhecidos, o seu ensino é ainda embrionário e, geoestrategicamente, do ponto de vista social, cultural e económico, pode não reunir o consenso necessário.

De momento, a UA deve ter apenas a preocupação e a abertura de, um dia, poder ter uma língua franca africana, para cobrir todo o continente, ou cinco línguas francas africanas, cobrindo as regiões do Norte do continente, as do

Oeste, as do Leste, a África Central e a Austral, por exemplo. O tempo dirá que caminho seguir.

A UA deve, ainda, preocupar-se em recomendar aos Estados membros que invistam em uma ou duas línguas de globalização, as que melhor possam adaptar-se à geopolítica geral e local, ao desenvolvimento integrado e à economia digital. A língua inglesa parece ocupar um lugar mais consensual. Porém, os interesses de cada Estado membro poderão ditar a melhor escolha.

No caso de Cabo Verde, na esteira do posicionamento defendido por Amílcar Cabral, ninguém pode ignorar que tanto a língua portuguesa como o crioulo caboverdiano, embora de formas diferentes, corporizam a nossa história, enformam a nossa cultura e moldam o nosso modo de estar no mundo. A afirmação e a valorização dessas duas línguas, mais do que um dever cívico, é uma exigência cultural e uma necessidade ambiental. Ora, estando o processo de afirmação do crioulo caboverdiano ainda numa fase embrionária, o português configura-se como a nossa língua de maior globalização e o seu uso na UA, ao lado das outras línguas da globalização, acima referidas, não só é aceitável, como também aconselhável. Quanto à língua de geopolítica global, local e digital, em Cabo Verde, o inglês parece ter ganhado maior espaço. Porém, por se encontrar numa zona geopolítica dominada pelo francês, o sistema de ensino deve apostar não só no inglês, mas também no francês, sem ignorar qualquer outra língua que a sua geoestratégia possa recomendar.

Concluindo, a política linguística na organização da UA deve continuar a apostar no inglês, no árabe, no francês e no português, mantendo, no entanto, a abertura, quando as condições estiverem reunidas, para acolher uma ou mais línguas francas africanas que a geoestratégia social, cultural, política e económica aconselhar.

Imposição de Sanções, Admissão, Suspensão da e Renúncia à Qualidade de Membro da União Africana

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.3>

Henriques José Henriques*

* Professor da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane.

I. Imposição de Sanções (Artigo 23º)

1. Contextualização sobre a imposição de sanções

A imposição de sanções no direito internacional foi um facto e uma matéria controversa entre os Estados, tidos desde o início como sujeitos do Direito Internacional Público. Não obstante, o desenvolvimento das relações internacionais, aliado a grande movimentação no tocante a declaração dos direitos fundamentais comuns a todos os homens, revolucionou a consciência humana e estabeleceu um novo paradigma quanto aos direitos e deveres.

A imposição de sanções no Ato Constitutivo da União Africana (Ato Constitutivo) está dentro das garantias jurídicas necessárias para a segurança e efetividade dos objetivos preconizados pela União.

O comentário que segue parte da análise das disposições sobre a imposição de sanções no Ato Constitutivo como parâmetro para verificar a sua juridicidade. Este comentário enquadra-se no instituto da imposição de sanções que consta na União Africana dentro do Direito Sancionatório Internacional e nos mecanismos estabelecidos quanto a garantia e a segurança necessária para a defesa dos objetivos da União Africana.

Da análise crítica sobre o quadro normativo da União Africana constata-se que os instrumentos e mecanismos estabelecidos sobre a imposição de sanções perflha o disposto no Direito Sancionatório Internacional. Todavia, dada a mentalidade e intransigência de alguns Estados-Membros, a doutrina evoluiu para uma nova forma de responsabilização, aquela que atinge não só os atos mas também os autores dos mesmos.

2. Âmbito e Enquadramento

O Ato Constitutivo da União Africana, no âmbito dos seus objetivos e princípios constitutivos, consagra um conjunto de normas, ou seja, de direitos e deveres para com os seus Estados-Membros. A União Africana dentro das suas relações fácticas – de paz, militares, económicas, políticas, culturais – para a garantia e salvaguarda dos seus interesses contra os atos ilícitos que possam ser perpetrados pelos seus membros, impôs um conjunto de sanções e responsabilidades jurídico-políticas.

Embora o Direito Internacional possua uma ampla jurisprudência sancionatória, resultante dos ilícitos praticados pelos seus membros, sujeitos e ou atores das organizações internacionais, o direito sancionatório internacional ainda não evoluiu para um *corpus* que permita tratar estas matérias com muita segurança. Facto este que se justifica através das suas vicissitudes idiossincráticas¹.

Partindo da percepção do conceito em análise, a sanção vem do latim, *sancio, sanctione*, pena castigo ou parte da lei que se cominam as penas contra transgressores². A etimologia latina do conceito *sancio* correspondia a uma prescrição normativa e impositiva cujo significado esteve associado a *lei, ordenação e punição*³. Para o efeito, a coercibilidade constitui uma característica essencial do Direito em geral e do Direito Sancionatório em especial, que assenta na obrigatoriedade de *facere* ou de *non facere* que, em dadas circunstâncias, implica o uso da força para repor ou reparar o dano causado.

A inobservância de uma norma jurídica acarreta, tendencialmente, a aplicabilidade de uma sanção. O direito estabelece diversos tipos de sanções, de entre os quais pode-se destacar: sanção civil, sanção compulsória, sanção jurídica, sanção pecuniária compulsória, sanção punitiva, sanção reconstitutiva, sanção restitutiva⁴.

O Ato Constitutivo, através do artigo 23.º (imposição de sanções), prescreve um conjunto de sanções para os seus Estados-Membros que faltem as suas obrigações financeiras e que não cumpram com as suas decisões e políticas. O leque diminuto dos deveres e das sanções dispostas no Ato Constitutivo são ilustrativas, pois deixa em aberto a determinação e o sancionamento de todos os ilícitos para o exercício ou poder discricionário da Conferência de

1 Jorge Bacelar Gouveia, *Manual do Direito Internacional Público*, 2.ª Edição, 2005, Coimbra, Almedina, p.627.

2 *Dicionário Universal da Língua Portuguesa*, 2.ª Edição, Moçambique Editora, 2000, p.1275

3 Miguel Prata Roque, *O Direito Sancionatório Público Enquanto Bissetriz (Imperfeita) – Entre o Direito Penal e o Direito Administrativo – A pretexto de alguma jurisprudência constitucional*, p. 107, in <https://www.concorrenca.pt/imported-magazines>, acedido no dia 08 de Setembro de 2022.

4 Vide, Ana Prata, *Dicionário Jurídico – Direito Civil, Direito Processual Penal, Organização Judiciária – Volume I*, 5ª Edição, Coimbra, Almedina, 2008, p.1321. Sanção reconstitutiva, satisfativas ou restitutivas as consequências jurídicas da satisfação do comando jurídico que se traduzem na imposição ao infrator de medidas tendentes a reconstituir, tanto quanto possível, a situação que existiria se não tivesse havido violação. Sanção punitiva – cuja função é, prioritariamente, a de constituir uma pena, um castigo, para aquele que infringiu um comando jurídico. Essa pena tanto pode consistir na privação de um bem pessoal, como por exemplo a liberdade, como na de um bem material.

Chefes de Estados e de Governos da União. Esta estratégia normativa plasmada no Ato Constitutivo possui as suas vantagens e desvantagens como poder-se-á constatar ao longo desta reflexão.

A responsabilidade jurídica no direito sancionatório constitui um pressuposto básico para a imposição de sanções e esta deve refletir a aplicação de consequências desfavoráveis e que recaem não só sobre o ato jurídico ilícito, mas também sobre o autor deste mesmo ato⁵.

A responsabilidade jurídica no Direito Internacional, diferentemente do Direito Interno, não se conforma com as várias vertentes desta, tais como, penal, contraordenação, civil, disciplinar e política. A sanção no Direito Internacional é consequência normativa da prática de um ato desconforme com uma norma jurídica internacional ou supranacional. Esta tanto pode consistir na reparação da situação decorrente da prática do ato como da reposição das coisas no estado em que se encontravam antes dessa mesma prática. Dada a natureza da responsabilidade no Direito Internacional, o contencioso internacional difere do contencioso interno.

A evolução e o desenvolvimento do Direito Internacional ditada pela globalização e pelo surgimento de organizações de integração regionais permite o questionamento sobre a eficácia da filosofia do direito sancionatório internacional e discutir-se-á sobre o novo paradigma do direito sancionatório subsidiário.

3. Regime jurídico de imposição de sanções.

O Ato Constitutivo prevê no seu artigo 23.º a Imposição de Sanções aos Estados-Membros que faltem ao pagamento das suas contribuições e que não cumpram as decisões e políticas da União. A imposição de sanções visa garantir os objetivos constitutivos da UA e reparar os danos resultantes de desconformidade com as normas estabelecidas.

O quadro sancionatório estabelecido no Ato Constitutivo é contundente quanto a responsabilidade administrativa financeira para com o orçamento da União. Todavia, deixa em aberto e remete à Conferência da UA a responsabilidade jurídica e político quando este dispõe, de acordo com n.º 2 do

⁵ Jorge Bacelar Gouveia, *Manual do Direito Internacional Público*, op. cit., p. 629.

artigo 23.º, que “... qualquer Estado-Membro que não cumpra as decisões e políticas da União pode ser sujeito a outras sanções...”

A imposição clara e inequívoca de sanções sobre o incumprimento das contribuições financeiras do orçamento da União plasmada no Ato Constitutivo carece de uma interpretação sobre a verdadeira intenção dos redatores do Ato.

O Ato Constitutivo teve como pressuposto a Carta da Organização da Unidade Africana (OUA) de 25 de Maio de 1963. A Carta da OUA não dispõe sobre a imposição de sanções. Todavia, dispõe de um Capítulo sobre Direitos e Deveres dos seus membros e consagra, direitos e deveres iguais no artigo 5.º e, o compromisso de observar escrupulosamente os princípios dispostos na Carta, artigo 6.º. Não obstante, a Carta da OUA estabelece no artigo 23.º que “o orçamento será fornecido pela contribuição dos Estados-Membros de acordo com a escala de avaliação das Nações Unidas... E os Estados-Membros acordam em pagar regularmente as suas contribuições futuras”.

As sanções sobre o incumprimento nas contribuições financeiras para o orçamento da União Africana encontram o seu fundamento na incapacidade da então OUA em desenvolver as suas agendas por falta de fundos e por anarquia de alguns dos seus Estados-Membros. Esta realidade pode ser ilustrada através dos debates havidos aquando do projeto da criação da União Africana, como ilustram os comentários do Lahcène Moussaoui que alertavam sobre a impossibilidade de financiar um empreendimento desta natureza⁶. Por outro lado, ao analisar os Documento Quadro Sobre os Orçamentos Anuais da União Africana pode-se constatar o apelo constante aos Estados-Membros para a implementação da decisão sobre o pagamento de uma taxa de imposição de 0,2% a todas as importações elegíveis em África para assegurar o financiamento das operações e programas da UA com fundos gerados internamente⁷. Por exemplo, a proposta de orçamento para 2020 partiu da análise dos relatórios financeiros dos anos transatos e

6 Lahcène Moussaoui reagia às comunicações dos Professores Wolfgang Dopocke e do Luiz Henrique Nunes Bahia argumentando de que “é bastante evidente que o desenho do novo órgão de integração continental, as ideias de uma união económica, de um parlamento africano ou de um exército africano, não correspondem nem à capacidade atual do continente nem a um potencial futuramente imaginável”. Vide, L. MOUSSAOUI, “Comentários referentes às Comunicações dos Professores Wolfgang Dopocke e Luiz Henrique Nunes Bahia”, in Pedro Motta Pinto Coelho (org.) *Relações Brasil-África: Um colóquio*, Brasília, IPRI/FUNAG, 2002. p. 175.

7 Quadro Orçamental de 2020 da União Africana, Projecto, Setembro de 2018, <http://aarchives.au.int/bitstream/handle, accedido no dia 13.09.22>.

estabeleceu como um dos riscos fiscais, o incumprimento de pagamento das contribuições dos seus Estados-Membros e dos Parceiros de Cooperação⁸.

A OUA ao longo da sua existência deparou com problemas recorrentes de falta de pagamento de cotas dos seus Estados-Membros. Se o problema da falta de contribuições na OUA não encontrou solução pode-se questionar até que ponto a sanção imposta pela UA de excluir os Estados-Membros que não honram os seus compromissos financeiros, interditando-os de falar nas reuniões, de votar, de apresentar candidatos para qualquer cargo ou para se beneficiar de qualquer atividade ou compromissos daí decorrentes seria uma coação eficaz? Não obstante, de acordo com os relatórios sobre os orçamentos da UA, a situação da falta de pagamento prevalece embora tenha melhorado.

Quanto à responsabilidade jurídica e político, o Ato Constitutivo dispõe, no n.º 2 do artigo 23.º, sanções de natureza política e económica, a saber e a título exemplificativo: “a recusa de transporte e comunicações”. Todavia, para a salvaguarda do “*respeito pelos princípios democráticos, direitos humanos, Estado de Direito e boa governação*”, dispõe no artigo 30.º a suspensão dos governos que acendam ao poder por meios inconstitucionais⁹. Não obstante, ao aferir-se os grandes objetivos e desafios da União Africana, tais como, transformação económica, crescimento inclusivo e sustentabilidade ambiental, investir no povo africano, promover a integração continental, governação, direitos humanos e instituições, consolidação da paz e segurança e, melhorar o papel e posicionamento da África no contexto global, o Ato Constitutivo não apresenta a tipificação sancionatória, deixando em aberto para o poder decisório da Conferência da União. Todavia, o Ato Constitutivo estabelece um conjunto de princípios orientadores para os grandes desafios que o continente africano tem vindo a enfrentar – os fenómenos cíclicos e emergentes de conflitos progressivamente complexos – o que a então

8 Ibidem, p. 15.

9 A União Africana possui 55 Estados-membros. O Saara Ocidental é membro pleno da União Africana, mas não é das Nações Unidas. Vários Estados-Membros já foram suspensos da União devido a um golpe militar, de entre eles, destaca-se Madagáscar, Guiné-Bissau, República Centro Africana, Mali, Guiné-Conacri, Sudão e Burkina Faso. Para mais desenvolvimentos sobre as mudanças inconstitucionais de regime ver os trabalhos de Tiyanja Maluwa, “The Constitutive Act of the African Union and Institution-Building in Postcolonial Africa”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 16, n.º 1, 2003, pp. 157-170, Jason Warner / Timothy M. Shaw (2018) *African Foreign Policies in International Institutions*, Palgrave MacMillan. 2018 ou *Researching the Inner Life of the African Peace and Security Architecture*, Katharina P.W. Döring / Ulf Engel / Linnéa Gelot / Jens Herpolsheimer (eds.), Leiden, Brill, 2021.

OUA não conseguiu dissipar e que constituem uma constante ameaça e entrave para o crescimento e posicionamento da África no contexto global.

O Ato Constitutivo ao estabelecer os órgãos da União Africana e ao conferir à Conferência todos os poderes incluindo a delegação dos mesmos, assim como a criação de outros órgãos, quis aglutinar todas as sinergias dispersas para o mesmo foco. Assim, com base nos princípios estabelecidos, nos órgãos constituídos e nos poderes conferidos à Conferência, abriu-se o espaço para reunir as diferentes interorganizações regionais dentro da UA e juntar esforços para potenciar o Conselho de Paz e Segurança da UA. Com este órgão cria-se os mecanismos para proteção e intervenção em missões de paz e humanitárias.

O quadro legal de imposição de sanções estabelecido no Ato Constitutivo, quanto ao Direito Sancionatório, afigura-se incompleto, embora remissivo. Não obstante, ao atribuir poderes “absolutos” à Conferência da União, poder-se-á entender que esta possui poder de sancionar os atos dos Estados-Membros e os autores dos mesmos atos?

A União Africana conta com um Parlamento Pan-Africano sem poder legislativo¹⁰ e um Tribunal de Justiça ainda em constituição, assim como o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos. A Conferência da UA é detentora de poderes de imposição de sanções aos seus Estados-Membros?

O princípio da legalidade jurídico-penal dita que a norma seja uma lei escrita “*e precisa, no sentido em que não deve haver leis incriminatórias vagas ou de contornos mal delimitados; que não seja retractiva; que não seja objeto de uma interpretação extensiva; que não se integrem lacunas dessa lei com recurso à analogia, que haja garantias a nível do processo, de processo jurisdicionalizado por um lado, e por outro, de garantias efetivas de defesa em relação ao arguido*”¹¹.

A União Africana, de acordo com os seus objetivos, pretende ser uma organização de integração continental à semelhança ou na linha da União Europeia (EU). Olhando para esta última, constata-se que possui um poder político quadripartido: o poder legislativo; o poder executivo; o poder de fiscalização ou de controlo; e o poder judicial. À partida, a União Europeia,

10 De acordo com o n.º 1, artigo 8.º, do Protocolo do Acto Constitutivo da União Africana Relativo ao Parlamento Pan-Africano, este é um órgão legislativo.

11 Teresa Pizarro Beleza, *Direito Penal*, 1.º Volume, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL, 1998, p. 351.

de acordo com os seus Tratados, não está dotada de competência legislativa em matéria penal, muito embora com o Tratado de Maastricht se tenha instituído disposições relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal¹². Por outro lado, ficou claro através da jurisprudência¹³ do Tribunal da Justiça que *os tratados não conferem às instituições europeias o poder de legislar em matéria penal, ou ao menos, de sancionar diretamente certas condutas com penas criminais*¹⁴. Não obstante, como se pode constatar nos Tratados da União Europeia (TUE), estão consagradas disposições que preveem sanções para certas violações cometidas pelos Estados. Todavia, estas disposições especificam claramente as matérias em causa e em nenhum caso estão relacionadas com penas criminais, salvo em “*domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriço, tais como terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de drogas e armas, branqueamento de capitais...*”¹⁵ mas sim com medidas administrativas¹⁶. Pelo exposto, os Tratados não consagram disposições sancionatórias em matéria penal na União Europeia.

O exercício do poder político na União Europeia assenta numa tripla legitimidade: legitimidade da integração; legitimidade estadual; e legitimidade democrática. A legitimidade da integração é representada pela Comissão Europeia. A Comissão é um órgão independente dos Estados e representa os interesses comunitários¹⁷. De acordo com o artigo 17.º, do TUE, a Comissão não tem o poder legislativo em matéria penal. Todavia participa na formação dos atos do Conselho e do Parlamento Europeu através do seu poder de iniciativa.

12 Cf. Capítulo 4.º, do Título V, Cooperação judiciária em matéria Penal, do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), (Versão Consolidada) in Jornal Oficial da União Europeia, C 202/49 de 7.6.2016.

13 Vide, o Acórdão Casati (Ac.TJ de 11.11.1981, pró. 203781)

14 Pedro Caeiro, “Perspetivas de Formação de um Direito Penal da União Europeia”, in *Revista portuguesa de Ciência Criminal*, Ano 6, Fasc. 2.º, Abril –Junho 1996, p. 195.

15 Cf. n.º1, artigo 83.º do TFUE.

16 Paulo de Pitta e Cunha, *Direito Europeu – Instituições e Políticas da União*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 46.

17 Esta deve desempenhar as suas funções com plena independência e não pode receber ordens ou instruções dos Estados. Os comissários não representam os Estados. A Comissão Europeia é composta por pelo menos, um nacional de cada Estado-membro, não podendo cada Estado ter mais do que dois nacionais (Cf. n.º 3 e 4, do artigo 17.º do Tratado da União Europeia (TUE), (Versão Consolidada), in Jornal Oficial da União Europeia, C 202/13 de 7.6.2016.

De acordo com o exposto acima sobre o exercício do poder político da União Europeia, a UA tem para frente uma longa trajetória para ser uma organização de integração continental à semelhança ou na linha da União Europeia.

4. Conclusão

O Ato constitutivo da União Africana surge para responder aos grandes desafios impostos pela globalização hegemónica, suplantando e reerguendo os princípios e objetivos declarados na Carta da Organização da Unidade Africana e no Tratado que instituiu a Comunidade Económica Africana.

O instituto de imposição de sanções plasmado no Ato Constitutivo visa garantir o cumprimento dos objetivos e decisões da União Africana face a um continente flagelado com os cíclicos e complexos conflitos que constituem um grande impedimento ao desenvolvimento socioeconómico do mesmo e da necessidade de promover a paz, a segurança e a estabilidade como pré-requisito para a implementação da agenda de desenvolvimento e integração.

O Ato Constitutivo atribuiu competências exclusivas em matéria sancionatória à Conferência da União Africana, o que terá sido feito consciente e estrategicamente para lidar com o fenómeno de insegurança político-militar, que resvala no terrorismo e no extremismo violento.

II. Admissão (Artigo 29º)

1. Generalidades

O Estado constitui-se dentro do pressuposto de que a natureza humana é selvagem – *homo homini lupus* – justificando-se assim a sua caracterização com base no poder coercivo para a manutenção e defesa da sua soberania.

Esta filosofia subjacente na constituição dos Estados fixou na razão humana que o Estado é o garante do bem-estar social.

O poder conferido ao Estado fez deste um organismo vivo cuja manutenção passaria pela união e coesão interna através do monopólio da força coerciva. Este está estruturado e organizado para a defesa e manutenção da sua soberania e do seu próprio interesse.

Constituído assim o Estado, o sistema internacional não é senão um espaço de disputa pelo poder para a manutenção da segurança e soberania deste. Esta filosofia subjacente na constituição dos Estados moldou a consciência e a moral dos povos e desenvolveu o espírito maquiavélico propenso aos conflitos e as guerras estaduais.

Este pressuposto teórico criou um vácuo nas relações internacionais ao mesmo tempo que transformou o espaço internacional em anárquico e desprovido de ordem. Para reverter o cenário de conflitos e guerras sucessivas entre os Estados resultante do espírito *hobbesiano* e maquiavélico de defesa dos interesses nacionais e da sua soberania, o Estado como sujeito e objeto das hostilidades foi colocado no centro dos debates, no âmbito das relações internacionais.

Dos debates e reflexões desenvolveram-se várias ideias, teorias e instrumentos para regular os conflitos internacionais, tais como, o Direito Internacional e as instâncias supranacionais.

A União Africana imerge da então Organização da Unidade Africana (OUA) que surgiu no limiar das independências dos países africanos cujo objetivo era promover a unidade do continente e defender a soberania e a integridade territorial dos seus membros, assim como erradicar todas as formas de colonialismo em África.

O fenómeno da globalização pouco a pouco foi mudando os paradigmas teórico-conceptuais permitindo a perceção das relações e ações humanas, quer ao nível nacional, quer ao nível internacional e transnacional.

Com o fim do apartheid e o surgimento das organizações de integração económicas no continente africano¹⁸ ditada pela crise económica e a dificuldade de consolidar a soberania, a difícil articulação de meios militares e a desadequação das instituições ditou a criação da União Africana.

O Ato Constitutivo da União Africana (Ato Constitutivo), à semelhança de outros tratados multilaterais, estabelece as formas de vinculação, suspensão e renúncia dos Estados à União Africana. Neste comentário, urge refletir sobre o enquadramento, âmbito e aplicação das disposições consagradas no Ato Constitutivo à luz do Direito internacional global e a sua eficácia no contexto africano.

¹⁸ Como a Comunidade Económica Africana, criada pelo Tratado de Abuja, de 1991 ou as várias comunidades económicas regionais, como Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) ou a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADEC), entre outras.

2. Enquadramento, âmbito e aplicação da Admissão

O artigo 29.º do Ato Constitutivo da União Africana dispõe no n.º 1 que, *“qualquer Estado Africano pode, a qualquer momento após a entrada em vigor do Ato, notificar o Presidente da Comissão da sua intenção de aderir a este Ato e de ser admitido como membro da União”*. Pelo exposto, a adesão à União Africana está limitada aos Estados Africanos.

O Ato Constitutivo é um tratado multilateral e enquadra-se dentro dos tratados *semi-abertos* ou *semi-fechados* que ponderam a admissão dos Estados-Africanos desde que cumpra os requisitos formais ou substanciais, de acordo com o n.º 2 do artigo 29.º do Ato Constitutivo.

A concretização da adesão passa necessariamente pela formulação da vontade do Estado proponente de ser vinculado à União Africana, sem ter participado nas suas negociações e nem adotado o seu texto. Esta manifestação de vontade produz efeitos equivalente aos do ato de ratificação¹⁹, embora, no caso, deve respeitar as formalidades referidas no parágrafo anterior.

Este mecanismo de vinculação ao Ato Constitutivo da União Africana não sofreu nenhuma alteração comparada com o então disposto no Tratado da Organização da Unidade Africana. Os redatores do Ato Constitutivo desviaram-se, neste aspeto, do estabelecido no Tratado da União Europeia, ao não condicionarem a adesão à União Africana à prévia satisfação de qualquer tipo de condição descrita, ao contrário do que acontece naquela outra Organização Europeia, em que a admissão é condicionada à satisfação de condições e princípios, de acordo com o artigo 49.º e n.º1 do artigo 6.º, ambos do Tratado da União Europeia (TUE)²⁰.

O n.º 2 do artigo 29.º do Ato Constitutivo da União Africana estabelece o processo de admissão a Estado-Membro da União. O processo é muito simplificado e o mesmo da então OUA. Uma vez feita a notificação da pretensão de adesão por parte de um Estado ao Presidente da Comissão, este enviará cópias aos Estados-Membros. Cada membro irá pronunciar-se através de voto sobre a aceitação ao não do Estado-Candidato, que será comunicado

19 Jorge Bacelar Gouveia, *Manual do Direito Internacional Público*, op. cit., p. 241.

20 Para os países serem admitidos como membros da União Europeia têm de cumprir determinados critérios, designados por *“Critérios de Copenhaga”*; a saber: a existência de uma economia estável, Estado de Direito, economia de mercado em funcionamento, aceitação de toda a legislação e regulamentação europeia e inclusive a aceitação do euro.

ao Presidente da Comissão e este por sua vez comunicara a decisão ao Estado. Sendo que a admissão é aceite por maioria simples dos votos.

A União Africana, de acordo com os seus objetivos²¹, é uma organização de integração política e socioeconómica do Continente. O processo de integração exige harmonização de políticas e normas.

3. Notas Finais

Como se constatou ao longo do comentário, os mecanismos e as exigências plasmadas no Ato Constitutivo da União Africana quanto à adesão dos seus Estados-Membros são simplificados e omissos.

O legislador entendeu que, ao impor condições de satisfação de requisitos para a adesão a União Africana, iria deixar de fora muitos Estados Africano e consequentemente fora da promoção da justiça social que é uma plataforma inquestionável para o desenvolvimento económico equilibrado.

III. Suspensão (Artigo 30º)

1. Enquadramento, âmbito e aplicação do instituto da suspensão

Refira-se que o instituto de suspensão disposto no artigo 30.º do Ato Constitutivo da União Africana, a saber, *“os governos que chegarem ao poder por meios inconstitucionais não poderão participar das atividades da União”*, não se enquadra em nenhum destes institutos do Direito Internacional quanto à matéria de suspensão e a modificação dos tratados internacionais. Este artigo está deslocado da sua temática e âmbito de aplicação. A suspensão aqui disposta deve ser remetida a matéria de imposição de sanções no artigo 23.º do Ato Constitutivo.

21 Cf., alínea c) do artigo 3.º do Ato Constitutivo da União Africana.

IV. Renúncia à Qualidade de Membro (Artigo 31º)

1. Regime Jurídico de Renúncia à Qualidade de Membro

O artigo 31.º do Ato Constitutivo da União Africana (Ato Constitutivo) prevê a possibilidade de retirada dos seus Estados-Membros, bastando para o efeito enviar uma notificação por escrito ao Presidente da Comissão. A então Carta da Organização da Unidade Africana, quanto ao instituto de retirada, dispunha de uma única disposição geral sobre a intenção e o depósito da notificação. Constata-se que o Ato Constitutivo manteve esta disposição e acrescentou depois uma segunda relativa as obrigações no período de transição ou de efetivação de recesso que é um ano.

O Ato Constitutivo da União Africana quanto ao regime jurídico do instituto de retirada não diverge comparando-a com outros Tratados Constitutivos de Organizações Internacionais ou Regionais, por exemplo, o Tratado da União Europeia que prevê estas disposições no seu artigo 50.º, o Tratado da Criação da Comunidade Económica Africana (TCCEA) no artigo 104.º, o Tratado da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (TCEDEAO) no artigo 91.º, estes dois últimos possui disposições e redação semelhante²². Por outro lado, o Tratado da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (TSADC) prevê disposições sobre a retirada, onde os três primeiros números do artigo 34.º possui uma redação semelhante aos dois únicos números do artigo 31.º do Ato Constitutivo da União Africana. Os restantes três números do artigo 34.º do TSADC estabelece direitos e obrigações para o Estado-Membro em recesso²³. Não obstante, a Carta Africana dos Direitos Humanos e Povos não prevê nenhuma disposição sobre a retirada.

2. Processo de Renúncia no Ato Constitutivo

O Ato Constitutivo estabelece os mecanismos básicos para um Estado-Membro declarar a sua intenção de recesso, embora não apresente as etapas detalhadamente. Quanto ao processo de recesso, o n.º 1 do artigo 31.º do Ato Constitutivo dispõe sumariamente sobre os procedimentos. Assim, o Estado-Membro que deseja renunciar à sua qualidade de membro deverá enviar uma notificação por escrito ao Presidente da Comissão, da qual este informará os Estados Membros. Ao fim de um ano a contar da data de tal

²² Cf., artigo 104.º do TCCEA e o artigo 91.º do TCEDEAO

²³ Cf., artigo 34.º do TSADC.

notificação, se não for revogada, a lei deixará de ser aplicável em relação ao Estado renunciante, que deixará de pertencer à União.

3. Notas Finais

A previsão de disposições sobre a renúncia à qualidade de membro num tratado de uma organização internacional de integração é de extrema importância para as partes contratantes. Constata-se, porém, que o processo de retirada numa organização internacional de integração, dada a sua natureza constitutiva que se funda na soberania dos Estados-Membros, exige negociações e acordos para estabelecer as condições da sua saída e das futuras relações com a organização²⁴.

24 Cf., n.º 2, do artigo 50.º do Tratado da União Europeia

Os órgãos Políticos da União Africana

Conferência de Chefes de Estado
e de Governo, Conselho Executivo
e Parlamento Pan-Africano

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.4>

Rui Garrido*
Judite Abdul**
Mputu Mpia***

* Professor Auxiliar na Universidade Portucalense.

** Doutoranda em Direito Público na Universidade Católica de Moçambique.

*** Doutorando em Direito Público na Universidade Católica de Moçambique.

O Ato Constitutivo da União Africana trouxe uma transformação significativa no espectro político regional e marcou uma nova etapa no processo de integração regional africana. A sua antecessora, a Organização de Unidade Africana (OUA), teve um papel absolutamente decisivo no momento em que o continente sofria uma profunda transformação, nas décadas de 50 e 60 do século XX.

A OUA constituiu um projeto político de acolhimento dos Estados Africanos recém-independentes, numa altura em que o mundo se encontrava bipolarizado entre os blocos ocidental e soviético. Teve, contudo, um papel político muito menos relevante daquele que era esperado, sobretudo por dinâmicas internas dos Estados-membros. As diferentes visões de integração regional para o continente, no rescaldo das independências, com a formação de distintos grupos e visões sobre qual o melhor projeto de integração para o continente. Dentre elas, destacamos os projetos que idealizavam uma federação ou confederação, como sublinham Matteo Grilli e Frank Gerits através das iniciativas da União Gana, Guiné-Conacri e Mali entre 1958 e 1963, a Federação do Mali (1959-1960) e a Comunidade de Estados do Leste Africano¹.

Além destas iniciativas, neste processo de integração, é importante referir a União dos Estados Africanos e do Malgaxe² – atual Madagáscar – derivado do grupo de Brazzaville, constituído pela República dos Camarões, República Centro-Africana, República do Chade, República do Congo, Côte d'Ivoire, Dahomey (atual República do Benin), República do Gabão, República Malagasy (atual Madagáscar), República Islâmica da Mauritània, República do Níger, República do Senegal e Upper Volta (atual República do Burkina Faso)³, era um grupo composto por antigas colónias francesas e que advogava uma posição mais moderada de integração regional, muito mais centrada na integração económica do que integração política⁴. Muitos destes Estados são parte da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, o mais antigo e melhor consolidado projeto de integração económica no continente africano. Alguns dos Estados deste grupo seriam, mais tarde,

1 Matteo Grilli & Frank Gerits, "Introduction", in Matteo Grilli & Frank Gerits (eds), *Visions of African Unity. New Perspectives on History of Pan-Africanism and African Unification Projects*, Palgrave MacMillan, p. 3.

2 K. Matthews, "The Organization of African Unity", *Indian Quarterly: a journal of International Affairs*, volume 33, n.º 3, p. 310.

3 Samuel Makinda, Wafula Okumu & David Mickler, *The African Union. Addressing the Challenges of Peace, Security and Governance*, Abingdon, Routledge, 2016, pp 21.

4 Gino Naldi, *The Organization of African Unity: An Analysis of Its Role*, London, Mansell, 1999, p. 2.

incorporados num outro grupo mais alargado, conhecido como Grupo de Monróvia, o qual viria a prevalecer e ser predominante na visão da OUA.

O Grupo de Monróvia, integrando os Estados do Benin, Burkina Faso, Camarões, República Centro-Africana, Chade, República do Congo, Côte d'Ivoire, República da Etiópia, República do Gabão, Libéria, República Árabe Líbia Popular e Socialista, Madagáscar, República Islâmica da Mauritânia, Níger, República da Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Somália, Togo e Tunísia, partilhava a visão de uma união de Nações Africanas mas sem que tal se traduzisse numa integração política de natureza federalista, atendendo assim ao total respeito integral da soberania nacional e do princípio da não interferência nos assuntos internos dos Estados⁵. Por último, um outro grupo de Estados tinha uma visão distinta para o continente, advogando uma plena integração política de natureza federalista. Tratou-se do Grupo de Casablanca, de onde se destacou a visão enérgica do presidente do Gana, Kwame Nkrumah. Este grupo era constituído pela Argélia, Egípto, Gana, Guiné, República Árabe Líbia Popular e Socialista – que participou em ambos e que o Coronel Kadhafi se tornou um fervoroso defensor do projeto de união política em África – Mali e Marrocos⁶. É com este pano de fundo que surge a OUA, incorporando a visão de Monróvia, que ditou também o seu destino como uma organização, apesar dos seus esforços, pouco interventiva nos assuntos políticos mais determinantes da política internacional africana.

1. A Carta da Organização de Unidade Africana (1963)

A Carta da Organização de Unidade Africana (doravante Carta da OUA) traduz um avanço significativo nos projetos de integração regional no continente africano, mas também ao nível da génese de um Direito Internacional Africano. A OUA é a primeira organização internacional pan-Africana que se mostrou um ator relevante na condução da política internacional do continente ao longo do século XX. A Carta da OUA deve ser lida à luz do pensamento Pan-Africanista que dominou os séculos XIX e XX. Em particular

5 Samuel Makinda, Wafula Okumu & David Mickler, *The African Union...*, cit., p. 23.

6 Samuel Makinda, Wafula Okumu & David Mickler, *The African Union...*, cit., p. 22. Gino Naldi, *The Organization of African Unity: ... cit.*, p. 2. É interessante que este grupo tendo uma forte influência dos Estados Africanos do Magrebe, tinha um posicionamento político muito relevante em várias matérias do dito "mundo árabe". Destaca-se, desde logo, a intervenção do presidente Nasser, em 1961, em favor da luta contra o imperialismo e o apoio à Palestina. Este grupo viria condenar o que denominou por neo-colonialismo de Israel. Cfr. Mario Azevedo, "The Organization of African Unity and Afro-Arab Cooperation", in *Africa Today*, volume 35, n.º 3/4, 1988, pp. 68 – 80.

Kwane Nkrumah entre outros, que advogavam uma visão militante do pan-Africanismo. Como sustenta K Mathews, o “movimento nacionalista africano tornou-se continental em dimensão e revolucionário em orientação”⁷. Em particular, o movimento pan-Africano defendia os seguintes pontos:

- (a) *complete independence for the entire continent;*
- (b) *development of a fraternal alliance of Africans based on a loyalty which would transcend all tribal and territorial affiliations;*
- (c) *creation of a United Africa, based on a federation of sub-regional groups within which there would be a limitation of national sovereignty; and*
- (d) *non-involvement by Africans as partisans in international power politics*⁸.

A Organização de Unidade Africana emerge como a materialização de uma visão pan-Africana, muito embora a sua integração fosse muito mais limitada do que aquela inicialmente prevista e desejada pelos seus pensadores. Em especial, quando comparamos o objetivo pan-africanista de criação de uma África Unida, assente num sistema federalista, a OUA não podia estar mais longe desta visão. Deste modo, apesar de Kwane Nkrumah ter sido um dos seus grandes promotores e defendido uma integração política assente num sistema federalista, os líderes africanos da época optaram por uma associação de estados soberanos⁹.

Atente-se ainda para o facto da diversidade de países no continente africano, das suas raízes culturais e das suas experiência distintas de colonização europeia impactarem significativamente para o seu envolvimento no projeto de integração regional. Colin Legum destaca a questão dos Estados árabes do Magreb, que sempre tiveram um posicionamento distinto. Na ótica de Legum esta distinção assenta nas diferenças intrínsecas entre os vários Estados africanos, mas também da sua proximidade com o Médio Oriente determina que as suas prioridades sejam muito distintas daquelas dos estados da África Sub-sahariana¹⁰.

7 K. Matthews, *The Organization of African Unity, cit.*, p. 309.

8 K. Matthews, *The Organization of African Unity, cit.*, p. 309.

9 Colin Legum, “The Organisation of African Unity – Success or Failure?”, *International Affairs*, Volume 51, n.º 2, 1975, p. 209.

10 Colin Legum, *The Organisation of African Unity – Success or Failure?, cit.*, p. 210.

Para se poder compreender os posicionamentos da OUA em termos de política internacional Africana, importa perceber quais foram os seus princípios norteadores. Assim, determina o artigo 3.º (princípios) que a OUA se regeu pelos seguintes princípios, a saber:

1. A igual soberania de todos os seus Estados membros.
2. A não-interferência nos assuntos internos dos Estados.
3. Respeito pela soberania e a integridade territorial de cada Estados e pelo seu direito inalienável à existência independente.
4. Resolução pacífica das disputas através da negociação, mediação, conciliação ou arbitragem.
5. Condenação, sem reservas, em todas as suas formas, dos assassinatos políticos assim como as atividades subversivas numa parte dos Estados vizinhos ou qualquer outro Estado.
6. Dedicção absoluta à total emancipação dos territórios africanos que ainda estão dependentes.
7. Afirmação de política de não alinhamento em relação a todos os blocos.

O artigo terceiro da Carta da OUA dá-nos uma ideia de como os Estados africanos foram muito zelosos das suas recentemente adquiridas soberanias.

Relativamente à caracterização da OUA, esta foi uma organização de âmbito territorial regional¹¹, pelo que apenas poderia admitir, como seus membros, Estados que estivessem no espaço regional africano¹². A adesão à OUA estava prevista no se artigo 38.º, que estipula que qualquer Estado Africano independente e soberano pode, a qualquer momento, notificar o Secretário-Geral da Organização da sua intenção de aderir à mesma (art.º 28.º, n.º 1). Por outro lado, a cessação da pertença como membro estava definida nos termos do artigo 31.º, no qual se determinava que qualquer Estado membro que livremente quisesse renunciar à sua pertença como Estado membro da OUA, deveria formular essa intenção, por escrito, ao Secretário-Geral da mesma. Nestes casos, previa-se um período de um ano até esse pedido produzir o efeito pretendido.

11 Wladimir Brito, *Direito Internacional Público*, 2.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 394.

12 Paulino Lukamba, *Direito Internacional Público*, 4.ª edição, Lobito, Escolar Editora, 2017, p. 219.

Como qualquer organização internacional, a OUA tinha um conjunto de órgãos próprios para prosseguir os fins a que se propunha¹³. Nos termos do artigo 7.º da Carta da OUA, constavam como órgãos da mesma:

1. A Conferência de Chefes de Estado e de Governo
2. O Conselho de Ministros
3. O Secretariado
4. A Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem.

A estrutura orgânica da OUA era bastante limitada e sem a previsão, neste artigo, da possibilidade de criação de outros órgãos derivados para além dos órgãos originários. Importa enquadrar a Conferência e o Conselho de Ministros da OUA, que são órgãos que serão replicados no Ato Constitutivo da União Africana.

A Conferência de Chefes de Estado e de Governo da OUA, enquanto órgão plenário da organização, era definida como o seu “órgão supremo”, com um mandato amplo de discussão de qualquer assunto relevante para o continente africano, nos termos do artigo 8.º da Carta da OUA. Este órgão era composto pelos Chefes de Estado e de Governo, ou seus representantes legais, que se deveriam reunir, nos termos do artigo 9.º, pelo menos, uma vez por ano. As sessões eram rotativas entre os Estados membros, mas fruto dos incidentes que marcaram a cimeira da OUA de 1962, em Acra, no Gana, ficou decidido que as sessões passariam a ter lugar permanentemente em Adis Abeba, na Etiópia¹⁴.

13 Sendo, inclusive, uma das condições essenciais das organizações internacionais, que devem ser entendidas como uma “entidade autónoma e permanente, com personalidade e capacidade jurídica internacional, constituída por uma associação voluntária de sujeitos do Direito Internacional por ato jurídico internacional, dotada de regulamento interno próprio e de órgãos permanentes encarregados de prosseguir os objetivos definidos no ato constitutivo”. Cfr. Wladimir Brito, *Direito Internacional Público*, cit., p. 392.

14 De acordo com John Markakis, a cimeira da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da OUA, em Acra, ficou marcada pela renúncia em participar na mesma por parte de várias delegações de países africanos francófonos. Na origem desta decisão estaria a ação do Estado Ganês em apoiar vários grupos dissidentes nos Estados em questão. Este incidente foi ultrapassado, ainda de acordo com Markakis, pela disponibilidade do Gana para cessar no apoio desses grupos. Cf. John Markakis, “The Organisation of African Unity: A Progress Report”, *The Journal of Modern African studies*, volume 4, n.º 2, 1966, pp. 149. A atuação política do Gana no período pós-independência é bastante interessante, uma vez que muito embora se trate de um país que liderou os movimentos de descolonização do continente africano e a sua unificação política supranacional, o país está envolvido em vários episódios de instabilidade na região, desde logo no seu vizinho Togo, com o episódio do assassinato do presidente togolês, Sylvanus Opympio, a 13 de janeiro de 1963 e a insurreição que lhe seguiu. Veja-se, neste sentido, Kate Skinner, “A Different Kind of Union: An

Não surpreende que as primeiras cimeiras da Conferência da OUA tivessem ficado marcadas pela questão da descolonização do continente, em especial pela rejeição e boicote ao regime segregacionista da África do Sul. Neste sentido, a Conferência da OUA adotou um conjunto de resoluções, dentre as quais decidiu impedir as trocas comerciais entre países africanos e a África do Sul¹⁵.

Este órgão tinha como função a “coordenação e harmonização geral da política da organização”. A Conferência tinha ainda poderes para rever a estrutura, funções e atos dos órgãos e agências da organização. A OUA criou vários órgãos derivados, desde logo a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, o Comité dos Direitos da Criança e o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos. Relativamente ao sistema de votação, este obedecia à regra transversal a todas as organizações internacionais, isto é, nos órgãos plenários, cada Estado membro dispõe de um voto.

O segundo órgão mais relevante da OUA era o Conselho de Ministros, que atualmente corresponde ao Conselho Executivo da União Africana. Este órgão tinha um conjunto vasto de poderes atribuídos pela Carta da OUA. Assim, o Conselho de Ministros era composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados membros da OUA, ou os seus representantes mandatados e devidamente acreditados por estes¹⁶. O Conselho reunia duas vezes ao ano, salvo em situações excecionais, sendo possível a realização de uma sessão extraordinária, sendo necessária que esta resulte de um pedido de um Estado membro e aprovada por uma maioria de dois terços dos Estados membros da OUA¹⁷. O Conselho de Ministros tinha como funções a preparação da agenda da Conferência de Chefes de Estado e de Governo, bem como a implementação das decisões adotadas pela Conferência, de acordo com o artigo 13.º da Carta da OUA. Na prática o Conselho de Ministros era o órgão executivo da Organização¹⁸, o que lhe dava um poder significativo de influência. O Conselho de Ministros tinha ainda como funções

Assassination, Diplomatic Recognition, and Competing Vision of African Unity in Ghana-Togo Relations, 1956 – 1963”, in Matteo Grilli & Frank Gerits (eds), *Vision of African Unity: New Perspectives on the History of Pan-Africanism and African Unification Projects*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, pp. 23 – 48.

15 John Markakis, “The Organisation of African Unity:...”, *cit.*, p. 151.

16 Artigo 12, n.º 1 da Carta da Organização de Unidade Africana (1963).

17 Artigo 12, n.º 2 da Carta da Organização de Unidade Africana (1963).

18 G. Aforika Nwekr, “The Organization of African Unity and Intra-African Functionalism”, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences; International Affairs in Africa*, volume 489, 1987, pp. 133 – 147.

a coordenação da cooperação intra-África, implementado as orientações da Conferência de Chefes de Estado e de Governo e em conformidade com os objetivos da Organização¹⁹. Este órgão teve um papel muito importante aquando da transição da OUA para a União Africana, tendo sido responsável para redação do Ato Constitutivo e posterior aprovação do mesmo pela Conferência da OUA²⁰.

A estrutura orgânica da OUA, prevista na Carta da OUA previa ainda um Secretariado geral – definidas as suas funções nos artigos 16, 17 e 18 da Carta da OUA – bem como uma Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem, órgão definido no artigo 19.º como mandatado para garantir a resolução pacífica das controvérsias entre Estados, criando condições de mediação e conciliação entre as partes. Posteriormente, outros órgãos foram sendo “adicionados” a esta estrutura institucional, desde logo os órgãos de direitos humanos: a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos – criada pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981) – e o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, criado pelo Protocolo Adicional à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo ao estabelecimento do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (1998).

2. O Ato Constitutivo da União Africana

O final do século XX mostrou-se um período de profundas alterações na política internacional africana. Dentre os vários desafios que a OUA enfrentou no decorrer da década de 90 do século XX, em especial, a prevalência de conflitos armados²¹, as mudanças inconstitucionais de regime e o genocídio no Ruanda, aliados com a necessidade de uma reforma institucional da organização, ditaram o final dessa organização. Tornava-se necessário repensar a política africana na sua mais elevada cúpula política e dotar o continente de uma organização voltava para a prosperidade, desenvolvimento e os direitos humanos.

Assim, os líderes africanos entenderam que o novo milénio exigia uma organização internacional mais robusta para o processo de integração social,

19 Gino Naldi, *The Organization of African Unity... cit.*, p. 21.

20 Yayew Chekol, “African Union Institutional Reform: Rationales, Challenges and prospects”, in *Insight on Africa*, volume 12, n.º 1, 2020, p. 31, doi: <https://doi.org/10.1177/0975087819899342>

21 Nilton Cardoso & Guilherme Oliveira, “Operações de Paz Africanas: as experiências da OUA e da UA”, *Brazilian Journal of International Relations*, volume 7, número 2, 334 – 370, 2018, p. 337.

política e económica para África. Neste sentido, na 14.^a Cimeira Extraordinária da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da OUA, reunida em Sirte (Líbia), deu o tiro de partida para a transformação regional que marcaria a transição de milénio. Na Declaração de Sirte, adotada a 9 de setembro de 1999, os líderes da Conferência da OUA decidem estabelecer uma União Africana, a qual deve dar seguimento aos objetivos da Carta da OUA e do Tratado de Abuja para o Estabelecimento de uma Comunidade Económica Africana²². Também é mencionado, na Declaração de Sirte, aquela que deve ser a estrutura organizacional da nova União, inclusive na previsão de um Parlamento Pan-Africano²³. Em resultado desta cimeira, foi apresentado e adotado, em 2000, o Ato Constitutivo da União Africana. Este tratado fundador da nova organização africana constituiu um marco importante na consolidação do direito internacional africano²⁴, mas sobretudo uma rutura com um processo de integração regional que não servia para o alavancar de África em vários domínios.

O Ato Constitutivo da União Africana entrou em vigor a 9 de julho de 2002, dia em que marca oficialmente a dissolução da OUA, na 38.^a sessão ordinária da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da OUA²⁵. Teve assim lugar uma transferência de poderes para a nova organização, cujo tratado fundador lhe confere um poder muito mais interventivo na política internacional africana, solidamente ancorada no direito internacional africano e orientada para os direitos humanos e a prosperidade em África. O tratado fundador da UA cria uma organização cujos objetivos pouco têm em comum com a extinta OUA, na medida em que, se é verdade que existem objetivos que transitam da Carta da OUA para o Ato Constitutivo – como é o caso da maior unidade e solidariedade entre os países e povos de África²⁶; respeitar a soberania, integridade territorial e independência dos seus Estados membros²⁷; e encorajar a cooperação internacional, tendo devidamente em conta a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos

22 “Declaração de Sirte”, disponível em https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/2475/1999_Sirte%20Decl_%20E.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consultado a 06 de março de 2022).

23 “Declaração de Sirte”, *cit.*

24 Omar Alfa Diallo, “Integração Africana: da Organização da Unidade Africana à União Africana”, *Espaço Jurídico*, v. 6, n.º 1, 2005, p. 8, disponível em <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espaco-juridico/article/view/8798>

25 Nsongurua J. Udombana, “The Institutional Structure of the African Union: a legal analysis”, *California Western International Law Journal*, volume 33, 2002, p. 71.

26 Artigo 2, n.º 1, alínea *a*) da Carta da OUA e Artigo 3, alínea *a*) do Ato Constitutivo.

27 Artigo 2, n.º 1, alínea *c*) da Carta da OUA e Artigo 3, alínea *b*) do Ato Constitutivo.

Direitos Humanos²⁸ – muitos outros são consagrados no Ato Constitutivo e são indicativos da nova orientação política desta organização regional²⁹. A prossecução destes objetivos apenas é possível com uma organização dotada de uma personalidade jurídica que a torne capaz de agir no plano internacional, e apesar de a doutrina se debater com esta questão ao longo dos últimos 20 anos, a verdade é que não devem restar dúvidas sobre a personalidade jurídica da União Africana³⁰.

Relativamente aos órgãos da União Africana, estes estão previstos no artigo 5.º do Ato Constitutivo e são os seguintes:

1 – São órgãos da União:

- a) A Conferência da União;
- b) O Conselho Executivo;
- c) O Parlamento pan-Africana;
- d) O Tribunal de Justiça³¹;

28 Artigo 2, n.º 1, alínea e) da Carta da OUA e Artigo 3, alínea e) do Ato Constitutivo.

29 Veja-se por exemplo: acelerar a integração política e socioeconómica do Continente (art 3, alínea c)); promover a paz, a segurança e a estabilidade no Continente (art 3, alínea c)); promover e proteger os direitos humanos e dos povos, em conformidade com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e outros instrumentos pertinentes relativos aos direitos humanos (art 3, alínea h)); promover o desenvolvimento duradouro nos planos económico, social e cultural, assim como a integração das economias africanas (art 3, alínea j)); coordenar e harmonizar as políticas entre as Comunidades Económicas Regionais existentes e futuras, para a gradual realização dos objetivos da União (art 3, alínea l)); entre muitos outros.

30 Esta é uma questão sobre a qual a doutrina se debruça desde a entrada em vigor do Ato Constitutivo. Como refere Wladimir Brito, a personalidade jurídica de uma organização internacional depende de um "reconhecimento constitutivo por parte dos Estados fundadores dessas organizações, o qual decorre do próprio acto constitutivo". Portanto, é o Ato Constitutivo que confere, ainda que não de forma manifestamente expressa, a personalidade jurídica da União Africana. Cf. Wladimir Brito, *Direito Internacional Público*, cit., p. 308. Por outro lado, é também no Ato Constitutivo da UA que encontramos os seus objetivos como resposta das alteração no mundo global que a OUA não estava mandatada, nem capacitada, para tal. Neste sentido, a Organização que se cria tem uma personalidade jurídica própria e distinta daquela dos Estados membros que a criaram. Sinal disto mesmo são os seus muito distintos objetivos e a arquitetura institucional da União, dotada de órgãos desenhados para a sua prossecução. Cf. Nsongurua J. Udombana, "The Institutional Structure of the African Union:...", cit., p. 82. Dizer ainda que a organização continua aberta à adesão de novos membros, facto que se tem verificado com o Sudão do Sul (2011) e o Reino de Marrocos (2017).

31 O Protocolo relativo ao Tribunal de Justiça da União Africana foi adotado em 2003 e entrou em vigor em 2009, após o número mínimo de ratificações necessárias. No entanto, este órgão nunca foi efetivamente implementado. A União Africana dispõe, unicamente, de um tribunal, que é o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos. No entanto, desde 2003 que tem existido um intenso debate acerca da fusão do Tribunal de Justiça da União Africana e do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, criando uma estrutura jurisdicional unificada com ambas as

- e) A Comissão;
- f) O Conselho de Paz e Segurança³²;
- g) O Comité de Representantes Permanentes;
- h) Os Comités Técnicos Especializados;
- i) O Conselho Económico Social e Cultural;
- j) As Instituições Financeiras;

2 – Outros Órgãos que a Conferência decida estabelecer.

O Ato Constitutivo da UA confere-lhe uma estrutura institucional muito mais complexa daquela que encontramos na sua predecessora. Esta estrutura demonstra, desde logo, a importância de ter uma constelação de órgãos com funções definidas e especializadas. É de notar, contudo, que no Ato Constitutivo da União Africana não figuram nem a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, nem o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos. Muito embora não seja possível que os órgãos de direitos humanos estejam fora da estrutura institucional da UA, também é legítimo questionar a razão da ausência da Comissão Africana, que entrou em funções em 1987, pelo que não faz qualquer sentido que não haja uma referência a este órgão no Ato Constitutivo³³.

2.1. Os Órgãos de Natureza Política da União Africana

Os órgãos de natureza política da União Africana estão elencados no artigo 5.º do Ato Constitutivo e são: a Conferência da União, o Conselho Executivo, a Comissão da União e o Parlamento Pan-Africano³⁴. Os três primeiros são, na perspetiva de Joram Biswaro, “the engines and institutional memory of

jurisdições. Para mais sobre este assunto, ver Rui Garrido, “O sistema africano dos direitos humanos em transformação? A criação do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos e os desafios à proteção dos direitos humanos em África”, in Patrícia Jerónimo (ed.), *Temas de Investigação em direitos humanos para o século XXI*, Braga, DH – CII, 2019, pp. 331-344.

32 O Conselho de Paz e Segurança da União Africana foi instituído pelo Protocolo relativo às Emendas ao Ato Constitutivo da União Africana (2003), aplicando a União o artigo 5.º, n.º 2 do Ato Constitutivo. Para mais sobre este assunto, ver nesta obra o capítulo

33 Para mais sobre este assunto, ver nesta obra o capítulo “Os Direitos Humanos no Ato Constitutivo da União Africana”.

34 Artigo 5, n.º 1 alíneas a), b) e c) do Ato Constitutivo da União Africana, de 11 de julho de 2000.

the Organization”³⁵. Apesar de previstos no mesmo artigo, existem relações hierárquicas entre estes três órgãos distintos, as quais derivam, inclusive, da estrutura orgânica da OUA. Assim, mantém a relevância da Conferência de Chefes de Estados e de Governo, órgão plenário e com o poder máximo decisório na política africana. Por outro lado, há outros órgãos novos, os quais são, por um lado, uma renovação dos órgãos já previstos na OUA – como é o caso do Conselho Executivo –, mas também de outros órgãos, como a Comissão da União Africana que, tratando-se de um órgão de carácter técnico de secretariado, em bom rigor tem um poder político significativo³⁶. Neste campo dos órgãos que são criados pelo Ato Constitutivo da União Africana destaca-se o Parlamento Pan-Africano. Neste sentido, podemos afirmar que o Ato Constitutivo da União Africana deu origem a uma organização internacional regional muito mais complexa institucionalmente, que se distancia significativamente da Organização de Unidade Africana.

2.1.1. A Conferência de Chefes de Estado e de Governo

A Conferência de Chefes de Estado e de Governo (doravante, Conferência) é o órgão político mais importante da União Africana³⁷. Este é um órgão plenário, com semelhanças evidentes com outros congéneres de outras organizações internacionais, como é o caso da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Este órgão está definido no art.º 6 (Conferência), art.º 7 (Decisões da Conferência), art.º 8 (Regulamento Interno da Conferência) e art.º 9 (Poderes e Funções da Conferência) do Ato Constitutivo.

2.1.1.1. Caracterização da Conferência

De acordo com o artigo 6, n.º 2, a Conferência é “o órgão supremo da União”, característica que advém da sua antecessora, uma vez que tal poder também caracterizava a Conferência de Chefes de Estado e de Governo da OUA³⁸. A Conferência é constituída pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados membros da União, ou os seus representantes desde que devidamente acreditados para o efeito (art.º 6, n.º 1).

35 Joram Biswaro, “The Assembly, Executive Council and Commission”, in Abdulqawi Yousef & Fat-sah Ouguerouz (eds.), *The African Union: Legal and Institutional Framework*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, p. 79.

36 Thomas K. Tiekou, “Punching above Weight: How the African Union Commission Exercises Agency in Politics”, in *Africa Spectrum*, volume 56, n.º 3, 2021, pp. 254-273. doi: <https://doi.org/10.1177/0002039721990394>

37 Joram Biswaro, “The Assembly, Executive Council and Commission”, *op. Cit.*, p. 83.

38 Artigo VIII, Carta da Organização de Unidade Africana, de 25 de maio de 1963.

A Conferência é um órgão de natureza estritamente política. Tem o controlo sobre todas as matérias atinentes ao continente africano e tem, inclusive, o poder de definir e adotar o seu próprio regulamento interno (art.º 8). Relativamente às cimeiras da Conferência, determina o artigo 6.º, n.º 3 do Ato Constitutivo que este órgão se reúna, em sessão ordinária, uma vez por ano, sem prejuízo de se reunir em sessão extraordinária no caso de aprovação por maioria de dois terços dos Estados membros. Esta situação viria a ser alterada em 2004, quando a Conferência adotou, por maioria, a decisão de se reunir, em sessão ordinária, duas vezes por ano³⁹. Por regra, a primeira sessão ordinária de cada ano tem lugar em janeiro na sede da União Africana, em Adis Abeba (Etiópia), enquanto a segunda sessão, a ter lugar entre junho ou julho, tem lugar num dos Estados membros que se ofereça para acolher a cimeira⁴⁰. Relativamente aos estados que acolhem a cimeira da Conferência, esclarecem as Regra de Procedimento da Conferência que, nestes casos, os Estados não devem ser alvo de sanções⁴¹, e devem conhecer todos os critérios predeterminados para acolher a cimeira, incluindo a garantia de instalações adequadas e um ambiente político propício à realização da Cimeira⁴².

A Conferência está mandatada para acelerar os processos de integração política, económica e social no continente africano. Na verdade, o Ato Constitutivo da União Africana incorpora o processo de integração económica iniciado pelo Tratado de Abuja, de 1991 – para a criação de uma Comunidade Económica Africana – levando, contudo, esta integração mais além daquela inicialmente prevista⁴³. A importância deste órgão no topo hierárquico da União Africana determina que tem poderes sobre todos os assuntos

39 “ASSEMBLY/AU/Dec.53(III), Decisão sobre a periodicidade das sessões ordinárias da Conferência”.

40 “African Union Handbook”, 6.ª edição, 2019, p. 27. Disponível online em https://au.int/sites/default/files/pages/31829-file-au_handbook_2019_english.pdf

41 Muito embora as regras não determinem que sanções serão estas, depreende-se que serão aquelas determinadas pelo artigo 23.º do Ato Constitutivo, que diz o seguinte:

1. A Conferência determina as sanções apropriadas a serem impostas a qualquer Estado membro que não pague as suas contribuições para o Orçamento da União, como se segue: privação do direito de usar da palavra em reuniões, de votar, de apresentar candidatos para qualquer posição ou posto na União ou de beneficiar de qualquer atividade ou benefício daí resultante.
2. Além disso, qualquer Estado membro que não cumpra com as decisões e políticas da União pode ser sujeito a outras sanções tais como negação de lações de transporte e comunicações com outros Estados membros e outras medidas de natureza política e económica a serem determinadas pela Conferência.

42 Regra 5, n.º 3 das Regras de Procedimento da Conferência Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

43 Joram Biswara, “The Assembly, Executive Council and Commission” ... *Cit.*, p. 82.

e domínios da agenda africana. Assim, todos os demais órgãos da União Africana respondem hierarquicamente à Conferência, muito embora o Conselho Executivo, órgão que veremos de seguida, tem um poder significativo na influência da agenda da Conferência.

2.1.1.2. Processo de Decisão da Conferência

De acordo com o artigo 7.º, número 1, a Conferência adota as suas decisões por consenso ou por maioria de dois terços, nos casos em que o consenso não seja possível. Esta maioria de dois terços é definida como o quórum necessário para qualquer cimeira da Conferência⁴⁴.

O Regulamento interno da Conferência, previsto no artigo 8.º do Ato Constitutivo e adotado em 2002, vem clarificar o processo de voto e decisão da Conferência. Reafirma-se assim necessidade de adotar as decisões por consenso e a necessidade de uma maioria de dois terços, no caso de não existir um consenso. No entanto, determina-se que, nas questões procedimentais, deve ser requerida apenas uma maioria simples dos Estados membros elegíveis⁴⁵. A determinação da natureza procedimental de determinado assunto deverá, igualmente, ser decidida por uma maioria simples dos Estados membros⁴⁶. Relativamente às abstenções, esclarece a regra 18, n.º 4 das Regras de Procedimento que a abstenção por “qualquer Estado Membro elegível para votar não impedirá a adoção das decisões, por consenso, da Conferência”. É ainda necessário ter em consideração que, os Estados sob regime de sanção determinado pela Conferência, e em conformidade com o artigo 23.º do Ato Constitutivo, perdem o seu direito de votar, assim como aqueles Estados membros que sejam alvo de uma mudança inconstitucional de regime, uma vez que, para estes casos, prevê o artigo 30.º a suspensão da qualidade de Estado membro.

Relativamente às decisões da Conferência, esclarece o regulamento interno da Conferência no seu artigo 32 (autenticação das decisões), que, após a sua adoção em cimeira, estas devem ser autenticadas através da assinatura do presidente da Conferência e pelo Presidente da Comissão da União

44 Artigo 7.º, n.º 2 do Ato Constitutivo da União Africana.

45 Regra 18, n.º 2 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

46 Regra 18, n.º 3 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

Africana⁴⁷. Determina ainda a sua publicação, em todas as línguas de trabalho da União, bem como a publicação oficial no *Official Journal of the African Union*, no prazo de quinze (15) dias após a assinatura.

No que concerne à categorização das decisões e às obrigações dos Estados membros da União Africana, o regulamento determina que as decisões devem ser categorizadas em regulamentos⁴⁸, as diretivas⁴⁹, e um terceiro conjunto de decisões que podem ter o caráter de recomendações, declarações, resoluções, opiniões ou outra denominação⁵⁰. O não cumprimento das disposições das decisões emanadas da Conferência, em particular aquelas com caráter vinculativo para os Estados membros, é suscetível de despoletar sanções no Estados em incumprimento, ao abrigo do artigo 23 do Ato Constitutivo da União Africana.

Relativamente às sanções a aplicar para os Estados em incumprimento, determina o regulamento interno três situações concretas em que estas podem ser aplicadas: nas situações de atraso ou grave incumprimento das contribuições financeiras para a União⁵¹, nas situações de não cumprimento ou não implementação das decisões⁵², e ainda sanções a aplicar no caso de uma mudança inconstitucional de regime⁵³. Para os casos de incumprimento da implementação das decisões, prevê o regulamento interno da Conferência que a Conferência pode determinar aplicação de sanções nestes casos após recomendação do Conselho Executivo⁵⁴. As sanções podem incluir limitações nas áreas das comunicações e transportes e outras medidas de natureza política ou económica, sendo da competência da Conferência

47 Regra 32 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

48 Nestes casos, os Estados membros devem fazer todos os esforços ao seu alcance para os implementar.

49 Destinadas aos Estados membros, ao setor privado e empresarial (na redação original "undertakings"), ou aos indivíduos. No que concerne aos Estados membros, determina a regra 33 que estes ficam vinculados às diretivas, no que concerne aos seus objetivos. No entanto, há um respeito pela soberania nacional, deixando-se à responsabilidade das autoridades nacionais a determinação das condições para a implementação das diretivas. Cfr. Regra 33, n.º 1 alínea b) das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

50 Todo este conjunto de decisões não tem caráter vinculativo, sendo o seu objetivo a orientação, coordenação ou harmonização das políticas africanas nos vários Estados membros.

51 Regra 35 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

52 Regra 36 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

53 Regra 37 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

54 Regra 36, n.º 1 das Regras de Procedimento da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2002).

notificar o Estado infrator para situação de incumprimento e possibilidade de aplicação de sanções.

2.1.1.3. Poderes da Conferência

Relativamente ao poderes e funções da Conferência, determina o art.º 9 que este órgão tem o poder de determinar as políticas comuns da União (art.º 9, n.º 1, alínea a); receber, analisar e decidir acerca de relatórios e/ou recomendações submetidas por outros órgãos da União (art.º 9, n.º 1, alínea b); considerar os pedidos de adesão à União (art.º 9, n.º 1, alínea c); criar qualquer órgão da União (art.º 9, n.º 1, alínea d); assegurar o controlo da implementação das políticas e decisões da União e zelar pela sua aplicação por todos os Estados membros (art.º 9, n.º 1, alínea e); adotar os orçamentos da União (art.º 9, n.º 1, alínea f); dar diretivas ao Conselho Executivo sobre a gestão de conflitos, de situações de guerra e outras emergências, e sobre a restauração da paz (art.º 9, n.º 1, alínea g); nomear e demitir os Juizes do Tribunal de Justiça (art.º 9, n.º 1, alínea h); designar o Presidente da Comissão e o seu adjunto/vice-Presidente e Comissários da Comissão e determinar as suas funções e o seu mandato (art.º 9, n.º 1, alínea i). Ainda de acordo com o disposto no art.º 9, a Conferência pode delegar quaisquer dos seus poderes e funções em qualquer órgão da União (art.º 9, n.º 2). A Conferência é o único órgão da União Africana que tem o poder de criar qualquer órgão, comissão, grupo de trabalho que entender necessário⁵⁵.

Entendemos, assim, que a Conferência determina toda a estrutura organizacional da União, bem como o sentido das suas políticas. De acordo com o site da União Africana, a Conferência tem ainda, entre outras já mencionadas no art.º 9, as funções de:

- Estabelecer novos comités, agências especializadas, comissões e/ou grupos de trabalho sempre que tal se justifique;
- Emendar o Ato Constitutivo da União Africana;
- Interpretar as disposições do Ato Constitutivo (na ausência do Tribunal de Justiça da União Africana);
- Aprovar a estrutura, funções e regulamentos da Comissão da União Africana;

⁵⁵ Hajer Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionnelle de l'Union Africaine*, Tunis, Université de Carthage, Konrad Adenauer Stiftung, 2019, p. 60.

- Determinar a estrutura, funcionamento, poderes, composição e organização do Conselho Executivo da União Africana⁵⁶;

Em comparação com as funções da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Organização de Unidade Africana, torna-se evidente a diferença entre estes órgãos congêneres. Os poderes da Conferência da UA são muito mais em número e em capacidades.

No usufruto das suas funções, na primeira sessão ordinária da União Africana, a Conferência emendou o Ato Constitutivo para que fosse previsto um novo órgão na arquitetura da União – o Conselho de Paz e Segurança⁵⁷. Para além da criação de um novo órgão de resolução de conflitos, a Conferência reservou para si a definição das funções, dos poderes, a composição e a organização deste Conselho, que seriam definidos num protocolo a adotar para o efeito⁵⁸. A Conferência, de acordo com o artigo 20.º do Ato Constitutivo, tem ainda poderes para a determinação da estrutura, funções e regulamento da Comissão da União Africana, que é secretariado da União. Este órgão é presidido pelo ex-presidente do Chade, Moussa Faki Mahamat, reeleito para um segundo mandato em fevereiro de 2021⁵⁹. Este órgão é de natureza executiva e com um mandato e funções essenciais para o funcionamento da União⁶⁰.

O processo de institucionalização africano, e em particular, a Conferência de Chefes de Estado, tem sido criticado na base da concentração do poder e pelo déficit democrático. A União Africana tem sido apontada como uma organização governada por uma elite política, centralizada na Conferência de Chefes de Estado e de Governo, sem que os cidadãos tenham poder ou capacidade de influência sobre as decisões que são tomadas pela Conferência⁶¹. Ora, esta questão esbarra com os princípios previsto no artigo 3.º, em especial o objetivo de promoção dos princípios e das instituições democráticas, a participação popular e a boa governação. É de referir que a União

56 “Assembly of Heads of State and Government”, disponível online em <https://au.int/en/pages/assembly-heads-state-and-government> (consultado a 25/12/2020).

57 Artigo 9, Protocolo às Emendas ao Ato Constitutivo da União Africana (2003).

58 Artigo 9, n.º 2, Protocolo às Emendas ao Ato Constitutivo da União Africana (2003).

59 “Moussa Faki Mahamat re-elected as African Union Commission chairperson”, Africanews, 7 de fevereiro de 2021, disponível em: <https://www.africanews.com/2021/02/07/moussa-faki-mahamat-re-elected-as-african-union-commission-chairperson/> (consultado a 02/03/2021).

60 “The AU Commission”, disponível em: <https://au.int/en/commission> (consultado a 01/02/2021).

61 Kasaija Apuuli, “The African Union and Regional Integration in Africa”, in Daniel Levine, Dawn Nagar, *Region-Building in Africa*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2016, p. 146.

Africana tem procurado garantir uma robustez ao sistema institucional, tendo criado uma Arquitetura de Governança Africana, que procura a garantia dos valores democráticos, a robustez das instituições e a observância dos direitos humanos⁶².

2.1.2. O Conselho Executivo

O Conselho Executivo é o segundo órgão da União Africana, tal como previsto no seu Ato Constitutivo⁶³. Este órgão tem como objetivo, de entre vários, a responsabilidade da definição das orientações e prioridades políticas gerais da União Africana, isto é, o Conselho Executivo assume a coordenação e decide as políticas, no domínio de interesse comum com todos os Estados-Membros, examina as questões que lhe são colocadas e executa as políticas a serem decididas pela Conferência⁶⁴. O Conselho Executivo é assistido pelo Secretário-Geral.

O Conselho Executivo é composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros, ou outros Ministros ou Autoridades que forem designados pelos Governos dos Estados membros. Portanto, não existe obrigatoriedade que sejam, efetivamente os Ministros dos Negócios Estrangeiros a representarem o Estado. Em qualquer dos casos, as autoridades designadas para compor o Conselho Executivo devem estar devidamente acreditadas pelo Governo do Estado-Membro⁶⁵. Como os representantes do Conselho Executivo se têm feito acompanhar pelas suas delegações para as sessões, as quais devem estar devidamente acreditadas, cabe a este órgão o estabelecimento de um comité de verificação. A regulamentação de tal verificação deve ser efetuada através de um regulamento interno do Comité⁶⁶. Para além disso, o Conselho Executivo está obrigado a supervisionar, acompanhar e dirigir as suas atividades⁶⁷.

62 A Arquitetura Africana de Governança, como referimos, tem como objetivos a promoção dos valores democráticos, a resiliência das instituições e a garantia dos direitos humanos. Está assente no Ato Constitutivo da União Africana, mas também na Carta Africana da Democracia e Boa Governança (2007) e na *Agenda 2063 – A África que queremos*, adotada em 2014. A sua estrutura assenta, então, nas normas da União, mas também na sinergia com as Comunidades Económicas Regionais e na interação de processos. Cf. George Wachira, “Consolidating the African Governance Architecture”, Governance and APRM Programme, Política Briefing 96, junho de 2014.

63 Artigo 5, n.º 1, alínea b) do Ato Constitutivo da União Africana.

64 Hajer Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionnelle de l'Union Africaine*, cit., p. 69.

65 Artigo 3 do Regulamento Interno do Conselho Executivo, consultado na sua versão oficial em língua portuguesa.

66 Artigo 4 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

67 Artigo 5, n.º1, alínea p) do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

O Conselho Executivo reúne duas vezes por ano em sessões ordinárias. Por regra, estas sessões têm lugar nos meses de fevereiro e julho de cada ano civil. Dada a natureza da função deste órgão, nada impede que se possa reunir extraordinariamente, sendo necessário, contudo, que um pedido de um Estado membro para o efeitos e respetiva votação favorável por maioria de dois terços dos Estados. As sessões são realizadas no mesmo local, como as da Conferência da União⁶⁸. No entanto, pode dar-se o caso de um dos Estados membros se oferecer para sediar a sessão do Conselho Executivo. Nestes casos, este Estado não pode estar em incumprimento das suas obrigações, nem ter sobre si a aplicação de sanções⁶⁹. Deverá ainda observar os critérios pré-determinados a serem adotados pela Conferência⁷⁰, incluindo instalações, logísticas adequadas e um ambiente política seguro e favorável⁷¹.

A agenda da sessão ordinária do Conselho Executivo vem elencado no artigo 8, 9 e 10 do regulamento interno do Conselho Executivo, que não menos importante, examina o programa e orçamento para o próximo biénio. Determina ainda que o quórum para sessão do Conselho Executivo será de dois terços do total da adesão⁷². A agenda das sessões extraordinárias é comunicada no prazo de quinze dias antes da abertura da sessão, pelo Presidente da Comissão, e só inclui os itens submetidos à consideração no pedido da convocação da sessão⁷³.

As sessões do Conselho Executivo, tanto ordinárias como as extraordinárias, serão presididas pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros ou qualquer autoridade competente cujo país exerça a presidência, e será coadjuvado por

68 Nos termos do n.º 1 do artigo 5 das regras de procedimento da Conferência – aprovada em Durban, África do Sul, em julho de 2002 – as sessões realizam-se na sede da União, a não ser que um dos Estados-Membros se ofereça para realizar a sessão.

69 As sanções vêm elencadas no artigo 36 das regras de procedimento, a saber, atraso de contribuições, desrespeito às decisões políticas e mudanças inconstitucionais de governo, de acordo com o previsto nos artigos 35, 36 e 37 do regulamento interno da Conferência.

70 As regras para determinar o local onde vai-se proceder a sessão, vem estipulado no n.º 3 do artigo 5 do regulamento interno da Conferência, *mutatis mutandis*, que dispõe "Os Estados membros que se oferecerem a albergar as sessões da Conferência, não devem estar sob sanções e devem preencher certos critérios pré-determinados e adotados pela Conferência nomeadamente, os meios logísticos, apropriados e um ambiente político favorável."

71 Se se verificar o caso de dois ou mais Estados-Membros se oferecerem para sediar uma sessão do Conselho Executivo, determina o regulamento interno que a decisão do local para a sessão será votada e decidida por uma maioria simples, de acordo com o regra 6 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

72 Regra 7 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

73 Regra 13 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

os outros membros da mesa, sendo quatro Vice-Presidentes e um relator⁷⁴. Nos termos do artigo 17 do regulamento interno do Conselho Executivo, cabe ao Presidente convocar as sessões do Conselho Executivo, abrir e encerrar as sessões, submeter à aprovação as atas das sessões, orientar os procedimentos, submeter a votação as matérias em discussão e anunciar os resultados da votação realizada e ainda deliberar sobre pontos de ordem. No caso de ausência, o Presidente é substituído pelo primeiro Vice-Presidente.

2.1.2.1. O Regulamento Interno do Conselho Executivo

O Conselho Executivo, enquanto órgão da União Africana, rege-se pelas normas constantes do Ato Constitutivo da União. No entanto, estas para serem exequíveis, necessitam de um regulamento. Daí que foi aprovado o regulamento interno do Conselho Executivo, que constitui um instrumento essencial para o bom funcionamento da instituição ou órgão, isto é, visam, efetivamente, estabelecer algumas situações específicas, ou disposições que não tem previsão no Ato Constitutivo, concretamente, a composição, as funções, processo de decisão, entre outras disposições.

O regulamento interno do Conselho Executivo foi aprovado em julho de 2002, na primeira sessão ordinária da conferência dos chefes do Estado e do Governo em Durban, África do Sul. Desde então, foi alterado em janeiro de 2007, na oitava sessão da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da União, em Adis Abeba, Etiópia. O Regulamento Interno do Conselho Executivo contém 43 artigos⁷⁵.

O regulamento interno, que entrou em vigor com a adoção do Conselho Executivo, pode ser alterado pelo próprio Conselho Executivo, caso tal se justifique e sempre por um processo de votação, o qual deve reunir uma maioria de dois terços dos Estados membros⁷⁶. O regulamento determina ainda que, no caso da sua própria implementação, podem ser adotadas diretrizes ou medidas suplementares que garantam a correta implementação do mesmo⁷⁷. O regulamento prevê ainda uma cláusula de salvaguarda para a implementação das decisões que foram adotadas ainda no quadro do Conselho de Ministros da Organização de Unidade Africana, mas que ainda não tinham sido implementadas na totalidade. para estas situação,

74 Regra 16 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

75 <https://archives.au.int/handle/123456789/6448>

76 Regra 43 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

77 Regra 40 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

previa a referida cláusula que as mesmas decisões devam continuar a ser implementadas, tendo devendo apenas ser observada que tais decisões não contrariassem ou colidissem com os preceitos previsto pelo Ato Constitutivo da União Africana⁷⁸. É interessante a inclusão desta cláusula de salvaguarda na medida em que, tratando-se do Conselho de Ministros da OUA o órgão que será replicado no Ato Constitutivo da União Africana como Conselho Executivo, com composição, funções e competências semelhantes, seria difícil prever que alguma decisão do Conselho de Ministros colidisse com o Ato Constitutivo da UA, do qual o próprio Conselho foi relator e adotou por vasta maioria.

2.1.2.2. O Processo de Decisão do Conselho Executivo

O Conselho Executivo aprova as suas decisões por consenso. Esta aprovação acontece mesmo no caso de abstenção de Estados-Membros com direito de voto. Neste caso, a abstenção não impede a tomada de decisão. Este é um mecanismo interessante para impedir que haja um bloqueio e a paralisia ao nível executivo da União. No caso de não haver consenso, as decisões são aprovadas por maioria de dois terços dos Estados-Membros com direito de voto. Esta regra, no entanto, não se aplica para as decisões relativas a questões de procedimento, as quais serão tomadas por maioria simples dos Estados-Membros com direito de voto⁷⁹.

De acordo com a Regra 33 do Regulamento Interno do Conselho Executivo, as decisões adotadas pelo Conselho Executivo são autenticadas com as assinaturas do Presidente da União e do Presidente da Comissão, e publicadas no jornal oficial da União, em todas as suas línguas oficiais de trabalho⁸⁰. Esta publicação deve acontecer no prazo de quinze dias após a assinatura e

78 Regra 41 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

79 Regra 19 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

80 Nos termos do artigo 25 do Ato Constitutivo da União Africana, as línguas de trabalho são o árabe, o francês, o inglês, o português e as línguas africanas. Entretanto, o artigo 15 do regulamento interno do Conselho Executivo, em conformidade com o artigo 11 do Protocolo sobre as emendas ao Ato Constitutivo da União Africana, adotado pela primeira sessão extraordinária da Conferência da União Africana, em Adis Abeba, Etiópia, a 3 de Fevereiro de 2003, e pela segunda sessão ordinária da Conferência da União realizada em Maputo, Moçambique, a 11 de Julho de 2003, estabelece que as línguas oficiais da União e de todas as suas instituições são o Árabe, o Inglês, Francês, Português, o Espanhol, o Kiswahili e qualquer outra língua africana, todavia, cabe ao Conselho Executivo determinar o processo e as modalidades práticas para a utilização das línguas oficiais como línguas de trabalho, sendo que não está vedado ao Chefe de Delegação dos Estados-Membros, de fazerem uma declaração em qualquer língua africana, desde que disponibilize a interpretação simultânea em pelo menos uma das outras línguas de trabalho, que não seja uma língua africana.

comunicada a todos os Estados-Membros, aos outros órgãos da União e às Comunidades Económicas Regionais⁸¹.

Relativamente às decisões do Conselho Executivo, estas são categorizadas entre regulamentos, diretivas e recomendações, de acordo com o n.º 1 da regra 34 do regulamento interno. Esta regra determina que; 1) os regulamentos são de aplicação direta em todos os Estados-Membros e os Estados devem tomar todas as medidas apropriadas para a sua aplicação; 2) as diretivas são de carácter obrigatório para todos os Estados-Membros, com relação aos objectivos a serem realizados e são dirigidas a um Estado ou a todos os Estados-Membros, aos agrupamentos e aos indivíduos, e; 3) as recomendações, declarações, resoluções e as opiniões que emanam do Conselho não têm carácter obrigatório, destinando-se unicamente a orientar e a harmonizar os pontos de vista dos Estados-Membros.

O n.º2 da regra 34 do regulamento interno do Conselho Executivo estipula que a não aplicação dos regulamentos e diretivas é passível de sanções, de acordo com o disposto no artigo 23.º do Ato Constitutivo⁸² e após a aprovação da Conferência da união. Nas reuniões do Conselho Executivo, dois terços do total dos membros da União constituem o quórum (artigo 7 do regulamento interno).

Entretanto, cada Estado-Membro terá direito a um voto, com exceção do Estado que esteja sob sanções, nos termos do artigo 23.º do Ato Constitutivo da União⁸³. Com efeito, a votação sobre questões substantivas será por escrutínio secreto dos Estados-Membros elegíveis, a votação em questões processuais será feita por qualquer outro método que possa ser determinado pelo Conselho Executivo e a votação nas eleições serão por escrutínio secreto, exceto em relação ao Presidente, ao Vice-Presidente e o Relator⁸⁴.

81 Regra 33 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

82 O artigo 23 do Ato Constitutivo, sob epigrafe – Imposição de Sanções – estatui:

1. A Conferência determina as sanções apropriadas a serem impostas a qualquer Estado-membro que não pague as suas contribuições para o Orçamento da União, como se segue: privação do direito de usar da palavra em reuniões, de votar, de apresentar candidatos para qualquer posição ou posto na União ou de beneficiar de qualquer atividade ou benefício daí resultante.
2. Além disso, qualquer Estado-Membro que não cumpra com as decisões e políticas da União pode ser sujeito a outras sanções tais como negação de laços de transportes e comunicações com outros Estados-membros e outras medidas de natureza política e económica a serem determinadas pela Conferência.

83 Regra 27 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

84 Regras 31 e 32 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

2.1.2.3. As Funções do Conselho Executivo

Nos termos do artigo 3.º do Ato Constitutivo, são objetivos da União Africana, de entre outros, a al. c) acelerar a integração política e sócio – económica do Continente e o da al. j) promover o desenvolvimento duradouro nos planos económico, social e cultural, assim como a integração das economias africanas. E atendendo o princípio consagrado na alínea n) do artigo 4.º do Ato Constitutivo, que estipula que a União Africana visa a promoção da justiça social para assegurar o desenvolvimento económico equilibrado, as funções do Conselho Executivo, plasmadas no art. 5.º do regulamento interno, coadjuvados com os objetivos acima, são:

- a) Preparar as sessões da Conferência;
- b) Determinar as questões a serem submetidas à Conferência para decisão;
- c) Coordenar e harmonizar as políticas, atividades e iniciativas da União, nas áreas de interesse comum dos Estados-Membros;
- d) Acompanhar a implementação das políticas, decisões e acordos adotados pela Conferência;
- e) Eleger os comissários e submeter os nomes à nomeação pela Conferência;
- f) Eleger os membros da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e do Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança e submeter os nomes à Conferência para nomeação;
- g) Tomar as decisões apropriadas relativas as questões que lhe são submetidas pela Conferência;
- h) Analisar o Programa e o orçamento da União e submeter à Conferência para aprovação;
- i) Assegurar a promoção da cooperação e coordenação com as Comunidades Económicas Regionais, Banco de Desenvolvimento, outras instituições africanas e a Comissão Económica das Nações Unidas para África;
- j) Definir as políticas de cooperação entre a União e os parceiros de África, e assegurar que todas as atividades e iniciativas em relação a África estejam em conformidade com os objetivos da União.
- k) Decidir sobre as datas e lugares das suas sessões com base nos critérios adotados pela Conferência;
- l) Eleger o seu presidente e os outros membros do Secretariado, em conformidade com o Secretariado da Conferência;

- m) Receber e analisar os relatórios dos outros órgãos da União, sem relação direta com a Conferência e faz recomendações sobre os relatórios recebidos;
- n) Criar os Comitês *ad hoc* e grupos de trabalho julgados necessários;
- o) Examina os relatórios, decisões, projetos e programas dos comitês;
- p) Aprovar o regulamento dos Comitês, supervisionar, acompanhar e orientar as suas actividades;
- q) Examinar o Estatuto e Regulamento Interno do pessoal bem como o Regulamento Financeiro da União e submetê-los à Conferência para adoção;
- r) Aprovar os acordos de Sede para a União, os outros órgãos e os escritórios da União;
- s) Examinar as estruturas, funções e os estatutos da Comissão e formulação de recomendações à Conferência;
- t) Determinar as condições de serviço, incluindo salários, as indemnizações e pensões do pessoal da União;
- u) Assegurar a promoção da igualdade de género em todos os programas da União;

Assim, tal como mencionado anteriormente, o Conselho Executivo tem um poder significativo de influenciar a agenda da Conferência, uma vez que é este órgão que prepara todo o dossiê a levar à Conferência. Para além disso, cabe também ao Conselho Executivo a eleição de parte dos órgãos da União e com os quais vai trabalhar em conjunto.

De acordo com as regras de procedimento da Conferência e os Estatutos da Comissão, o Conselho Executivo elege oito comissários com base na distribuição geográfica equitativa e submete os nomes para nomeação. A respetiva região de onde o Presidente da Comissão e o seu Adjunto serão nomeados pela Conferência, terá direito a apenas a um comissário cada. Os Comissários devem ser mulheres ou homens competentes com experiência comprovada no campo relevante, qualidades de liderança proporcionais e um bom histórico no governo, parlamento, organizações internacionais ou outros sectores relevantes da sociedade⁸⁵.

85 Regra 37 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

Relativamente ao procedimento da eleição dos comissários, de acordo com a regra 38 do regulamento interno do Conselho Executivo, esta deve resultar de uma votação para cada pasta e ser atribuída por uma votação até que um dos candidatos obtenha a maioria de dois terços exigida. Se após três rondas eleitorais nenhum dos dois candidatos obtiver a maioria exigida, o candidato com menos votos se excluído⁸⁶. Nesta situação, apenas dois candidatos prosseguem para a ronda seguinte. No caso de nenhum destes dois candidatos conseguir obter a maioria exigida, após o terceiro escrutínio, o candidato com menos votos desistência e o candidato remanescente passará para próxima ronda⁸⁷. Quando se tratar apenas de um candidato, e este não obtiver a maioria de dois terços exigida após a terceira votação, o Presidente suspenderá a eleição. Este procedimento de votação é aplicado a todas as eleições realizadas pelo Conselho Executivo em relação a outros órgãos da União⁸⁸.

O Conselho Executivo pode delegar alguns poderes, bem como todas ou algumas das funções aos comités técnicos especializados⁸⁹. Estes são compostos por Ministros ou Oficiais Sêniores responsáveis pelos setores que estão nas suas respetivas áreas de competências. Igualmente, dá instruções ao Comité de Representantes permanentes (CRP)⁹⁰ e atribui tarefas à Comissão⁹¹.

Podemos concluir que o Conselho Executivo, como bem diz o Hager Gueldich⁹², assume-se como um órgão de decisão, impulsionador e de cooperação das atividades da União. No entanto, a natureza institucional do Conselho Executivo impõe uma subordinação à Conferência, enquanto órgão supremo

86 Regra 38, n.º 1 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

87 Regra 38, n.º 3 do Regulamento Interno do Conselho Executivo.

88 Como exemplo, os Juizes do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (artigo 7 do Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos) e ainda ao abrigo da al. f) o Conselho Executivo elege os membros da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e o Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança e apresentar à Conferência para nomeação.

89 Os Comités Técnicos Especializados respondem perante ao Conselho Executivo, nos termos do n.º 1 do artigo 14 do Ato Constitutivo, e ainda nas suas alíneas vem elencado os comités técnicos existentes na União.

90 CRP é um órgão da União Africana que tem como principal responsabilidade de preparar o trabalho do Conselho Executivo (artigo 5, n.º 1, al. f) e artigo 21, ambos do Ato Constitutivo).

91 Comissão é um órgão da União Africana, que é o secretariado da União, em que as suas funções são determinadas pela Conferência (artigo 5, n.º 1, al. e) e artigo 20, ambos do Ato Constitutivo da União).

92 Hager Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionnelle de l'Union Africaine*, cit., p. 70 e 71.

da União. A Conferência pode também ver a sua ação coordenada sobre a forma de decisão dos representantes membros reunidos dentro do Conselho Executivo. Para John Markakis⁹³, à semelhança do Conselho de Ministros da OUA, o atual Conselho Executivo da União Africana tem funções decisória mas não executiva, pois não tem poderes para implementar as políticas da União, sendo esta a função da Conferência. No entanto, o Conselho Executivo toma decisões numa ampla variedade de assuntos, respeitando a estrutura hierárquica do processo de decisão da União. Em resumo, o Conselho Executivo é o epicentro da gestão da política da União. Como deduz Hiruy Wubie⁹⁴, é um órgão vital da União, pois tanto como a Conferência, detém um leque de atividades políticas de um determinado Estado, embora não tenha experiência em áreas de foco especificadas no n.º 1 do artigo 13 do Ato Constitutivo.

2.1.3. O Parlamento Pan-Africano

O Parlamento Pan-Africano está previsto no artigo 5.º, n.º 1 alínea *d*) como um dos órgãos da União, sendo posteriormente definido no artigo 17.º, ambos do Ato Constitutivo da União Africana⁹⁵. Este é um órgão que já estava previsto em outros tratados anteriores ao Ato Constitutivo, fruto da vontade das lideranças políticas africanas⁹⁶. Em particular, o Parlamento Pan-Africano foi previsto no Tratado relativo à criação da Comunidade Económica Africana, conhecido como Tratado de Abuja, de 1991⁹⁷. Com a previsão deste órgão no Tratado de Abuja, procurou-se garantir um espaço para uma plena participação dos povos de África no seu desenvolvimento económico e na aceleração da integração do continente⁹⁸. Na verdade, o Parlamento Pan-Africano tem como propósito aquele que é transversal aos parlamentos domésticos. Por um lado, procura potenciar a criação das normas orientadoras das políticas que terão um impacto no desenvolvimento e no bem estar de todo o continente africano. Por outro lado, o Parlamento Pan-Africano tem com missão a fiscalização dos órgãos políticos e executivos, servindo desta forma como instrumento de ponderação e contra-poder dos demais órgãos da União.

93 John Markakis, "The Organisation of African Unity...", *cit.*, p. 144.

94 Hiruy Wubie & Zelalem Tsegaw, *African Union Law, Teaching Material*, 2009, p. 65.

95 N.º 1 e 2 do artigo 17 do Ato Constitutivo da União Africana

96 Sani Mohamed, "The Pan-African Parliament", in Abdulqawi A. Yusuf & Fatsah Ougurgouz (eds), *The African Union: Legal and Institutional Framework*, Brill, 2012, p. 95.

97 Hiruy Wubie & Zelalem Tsegaw, *African Union Law, Teaching Material*, *cit.*

98 Hager Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionnelle de l'Union Africaine*, *cit.*

O Tratado de Abuja previa, assim, a criação do Parlamento Pan-Africano⁹⁹, definindo ainda as suas funções e objetivos¹⁰⁰. Esta redação foi replicada na exata medida pelo Ato Constitutivo da União Africana. Remete o artigo 17.º, n.º 2 do Tratado de Abuja para um protocolo específico a adotar posteriormente e no qual se deveriam prever a composição, atribuições e poderes do Parlamento pan-Africano. Este Protocolo viria a ser adotado na Cimeira de Sirte, em 2001, em pleno processo de transição da OUA para a UA. Assim, determina o Protocolo ao Tratado de Estabelecimento da Comunidade Económica Africana Relativo ao Parlamento Pan-Africano (doravante, Protocolo ao Tratado de Abuja), que os deputados do Parlamento devem representar todos os povos de África¹⁰¹, reforçando a ideia de que se trata de um órgão participativo e que pretende atuar como um contra-poder, sobretudo, ao poder executivo. Define-se ainda que o objetivo do Parlamento é que este órgão seja, em última análise, uma “instituição com plenos poderes legislativos, cujos membros são eleitos por sufrágio universal”¹⁰². No entanto, entendeu o legislador que essa ainda não era uma realidade possível e previu, no mesmo protocolo, que até que esteja reunidas as condições para tal, o Parlamento Pan-Africano deveria atuar como um órgão com funções consultiva e de assessoria¹⁰³. Dado o seu propósito de almejar ser um órgão representativo, democrático e participativo, os objetivos que o Protocolo ao Tratado de Abuja imprime ao Parlamento estão alinhados com esses princípios da Democracia, do respeito pelo estado de Direito e pelos Direitos Humanos, bem como potenciar um ambiente de paz, prosperidade e desenvolvimento do continente Africano¹⁰⁴. Assim, os objetivos do Parlamento Pan-Africano previsto ainda em Abuja são, curiosamente, muito semelhantes aos objetivos que seriam consagrados no Ato Constitutivo da União Africana. O Protocolo ao Tratado de Abuja prevê ainda a composição do Parlamento – cujos parlamentares serão nomeados pelos governos dos Estados membros, tendo em consideração a diversidade de opiniões políticas, até um máximo de cinco parlamentares e dos quais um

99 Artigo 7, n.º 1 alínea c) do Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana (1991)

100 Artigo 14 do Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana (1991)

101 Artigo 2, n.º 2 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

102 Artigo 2, n.º 3 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001). Há uma ligeira desconformidade entre as versões portuguesa e inglesa do Protocolo. Vamos, por isso mesmo, preferir a versão em língua inglesa e traduzir diretamente dessa versão, em confronto com a versão portuguesa.

103 Artigo 2, n.º 3 alínea i) do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

104 Artigo 3 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

deve ser, obrigatoriamente, uma mulher¹⁰⁵ – o processo de eleição dos parlamentares¹⁰⁶, incompatibilidades¹⁰⁷, privilégios e imunidades¹⁰⁸, as funções e os poderes do Parlamento¹⁰⁹, regras de procedimento¹¹⁰, entre outras¹¹¹. A previsão de entrada em vigor do Protocolo ao Tratado de Abuja é de trinta dias após a ratificação por uma maioria simples dos Estados membros¹¹². O Protocolo ao Tratado de Abuja entrou em vigor em dezembro de 2003, tendo sido ratificado, até ao momento, por 51 dos 55 Estados membros¹¹³. O Parlamento Pan-Africano está sediado em Midrand, Joanesburgo, na África do Sul.

Com a entrada em vigor do Ato Constitutivo da União Africana, o Parlamento foi mais um dos órgãos que foi integrado na estrutura da União. Manteve-se a previsão deste órgão como um órgão participativo, que procurasse a inclusão da participação cidadã na política internacional africana¹¹⁴, mas também para a deliberação e o aconselhamento sobre como aprofundar a governação democrática e promoção o desenvolvimento no continente¹¹⁵. A

105 Artigo 4 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

106 Artigo 5 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

107 Artigo 7 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

108 Artigos 7 e 8 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

109 Artigo 11 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

110 Artigo 12 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

111 Nomeadamente, a adoção das suas regras de procedimento. A implementação desde órgão tem sido muito lenta e há uma letargia dos órgãos políticos em agilizar este processo. No caso em apreço, as regras de procedimento do Parlamento Pan-Africano não foram ainda publicadas, muito embora existam algumas fontes que indicam a criação, por exemplo, de dez comités de apoio ao parlamento, que serão: 1. Committee on Finance, Planning, Development, Investment, Economic and Monetary Affairs; 2. Committee on Legal, Justice and Citizens Freedoms, Human Rights, and Conflict Resolutions; 3. Committee on Trade, Industry, Technology and Energy; 4. Committee on Agriculture, Rural Development, Natural Resources and Environment; 5. Committee on Regional Co-operation and External Relations; 6. Committee on Transport, Communications and Tourism; 7. Committee on Culture, Education, Youth, Family, Sports, Health and Social Affairs; 8. Committee on Management and Liaison; 9. Committee on Accreditation, Procedure, Privileges and Immunities, and Discipline, e; 10 Committee on Library, Research, Information, Facilities and Services Committee.

112 Artigo 22 do Protocolo ao Tratado Abuja (2001).

113 Cfr. LIST OF COUNTRIES WHICH HAVE SIGNED, RATIFIED/ACCEDED TO THE PROTOCOL TO THE TREATY ESTABLISHING THE AFRICAN ECONOMIC COMMUNITY RELATING TO THE PAN-AFRICAN PARLIAMENT, disponível em <https://au.int/sites/default/files/treaties/36301-sl-Protocol%20to%20the%20Treaty%20Establishing%20the%20African%20Economic%20Community%20Relating%20to%20the%20Pan-African%20Parliament.pdf> (01.08.2022).

114 Hajer Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionnelle de l'Union Africaine*, cit.

115 Hiruy Wubie & Zelalem Tsegaw, *African Union Law, Teaching Material*, cit

participação dos cidadãos nos processos de integração do continente e no desenvolvimento do mesmo são os fatores que estão considerados como o objetivo geral e principal do parlamento Pan-Africano de acordo com o artigo 17.º, n.º 1 do Ato Constitutivo da União Africana. A composição, os poderes e a organização do Parlamento Pan-Africano deverão ser definidos por um Protocolo próprio, tal como definido nos termos do artigo 17.º, n.º 2 do Ato Constitutivo.

Em 2014, na Cimeira da UA de Malabo, foi adotado o Protocolo ao Ato Constitutivo da União Africana relativo ao Parlamento Pan-Africano (doravante, Protocolo ao Ato Constitutivo) o que, desde logo, procura manter uma continuidade com o protocolo ao Tratado de Abuja. Isso mesmo é reafirmado no artigo 2.º, n.º 1 do Protocolo que afirma que o “Parlamento Pan-Africano criado pelo Procolo ao Tratado que institui a Comunidade Económica Africana relativo à criação do Parlamento Pan-Africano, continuará em funcionamento. As suas funções e competências estão previstas no presente Protocolo”¹¹⁶. Inclusive, prevê-se nos termos do artigo 27.º do Protocolo ao Ato Constitutivo, sob a epígrafe ‘Disposição Transitória’ que o Protocolo de 2014 deverá revogar o Protocolo ao Tratado de Abuja assim que entrar em vigor. É importante sublinhar, contudo, que o artigo 2.º do Protocolo ao Ato Constitutivo, na definição do Parlamento Pan Africano, tenha deixado cair a disposição que previa que os parlamentares deveriam, futuramente, ser eleitos por sufrágio universal¹¹⁷. A verificar-se essa situação, trata-se de um déficit democrático que pode comprometer significativamente a aspiração de representatividade do Parlamento.

Relativamente à composição do Parlamento, determina o artigo 4.º, n.º 1 do Protocolo ao Ato Constitutivo que, até deliberação em contrário da Conferência da UA, cada Estado-membro deve fazer-se representar pelo mesmo número de deputados, até um total de cinco¹¹⁸. Assim, sendo 55 estados membros da União Africana, o Parlamento Pan-Africano, na sua composição máxima, deverá ter 275 deputados. Esta igualdade de representação está alinhada com o disposto no artigo 4.º, alínea a) do Ato Constitutivo

116 Artigo 2.º, n.º 1 do Protocolo ao Ato Constitutivo da União Africana relativo ao Parlamento Pan-Africano (2014). A versão consultada do protocolo foi a versão portuguesa disponibilizada na página oficial da União Africana.

117 Artigo 2.º do Protocolo ao Ato Constitutivo da União Africana relativo ao Parlamento Pan-Africano (2014).

118 Artigo 4.º, n.º 1 e 2 do Protocolo ao Ato Constitutivo da União Africana relativo ao Parlamento Pan-Africano (2014).

da União Africana¹¹⁹. Ainda no que concerne à composição do Parlamento, é importante observar a obrigatoriedade de que, dentro do corpo de deputados, deve figurar um número mínimo de deputadas. O Estado membro está obrigado a que, do total de cinco deputados, dois devem ser do sexo feminino. A exigência tem caráter obrigatório e no caso de uma delegação não cumprir este requisito fica sujeita à não acreditação de toda delegação no parlamento¹²⁰. À semelhança do Protocolo ao Tratado de Abuja, prevê o Protocolo ao Ato Constitutivo que o Parlamento aprove as suas regras de procedimentos e que deverão manter-se as dez comissões permanentes já previstas, entre outras que o Parlamento julgue importante implementar.

As funções e os poderes do Parlamento Pan-Africano estão previstos pelo artigo 8.º do Protocolo ao Ato Constitutivo. Prevê o número 1 do artigo 8.º que o Parlamento Pan-Africano deve ser o órgão legislativo da União Africana e nesse sentido deverá ser mandatado pela Conferência sobre as áreas em que deve propor legislação modelo, ou ter a iniciativa própria nesta matéria, que deverá submeter para a Conferência para consideração ou aprovação¹²¹. O Parlamento está ainda mandatado para fazer recomendações acerca de relatórios submetidos pela Conferência ou pelo Conselho Executivo, definir o seu orçamento, criar um comité parlamentar e definir as suas funções, fazer recomendações aos órgãos políticos sobre qualquer assunto relativo à política africana, promoção dos objetivos e princípios da União, assegurar a ligação com os Parlamentos nacionais bem como os parlamentos das Comunidades Económicas Regionais, agindo como força motriz no processo de integração regional africana¹²². Por fim, e sem prejuízo do disposto nos números 1 e 2 do artigo 8.º, e garantindo que não há colisão com o mandato de outros órgãos da União, determina o número 3 que o Parlamento pode, sempre que assim entender, estabelecer missões de recolha de informação, missões de inquérito e ainda missões de observação eleitoral¹²³.

Por fim, à semelhança do previsto pelo Protocolo ao Tratado de Abuja, o Parlamento Pan-Africano está mandatado para exercer supervisão questões de

119 Artigo 4.º alínea a) do Ato Constitutivo da União Africana.

120 Artigo 4.º, nº 3 do Protocolo ao Ato Constitutivo da União Africana relativo ao Parlamento Pan-Africano (2014).

121 A expressão anglo-saxónica é “model laws”, cfr. Artigo 8, nº 1, alínea a) do Protocolo do Ato Constitutivo da União Africana (2014).

122 Artigo 8, nº 2 do Protocolo do Ato Constitutivo da União Africana (2014).

123 Artigo 8, nº 3 do Protocolo do Ato Constitutivo da União Africana (2014).

governança e de desenvolvimento no continente, discutir ou emitir pareceres sobre qualquer assunto, seja por sua iniciativa própria ou do pedido da Conferência da União¹²⁴. É importante sublinhar que o Parlamento pretende ser o órgão legislativo da União, muito embora essa competência não lhe seja atribuída numa fase inicial – situação que se verifica no Protocolo ao Tratado de Abuja e replicada no Protocolo ao Ato Constitutivo –, durante a qual se verifica uma limitação substancial das suas funções a emissão de pareceres consultivos¹²⁵.

124 Hiruy Wubie & Zelalem Tsegaw, *African Union Law, Teaching Material*, cit.

125 Hajer Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionnelle de l'Union Africaine*, cit.

Reflexões sobre o projeto do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.5>

Wladimir Brito*

* Professor Catedrático Jubilado da Escola de Direito da Universidade do Minho.

Introdução

O Ato Constitutivo da União Africana, logo no seu artigo 1.º – “Definitions” –, enuncia a criação de um Tribunal de Justiça quando nela se diz que “In this Constitutive Act” “‘Court’ means the Court of Justice of the Union” e quando, na alínea d) do seu artigo 5.º “Organs of the Union”, indica como um dos órgãos da União “the Court of Justice”, para de seguida estabelecer no artigo 18.º sob a epígrafe “The Court of Justice” que:

- “1. A Court of Justice of the Union shall be established;
2. The statute, composition and functions of the Court of Justice shall be defined in a Protocol relating thereto”.

O Ato cria assim um Tribunal cujo Estatuto é regulado por um Protocolo adotado na segunda sessão ordinária da Conferência da União Africana em Maputo, a 11 de julho de 2003.

Este Tribunal nunca funcionou, apesar de o acima referido Protocolo ter regulado pormenorizadamente a sua constituição, organização, competência e funcionamento (administrativo e processual). Na verdade, quase que poderíamos dizer que a reação da União Africana contra as decisões do Tribunal Internacional Penal de julgar dois Presidentes Africanos (Al-Bashir, do Sudão, e Uru Keniatta, do Quênia) e um Vice-Presidente (William Ruto, do Quênia), desencadeou o início do processo de transformação do Tribunal de Justiça num novo Tribunal, o Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos. De facto, em 2004, quando na Conferência da União Africana se discutia a questões da eleição dos Juízes, o Presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, propôs a fusão do Tribunal Justiça com o Tribunal Africano dos Direitos Humanos, com vista a criar um único Tribunal com jurisdição criminal, que viria a ser o Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos e dos Povos, como veremos a seguir ao tratarmos dos antecedentes históricos deste último Tribunal.

Curiosamente, importa dizê-lo desde já, a fonte inspiradora do Estatuto deste Tribunal Africano é o Estatuto de Roma que cria e regula a organização, o funcionamento e as competências do Tribunal Internacional Penal. Assim, teremos de nos socorrer várias vezes da doutrina elaborada sobre as normas estatutárias e processuais desse Tribunal Penal, por ela nos ajudar a compreender as normas estatutárias do Protocolo de Malabo, a que nos referiremos adiante.

1. Antecedentes Histórico do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos

1. Começaremos por dizer que o Preâmbulo do Protocolo Relativo aos Estatutos do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos justifica a sua criação, ou melhor, a fusão dos Tribunal Africano de Justiça com o Tribunal dos Direitos Humanos e dos Povos, em síntese, nos seguintes termos:

- promoção da paz, segurança e estabilidade no continente africano e na proteção dos Direitos do Homem e dos Povos;
- concretização dos objetivos prosseguidos pela União Africana e a realização dos objetivos da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos;
- empenho na tomada de medidas necessárias para o reforço das instituições comuns e na dotação de poderes e de recursos necessários para o cumprimento eficaz das suas missões.

A questão que coloca essa justificação oferecida no Preâmbulo do acima referido Protocolo para fundir os dois Tribunais é a de saber se ela revela toda a verdade sobre os motivos que efectivamente levaram a União Africana a fazer essa fusão ou ela só nos dá uma parte, a mais formal, dessa decisão. Esta é a questão que aqui iremos tratar, retomando parte de um texto da minha autoria, publicado noutra local, com pequenas alterações da redação, que esclarece as motivações substanciais dessa fusão.

2. Nesse texto explicava que, de acordo com F. Ouguergouz¹, foi em 1982 que a Guiné propôs a criação de um Tribunal Africano dos Direitos Humanos com competência para julgar os crimes internacionais. Pese embora se tenha entendido que ainda não era o momento para a criação desse Tribunal, o facto é que aconteceu o mesmo que tinha acontecido nos anos 20 do século passado quando, na Europa, se começou a falar da necessidade de se criar um Tribunal Internacional Penal. A proposta feita pela Guiné começou a fazer seu curso, quando se aceitou que a criação desse Tribunal africano poderia vir a ser feita através de um Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos que então estava a ser discutida nessa reunião.

¹ Fatsah Ouguergouz, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : Une approche juridique des droits de l'homme entre tradition et modernité* (Paris: PUF-Presses Universitaires de France, 1993), 72.

Em julho de 2004, como dissemos acima, quando se discutia a eleição dos Juizes para o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, criado em Junho de 1998, pelo Protocolo de Ouagadoudou, Burkina Faso, essa ideia é retomada pelo Presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo², que propõe a fusão desses dois Tribunais e de uma secção criminal no novo Tribunal que viesse a ser criado. Dessa proposta resultou somente a fusão dos dois Tribunais, mas já não a criação da secção criminal.

Na quinta sessão ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, estes decidem *“que seja finalizado um projecto de instrumento jurídico relacionado com a criação do tribunal unificado integrando o Tribunal dos Direitos Humanos e o Tribunal de Justiça, para análise nas próximas sessões ordinárias do Conselho Executivo e da Conferência e agradece a ofertado Ministro dos Negócios Estrangeiros da República da Argélia, Sr. Mohamed BEDJAOUI, antigo Presidente do Tribunal Internacional de Justiça, a contribuir para a redacção deste instrumento”* e ainda *“que a Sede do Tribunal unificado fique sediado num país a ser designado pelos Estados Membros da Região Oriental e que deverá igualmente servir de Sede do Tribunal dos Direitos Humanos, até à realização da fusão”³.*

Acontece que o caso Hissene Habré, ex-presidente do Tchad⁴, julgado por um Tribunal especial africano sediado em Dakar, Senegal, levou a União Africana, em 2006, a *“criar um Comité de Eminentes Juristas Africanos a serem nomeados pelo Presidente da União Africana, em consulta com o Presidente da Comissão da União Africana e que será assistido pela Comissão da União Africana (Gabinete do Conselheiro Jurídico)”* e a conferir mandato *“(...) ao Comité para analisar todos os aspectos e implicações do caso Hissené Habré, bem como as opções disponíveis para o seu julgamento, (...)”⁵.*

2 «EX.CL/Dec.165 (VI) – 24-28 de Janeiro de 2005. DECISION ON THE MERGER OF THE AFRICAN COURT ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS AND THE COURT OF JUSTICE OF THE AFRICAN UNION Doc. EX.CL/162 (VI)», 24 de Janeiro de 2005, que pode ser visto em https://au.int/sites/default/files/decisions/9627-council_en_24_28_january_2005_executive_council_sixth_ordinary_session_session.pdf. e, ainda, «EX.CL/162. Report on the Decision of the Assembly of the Union to merge the African Court of human and Peoples' Rights and the Court of Justice of African Union.», 24-28 January 2005.

3 Esta decisão pode ser vista em: https://au.int/sites/default/files/decisions/9552-assembly_po_4_5_july_2005_auc_fifth_ordinary_session_decisions_declarations_and_resolution.pdf.

4 Acusado em maio de 2016 pela prática de crimes contra a humanidade, de guerra, tortura e rapto, foi julgado e condenado a prisão perpétua por um Tribunal africano extraordinário criado no sistema judicial senegalês com base num acordo celebrado entre o Senegal e a União Africana em 22 de agosto de 2012.

5 Pode ver-se em «Assembly/AU/Dec. 103 (VI). DECISÃO SOBRE O CASO HISSENE HABRE E A UNIÃO AFRICANA», 23 de janeiro de 2006, https://au.int/sites/default/files/decisions/9554-assembly_aud_dec_91-110_vi_p.pdf.

O Comité não só deu o seu parecer⁶, como no relatório que elaborou fez recomendações sobre a forma como no futuro essa Organização deveria agir em relação aos crimes internacionais, aconselhando a aceitação da proposta de fusão dos dois Tribunais e que ao novo Tribunal deveria ser atribuída competência para julgar crimes internacionais⁷.

Pese embora as vozes contrárias à criação do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos do Homem (TAJDH), pela via da fusão acima referida, em 2008, essa fusão foi feita e o Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos do Homem (TAJDH) foi finalmente criado, mas sem competência para julgar crimes internacionais⁸.

Em 2009, a Conferência de Chefes de Estado e de Governo “*solicita a Comissão (dos Direitos Humanos) em consulta com a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, a analisar as implicações do Tribunal ser capacitado a julgar crimes*

6 Nesse parecer, cuja importância ultrapassa até o caso Hissene Habre para se situar também na questão da criação de uma Tribunal africano para julgar crimes do direito internacional, o Comité defende que:

“38. There is need to strengthen national and regional institutions to effectively protect human rights. In particular, there is the need to ensure appropriate human rights education and exposure to international criminal law norms for judges and law enforcement agencies in Africa, to ensure that they are equipped to handle such international crimes.

39. The African Court should be granted jurisdiction to try criminal cases. The Committee therefore recommends that the on-going process that should lead to the establishment of a single court at the African Union level should confer criminal jurisdiction on that court. The Committee further recommends that the text should be adopted through the quickest procedures possible.

40. The Court must be allowed to operate as an independent institution free from all forms of pressure, so that it can be impartial, and be seen to be impartial.

41. There should be a rapid response mechanism within the Court to ensure that Africa can act with dispatch in situations of gross violations and so give teeth to the notion of “total rejection of impunity”.

Esse relatório pode ser lido em https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/habreCEJA_Report0506.pdf.

7 Observando no seu ponto 35 que para o futuro, “35. The Committee discussed the prospects for the creation of the African Court of Justice and Human Rights based on the project to merge the African Court of human and People’s Rights and The African Court of Justice. The Committee proposes that this new body be granted jurisdiction to undertake criminal trials for crimes against humanity, war crimes and violations of Convention Against Torture. The Committee also noted that there is room in the Rome Statute for such a development and that it would not be a duplication of the work of the International Criminal Court”.

8 A decisão – Assembly/AU/Dec.196 (XI), 30 de junho a 1 de julho de 2008 da Conferência de Chefes de Estado e de Governo pode ser vista em: https://au.int/sites/default/files/decisions/9558-assembly_po_30_june_1_july_2008_auc_eleventh_ordinary_session_decisions_declarations_tribute_resolution.pdf

*internacionais tais como o genocídio, o crime contra a humanidade e os crimes de guerra, e a informar à Conferência em 2010*⁹, tendo sido, para o efeito, encarregado o Secretariado da União Pan-Africanos de Juristas. Este Secretariado, em 2010, apresentou um Relatório que tinha em anexo um “draft” do Protocolo sobre o TAJDH.

Em 2013, a recusa do Conselho de Segurança em suspender o processo contra o Presidente e o Vice-Presidente do Quênia acelerou o processo de adoção do Protocolo que atribuía competência ao TAJDH para julgar crimes internacionais¹⁰, sendo que a concreta definição de um novo crime internacional, o crime de mudança inconstitucional do Governo e a análise, para decisão, da imunidade jurisdicional dos Chefes de Estado foram as principais e decisivas questões discutidas no 1.º Encontro dos Ministros do Comité Especializado da Justiça e das Questões Legais havida em 15 e 16 de maio de 2014, tendo sido decido consagrar no Protocolo essa (controvertida) imunidade, que não constava do “draft” do Protocolo de 2012.

Resolvidas essas questões, em junho de 2014, foi aprovado e adoptado o Protocolo sobre Alterações ao Protocolo relativo aos Estatutos do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos, na 23.ª Sessão da Conferência de Chefes de Estado e de Governo realizada em Malabo, Guiné Equatorial¹¹, que constituiu uma emenda ao Estatuto da TAJDH e que ficou conhecido por Protocolo de Malabo¹². Este Protocolo deveria entrar em vigor no 30.º dia seguinte ao depósito da 15.ª ratificação¹³, não tendo ainda obtido o necessário número de ratificações para a sua entrada em vigor. Obtidas

9 Ver «Assembly/AU/Dec.213 (XII) de 1 a 3 de fevereiro de 2009. DECISÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA DECISÃO DA CONFERÊNCIA RELATIVA AO ABUSO DO PRINCÍPIO DA JURISDIÇÃO UNIVERSAL», acedido 2 de Novembro de 2017, https://au.int/sites/default/files/decisions/9559-assembly_po_1_3_february_2009_auc_twelfth_ordinary_session_decisions_declarations_message_congratulations_motion.pdf.

10 Para maior desenvolvimento pode ver-se em «Assembly/AU/Dec.493(XXII) – 30-31 de janeiro de 2014. DECISÃO SOBRE O RELATÓRIO DE ACTIVIDADES DA COMISSÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL», 30 de janeiro de 2014, https://au.int/sites/default/files/decisions/9659-assembly_au_dec_490-516_xxii_p.pdf.

11 Esta decisão – Assembly/AU/Dec.529(XXV) pode ser vista em https://au.int/sites/default/files/decisions/9661-assembly_au_dec_517_-_545_xxiii_p.pdf.

12 Ver «Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos. Protocolo de Malabo», sem data, <https://au.int/en/treaties/protocol-statute-african-court-justice-and-human-rights>.

13 Ver em «Assembly/AU/Dec.547(XXIV). DECISÃO REFERENTE AO RELATÓRIO DE ACTIVIDADES DA COMISSÃO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES ANTERIORES SOBRE O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL (TPI)», acedido 4 de novembro de 2017, https://au.int/sites/default/files/decisions/9665-assembly_au_dec_546_-_568_xxiv_p.pdf.

as ratificações necessárias, nascerá assim o Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos e dos Povos.

3. Podemos assim dizer, para concluir esta brevíssima descrição histórica, que o reconhecimento da necessidade de criação em instrumento internacional produzido pela UA de uma justiça criminal em África, seguido da sua consagração é um processo longo que se inicia nos anos 80 do século passado com a proposta de feita pela Guiné, quando se discutia o Projeto da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, e implicou a fusão de dois Tribunais africanos – o Tribunal de Justiça da União Africana e o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos – num único Tribunal, o TAJDH, que acaba por ser a sua base institucional, e se conclui com a emenda ao Estatuto desse Tribunal consagrada no Protocolo de Malabo.

4. Esta Justiça criminal regional africana é fruto direto da tensão entre a UA e o Tribunal Internacional Penal (TIP), causada pela “*opção africanista*” e do denominado “*racismo funcional*” do Procurador deste Tribunal, que levou a julgamento várias personalidades africanas políticas e/ou militares e com a abertura de processo contra Chefes de Estados africanos, mais especificamente o Presidente e o Vice-Presidente do Quênia, respetivamente Uhuru Muigai Kenyatta e William Samoei Ruto, e o Presidente do Sudão, Osmar al-Bashir.

Contudo, alguns analistas têm entendido que a criação desse novo Tribunal Regional encontra o seu fundamento no facto de a União Africana pretender proteger os Chefes de Estado e de Governo e altos responsáveis civis e militares de serem acusados e julgados pelos crimes internacionais que cometem; outros defendem que essa criação teve em vista marcar posição política em relação ao TIP e não a de satisfazer as necessidades de justiça e responsabilização por crimes de direito internacional cometidos no continente.

A consagração pela UA no Protocolo de Malabo da imunidade jurisdicional penal para os Chefes de Estado e de Governo¹⁴, muitos deles responsáveis por bárbaros crimes contra os seus povos ou adversários políticos, opção criticável, por injustificada, diga-se, parece dar razão às opiniões sobre as

14 Esta imunidade está consagrada no artigo 46A bis onde se estabelece que:

“No charges shall be commenced or continued before the Court against any serving of UA Head of State or Government, or other senior state officials based on their functions during their tenure of office”.

razões justificaram a criação do TAJDH, acima descritas, que, como se viu não são as melhores.

Na verdade, essa opção foi justamente criticada pela Amnistia Internacional e revela uma lamentável solidariedade dos Chefes de Estado e de Governo africanos com aqueles líderes civis (políticos) e militares que perpetraram crimes hediondos – genocídio, crimes contra humanidade, violações em massa etc. – violando o dever de proteger os respectivos povos e assegurando de forma intolerável a impunidade desses agentes do crime^{15,16}.

2. Natureza permanente do Tribunal

Embora os Estatutos não digam expressamente que o Tribunal é uma instituição permanente, qualidade esta, entendemos nós, que decorre da Carta da União Africana quando institui o Tribunal como um órgão da União Africana¹⁷ – artigo 5 alínea d) e 18 – sem consagrar, tal como acontece para os demais órgãos, uma data para a sua extinção. Inaugura-se assim uma nova fase da justiça internacional africana, convencionalmente regulamentada e tendencialmente obrigatória. Na verdade, até agora, em África e no quadro da União Africana, nenhum Tribunal permanente tinha sido instituído e, muito menos, com competência criminal.

Mas, tudo indica que a União Africana, por força dos crimes cometidos impunemente pelos Chefes de Estado dos diversos Estados – pese embora a imunidade a estes concedida pelo artigo 46Abis¹⁸ – e as suas forças armadas,

15 Sobre o TAJDH veja-se entre outros Rui Garrido, «Pode o Tribunal Africano de Justiça e Direitos do Homem ser uma Solução Africana para os Problemas Africanos?», *Revista Relações Internacionais. R.I.*, O Tribunal Penal Internacional em África, n. 54 (Junho de 2017): 55 a 71. Veja-se ainda Mbuyi Kabunda, «O Sistema Normativo Africano de Direitos Humanos», *Revista Relações Internacionais. R.I.*; O Tribunal Penal em África, n. 54, Junho de 2017, pp. 45 a 54. Gerhard Werle e Vormbaum Moritz, eds., *The African Criminal Court: A Commentary on the Malabo Protocol*, 1st ed. 2017, International Criminal Justice Series 10, The Hague: Asser Press, 2017 e *Malabo Protocol. Legal and Institutional Implications of the Merged and Expanded African Court*, 2016.

16 Dire Tladi, “Immunities (Article 46Abis)”, em *The African Criminal Court: a commentary on the Malabo Protocol*, (The Hague: Asser Press, 2017), pp. 203 e segs.

17 Artigo 18 da Carta da União Africana:

“1. A Court of Justice of the Union shall be established;

“2. The statute, composition and functions of the Court of Justice shall be defined in a protocol relating thereto”

18 Recordamos que de acordo com este artigo 46A bis “No charges shall be commenced or continued before the Court against any serving AU Head of State or Government, or anybody

bem como pelos insurgentes nos conflitos internos, foi-se apercebendo da necessidade de instituir um Tribunal Internacional Criminal permanente, tanto mais que a experiência dos Tribunais do Tribunal Internacional Penal gerou uma forte tensão quer com alguns Estados africanos quer com a própria União Africana do que resultou a criação, por fusão, deste Tribunal.

A sua natureza permanente e a sua competência para julgar crimes representa um importante marco na história da justiça penal africana por representar uma garantia de eficácia, celeridade e de imparcialidade e assegurar um elevado grau de independência, estabilidade e consistência da justiça criminal internacional, exactamente por a instalação e o funcionamento não estarem na dependência da vontade (e da pressão política) dos Estados. Por outro lado, para o cidadão dos Estados africanos essa natureza permanente também constitui uma garantia de segurança e de realização do direito, mesmo contra o Estado ou os seus dirigentes máximos, e simboliza a vontade da sociedade internacional africana em perseguir e punir os violadores dos mais sagrados direitos consagrados na ordem jurídica internacional.

Finalmente, importa dizer que, na verdade, só um Tribunal permanente tem a necessária dignidade para assegurar o respeito pelas normas *iuris cogens* do direito internacional dos Direitos da Pessoa Humana e para, no exercício dessa nobre missão, aplicar a lei penal internacional.

Jurisdição

A jurisdição do Tribunal deve ser analisada sob o ponto de vista espacial, material e pessoal. Assim, sob o ponto de vista:

- a) Espacial, o Tribunal tem jurisdição sobre o território de cada um e de todos os Estados Partes no Protocolo assinado em Malabo, Guiné Equatorial, na 23.ª Sessão da Conferência de Chefes de Estado e de Governo (conhecido, como se sabe, por Protocolo de Malabo), que constituiu uma emenda ao Estatuto da TAJDH, pelo que esses Estados ficam constituídos no dever de cooperar com o Tribunal, nomeadamente permitindo ao Procurador e aos Procuradores Adjuntos fazer investigação de crimes e recolher provas existentes nos seus territórios com vista ao exercício da acção penal. Nessa perspectiva, os Estados estão vinculados a cumprir as

acting or entitled to act in such capacity, or other senior state officials based on their function, during their tenure of office".

decisões (sentenças) do Tribunal quer no âmbito penal, quer no da interpretação e aplicação do Acto Constitutivo da União Africana, a Carta Africana, a Carta dos Direitos e Bem Estar das Crianças, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e os demais instrumentos internacionais sobre os Direitos Humanos que tenham sido ratificados pelos Estados parte¹⁹.

- b) Material, o Tribunal tem competência para interpretar e aplicar os Tratados e os instrumentos internacionais acima referidos²⁰, para emitir avisos consultivos sobre qualquer questão a pedido da Conferência, do Parlamento, do Conselho Executivo, do Conselho da Paz e Segurança, do Conselho Económico Social e Cultural, das Instituições Financeira e de quaisquer outros órgãos da União, desde que autorizados pela Conferência²¹.

Sob o ponto de vista criminal, o Tribunal tem competência para julgar 14 distintos tipos de crime a saber: de Genocídio, contra a Humanidade, de Guerra, Mudança Inconstitucional do Governo (vulgo, golpe de Estado), Pirataria, Terrorismo, Mercenarismo, Corrupção, Branqueamento de Capitais, Tráfico de Pessoas, Tráfico de Droga, Tráfico de Resíduos Perigosos, Exploração Ilícita de Recursos Naturais, Crime de Agressão²². Todos esses crimes estão deviamente tipificados noas artigos 28B a 28M do Estatuto.

Como pode ver-se, é ampla a jurisdição do Tribunal, quer sob o ponto de vista da interpretação e aplicação dos Tratados, quer sob o dos Avisos Consultivos, quer sob o dos crimes.

- c) Pessoal, o Tribunal tem competência para julgar criminalmente qualquer pessoa singular que tenha praticado um crime previsto e punido pelo Estatuto – “a person who commits an offence under this Statute shall be held individually responsible for the crime ²³–, não sendo relevante a posição oficial que ocupa. Consagra-se ainda que os crimes cometidos por subordinados não isenta os seus superiores da responsabilidade criminal se houver razões fundamentadas para crer que sabiam que o subordinado iria cometer o crime ou que o cometeu e o superior tenha

19 Cfr. artigo 28 do Estatuto.

20 Cfr. artigo 28 do Estatuto.

21 Cfr. o artigo 53 do Estatuto.

22 Cfr. o artigo 28A do Estatuto.

23 Cfr. artigo 46B do Estatuto.

falhado na adoção de medidas necessárias e adequadas para prevenir ou impedir a prática do crime ou para punir o infrator²⁴.

- d) Para além dessa responsabilidade individual, o Estatuto atribui competência ao Tribunal para julgar as pessoas coletivas – empresas –, com exceção dos Estados²⁵.

Mas, pese embora essa ampla competência, o ponto é que o Estatuto o seu artigo 46A bis isenta de responsabilidade penal, logo de julgamento e punição, os Chefes de Estado e de Governo bem como todos aqueles que estejam a exercer funções estatais, conferindo-lhes, para tanto, imunidade. Com razão a Amnistia Internacional critica essa exceção, crítica que subcrevemos, dizendo que não respeita os padrões internacionais²⁶.

Importa finalmente enfatizar a justa preocupação e a certa observação feita pela Amnistia Internacional sobre a amplitude da jurisdição do Tribunal, que acompanhamos sem reservas, de acordo com a qual uma das implicações mais óbvias da expansão da jurisdição do Tribunal para cobrir o elevado número de crimes de direito internacional e transnacional, bem como o crime organizado é que irá sobrecarregar o Tribunal e, assim, minar a sua capacidade de cumprir o mandato.

Acresce ainda que, defende a Amnistia Internacional, é preocupante aceitar que qualquer Tribunal tem capacidade para lidar com uma tão vasta gama de matérias – de natureza penal e não penal –, como também é irrealista imaginar que o Tribunal conseguirá “combater” em todas estas frentes²⁷.

24 Artigo 46 B, n.º 3 “The fact that any of the acts referred to in article 28A of the present Statute was committed by a subordinate does not relieve his or her superior of criminal responsibility if he or she knew or had reason to know that the subordinate was about to commit such acts or had done so and superior failed to take the necessary and reasonable measures to prevent such acts or to punish the perpetrators thereof”.

25 Cfr. artigo 46C do Estatuto, onde se determina que “For the purpose of this Statute, the Court shall have jurisdiction over legal person, with the exception of States”.

26 Ver as Conclusões e Recomendações da Amnistia Internacional, in *Malabo Protocol. Legal and Institutional Implications of the Merged and Expanded African Court*, Ed Amnesty International, 2016, p. 35, onde diz “Enter reservations to Article 46A bis in the event that provisions not amended to comply with international standards”.

27 Sobre a capacidade do Tribunal de cumprir o seu mandato diz a Amnistia Internacional que “One of the most obvious implications of expanding the jurisdiction of the ACJHR to cover crimes under international law (and other transnational and organized crime) is that it will overload the Court and thus undermine its capacity to deliver on its mandate” (...)

Tendo em conta o âmbito e a natureza penal e não penal da jurisdição do Tribunal, consagrados no artigo 28 e 28A podemos afirmar que, em bom rigor, estamos perante um Tribunal com duas grandes secções, a saber: uma com competência para matérias relativa à interpretação, aplicação, reconhecimento da validade dos Tratados e produção de avisos consultivos, que será o Tribunal de Justiça; outra com competência em matéria penal, que é o Tribunal dos Direitos Humanos. A crítica que se pode fazer é a de que os Direitos Humanos ficam reduzidos à questão da perseguição de crimes, o que é tão importante quanto redutor.

3. A Complementaridade

É dominante a ideia de que o princípio da complementaridade é a pedra angular²⁸ da construção dos Tribunais Internacionais, por ser com base nesse princípio e por respeito a ele que se constrói a toda a doutrina sobre a relação entre os Tribunais Internacionais e os Tribunais Nacionais. Por outro lado, a questão da jurisdição internacional assume uma grande sensibilidade política e reveste-se de grande complexidade jurídica. Também relativamente a este Tribunal poderemos assumir a preocupação da Comissão de Direito Internacional sobre o Projeto de artigos relativo ao Tribunal Internacional Penal, que desde os seus primeiros trabalhos preparatórios tratou com especial cuidado a questão do princípio da complementaridade, consciente de que, por um lado, com ela se colocava a questão da soberania jurisdicional dos Estados (*momento da sensibilidade política*) e, por outro, delicados problemas jurídicos (*momento da complexidade jurídica*), como, por exemplo, o da dupla jurisdição – a nacional, funcionando como primeira instância e a internacional, funcionando como instância de recurso – e, com ela, o problema da primazia ou não do TIP, decorrente dessa dupla jurisdição, o problema da violação ou do respeito do princípio *ne bis in idem*, etc., etc..

“The ability of any Court to handle such a wide range of issues is concern. as such, it is unrealistic to imagine that the court will effectively deliver on all these fronte, especially (...)”. In *Malabo Protocol. Legal and Institutional Implications of the Merged and Expanded African Court*, cit., p. 24.

28 A propósito do artigo 17.º do Estatuto do Tribunal Internacional Penal que consagra o princípio da complementaridade, diz Sharon A. Williams que esse princípio é a “cornerstone of the Rome Statute” (Sharon A. Williams, “Article 17”; in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer’s Notes, Article by Article*, Otto Triffterer (Editor), Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, p. 384). No mesmo sentido, John T. Holmes quando, no comentário que faz a esse princípio diz que “The complementarity regime is one of the cornerstones on which the future International Criminal Court will be built” (John T. Holmes, *The International Criminal Court. The Making of Rome Statute. Issue, Negotiation, Result*, Ed. Kluwer law International, The Hague, 1999, p. 73).

É essa complexidade que também justifica a preocupação exarada no primeiro Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos do Homem e dos Povos quando, no seu artigo 27 n.º 2, se estabelece que “na elaboração do Regulamento, o Tribunal deverá ter presente as relações de complementaridade com a Comissão Africana e o Comité Africano dos Peritos”, duas entidades que, como se sabe, também tratam das questões relativas aos Direitos Humanos no quadro da União Africana; e no Protocolo de Malabo que altera não só o nome do Tribunal para Tribunal de Justiça e de Direitos Humanos e dos Povos, como o seu Estatuto, também se tem o cuidado de consagrar no artigo 27, n.º 2 que “In elaborating its Rules, the Court shall bear in mind the complementarity with the African Commission and the African Committee of Experts” e no seu artigo 38 sobre as regras de processo estabelece que “The procedure before the Court shall be laid out in the Rules of Court, taking into account the complementarity between the Court and other treaty bodies of the Union”. Com respeito por essas determinações, o Estatuto do Tribunal, consagrado pelo Protocolo de Malabo, no seu artigo 46H – sobre a complementariedade jurisdicional – afirma esse princípio quando aí se estabelece que “The jurisdiction of the Court shall be complementary to that of the National Court of Regional Economic Communities where specifically provided for by the Communities” e no n.º 2 dessa mesma disposição estatutária se diz que “The Court shall determine that the case is inadmissible where: (...)” indicando de seguida nas alíneas a) a d) os casos de inadmissibilidade.

Tal preocupação significa que a União Africana sempre entendeu que o Tribunal Africano seria um Tribunal complementar das jurisdições nacionais e, nessa medida, só poderia julgar nos casos em que os Tribunais nacionais, nomeadamente os penais, não pudessem funcionar, os Estados decidissem não julgar, sem qualquer fundamento jurídico válido e aceitável ou em que fosse manifesta a falta de vontade de julgar²⁹.

Para além disso, importa esclarecer que com vista a esclarecer todo o sentido e alcance desse princípio devemos ter em conta, por exemplo, a discussão do problema da amnistia e do perdão, do conceito de incapacidade de agir (“*inability*”), de falta de vontade de agir (“*unwillingness*”), bem como o prazo para agir processualmente ou, ainda, o problema da demora

29 Estas questões foram devidamente tratadas no parágrafo terceiro do Preâmbulo do projeto de artigo sobre o Tribunal Internacional Penal proposto pela CDI onde se dizia: “intended to be complementary to national criminal justice systems in cases where such trial procedures may not be available or may be ineffective”. Para maior desenvolvimento desta questão remetemos para esse Preâmbulo.

injustificada (“*undue delay*”)³⁰ que foram ampla e profundamente discutidas nas negociações de Roma sobre o Tribunal Internacional Penal e nelas as delegações acabaram por acordar na elaboração desses conceitos essenciais para a efectivação do princípio da complementaridade sem perda de eficácia funcional do Tribunal Internacional Penal, ou seja, sem que com base nele os Estados por omissão voluntária pudessem impedir o julgamento dos criminosos.

É desse acordo que resulta que o princípio da complementaridade deve ser constituído em critério de regulação das relações entre os Tribunais Penais Nacionais e o Tribunal Internacional Penal, e como critério de atribuição de primazia e de prioridade da jurisdição nacional sobre a internacional.

Assim, de acordo com esse princípio, o Tribunal Africano só tem competência para julgar se e quando se verificarem as excepções estabelecidas nas alíneas a) a d) do n.º 2 do artigo 46H, ou seja, se se comprovar que o Estado não pretende efectiva e seriamente fazer o inquérito e/ou a instrução judicial, levar a julgamento e julgar o suspeito (aqui surge o conceito de “*unwillingness*”) ou não tenha capacidade efectiva de contra este proceder criminalmente (aqui é a questão da “*inability*” que está em causa) e ainda nos casos de *demora injustificada* (“*undue delay*”). Nessa mesma disposição legal o Estatuto indica os casos em que se pode entender que há falta de vontade de julgar o acusado (*unwillingness*), indicando nas alíneas a) a c) do n.º 3, entre outros, os casos em que o processo não é conduzido com imparcialidade ou falta de independência dos Juízes.

Torna-se importante realçar que esse princípio impõe a necessária salvaguarda do respeito pelo princípio *ne bis in idem*, porquanto, de acordo com

30 Esclareça-se que, desde o projeto da CDI até à discussão nas negociações de Roma, o conceito de “*inability*” foi pacificamente aceite por todas as delegações, que admitiam que o facto mais relevante para caracterizar a “*inability*” era o colapso total ou parcial do sistema judicial nacional de cada Estado. Para se caracterizar o colapso do sistema foram estabelecidos alguns critérios determinantes como, por exemplo, a extensão do efectivo controlo do território, a existência ou não de mecanismos capazes de impor e de fazer cumprir a lei e a garantia de que o Estado pode proteger efectivamente o acusado e as testemunhas.

Já a questão da “*unwillingness*” gerou maior polémica entre as delegações, dado que poderia apontar para a ideia da necessidade de constituir o TIP em segunda instância ou em Tribunal de Apelação, e ainda que tal conceito era ambíguo. Para ultrapassar esta questão as delegações acabaram por estabelecer alguns critérios que permitiram caracterizar o mais objectivamente possível a ideia da “falta de vontade” que foram os seguintes: acção do Estado que objectivamente conduz a um falso ou simulado julgamento e à protecção do criminoso, a falta de independência e de imparcialidade no e do processo, injustificado atraso na abertura do procedimento criminal contra o criminoso ou no julgamento deste. Esses critérios permitiam revelar a falta de vontade do Estado em julgar de forma imparcial e séria o criminoso.

a alínea c) do n.º 1 do artigo 46, o Tribunal deve julgar inadmissível o caso sempre que a pessoa em questão tenha sido já julgada por conduta que é o objecto da queixa, não devendo, por isso, o Tribunal aceitar a queixa ou, se se quiser, não deve, por respeito àquele princípio, julgar a pessoa em causa³¹.

A jurisdição do Tribunal Africano é assim subsidiária da jurisdição penal nacional e só pode ser exercida quando esta última se revelar absolutamente incapaz pelas razões indicadas nos números 2 e 3 do citado artigo 47H³².

Podemos concluir a análise desta questão dizendo com Jonh T. Holmes “*The complementarity regime is a balanced approach allowing States to fulfil their obligations under international law, and the Court to serve as a valuable complement to national jurisdictions. Again, only time and the effective functioning of the Court will answer the question whether the Statute created a Court as a true complement to national jurisdictions*”³³.

4. Estrutura e Competência do Tribunal

1. Feita a fusão e criado o Tribunal Africano de Justiça e Direito Humanos, importa agora conhecer a sua estrutura interna e as suas competências. Para tanto, teremos de nos socorrer do Protocolo Relativo aos Estatutos desse Tribunal, adoptado pela 11.ª Sessão Ordinária da Conferência da União Africana em Shaerm el Sheikh, a 1 de julho de 2008, cria no seu artigo 2.º com a epígrafe “Criação de um Tribunal único”, o Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos³⁴. O protocolo, para evitar soluções de continuidade, teve ainda o cuidado de nas suas Disposições Transitórias regular o mandato do Juizes do Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos, determinando que devem permanecer em funções até a tomada de posse dos Juizes eleitos para o novo Tribunal e estabelecendo que esse

31 O que está consagrado na alínea c) do n.º 1 do artigo 46H onde se diz que “The person concerned has already been tried for conduct which is the subject of the complaint”.

32 Sobre o princípio da complementaridade, veja-se ainda Mauro Politi, *Le Statut de Rome de la Cour Pénale Interntionale: Le Point de Vue d’um Negotiateur*, in *Révue Générale de Droit International Public*, 1999, p. 842 e 843.

33 John T. Holmes, *The International Criminal Court. The Making of Rome Statute...*, cit., pp. 73 e 78.

34 Criação feita por fusão nos termos seguintes: Artigo 2.º “ O Tribunal Africano dos Direitos do Homem e os Povos e o Tribunal de Justiça da União Africana estabelecido pelo Protocolo à Cara Africana sobre os Direitos do Homem e dos Povos relativo ao estabelecimento de um Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos e o Tribunal de Justiça da União Africana, estabelecida pelo Acto Constitutivo da UA, são fundidos num único Tribunal e estabelecido como “Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos”.

mandato termina com a eleição de Juízes para o novo Tribunal. Disposição semelhante foi consagrada no artigo 6.º para o Cartório do Tribunal quando estabelece que “O Escrivão do Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos permanece em funções até à nomeação do Escrivão do Tribunal de Justiça e dos Direitos Humanos”.

Esse Protocolo foi revisto na Malabo, Guiné Equatorial, na Vigésima Terceira Sessão Ordinária, 26 – 27 de junho de 2014, com vista a criar junto do Tribunal a figura do Procurador – artigo 22A – e a da Defesa – 22C, entre outras alterações pertinentes.

Em conclusão, importa assinalar, que, como se disse acima, não se trata de um Tribunal *ad hoc*, mas sim de um Tribunal permanente com todas as vantagens que essa qualidade confere aos Tribunais Internacionais como este que agora estamos a estudar.

2. No que se refere à composição do Tribunal, este é composto por um corpo de Juízes – artigos 3 a 15 – e pelo Escrivão – artigo 22B. Junto do Tribunal funciona a Procuradoria – artigo 22A – constituída pelo Procurador, que a chefia, por dois Vice-Procuradores. Vejamos agora o estatuto do Juiz e dessas entidades Judiciárias.

5. Lei Aplicável e Entidades com competência para submeter casos no Tribunal

- a) No que se refere à lei aplicável pelo Tribunal, dispõe o artigo 31 que o Tribunal no exercício das suas funções jurisdicionais aplicará o Acto Constitutivo da União Africana, os Tratados Internacionais, de natureza universal ou regional, que tenham sido ratificados pelos Estados Partes, o Costume internacional, os princípios gerais do direito reconhecidos universalmente ou pelos estados Partes, a jurisprudência, a doutrina e qualquer outra lei relevante para a resolução do caso. O Tribunal pode decidir *ex equo et bono*. Como pode ver-se aqui o Estatuto segue de perto a norma do artigo 38.º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, que consagra essas mesmas fontes do Direito Internacional Público, como é doutrinariamente reconhecido de forma unânime.
- b) Já no que se refere às entidades com competência para submeter casos no Tribunal, o artigo 30 indica essas entidades, que são em exclusivamente as Instituições Internacionais Africanas. Na verdade, só podem

exercer esse direito os Estados Parte no Protocolo, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, o Comité Africano de Peritos em Direitos e Bem-estar das Crianças, Organizações Africanas Intergovernamentais, Instituições Africanas de Direitos Humanos, Indivíduos africanos e Organizações Internacionais não Governamentais africanas com estatuto de observador junto da União Africana ou dos seus órgãos ou instituições com as limitações consagradas na alínea f) deste artigo 30, de que falaremos no final deste capítulo.

6. O Estatuto do Juiz do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos

a) A Legitimidade do Juiz Internacional

A legitimidade do Juiz Internacional é uma questão de grande importância que deve ser reconhecida para que a Justiça internacional possa ser aceite como legal e legítima. Na verdade, não basta a legalidade da figura do Juiz para o seu reconhecimento pelos Estados e pela Comunidade internacional, pois, em nossa opinião, tratando-se como se trata de uma Justiça que agora julga indivíduos pelos crimes por eles praticados, esta comunidade de pessoas que são cidadãos dos diversos Estados que fazem parte da União Africana e que ratificaram não só a Carta Africana que institui a União Africana, mas também o Protocolo que regula esse Tribunal, o reconhecimento e a aceitação da legitimidade dos Juizes por essa comunidade assume especial relevância.

Tendo em atenção a tipologia weberiana da legitimidade, esta teria de ser sempre e antes de mais uma *legitimidade legal* decorrente da consagração jurídico-convencional no Ato Constitutivo da União Africana, no Protocolo que o consagra o Estatuto do Tribunal e no processo de designação dos Juizes. Para além disso, essa legitimidade também decorre do seu reconhecimento jurídico-político consubstanciado no ***consensus político-internacional*** sobre os princípios estruturantes da própria organização do Tribunal e, conseqüentemente, de toda a sua estrutura institucional e dos titulares desse Poder Judicial, o Juiz. Como já defendemos noutra lugar a propósito do Tribunal Internacional Penal, não se trata de um *consensus* político sobre a regularidade jurídica – legalidade internacional – da organização do Poder Judicial Internacional e/ou sobre a simples legitimidade processual, mas vai mais longe para se afirmar também como um *consensus* político sobre princípios jurídico-políticos internacionais considerados fundamentais para

a própria ordem e segurança jurídico-políticas internacionais no âmbito da sociedade internacional africana.

Assim, o reconhecimento da validade do Poder Judicial internacional como instituição judiciária e da titularidade desse poder não decorre, portanto, só do facto de ser um poder legal, da sua legalidade, mas, antes de mais, do consenso político-internacional sobre o estatuto jurídico dos Juízes, nomeadamente sobre o modo de designação e de nomeação desses titulares do Poder Judicial, vinculativamente conformadores e enformadores da acção destes e do reconhecimento comunitário desse consenso como modo de legitimação dos juízes.

Podemos agora dizer que a titularidade desse Poder tem como fundamento último da sua validade e legitimidade esse *consensus jurídico-político internacional* entre os Estados e o reconhecimento comunitário desse consenso como modo de legitimação dos juízes.

7. O Juiz do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos

7.1. Introdução

É no Capítulo II do Estatuto do Tribunal – artigos 3 a 15 – decorrente da revisão feita pelo Protocolo de Malabo, que se encontra regulado com algum pormenor o regime jurídico da magistratura judicial desse Tribunal.

Na verdade, e no que aos Juízes diz respeito, o artigo 3.º desse Estatuto, adotado em 2008 em Sharm El-Sheik, estabelece que o Tribunal é composto por dezasseis Juízes, todos nacionais dos Estados Parte – um Juiz por cada Estado –, podendo a Conferência, por proposta (“Upon recommendation”) do Tribunal rever o número de Juízes (review the number of Judges). Nos termos do disposto no artigo 6.º do Protocolo de Malabo, estes Juízes estão distribuídos pelas três Secções – General Affair Section, Human and Peoples’ Rights Section e International Criminal Law Section –, cabendo ao Tribunal determinar a colocação dos Juízes em cada uma dessas secções e Juízos. Esta última Secção está dividida em três Câmaras ou Juízos a saber: Pre-Trial Chamber, Trial Chamber and Appellate Chamber. Podemos assim dizer que o Tribunal tem uma Câmara ou Juízo de recurso, uma de julgamento e uma de instrução. Pela hierarquização das Secções dos Juízos ficamos, de imediato, a saber que o Tribunal está verticalmente organizado em três

distintos tipos de Juízos, encimados por uma Presidência e uma Vice-Presidência atribuída por eleição a um dos Juízes cujo mandato, renovável por igual período e por uma única vez, é de dois anos – artigo 22 do Estatuto.

É nessa estrutura que se integra uma Secretaria “Registry” composta por um Escrivão (Registrar) e por três Escrivães Adjuntos, sendo o escrivão designado pelo Tribunal para um mandato, não renovável, de sete anos, e os Adjuntos para um mandato, renovável por uma única vez, de quatro anos.

Faz-se notar que essa Secretaria é também constituída pelas unidades de Victims and Witness Unit e Detention Management Unit, o que significa que ela é simultaneamente um órgão com funções administrativas e funções de gestão jurídico-processual³⁵.

Por seu lado, a Presidência é o órgão de Governo e órgão superior da Administração do Tribunal com funções administrativas e jurisdicionais³⁶.

Posto isto, podemos dizer que a secção criminal do Tribunal, sob o ponto de vista puramente judicial, é composto por três unidades orgânicas com competência para julgar os crimes tipificados no Estatuto, sendo que os únicos titulares dessas unidades são os Juízes. O ponto agora é o de saber, antes de mais, como se acede ao cargo de Juiz e, de seguida, qual o Estatuto do Juiz Internacional.

Para responder a essas duas questões, começaremos por analisar o mecanismo e as condições de acesso à judicatura internacional no Tribunal e, de seguida, o Estatuto do Juiz.

7.2. O Recrutamento e o Modo de designação dos Juízes

A) Candidatura: Requisitos e Apresentação

Nos termos do referido artigo 3 do Estatuto, integram o Tribunal dezasseis Juízes eleitos pela Conferência (n.º 1 do artigo 3), não podendo nenhum Estado parte ter mais do um Juiz seu nacional (n.º 2 do artigo 3). O processo de seleção dos candidatos e de eleição, regulado pelos artigos 5 a 7 do Estatuto, nos termos do n.º 1 do artigo 5 – sob a epígrafe *Presentation of the*

³⁵ Cfr. artigo 22B.

³⁶ Cfr. os artigos 22 e 22B.

Candidates –, impõe que os candidatos deverão ser propostos por escrito pelos Estados Partes no Tratado, podendo cada Estado Parte apresentar dois candidatos e devendo respeitar a igualdade da representação de género, cabendo à Conferência garantir essa representação igualitária³⁷.

Nos termos do n.º 3 do artigo 3 “*Each geographical region of the Continent, as determined by the Decision of the Assembly shall, where possible, be represented by three (3) judges except the Western Region which shall have four(4) Judges*”. Tal significa que há a preocupação de assegurar uma igualdade de representação das regiões do continente africano, com excepção da região do oeste que pode ter mais um Juiz do que as restantes regiões, ou seja, quatro Juízes.

Pese embora os estatutos não obriguem os Estados a fundamentar as suas propostas, como acontece com o Estatuto do TIP que impõe que a proposta deverá ser acompanhada “*de uma exposição detalhada comprovativa de que o candidato possui os requisitos enunciados no n.º 3 do artigo 36.º*”, entendemos que na proposta deve o Estado proponente assegurar que os candidatos por si propostos são personalidades com elevada idoneidade moral e integridade e, ainda, com:

- a) **Competência técnica** em três grandes ramos do direito, o internacional público, o penal, o processual penal, sendo que neste último deverá dominar o direito intencional dos direitos humanos e direito internacional penal
- b) **Experiência profissional** como Juiz, Procurador, Advogado ou Jurisconsulto que lhes permita ser nomeados para os mais altos cargos judiciais, ou seja, para os Tribunais superiores dos respectivos países.
- c) Finalmente, embora os Estatutos não consagrem expressamente, a **competência linguística** numa das línguas de trabalho do Tribunal – árabe, espanhola, francesa e inglesa –, e esta competência deve de ser demonstrada, em virtude do disposto no artigo 32.º consagrar como línguas de trabalho do Tribunal as línguas de trabalho na União Africana³⁸.

37 Cfr. n.º 4 do artigo 3.

38 Artigo 32.º “The official and working languages of the Court shall be those of the Union”.

Analisando os requisitos da candidatura, poderemos ver que podem ser classificados em três grandes grupos, dois dos quais são pressupostos estruturantes da legitimidade ética e competencial, que devem fundamentar a candidatura, a nomeação e o exercício do cargo de Juiz, a saber:

- a) O primeiro é de ordem **ético-funcional**, que integra elevada idoneidade moral, imparcialidade e integridade, na exacta medida em que são critérios de ordem ética que presidem a esses requisitos. Esses critérios visam assegurar o mais elevado grau de credibilidade e de legitimidade ética de cada um dos Juízes, com vista a afastar qualquer suspeição e a permitir o reconhecimento da idoneidade ética das suas decisões, que impele para a sua natural aceitação pela comunidade internacional. Aqui, vai já contida a dimensão ética da legitimidade dos Juízes, que arranca o seu fundamento na crença da sua neutralidade relativamente a cada um dos Estados Partes, mas essencialmente ao Estado de que é nacional ou por quem foi proposta a sua candidatura;
- b) O segundo é de ordem **técnico-jurídica** e consubstancia a legitimidade competencial dos Juizes, por tais requisitos assegurarem a competência, a experiência e a idoneidade técnicas do Juiz nas áreas jurídicas em que o Tribunal tem de se mover por corresponderem à sua especialização e que são, por isso mesmo, determinantes para o exercício do cargo.
- c) O terceiro, embora não expressamente referido no Estatuto, é de **ordem linguística**. Este implica somente competência linguística num das línguas oficiais do União Africana – artigo 32 – e tem obviamente em vista facilitar a comunicação no seio do Tribunal e da Organização, bem como nos actos judiciais. Acontece que, nos termos do artigo 25.º da Carta da União Africana, “*The working languages of the Union and all its institutions shall be, if possible, African languages, Arabic, English, French and Portuguese*”, do que resulta que os Juízes terão de falar, escrever e comunicar numa dessas línguas, mas terão certamente de eleger uma para comunicarem entre si no decurso dos atos judiciais.

Para permitir uma clara comunicação entre as partes processuais e o inequívoco entendimento da acusação ou de qualquer peça ou questão processual, pese embora os Estatutos sejam a este respeito omissos, entendemos que o Tribunal tem o dever de assegurar aos Juízes, Procuradores, arguidos, testemunhas e peritos a tradução para os respetivos idiomas de todos os atos ou comunicações processuais, o que, de certo modo, decorre do estatuído nas alíneas a) e f) do artigo 46A “*Rights of the Accused*”.

B) Seleção

Recebidas e admitidas as candidaturas, para efeitos de eleição dos candidatos, o artigo 6 nas suas alíneas i), ii) e iii), determina que serão estabelecidas duas listas de candidatos, a saber:

- a) A lista A com os candidatos que foram escolhidos pelos Estados proponentes por serem reconhecidos como competentes e experientes na área d Direito Internacional Público;
- b) A lista B com os candidatos escolhidos pelos Estados proponentes, por serem reconhecidos como competentes e experientes na área do Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional Humanitário;
- c) A lista C com os candidatos escolhidos pelos Estados proponentes, por serem reconhecidos como competentes e experientes na área do Direito Criminal

Os Estados que apresentem candidatos para as três listas, deverão indicar a lista em que pretendem ver colocados um dos seus candidatos, pois sabemos já que, não podendo nenhum Estado parte ter mais do um Juiz (n.º 2 do artigo 3), só um dos dois candidatos – n.º 2 do artigo 5 – por ele apresentados poderá ser colocado na lista da sua preferência. Disto resulta que nenhum Estado pode ter juízes nas três áreas do Direito, pelo terá de informar a área da sua preferência para nela ser colocados um dos seus dois candidatos.

Nas listas A e B deverão ser eleitos cinco Juízes e na lista C seis Juízes. Mas, para além dessa regra, importa realçar outras duas importantes e decisivas que são consagradas:

- a) No n.º 4 do artigo 7.º do Estatuto, que impõe que, na selecção dos Juízes, a Conferência deve assegurar que a composição do Tribunal inclua uma representação das principais tradições jurídicas do Continente, uma equitativa representação das regiões geográficas do continente africano;
- b) E no n.º 4 do artigo 3, que determina representação da igualdade de género – “The Assembly shall ensure that there is equitable gender representation in the Court” –, o que implica a paridade de género entre Juízes, que embora assegure a paridade de sexo, por convocar o conceito de género, vai para além dessa paridade. Faz-se notar, pela importância de que se reveste, o facto de ser pela primeira vez que o

Estatuto de um Tribunal Internacional impõe essa justa e equitativa representação de Juízes.

7.3. Apreciação do Estatuto do Candidato a Juiz

O estatuto do candidato a Juiz que acabámos de descrever, como já tivemos a ocasião de dizer noutra lugar, não é uma inovação introduzida na ordem jurídica internacional. Na verdade, esse Estatuto é muito próximo do Juiz do Tribunal Internacional Penal, pese embora algumas diferenças como a da igualdade de género e não só a de sexo e a da exigência de competência nas áreas do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário³⁹. Para além disso, a história dos Tribunais Internacionais desde as primeiras tentativas de criação desses Tribunais, reconhece e a importância das dimensões *ético-funcional* e *técnico-jurídica* e impõe-nas como critério de selecção dos Juízes, por historicamente o Direito Internacional sempre se ter preocupado com essas dimensões, por delas depender a própria credibilidade e legitimidade dos Juízes.

Para além disso, essas duas dimensões e a inamovibilidade são condições essenciais e indispensáveis para assegurar não só a imparcialidade e a independência dos Juízes, como a qualidade técnica das suas decisões, indispensáveis para a assegurar internacionalmente a qualidade da Justiça Internacional e para a sua voluntária aceitação pelos seus destinatários, indivíduos ou Estados.

7.4. Do Estatuto do Juiz

7.4.1. Mandato dos Juízes

O mandato dos Juízes é de nove anos, não sendo possível a reeleição – artigo 8.º. Acontece que, com vista a assegurar a rotatividade dos Juízes, estabelece o Estatuto que cinco dos Juízes eleitos na primeira eleição exercerá o cargo por um período de três anos, outros cinco por um período de seis anos. A escolha dos cinco Juízes eleitos na primeira eleição e cujo termo do mandato é de três anos será determinado por sorteio feito pelo Presidente da Conferência.

³⁹ Veja-se o art. 36.º, n.º 3, b) ii) do Estatuto do Tribunal Internacional Penal.

É claro que, se à data da cessação do mandato o Juiz estiver integrado numa formação de julgamento e/ou a participar em qualquer julgamento, o seu mandato só cessará depois de estar concluído o julgamento⁴⁰.

Faz-se notar que, sempre que um Juiz seja eleito para preencher uma vaga, o seu mandato corresponderá ao tempo que faltava para o termo do mandato do seu antecessor – n.º 3 do artigo 8 do Estatuto.

Importa dizer que a renovação parcial e periódica dos Juízes nos termos acima descritos tem, pelo menos, uma dupla vantagem. Uma é a de evitar mudança simultânea de todos os membros do Tribunal, o que não só impediria os novos Juízes de beneficiar da experiência dos mais antigos, obrigando-os a uma forçada adaptação ao trabalho do Tribunal, como poderia provocar uma alteração brusca da jurisprudência, com graves prejuízos para a estabilidade dinâmica da jurisprudência do Tribunal; a outra vantagem é a de permitir uma coexistência dos novos Juízes com os antigos Juízes, que, certamente, assegurará uma evolução sustentável da sua jurisprudência, evitando a sua brusca alteração, com vantagem para a própria credibilidade das decisões desse Tribunal, bem como a natural e serena afirmação e transmissão da cultura da Organização.

7.4.2. Poderes dos Juízes

Aos Juízes, para além, obviamente do direito de integrar as formações de Julgamento nos seus respectivos Juízos para uma vez nelas integrado julgar os feitos submetidos à apreciação do Tribunal, é conferido pelo Estatuto dois distintos tipo de poderes, a saber: *poderes de autogoverno* e *poderes jurídico-processuais*. Vejamos cada um desses poderes.

a) Poderes de auto-governo e de auto-administração do Tribunal

No que se refere aos poderes de autogoverno, que incluem os de auto-administração, podemos dizer que cabe aos Juízes, em primeiro lugar, logo após a sua eleição, designar, com autonomia e sem interferências dos Estados Partes, o mais alto órgão de Governo do Tribunal, elegendo a Presidência composta, como se sabe, por um Presidente, e um Vice-Presidente para um mandato de dois anos renovável por uma única vez por igual período de tempo, nos termos dos números 1 e 2 do artigo 22.º Estatuto.

40 Cfr. n.º 10 do artigo 36º do Estatuto.

Por outro lado, cabe ao Presidente e ao Vice-Presidente, depois de ouvido os demais Juízes e com respeito pelas “Rules of Court”, distribuir os Juízes pelas Secções de instrução, de 1.^a Instância e de Recurso.

Cabe ao Tribunal designar o Secretário para um mandato de sete anos não renovável, e o Secretário-Adjunto para um mandato também não renovável por um período de quatro anos⁴¹ e toda a equipa da Secretaria judicial de acordo com as disposições sobre essa matéria das “Staff Rules and Regulation of the African Union”⁴².

A formação de julgamento no Tribunal de Recurso é composta por todos os seus Juízes; a dos Juízos de Instrução e da 1.^a Instância é composta por três, obviamente com “*Juízes com experiência*” nas respetivas áreas processuais – Direito Internacional, Direitos Humanos e Direito Humanitário e Direito Criminal –, embora se admita que a secção de Instrução possa ser preenchida por um único Juiz – cfr. artigo 21.^o do Estatuto Protocolo.

b) Poderes normativos

O Tribunal tem também poderes normativos nos termos do artigo 27 do Estatuto que lhes permite elaborar as regras reguladoras das funções do Tribunal e para a execução do Estatuto⁴³, com base no disposto no artigo 34B e com respeito pelo princípio da complementaridade entre o Tribunal e os Tribunais nacionais e entre o Tribuna e o Tribunal da Regional Economic Communities – artigo 46H.

Pode ainda o Tribunal consagrar no seu Regulamento as regras do recurso de apelação ou como se estatui no acima citado artigo 34B do Estatuto “The court shall define the procedure for appeals in its Rules”.

Ora, pensamos ser defensável que o Estatuto quis consagrar a auto-organização do Tribunal, atribuindo aos seus titulares, os Juízes, o poder de emitir o respetivo Regulamento.

É de realçar o facto de neste Tribunal os Juízes disporem de poder legislativo que lhes permita produzir as Regras de processo o que contraria a tendência inaugurada com a criação do Tribunal Internacional Penal, segundo

41 Cfr. n.ºs 2, 3 e 4 artigo 22B do Estatuto.

42 Cfr. n.º 8 do artigo 22B dom Estatuto.

43 The Court shall adopt rules carrying out its functions and the implementation of the present Statute. In particular, it shall lay down its own rules” artigo 27, n.º 1 do Estatuto.

a qual o poder de legislar e o do julgar devem estar separados, cabendo o poder legislativo a um órgão representativo de todos as Partes no Tratado, a Conferência, e o poder de julgar aos Juízes⁴⁴.

7.4.3. Privilégios e Imunidades

Nos termos do disposto no artigo 15 – Privileges and Immunities –, o Estatuto estabelece privilégios, facilidades e de imunidade de natureza diplomática para os Juízes, o que lhes confere estatuto diplomático, equiparando-os aos diplomatas, ou mais especificamente, ao chefe das missões diplomáticas⁴⁵, o que lhes permite exercer com absoluta liberdade nos territórios dos Estados Partes ou, até mesmo, fora deles as suas funções judiciais. Mesmo depois de terminarem os seus mandatos, nos termos do n.º 3 do citado artigo 15, os Juízes continuam a gozar dessa imunidade pelos actos por eles praticados no exercício das suas funções oficiais.

Para além disso os Juízes também gozam de imunidade funcional pelos actos e omissões praticados no exercício das suas funções judiciais, não sendo assim possível demandá-los judicialmente pela prática desses atos.

7.4.4. Deveres do Juiz

O Estatuto consagra deveres que visam garantir a imparcialidade e assegurar a independência dos Juízes. Assim acontece com:

a) O *dever de salvaguarda da independência e da imparcialidade*, que não implica um dever de exclusividade, mas sim a *incompatibilidade* da função de Juiz com a de outra actividade que possa pôr e causa a independência e o dever de imparcialidade da profissão judicial – n.º 1 do artigo 13.

Acontece que a regra é de que os Juízes podem exercer em part-time essas suas funções⁴⁶, o que significa que podem exercer outras funções, públicas ou privadas, mesmo que judiciárias, como por exemplo a de Advogado, desde que não sejam incompatíveis com as de Juiz desse Tribunal, o que,

44 Para maior desenvolvimento, veja-se Wladimir Brito, "Tribunal Penal Internacional: Uma Garantia Jurisdicional para a Protecção da Pessoa Humana". In *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, 2000: Vol. LXXXVI: 104/105.

45 Sobre essas prerrogativas e imunidades diplomáticas, veja-se por todos Wladimir Brito, *Diplomacia e Direito Diplomático*, Ed. Juruá, Lisboa 2016.

46 Diz o n.º 4 do artigo 8 "All the Judge, except the President and the Vice-President, shall perform their function on a part-time basis".

entendemos nós, tem como justificação, como muito bem diz Zhu Wen-qi⁴⁷ a propósito do Tribunal Internacional Penal, razões de ordem económica. Contudo, por se entender ser **incompatível** com a função de Juiz, estão expressamente proibidos de exercer a função de agente, conselheiro ou de advogado no Tribunal, o que obviamente se compreende.

b) O *dever de escusa* consagrado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 14, determina que o Juiz, sempre que a sua participação em qualquer processo possa pôr em crise a sua imparcialidade, deve comunicar esse facto ao Presidente do Tribunal, e pedir escusa⁴⁸. Deve assim o Juiz solicitar dispensa de exercício de funções por razões de ordem pessoal ou familiar, por razões de ordem funcional, em cuja apreciação tenha participado como Juiz de Instrução, ou quando, o Estado de que é nacional seja parte num processo que corre termos pelo Tribunal.

c) *Deveres de conduta* que, não encontramos no Estatuto nenhuma específica regra sobre os deveres de conduta dos Juizes. Só indiretamente o Estatuto faz alguma referência aos deveres de conduta, como acontece quando, por exemplo, diz que o Juiz pode ser suspenso quando deixa de reunir as condições necessárias para ser Juiz (artigo 9), embora não consagre nenhum artigo densificador dessas condições. Contudo, muito indiretamente, dizíamos, indica algumas como por exemplo a de elevado padrão moral (artigo 4) que, pensamos nós com base no que se estabelece nos demais Tribunais internacionais, nomeadamente do Tribunal Internacional Penal⁴⁹, impõe ao Juiz o dever de urbanidade, de zelo, de reserva, de lealdade, de cumprimento das ordens e instruções (exclusivamente) judiciais, etc.

Assim, sempre que haja uma violação séria das regras de conduta do exercício de funções, deve o Juiz ser afastado do cargo. Contudo, para o efeito, o Estatuto, com vista a evitar o afastamento de Juizes por razões de ordem política ou de natureza persecutória quer pelos Estado Partes quer por outras entidades⁵⁰, consagra que a falta dessas condições tem de ser verifi-

47 Zhu Wen-Qi, "Article 36", in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, ..., cit., pp. 595 e segs..

48 Cabe ao Presidente do Tribunal, ouvido o Tribunal decidir se exclui ou não o Juiz do caso, concedendo-lhe escusa. Cfr. n.º 2 do artigo 14 do Estatuto.

49 Como pode ver-se das disposições das alíneas a) e b) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 24.º e do artigo 25.º das Rules of Procedures.

50 Embora falemos de três etapas, Jules Deschênes, no seu Comentário ao artigo 51.º, tem uma posição próxima da nossa quando, a propósito do Tribunal Internacional Penal, diz que "*Judges can be removed following a two-stage procedure*" e que este processo é uma "*double sauferde which*

cada e declarada por dois terços dos Juizes do Tribunal e o Presidente tem de comunicar ao presidente da Conferência a recomendação de suspensão ou de expulsão do Juiz da Magistratura. Essas regras rígidas apelam para uma grande ponderação no procedimento e na decisão de suspensão ou de afastamento definitivo do Juiz do exercício das suas funções. Verifica-se assim que essas regras impõem que o afastamento do Juiz seja feito em três distintas etapas, a saber: a primeira, em que todos os Juizes do Tribunal terão de aprovar por maioria de dois terços uma recomendação no sentido de suspender ou de expulsar o Juiz do cargo; a segunda em que o Juiz Presidente do Tribunal apresenta à Conferência a referida recomendação para a cessação de funções do Juiz arguido; a terceira é realizada pela Conferência e traduz-se na aprovação ou reprovação da recomendação, por maioria qualificada de dois terços dos membros dessa Conferência⁵¹. Faz-se notar que o Juiz acusado tem o direito de se defender antes de ser proferida a decisão⁵².

Pensamos poder dizer sem grandes margens de erro, que todos esses deveres têm em vista assegurar a independência, a imparcialidade e a credibilidade pública dos Juizes⁵³, bem como a sua idoneidade para o exercício do cargo. De certo modo, contribuem decisivamente para a sua legitimação pela comunidade internacional, em especial a regional africana.

protects a judges from being subject to potential removal for political reasons by States Parties" (Jules Deschênes, "Article 51", *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer's Notes, Article by Article, cit.*, p. 659

51 " Cfr. Os números 2,3 e 4 do artigo 9 do Estatuto.

Sobre a formação dessa maioria qualificada, Bruce Broomhall, embora referindo-se à questão da aprovação do Regulamento do Tribunal Internacional Penal, entende que essa maioria deve ser de "two-thirds the number of all States Parties, as opposed merely to those presenting and voting" o que na opinião deste autor está de acordo com a disposição do § 7 do artigo 112.º "which, while providing for approval of matters of substance by a two thirds majority of States presente and voting in the Assembly, limits this with words "except as otherwise provided in the Statute". Cfr. Bruce Broomhall, "Article 51", in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer's Notes, Article by Article, cit.*, p. 687.

Em nossa opinião, essa posição deste autor não se aplica ao nosso caso, ou seja, à formação da maioria qualificada de dois terços dos membros da Assembleia de Estados. Na verdade, entendemos que para essa formação, teremos de partir exclusivamente do número de Estados Partes no Tratado e que tenham direito de voto para encontrar a maioria absoluta desses Estados presentes na Assembleia, com vista a declarar que existe ou não quórum para que a Assembleia possa validamente reunir e deliberar. Havendo quórum, a maioria de dois terços é formada pela votação dos Juizes presentes na Assembleia.

52 Cfr. artigo 46.º do Estatuto.

53 No mesmo sentido Jules Deschênes, "Article 41", in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer's Notes, Article by Article, cit.*, p. 675.

7.4.5. Garantias dos Juízes

Aos Juízes são asseguradas as mesmas garantias que o direito constitucional interno de cada Estado oferece aos Juízes nacionais. Na verdade, o Estatuto reconhece e assegura que os Juízes do Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos e dos Povos são *independentes* (artigo 12.º) e *inamovíveis*, inamovibilidade que se extrai do disposto do n.º 2 do artigo 9.º do Estatuto.

a) A Independência

No que se refere à independência, esta, sob o ponto de vista pessoal, também é assegurada pela inamovibilidade do Juiz e pelas incompatibilidades; sob o ponto de vista funcional, a independência manifesta-se na vinculação do Juiz à lei internacional, o que implica necessariamente a sua independência em relação ao demais órgãos do Tribunal, em especial à Conferência, e também a independência de cada Juiz em relação ao Estado de que é nacional ou que promoveu ou apoiou a sua candidatura.

Essa independência é consagrada no artigo 12 que estabelece que:

“1. The Independence of the judge shall be fully ensured in accordance with international law

3. In performance of the judicial function and duties, the Court and its Judges shall not be subject to the direction or control of any person or body”

Fazemos notar que, historicamente, esse princípio foi sempre e inequivocamente reclamado e assegurado em todas as Convenções Internacionais relativas aos Direitos Humanos, como por exemplo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, (artigo 10.º), o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de 1966 (artigo 14.º, n.º 1), a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (artigo 26.º), a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (artigo 8.º, n.º 1), a Convenção Europeia sobre os Direitos do Homem (artigo 6.º, n.º 1).

Para além disso, vários projetos de Instrumentos internacionais sobre a independência dos Juízes têm vindo a reafirmar esse princípio como princípio-base da Justiça Internacional. Assim, por exemplo, o Basic Principle on the Independence of the Judiciary, de 1985, promovido e apoiado pela Assembleia Geral da UN, a Draft of Universal Declaration on the Independence

of Justice, de 1989, aprovado pela Comissão dos Direitos Humanos da ONU, Siracusa Principle on the Independence of the Judiciary, aprovado em 1981, Montreal Declaration on Principle on the Independence of the Justice, de 1982.

b) Inamovibilidade

Embora o Estatuto não consagre uma disposição especificamente referida à inamovibilidade, o ponto é que esta não deixa de estar nele reconhecida quando estabelece o mandato e fixa as exigentes condições estabelecidas no n.º 2 do seu artigo 9 em que se consagram os exigentes requisitos para a cessação do seu mandato antes do seu termo.

Também aqui a inamovibilidade não é sinónimo de vitaliciedade do cargo, nem tem uma natureza absoluta, visto que o Estatuto fixa condições em que ela pode ser afastada.

Pensamos estar em condições de afirmar que a inamovibilidade tem também em vista assegurar a independência dos Juízes, de cada um deles, funcionando, portanto, como um corolário decisivo desta.

c) Imunidade funcional do Juiz

O juiz deve gozar de imunidade funcional aqui entendida no sentido de os Juízes não serem responsáveis pelas suas decisões, sob o ponto de vista penal, civil e disciplinar, desde que proferidas com respeito pelos princípios estruturantes do seu estatuto, nomeadamente o da imparcialidade, e dos seus deveres de conduta.

Como temos vindo a defender para os Tribunais nacionais, somos de opinião que, para os Juízes dos Tribunais Internacionais e, em consequência, para os do Tribunal Africano, ainda se justifica mais que, sob o ponto de vista político-internacional, seja de rejeitar a sua responsabilidade pessoal ou individual pelas suas decisões proferidas com respeito por aqueles princípios e por aqueles deveres. Mas, já é de admitir que individualmente cada Juiz deva estar sujeito a um controlo social e a uma vigilância crítica da sua ação jurisdicional feita, nomeadamente, por Organizações Internacionais não Governamentais de defesa dos Direitos do Homem ou por quaisquer Instituições Internacionais vocacionadas a observar estas questões, bem como pela comunicação social.

Mas, em nossa opinião, o Tribunal deve responder politicamente pela sua ação global perante a Conferência e, em especial, perante a sociedade e a opinião pública africana, devendo assim estar sob a vigilância crítica da sociedade internacional.

8. O Estatuto do Procurador do Tribunal Africano

8.1. O Estatuto do Procurador no Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos e dos Povos

1. Neste Tribunal, o Estatuto orgânico-funcional e jurídico-processual do Procurador, embora reduzidamente regulado, não deixa de ter na sua base todo o *acquis* histórico da justiça internacional, nomeadamente, o do Tribunal Internacional Penal, que sem margem para dúvidas, constitui um grande salto em frente na configuração dos poderes do Procurador ou, como resumidamente se expressa Christoph Safferling na comparação que faz entre esses Estatutos, “the Rome Statute went a step further”⁵⁴.

Posto isto, podemos dizer que a figura e o Estatuto do Procurador no Tribunal Africano de Justiça e dos Direitos Humanos e dos Povos estão recortados, na sua dimensão orgânico-funcional, no artigo 22A do Estatuto deste Tribunal, e no artigo 29, alínea d) do n.º 1 onde é conferido ao “Office of the Presecutor”, ou seja, ao Procurador e aos Vice-Procuradores, a competência para apresentar casos no Tribunal – dimensão jurídico-processual. Curiosamente, no Estatuto nada se diz sobre os privilégios e imunidades internacionais do Procurador e dos Vice-Procuradores (Deputy Prosecutors).

O artigo 46G regula todo o procedimento relativo à abertura de Inquéritos para a investigação do crime, que *ex officio* ou, como se diz nesse artigo, *proprio motu*, com base em informações sobre a prática de crimes, quer pela via da denúncia dessa prática.

Embora não esteja expressamente consagrado, entendemos que desse artigo resulta implicitamente o reconhecimento da autonomia orgânico-funcional e autonomia jurídico-processual do Procurador quando lhe permite abrir inquérito *ex officio* ou *motu proprio*, decidir prosseguir ou não com o

54 Christoph Safferling, *Towards an International Criminal Procedure*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 177.

inquérito, por entender ou não que há razoável fundamento – “reasonable basis”⁵⁵ – para crer que tenha havido crime da competência do Tribunal.

2. Para melhor compreender o Estatuto jurídico do Procurador, passamos a uma breve análise daquelas duas dimensões acima referidas. Assim, sob o ponto de vista da dimensão:

a) Orgânico-funcional

O Gabinete do Procurador é constituído por este, por dois Vice-Procuradores e pelo seu pessoal, superiormente dirigido pelo Procurador⁵⁶. Agora, podemos dizer que, como órgão autónomo, o Gabinete é uma verdadeira Procuradoria Internacional, dirigido por um Procurador. Exatamente porque se trata de uma Procuradoria Internacional, os Procurador e Vice-Procurador, nos termos do disposto na n.º 2 do artigo 22A, são eleitos pela Conferência, de entre personalidades indicadas pelos seus Estados de origem, de elevado estatuto moral, altamente competentes e com uma vasta experiência prática na condução de processos de investigação e acusação de casos criminais, qualidades essas que são, em primeira linha, reconhecidas e atestadas pelos seus Estados de origem, a quem cabe apresentar a candidatura ao cargo⁵⁷.

Cabe ao Procurador escolher o pessoal do seu Gabinete⁵⁸.

É a este Gabinete que o Estatuto, no seu artigo 46G, confere poderes para recolha de comunicações ou de informações sobre crimes que cabem ao Tribunal julgar, para as disponibilizar ao Procurador para efeitos de investigação e de acusação⁵⁹.

55 Devemos esclarecer que, na opinião de Morten Bergsmo e Fredrik Harhof, expressa nos seus comentários ao Article 52, do estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, com a qual concordamos, “reasonable basis” is less stringent than the “beyond reasonable doubt” criterion (...). Cfr. Morten Bergsmo e Fredrik Harhof, “Article 52”, in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer’s Notes, Article by Article*, cit., p. 706.

56 Cfr. n.º 1 do artigo 22º.

57 Cfr. n.º 5 do artigo 22A que estabelece que “The Prosecutor and the Deputy Prosecutors be high competence in and have extensive practical experience in the conduct of investigation trial and prosecution of criminal cases”.

58 Cfr. n.º 9 do artigo 22A.

59 Cfr. Artigo 46G.

b) Jurídico-processual

Sabemos já que, de acordo com o Estatuto jurídico-processual, o Procurador e o seu Gabinete gozam de autonomia com as limitações estatutárias de que falaremos a seguir. Na verdade, o artigo 46G do Estatuto, como já tivemos a ocasião de dizer, acabou por consagrar a autonomia do Procurador, alinhando assim com a doutrina segundo a qual essa autonomia é essencial para separar as suas funções das do Tribunal, separação que, por seu lado, é fundamental para assegurar uma justiça internacional imparcial⁶⁰.

Mas, com vista a evitar os perigos de uma autonomia descontrolada, o Estatuto mitigou-a com o controlo da sua decisão de acusar ou de não acusar pelo Juízo de Instrução (Pre-Trial Chamber)⁶¹. Embora não estejam expressamente consagrados critérios objetivos para decidir se há fundamento razoável – “*reasonable basis*” – para abrir um inquérito, dando início a uma investigação, podemos dizer que esse requisito deve assentar em critérios objectivos para a sua determinação.

Tomando como exemplo o que se estabelece no Estatuto do Tribunal Internacional Penal para a avaliação de existência ou não de “*reasonable basis*”, somos de opinião que para a abertura do inquérito os critérios deverão ser os seguintes: informação fundamentada, perspectiva de admissibilidade do caso nos termos dos artigos 28, 29, 30 e 46F, gravidade do crime, interesse das vítimas, e fortes razões para acreditar que o inquérito serve os interesses da justiça. É claro que, como já defendemos noutro lugar e que aqui reproduzimos⁶², a decisão de não abertura do inquérito tem de se basear na inexistência dos critérios acima referidos, sendo que para decidir que o inquérito não serve os interesses da justiça deve ter-se em atenção, para além dos elementos acima referidos, a idade e o estado de saúde do presumível autor do crime e o seu grau de participação no alegado crime.

Para além desses critérios, importa ainda lembrar que o artigo 46G.º do Estatuto aponta para uma limitação ao mínimo do poder discricionário do Procurador, o que é conseguido através do controlo da sua actividade de

60 Embora tenha sido a propósito do Tribunal Internacional Penal, podemos dizer que Morten Bergsmo e Fredrik Harhof adoptam posição idêntica nos seus comentários ao Article 42.º, II Paragraph 2 do Estatuto desse Tribunal. Cfr. Morten Bergsmo e Fredrik Harhof, “Article 42”, in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer’s Notes, Article by Article*, cit., p. 630.

61 Cfr. n.º 3 do artigo 46G.º do Estatuto.

62 Wladimir Brito, *Direito Internacional Público*, 4.ª ed., Ed. Almedina, Coimbra 2021, p. 596 e segs.

investigação pelo Pre-Trial Chamber – controlo jurisdicional –, da sua decisão de investigar e de acusar⁶³.

8.2. A Orgânica do Gabinete do Procurador

a) Introdução

Como se sabe, a estrutura orgânica do Gabinete do Procurador vem regulada no Capítulo II, artigo 22A do Estatuto, onde se configura o Gabinete do Procurador como um órgão autónomo, separado e independente do órgão jurisdicional – o Tribunal –, que administra a justiça. Esse Gabinete é composto pelo Procurador, que preside e será coadjuvado por dois Procuradores-Adjuntos e por pessoal que o Procurador vier a designar com respeito pela “Staf Rules and Regulation of the African Union”⁶⁴.

O Gabinete do Procurador é assim um órgão unipessoal, titulado exclusivamente pelo Procurador⁶⁵, que o dirige e administra, embora com o auxílio dos Procuradores-Adjuntos e do pessoal técnico.

b) Autonomia e Independência da Procuradoria e do Procurador

O Procurador é um órgão autónomo e independente do Tribunal, quer sob o ponto de vista orgânico-funcional, quer sob o jurídico-processual, pese embora o Estatuto seja muito lacónico na referência que delas faz ao contrário do que acontece com o Estatuto do Tribunal Internacional Penal.

Contudo, da leitura do n.º 6 do artigo 22A não deixa de apontar no sentido de reconhecer essa autonomia e independência quando aí se consagra que “The Office of the Prosecutor (...) shall act independently as a separate organ of the Court and shall not seek or receive instructions from any State Partie or any other source”. Decorre desta disposição estatutária que, sob o ponto de vista orgânico-funcional, a autonomia e a independência do Gabinete do Procurador são afirmadas em relação quer ao Tribunal, quer a entidades exteriores, sejam os Estados-Parte sejam outras entidades, o que é tanto mais importante quanto, como veremos, um dos princípios rectores da ação penal internacional é o da oportunidade técnica e política.

63 Para maior desenvolvimento, veja-se por todos Wladimir Brito, *Direito Internacional Público*, cit., pp. 610 e segs onde trata esta matéria no âmbito do Tribunal Internacional Penal.

64 Cfr. O n.º 9 do artigo 2.º do Estatuto.

65 *Em sentido próximo, veja-se* Morten Bergsmo e Fredrik Harhof, “Article ---”, in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer’s Notes, Article by Article*, cit., p. 631.

A autonomia do Procurador e do seu Gabinete, que tem na sua base a posição jurídico-funcional deste órgão, não isenta o Procurador de, no exercício das suas competências, estar necessariamente vinculado aos princípios que regem a atividade do Procurador, nomeadamente os da legalidade e da objetividade. Acresce que dessa autonomia também decorre e a sua auto-determinação do Procurador em matéria jurídico-processual penal, o que permite que o exercício das suas funções jurídico-processuais não esteja subordinado ao poder político internacional, máxime dos Governos dos Estados-parte, e o protege da intervenção do poder político internacional no âmbito das suas funções jurídico-processuais. Ao mesmo tempo, essa autonomia impõe ao procurador e ao seu Gabinete um rigoroso respeito pelo princípio da legalidade, da oportunidade e da objetividade.

Assim, e sob o ponto de vista funcional, cabe ao Procurador, organizar, dirigir e administrar o Gabinete do Procurador⁶⁶ com total autonomia. Para além disso, sob o ponto de vista funcional, essa autonomia vai dirigida ao exercício das suas funções no âmbito da ação penal, o que lhe permite iniciar uma investigação *motu proprio* com base em informações que recebe e assegura a sua objetividade na realização da justiça internacional⁶⁷.

c) Funções do Procurador

1. Nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 22A, o Gabinete do Procurador tem por função, exercida pelo Procurador e pelos Procuradores Adjuntos, a investigação e a perseguição dos crimes consagrados no Estatuto e, para o efeito, é-lhe conferida competência para inquirir suspeitos, vítimas e testemunhas e para recolher provas com vista a exercer ação penal internacional. O Gabinete do Procurador é assim configurada pelo Estatuto como um centro de recolha e de análise de dados relativos à prática de atos que, pela sua natureza, integram os elementos tipo dos crimes da competência do Tribunal Africano, sendo, portanto, o centro de investigação e de ação penal internacional⁶⁸. Para além dessas funções judiciais, o Procurador dirige

66 Nesse sentido e relativamente a Tribunal Internacional Penal, veja-se o comentário que Morten Bergsmo e Fredrik Harhof fazem a este propósito. Morten Bergsmo e Fredrik Harhof. "Article 53", in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer's Notes, Article by Article, cit.*, p. 630.

67 Nesse sentido e relativamente a Tribunal Internacional Penal, veja-se o comentário feito por Morten Bergsmo e Fredrik Harhof, in *loc. cit.*, na nota anterior.

68 Sobre a Procuradoria do Tribunal Internacional Penal, William Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Ed. Cambridge University Press, 2001, p. 155 faz uma análise que se presta para a compreensão das funções do Procurador do Tribunal Africano.

administrativamente o Gabinete, ou seja, o staff por ele escolhido, nos termos do disposto nos números 8 e 9 do artigo 22A do Estatuto.

d) Deveres do Procurador e dos Procuradores Adjuntos

Também o Estatuto é silente sobre os deveres do Procurador e do Procurador Adjunto⁶⁹, nomeadamente no domínio da investigação criminal. Contudo, parece-nos que é já matéria nacional e internacionalmente consensual que os mais importantes deveres, que são os que estão já consagrados para os Procurador e para os Procuradores Adjuntos no Estatuto do Tribunal Internacional Penal, também recaem sobre as pessoas com idênticos cargos deste Tribunal. De acordo com esse Estatuto, é dever dos Procuradores Adjuntos:

- a) Perseguir a verdade dos factos, que o obriga a alargar o inquérito a todos os factos e provas pertinentes;
- b) Imparcialidade e de integridade que o obriga a “investigar de igual modo as circunstâncias que interessam quer à acusação, quer à defesa”;
- c) Sigilo, que o obriga a não divulgar “em qualquer fase do processo, documentos e informações que tiver obtido, com a condição de preservar o seu carácter confidencial e com o objetivo de obter novas provas”;
- d) Adopção das “medidas necessárias para assegurar o carácter confidencial das informações, a proteção das pessoas ou a preservação das provas”⁷⁰;
- e) Completo respeito pelos direitos das pessoas, que o obriga a ter extremo cuidado para, no decurso da investigação, não violar os direitos fundamentais da pessoa – mesmo que seja suspeita – que são internacionalmente reconhecidos e garantidos e cujo núcleo fundamental é constituído pelos direitos indicados nos artigos 22 C e 36 dos Estatutos, devendo ainda servir de orientação os direitos consagrados nas nas alíneas a) a d) do n.º 1 e nas alíneas a) a d) do n.º 2 do artigo 55.º do Estatuto do TIP⁷¹.

69 Também é silente relativamente aos deveres dos Juízes.

70 Cfr. artigo 54.º n.os 1 a) e n.º 3 e) e f)

71 Sobre estes direitos e o seu núcleo fundamental veja-se, entre outros, Isabel Lirola Delgado e Magdalena María Martín Martínez, *La Corte Penal Internacional, Justicia versus Impunidad*, Ed, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 194-195.

Morten Bergsmo e Pieter Kruger explicam que “this provision requires that the Prosecutor be cautious in his or her investigations in order not to violate in any manner of the rights of any person that are guaranteed by the Statute. The persons referred to would include victims, witnesses, suspects and accused”⁷².

Como pode ver-se, trata-se de deveres que, como dizem estes autores, impõem ao Procurador a obrigação servir com imparcialidade os interesses da justiça internacional⁷³ e de respeitar os direitos fundamentais, necessariamente reconhecidos e garantidos pelo Estatuto.

Mas a estes deveres acresce um outro que de certo modo está implícito no Estatuto, que é o de respeitar a soberania e, com ela, a legislação interna dos Estados em cujo território esteja a realizar investigações. Na verdade, o exercício do poder de conduzir investigações no território do Estado – seja ou não parte no tratado que institui o Tribunal Africano – impõe-lhe a obrigação de realizar essa actividade com a estrita observância do dever de respeitar a soberania de cada Estado⁷⁴ e o princípio da complementaridade que visa salvaguardar a soberania judiciária desses Estados, nos termos consagrados pelo artigo 46H.

e) Condições de elegibilidade do Procurador e do Procurador Adjunto

O n.º5 do artigo 22A dos Estatutos estabelece que o Procurador e os procuradores-adjuntos deverão ser personalidades de elevado carácter moral, nível de competência e experiência prática na direcção da investigação, perseguição de crimes e julgamento de ação penal ou como se diz no n.º 5 desse artigo Estatuto “extensive practical experience in the conduct of investigations, trial, and prosecution of criminal cases”. Embora o Estatuto não se refira ao conhecimento e à fluência em, pelo menos, uma das línguas de trabalho do Tribunal, pensamos que estas são também condições de elegibilidade. Podemos assim dizer questão requisitos principais de elegibilidade do Procurador e dos Procuradores Adjuntos a conduta e o carácter moral

72 Morten Bergsmo e Fredrik Harhof. “Article 54”, in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer’s Notes, Article by Article, cit.*, p 719.

73 Morten Bergsmo e Fredrik Harhof. “Article 54”, in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer’s Notes, Article by Article, cit.*, p 718.

74 Cfr. n.º 2, alíneas e b) do artigo 54.º do Estatuto.

– high moral character – e competência e experiência técnico-profissional, sendo requisito complementar a competência linguística⁷⁵.

Verifica-se assim que os requisitos para se candidatar ao cargo de Procurador e de Procurador Adjunto são equiparados aos exigidos aos candidatos ao cargo de Juiz. embora a imparcialidade e a integridade não sejam exigidas para a candidatura e seleção do Procurador e dos Procuradores Adjuntos.

Como dissemos a propósito do Tribunal Internacional Penal e que aqui transcrevemos, se é certo que se compreende que a imparcialidade seja um requisito reservado aos Juízes, já não se entende que a integridade só tenha sido considerada uma condição de elegibilidade para Juízes. De facto, a integridade deve ser uma condição básica fundamental para a escolha e seleção de um Procurador internacional, requisito tanto mais importante quanto os crimes internacionais cuja prática ou indício de prática justificam a investigação e a (eventual) acusação têm por regra como agentes personalidades poderosas não só político-socialmente, como económico-financeiramente, pelo que só um jurista dotado de inabalável integridade pode e deve ser nomeado para exercer tais funções. Assim, pensamos que sempre se deveria impor esse requisito para a seleção dos Procuradores.

Acresce ainda que o Estatuto inexplicavelmente não exige que o Procurador possua uma reconhecida competência em matérias relevantes de direito internacional, nomeadamente nos domínios dos direitos humanos e humanitário e, até mesmo, no do direito dos tratados, quando, em nossa opinião, também ele deveria possuir competência técnico-jurídica nesses domínios, que, como sabemos, são aqueles que determinam toda ou a mais significativa parte da atividade do Tribunal, o que exige mais do que a experiência prática em matéria de direito penal.

f) Eleição, Mandato e Privilégios

1. Eleição

O Procurador e os Procuradores Adjuntos são eleitos pela Conferência de entre candidatos nacionais desses Estados e por estes indicados – cfr. n.º 2 do artigo 22.^a do Estatuto.

⁷⁵ Sobre esses requisitos, veja-se Morten Bergsmo e Fredrik Harhof, "Article----" in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer's Notes, Article by Article, cit.*, p. 632.

2. Mandato

No que se refere ao mandato, nos termos do n.º 3 do artigo 22A do Estatuto, o mandato do Procurador é de sete anos e não podem ser reeleitos. A consagração da duração do mandato e da proibição da reeleição asseguram a independência do Procurador⁷⁶ por não poder ser afastado antes do termo do mandato senão nos casos consagrados no Estatuto e que não poder ser reeleito, o que lhe assegura a suficiente independência em relação aos Estados Partes e lhe permite não sentir a necessidade de favorecer a posição de nenhum Estado.

3. Privilégios

O estatuto não confere ao Procurador e aos Procuradores Adjuntos qualquer privilégio, o que entendemos ser uma falha grave dada a natureza internacional da função e do respetivo Estatuto.

Em nossa opinião, o Procurador e os Procuradores Adjuntos devem gozar dos mesmos privilégios e imunidades reconhecidos aos Juízes, ou seja, de imunidade de jurisdição não só durante o mandato, como ainda após ter terminado o exercício das suas funções. Esta imunidade estendida para além do termo das suas funções é uma importante e decisiva garantia de exercício das funções com total independência e sem receio de, findo o seu mandato, vir a ser criminalmente perseguido por factos praticados no exercício das suas funções e por causa delas.

Os privilégios e imunidades que entendemos deverem ser reconhecidos ao Procurador e aos Procuradores-adjuntos têm uma natureza exclusivamente funcional, por radicar o seu fundamento nas funções destes magistrados.

g) Incompatibilidades funcionais

Pese embora o Estatuto não consagre qualquer incompatibilidade funcional do Procurador e dos Procuradores Adjuntos, tal como acontece com o Estatuto de Rima do Tribunal Internacional Penal no seu artigo 42.º, n.º 5, somos de opinião que nessa matéria deve-lhes ser aplicada a norma do artigo 13 do Estatuto que consagra os “Conflict of Interest” para os Juízes,

⁷⁶ No mesmo sentido Morten Bergsmo e Frederik Harhoff, embora coloquem a questão de saber se essa independência fica mesmo assegurada se não forem consagradas essas mesmas condições em relação aos Procuradores-Adjuntos. Cfr. Morten Bergsmo e Fredrik Harhof, “Article----” in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer’s Notes, Article by Article, cit.*, p. 634.

estabelecendo uma regra geral consagra uma incompatibilidade de natureza geral, nos termos da qual a função que exercem o Procurador e os Procuradores Adjuntos é incompatível com qualquer outra atividade que possa interferir com a autonomia do exercício das suas funções ou afetar a confiança na sua independência profissional. Como defendemos a propósito do Tribunal Internacional Penal, esta proibição torna absolutamente incompatível o exercício do cargo de Procurador com o de atividades privadas ou públicas, exatamente por se entender que o exercício dessas atividades poderá pôr em crise a autonomia funcional do Procurador e dos Procuradores-adjuntos ou gerar suspeições sobre essa sua independência⁷⁷. Entendemos, contudo, que essas incompatibilidades não impedem a participação em conferências, em seminários ou em atividades de científicas.

h) Cessação das Funções

Nos termos do artigo 22A do Estatuto, o Procurador cessa as suas funções com o termo do seu mandato, o mesmo acontecendo aos Procuradores Adjuntos. Contudo, pode haver outras situações que imponham a cessação de funções sem que se viole o direito a cumprir o mandato legalmente estabelecido até ao final de seu termo, tais como falta ou incumprimento grave das funções que lhe são conferidas pelo estatuto e impossibilidade de desempenhar as suas funções.

1. Falta ou incumprimento Grave

Não tendo o Estatuto tratado essa questão, mais uma vez pensamos que a doutrina firmada sobre essa matéria em sede do Tribunal Internacional Penal poderá servir para nos orientar doutrinariamente nesse domínio no âmbito do Tribunal Africano.

Assim, a doutrina sobre a falta grave ("*serious misconduct*") ou o incumprimento grave das funções ("*serious breach of duties*") defende que tais faltas e/ou incumprimento deverá consubstanciar condutas impróprias adoptadas no exercício das funções oficiais de que resulte uma séria violação dos

⁷⁷ De acordo com Morten Bergsmo e Fredrik Harhof, essas actividades também podem ser de natureza governamental ou não governamental, interna ou internacional e defendem que as actividades externas do Procurador e dos Procuradores Adjuntos devem revestir uma natureza neutral relativamente às suas funções públicas jurisdicionais. Morten Bergsmo e Fredrik Harhof, "Article----" in *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer's Notes, Article by Article, cit.*, p. 635.

deveres funcionais consagrados no Estatuto, nas normas de Direito Internacional e noutros instrumentos jurídicos reguladores dessa matéria⁷⁸.

Essas condutas só são relevantes se delas resultarem sérios danos para a credibilidade do Tribunal, para a função do Procurador e para a dos Procuradores Adjuntos ou da própria Procuradoria, enquanto órgão judiciário, nomeadamente, negligência grosseira no cumprimento dos deveres ou prática consciente de atos contrários aos seus deveres⁷⁹. Numa palavra, a falta e o incumprimento graves, dizem-nos Stéphanie Godart e David Tolbert, referem-se não só à conduta funcional como à conduta pessoal do Procurador⁸⁰.

Importa dizer que a cessação das funções só deve ocorrer pela via de processo disciplinar, sempre que tenha havido conduta que configure falta grave (“*serious misconduct*”) ou incumprimento grave das funções (“*serious breach of duty*”).

78 A violação das Regras de Processo e de Prova está claramente consagrada na sua Regra 23.º quando aí se estabelece que “*A judge, the Prosecutor, a Deputy Prosecutor, the Registrar and a Deputy Registrar shall be removed from office or shall be subject to disciplinary measures in such cases and with such guarantees as are established in the Statute and the Rules*” e quando de seguida concretiza nos termos que a seguir falaremos os conceitos de “falta grave” e de “incumprimento grave dos deveres”.

79 Nos termos da Regra 24, n.º 1 das *Rules of Procedure and Evidence*, “*For the purposes of article 46, paragraph 1 (a), ‘serious misconduct’ shall be constituted by conduct that:*

(a) If it occurs in the course of official duties, is incompatible with official functions, and causes or is likely to cause serious harm to the proper administration of justice before the Court or the proper internal functioning of the Court, such as: (...)”.

E, de acordo com o n.º 2 dessa mesma Regra, “*For the purposes of article 46, paragraph 1 (a), a ‘serious breach of duty’ occurs where a person has been grossly negligent in the performance of his or her duties or has knowingly acted in contravention of those duties. This may include, inter alia, situations where the person (...)*”

80 Godart e Tolbert, “*Article 46, Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer’s Notes, Article by Article, cit., p. 657*”. Na opinião desses autores a falta ou o incumprimento grave das funções, terá de se referir não só aos deveres consagrados no Estatuto, mas também aos deveres impostos pelas Regras de Processo e de Prova, o que aliás, dizemos nós, resulta das Regras 23 a 26. Com efeito explicam que “[*I]n the case of removal for breach of duty, paragraph 1 (a) only envisages removal for a breach of duty “under this Statute”. References to removal for breaches of the rules and regulations of the Court, mentioned in earlier drafts, were not retained. However, it is submitted that this provision should be read to cover all duties and responsibilities of the official concerned which flow from the Statute and not only such duties which are explicitly specified in the Statute. Such an interpretation will allow for the Rules of Procedure and Evidence to articulate more specific standards*”.

2. Impossibilidade de desempenho de funções

Entende-se que há impossibilidade de desempenho de funções sempre que doença física ou mental prolongada, atestada por peritos médicos, impeça, por incapacitação, o exercício das suas funções⁸¹. Nessas situações a cessação de funções não implica qualquer processo disciplinar, por não se tratar de “*serious breach of duty*”, mas sim de doença.

10. Secretaria (Registry)

Nos termos do disposto no artigo 22B, o Tribunal tem uma Secretaria Judicial dirigida pelo Registrar, que traduzimos aqui em conformidade com a tradicional designação portuguesa por Escrivão, e por três Ajudantes de Escrivão (Assistant Registrars) – na versão portuguesa do Estatuto do Tribunal Internacional Penal Registry é traduzido por Secretário e Secretário Adjunto – e por um staff nomeado pelo Tribunal. O Escrivão deve ser uma personalidade de elevado estatuto moral, ser altamente competente e com extensa experiência prática de gestão – high moral character, be highly competent in and have extensive practical managerial experience.

O Escrivão é nomeado para um mandato de sete anos não renovável e os seus Ajudantes para um mandato de quatro anos não renovável, cabendo ao Escrivão, que está sob a direção do Presidente do Tribunal, dirigir administrativamente a Secretaria Judicial e ser responsável pela contabilidade do Tribunal.

Cabe ainda ao Escrivão e ao seu staff criar na Secretaria do Tribunal, um registo de:

- Uma Unidade de Vítimas e de Testemunhas, para providenciar, em consulta com o Tribunal e com a Procuradoria, se for caso disso, adequadas medidas de protecção e de segurança, aconselhamento e outra assistência adequada às testemunhas, às vítimas que compareçam perante o Tribunal e a outras que estejam em risco devido ao depoimento dessas testemunhas.
- Uma Unidade de Gestão das Detenções para gerir as condições de detenção dos suspeitos e dos acusados.

81 No mesmo sentido, veja-se Godart e Tolbert, “Article “, *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer’s Notes, Article by Article, cit.*, p. 658.

Conclusão

Numa breve conclusão, podemos dizer que a criação do Tribunal tem sérias implicações financeiras para a União Africana, por dela exigir a alocação de meios financeiros para o seu funcionamento, o que aliás, foi já reconhecido pela Conferência de Ministros sobre os Direitos Humanos; para o próprio Tribunal Africano dos Direitos Humanos, na medida em que tudo leva a crer que o número de Juízes colocados na respetiva Secção Criminal pode vir a revelar-se insuficiente, tendo em conta o elevado número de crimes que estão sob a jurisdição do Tribunal, atribuída a esta Secção, o mesmo acontecendo com a Secção dos Direitos Humanos e dos Povos; para os indivíduos e organizações internacionais – na medida em que nos termos do artigo 30 do Estatuto só as organizações não governamentais africanas e com o estatuto de observador na União Africana ou num dos seus órgãos ou instituições podem, com base na violação de direitos garantidos pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, pela Carta dos Direitos e Bem-estar das Crianças, pelo Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos Direitos das Mulheres em África ou qualquer instrumento internacional relevante sob o ponto de vista dos Direitos Humanos ratificados pelos Estados Parte, submeter casos para serem apreciados e decididos pelo Tribunal, mas somente contra os Estados parte que não tenham feito a Declaração a que se refere o n.º 3 do artigo 9 do Protocolo de Malabo⁸².

Temos consciência que, realisticamente, estas dificuldades levarão muitos anos a ser ultrapassadas, mas não devemos perder a esperança.

82 De acordo com o disposto nesse artigo 9.º do Estatuto, "Any Member State may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification or accession, or at any time thereafter, make a declaration accepting the competence of the Court to receive cases under Article 30 f", que se refere aos indivíduos e às organizações internacionais não governamentais.

A Comissão e o Comité de Representantes Permanentes

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.6>

Jonas Gentil*
Esterline G. Género**

* Mestre em Direito Público e Professor de Direito da Universidade de São Tomé e Príncipe, Universidade Lusíada de São Tomé e Príncipe [jonasgentil@hotmail.com].

** Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Técnica de Lisboa e Diplomata de carreira.

Sumário

Para o presente artigo, constitui interesse nosso dissertar, em particular, sobre a Comissão da União Africana (CUA/Comissão), artigo 20.º e o Comité de Representantes Permanentes (COREP/Comité), artigo 21.º. Pretende-se neste exercício analisar a CUA enquanto órgão permanente da UA, isto é, o secretariado; e o COREP enquanto órgão abrangente, com a competência de fiscalizar em primeira instância as diferentes instituições da União. Com efeito, necessário se torna o entendimento das diversas dinâmicas, sobretudo a histórica, proceder a estudos comparados de instituições similares que gravitam nas relações internacionais, tanto a nível universal, regional bem como sub-regional. Outrossim, entender a trajetória, o âmbito e sua aplicabilidade de modo a compreender o alcance de cada um destes órgãos.

O artigo é composto por cinco partes essenciais, a primeira dedicada ao percurso histórico que desemboca na criação da União Africana, seguida pela segunda parte onde proceder-se-á ao enquadramento geral da organização. A terceira parte será dedicada ao esmiuçar do primeiro órgão em análise, a CUA e o âmbito de aplicação do artigo 20.º, seguindo-se a análise do COREP e, de igual modo, da aplicação do artigo 21.º deste instrumento regional. Finalmente, a quinta parte permitirá a conglomeração das ideias aventadas que estarão na base das considerações finais.

1. Percurso histórico

Assente no princípio de solidariedade entre os povos oprimidos, de emancipação e de autodeterminação, trinta e dois líderes africanos, dentre os quais o ganês Kwame Nkrumah (1909-1972) e o etíope Haile Selassie (1892-1975), arquitetaram a Organização da Unidade Africana (OUA) e apresentaram o projeto do respetivo ato constitutivo para aprovação em Adis Abeba, Etiópia, no dia 25 de maio de 1963, prevendo que a Organização cuja criação propunham, constituísse um fórum político-diplomático privilegiado do continente africano, cujos objetivos fundamentais se traduziam em: (a) promoção da unidade e solidariedade entre os Estados africanos; (b) coordenação e intensificação da cooperação entre os Estados africanos, no sentido de atingir uma vida melhor para os povos do continente; (c) defesa da soberania, integridade territorial e independência dos Estados africanos; (d) erradicação de todas as formas de colonialismo no continente africano; (e) promoção da cooperação internacional de conformidade com a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos;

(f) coordenação e harmonização das políticas dos Estados membros nas esferas política, diplomática, económica, educacional, cultural, saúde, bem-estar, científica, técnica e de defesa; e, por fim, (g) luta pela liberdade. Com o advento do “novo” milénio, novos líderes emergiram, destacando-se pelo seu mérito e impacto no seio do continente, nomeadamente o político sul-africano Thabo Mbeki, o líbio Muammar Gaddafi e o senegalês Abdoulaye Wade. Estes, com a sua dinâmica, puseram termo à letargia e ao nepotismo que reinava na OUA, sobretudo na década de 1990 em que se assistiam a práticas contrárias aos objetivos fundamentais estatuídos aquando da sua fundação. Com uma visão vanguardista, os novos líderes reformularam quase que por completo as estratégias de maio de 1963, estabelecendo um novo Ato Constitutivo que idealizava uma *nova* organização, cuja designação passaria a ser União Africana (UA)^{1,2}.

Nestes termos, no instrumento multilateral fundador da nova organização que congrega os Estados do continente africano, mais concretamente no seu artigo 3.º, constam catorze objetivos que caracterizariam a União, nomeadamente:

- (a) realizar maior unidade e solidariedade entre os países e povos de África;
- (b) respeitar a soberania, integridade territorial e independência dos seus Estados Membros;
- (c) acelerar a integração política e sócio-económica do continente;

1 Aua Baldé, *O Sistema Africano de Direitos Humanos e a experiência dos países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*, Universidade Católica Editora, 2017, pp. 18-27.

2 O Ato Constitutivo da União Africana é um documento-quadro que esteve na génese da instituição da União Africana (UA) em substituição da OUA. Este documento foi subscrito e adotado pelos 53 Estados fundadores da UA, a 11 de julho do ano 2000, em Lomé, capital do Togo. São Tomé e Príncipe procedeu à sua ratificação em 27 de Fevereiro de 2001. Atendendo à necessidade de se suprir algumas lacunas detetadas neste documento, o mesmo viria a ser objeto de emendas através de um Protocolo Adicional, adotado pela 1.ª Sessão Extraordinária da Conferência da União, em Adis Abeba e pela 2.ª Sessão Ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, em Maputo, capital da República de Moçambique, a 11 de julho de 2003. O Estado são-tomense procedeu à sua assinatura em 01 de fevereiro de 2010, o que aconteceu um pouco por toda a África lusófona em especial e demais Estados africanos em geral, conscientes da importância que o referido documento representava para os EM's da União Africana. Considerando “o espírito do compromisso assumido no ato do supracitado documento e, não tendo o País procedido até ao momento à ratificação do Protocolo sobre Emendas do Ato Constitutivo da União Africana, é de todo pertinente que São Tomé e Príncipe inicie diligências com vista à ratificação do mesmo, à semelhança da maioria dos Estados-parte da União Africana”. Ver Proposta de Resolução n.º 19/X/4.ª/2016 – Protocolo sobre Emendas ao Ato Constitutivo da União Africana, publicado no *Diário da Assembleia Nacional*, II Série, N.º 12, 4.ª Sessão Legislativa, de 26 de maio de 2016.

- (d) promover e defender posições africanas comuns sobre as questões de interesse para o continente e os seus povos;
- (e) encorajar a cooperação internacional, tendo devidamente em conta a Carta das Nações Unidas e a Declaração dos Direitos do Homem;
- (f) promover a paz, a segurança e a estabilidade no Continente;
- (g) promover os princípios e as instituições democráticas, a participação popular e a boa governação;
- (h) promover e proteger os direitos do homem e dos povos, de conformidade com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e outros instrumentos pertinentes relativos aos direitos do homem;
- (i) criar as necessárias condições que permitam ao continente desempenhar o papel que lhe compete na economia mundial e nas negociações internacionais;
- (j) promover o desenvolvimento duradouro nos planos económico, social e cultural, assim como a integração das economias africanas;
- (k) promover a cooperação em todos os domínios da atividade humana, com vista a elevar o nível de vida dos povos africanos;
- (l) coordenar e harmonizar as políticas entre as Comunidades Económicas Regionais existentes e futuras, para a gradual realização dos objetivos da União;
- (m) fazer avançar o desenvolvimento do continente através da promoção da investigação em todos os domínios, em particular em ciência e tecnologia;
- (n) trabalhar em colaboração com os parceiros internacionais relevantes na erradicação das doenças suscetíveis de prevenção e na promoção da boa saúde no continente.

Este *novo* projeto político africano foi observado e enaltecido internacionalmente sobretudo nos meios académicos e sociais pela sua abrangência e o enfoque numa África futurista, inversa à predecessora, capaz de estabelecer regras vinculativas para todos os Estados-membros (EM's), com viáveis *inputs* de praticabilidade. Porquanto determinou *prima facie* no seu artigo 5º, cuja epígrafe é "Órgãos da União", que para o funcionamento da União seriam necessários, independentemente de outros que se viessem a ser estabelecidos, os seguintes órgãos:

- a) a Conferência da União;
- b) o Conselho Executivo;
- c) o Parlamento Pan-Africano;
- d) o Tribunal de Justiça;
- e) a Comissão;
- f) o Comité de Representantes Permanentes;
- g) os Comités Técnicos Especializados;
- h) o Conselho Económico, Social e Cultural;
- i) as instituições financeiras.

2. Enquadramento Geral

Sob a epígrafe “Órgãos da União”, o n.º 1 do artigo 5.º do Ato Constitutivo da União Africana (Ato Constitutivo), estabelece o leque dos nove órgãos que fazem parte da União, onde se prevê nas alíneas e) e f), respetivamente, a “Comissão”, entendida como o *Secretariado da União* e o “Comité de Representantes Permanentes”. No entanto, nos termos do n.º 2 deste artigo 5.º consagrou-se que “[o]utros Órgãos” poderão ser estabelecidos por decisão da Conferência, entenda-se, a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da União enquanto órgão superior da União (cf. Arts. 1.º (3); 6.º (2) e 9.º (d) do Ato Constitutivo). Nestes termos e conforme estabelecido no n.º 1 do artigo 7.º:

“[a] Conferência adopta as suas decisões por consenso ou, na falta deste, por uma maioria de dois terços dos Estados Membros da União. Contudo, as questões de procedimento, incluindo a questão de se saber se uma questão é ou não de procedimento são decididas por maioria simples”³. Relativamente aos poderes e funções, compete à Conferência, ainda nesta temática, “criar qualquer órgão da União” (Art. 9.º (1) (d)).

O artigo 20.º (1) e (2) dispõe, em estrita articulação, que a Comissão é composta pelo Presidente, pelo(s) seu(s) Vice-Presidente(s) e Comissários, que serão são assistidos pelo pessoal necessário ao normal/regular

³ De acordo no n.º 2 deste artigo, uma maioria de dois terços dos Membros constituem o quórum de qualquer sessão da Conferência.

funcionamento da Comissão. É, de acordo com o n.º 3 deste mesmo artigo, competência da Conferência determinar a estrutura, funções e regulamentos da Comissão⁴.

Por seu turno, o *Comité de Representantes Permanentes*, composto por “Representantes Permanentes junto da União ou outros Plenipotenciários dos Estados Membros”, tem por competência preparar o trabalho do Conselho Executivo e, se assim for instruído pelo Conselho, estabelecer Sub-Comités ou Grupos de Trabalho que considere necessários (cf. Artigos 5.º, n.º 1 (f) e 21.º (1) e (2) do Ato Constitutivo).

3. Âmbito e aplicação do artigo 20º

A *Comissão*, enquanto secretariado da União, é o órgão responsável pelas atividades quotidianas da UA, sediada em Adis Abeba, Etiópia e desempenha um papel preponderante enquanto estrutura-motor da organização⁵. Atualmente, a Comissão é composta por um Presidente, um Vice-Presidente e oito comissários, além dos diferentes funcionários administrativos. Sobre o processo de eleição do Presidente, Vice-Presidente e dos oito⁶ Comissários, é preciso dizer que:

“[the] Chairperson of the Commission is the Chief Executive Officer, legal representative of the AU and the Commission’s Chief Accounting Officer. He or she is directly responsible to the Executive Council for the discharge of his or her duties. The Chairperson of the AUC is elected by the Assembly for a four-year term, renewable once. Election is by secret ballot and a two-thirds majority of Member States eligible to vote; por um lado, “[the] Deputy Chairperson assists the Chairperson in the execution of his or her functions for the smooth running of the Commission

4 Ver https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf (c. 19.07.2022).

5 The AU Commission | African Union. União Africana, <https://au.int/en/commission> (c. 06/01/2021).

6 Após o processo de reforma da UA, iniciado em 2016 sob supervisão do Presidente ruandês, Paul Kagame, o primeiro órgão a ser eleito foi a “nova” Comissão em janeiro de 2021. Neste processo, novas regras viriam a ser aprovadas no âmbito da reforma global da organização continental, onde se previa que a Comissão teria menos comissários e seria eleita através de um novo sistema baseado no mérito. A estrutura de liderança da UA passaria a ser composta por oito membros, incluindo um presidente, um vice-presidente e seis comissários, menos dois lugares do que na anterior Comissão. Os critérios de seleção deveriam respeitar a representatividade regional e a igualdade de género, bem como a rotação entre regiões e países por ordem alfabética. Por outro lado, as regiões cujos candidatos fossem eleitos para a presidência e vice-presidência da comissão são elegíveis para apenas um dos seis lugares de comissários, cada um.

and is in charge of administration and finance. The Deputy acts as the Chairperson in his or her absence. The Deputy Chairperson is elected by the Assembly for a four-year term, renewable once. Election is by secret ballot and a two-thirds majority of Member States eligible to vote. The Deputy must not be from the same region as the Chairperson of the Commission⁷.

Por fim, os oito Comissários são eleitos pelo Conselho Executivo da União Africana:

“and appointed by the Assembly for four-year terms, renewable once. The regions from which the Chairperson and Deputy Chairperson are appointed are entitled to one commissioner each. All other regions are entitled to two commissioners. The Commission Statutes, article 6, include that at least one commissioner from each region shall be a woman, and the usual practice is equal gender representation. Voting for each portfolio is by a series of ballots if required and a two-thirds majority. Appointments are declared during the Assembly Summit following the Executive Council elections. The Executive Council Rules of Procedure set out the nomination and selection process for commissioners. The Commissioners support the Chairperson in running the Commission and have the responsibility to implement all decisions, policies and programmes relating to their portfolios projects^{8,9}.

Portanto, como se depreende, o Conselho Executivo é o órgão responsável pela eleição dos Comissários, sendo cada um deles responsável por uma área de atividade. Com um mandato de quatro anos, renováveis apenas uma vez, a eleição e os seus termos são regidos pelo Regimento da Conferência da UA, pelas regras constantes do Regimento do Conselho Executivo e pelos Regulamento Interno. Ainda neste encadeamento e com um papel de relevo, a *Conferência* da União, formada pelos Chefes de Estado e de Governo dos países membros, ou seus representantes devidamente acreditados, é o órgão cimeiro da União e, portanto, é a entidade responsável pela eleição do Presidente e do Vice-Presidente da Comissão. Como se pode vislumbrar na alínea i), do n.º 1 do artigo 9.º, são funções da Conferência, entre outras,

⁷ Ver <https://au.int/es/node/34623> (c. 21/2/2023).

⁸ Vide «The AU Commission | African Union». União Africana. Cf. Artigo 39.º à 42.º das Regras de Procedimento.

⁹ As oito pastas/áreas detidas pelos comissários são: 1) Paz e Segurança; 2) Assuntos políticos; 3) Infra-estruturas e Energia; 4) Assuntos sociais; 5) Comércio e indústria; 6) Economia Rural e Agricultura; 7) Recursos Humanos, Ciência e Tecnologia e 8) Assuntos Económicos. «The AU Commission | African Union». União Africana. (c. 06/01/2021).

“Designar o Presidente da Comissão e seu(s) adjunto(s) e Comissários da Comissão e determinar as suas funções e o seu mandato”.

No capítulo das funções da Comissão, esta estrutura, *inter alia*, é responsável por representar a União Africana:

“... and defending its interests under the guidance of and as mandated by the Assembly and the Executive Council; Initiating proposals to be submitted to the AU's organs as well as implementing decisions taken by them; Acting as the custodian of the AU Constitutive Act and all other OAU/AU legal instruments; Liaising closely with the AU organs to guide, support and monitor the AU's performance to ensure conformity and harmony with agreed policies, strategies, programmes and projects; Providing operational support for all AU organs; Assisting Member States in implementing the AU's programmes; Drafting AU common positions and coordinating Member States' actions in international negotiations; Managing the AU budget and resources; Elaborating, promoting, coordinating and harmonising the AU's programmes and policies with those of the Regional Economic Communities (RECs); Ensuring gender mainstreaming in all AU programmes and activities [and] Taking action, as delegated by the Assembly and Executive Council”¹⁰.

Em relação aos objetivos da Comissão no Direito Internacional, importa dizer que:

“[the] establishment of the [African Union Commission on International Law] was inspired by the common objectives and principles enshrined in the Constitutive Act of the African Union, notably Articles 3 and 4 which underscores the importance of accelerating the socio-economic development of the Continent through the promotion of research in all fields. It was also inspired by the common goal to strengthen and consolidate the principles of international law and to agree on common approaches to international legal development, as well as to continue to work towards maintaining standards in important areas of international law”¹¹.

¹⁰ Vide «The AU Commission | African Union». União Africana.

¹¹ V. <https://au.int/en/documents/20170210/introduction-african-union-commission-international-law> (c. 23/06/2022)

Razão pela qual:

"[in] line with Article 4 of the AUCIL Statute, the AUCIL shall have the following specific objectives: a) To undertake activities relating to codification and progressive development of international law in the African continent with particular attention to the laws of the Union as embodied in the treaties of the Union, in the decisions of the policy organs of the Union and in African customary international law arising from the practice of Member States; b) To propose draft framework agreements, model regulations, formulations and analyses of emerging trends in States' practice to facilitate the codification and progressive development of international law; c) To assist in the revision of existing treaties, assist in the identification of areas in which new treaties are required and prepare drafts thereof; d) To conduct studies on legal matters of interest to the Union and its Member States; and e) To encourage the teaching, study, publication and dissemination of literature on international law in particular the laws of the Union with a view to promoting acceptance of and respect for the principles of international law, the peaceful resolution of conflicts, respect for the Union and recourse to its Organs, when necessary"¹².

Daqui se depreende que a Comissão se baseou fundamentalmente em princípios intrínsecos à própria criação da União Africana, sendo eles, entre outros, promover a unidade, a solidariedade e a coesão, assim como promover a cooperação entre os povos e entre os Estados de África; a independência política, dignidade humana e emancipação económica do povo africano; a libertação do continente, a afirmação de uma identidade comum e na realização da unidade do continente; a necessidade de promover o desenvolvimento socioeconómico da África e enfrentar, de forma mais efetiva, os desafios da mundialização; uma visão comum de uma África unida e forte, e pela necessidade de construir uma parceria entre os governos e todos os segmentos da sociedade civil, em particular as mulheres, os jovens e o sector privado, a fim de consolidar a solidariedade e coesão entre os povos africanos; necessidade de promover a paz, segurança e estabilidade, como um pré-requisito para a implementação da agenda de desenvolvimento e de integração continental e promover e proteger os direitos humanos e dos povos, consolidar as instituições e cultura democráticas, e a promover a boa governação e o Estado de direito.

12 Idem. Ibidem.

Na construção da Comissão Africana houve uma forte influência das regras de organização, composição e funcionamento da Comissão Europeia¹³.

Por tudo isto, a Comissão da União Africana¹⁴ atua como ramo executivo/administrativo ou secretariado da União¹⁵. É composta por vários Comissários que lidam com diferentes áreas políticas, sendo que, conforme sublinha o *Institute for Security Studies*, a “eficácia e eficiência da nova comissão da UA dependerá dos méritos das pessoas escolhidas para a liderança sénior. Eles serão encarregados de implementar as novas regras e regulamentos da Comissão e de tentar criar uma cultura de trabalho baseada no desempenho e na responsabilização”¹⁶. Por seu turno, a Comissão, deve, portanto, ser diferenciado da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos¹⁷ (com sede em Banjul, Gâmbia), que é um órgão separado e autónomo – não surge como um órgão da União Africana, mas como órgão previsto pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos para garantir a implementação dos direitos nela consagrados –, que reporta à União Africana.

4. Âmbito e aplicação do artigo 21º

A alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º consagra o *Comité dos Representantes Permanentes* (Comité/COREP) como órgão da União Africana. Neste seguimento, o artigo 21.º do ACUA, cuja epígrafe é “Comité dos Representantes Permanentes”, “[vem estabelecer] um Comité de Representantes Permanentes”, sendo “composto por Representantes Permanentes junto da União ou outros Plenipotenciários dos Estados Membros” (n.º 1). Assim, todos os Estados Membros estão representados no Comité a nível de representação permanente. Nestes termos,

13 Veja-se, para maior desenvolvimento, as normas pertinentes do Tratado de Roma de 1958, que criou a Comunidade Económica Europeia e sucessivas alterações. Veja-se também o Tratado de Maastricht, de 1992, que instituiu a União Europeia e o Tratado de Lisboa, de 2007.

14 Uma nota: na atual estrutura da Comissão, Angola é o único país lusófono representado, com a comissária Josefa Leonel Correia Sacko a assumir a Agricultura e Economia Rural, pasta a que na nova comissão se juntam a Economia Azul e Ambiente Sustentável.

15 Ver https://stringfixer.com/pt/African_Union_Commission (c. 24/06/2022).

16 Ver <https://www.dw.com/pt-002/uni%C3%A3o-africana-lan%C3%A7a-elei%C3%A7%C3%A3o-de-nova-comiss%C3%A3o/a-54140625> (c.06/01/2021) e <https://mirex.gov.ao/PortalMIREX/#!/politica-externa/uniao-africana> (c. 24/06/2022).

17 Sobre a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, ver Aua Baldé, *O Sistema...*, op. cit., pp. 28 e sgts.

“[similar] to the Assembly and Executive Council, the [COREP] Bureau consists of a chairperson, three vice-chairpersons and a rapporteur. The Bureau positions are held by the same states that form the Assembly and Executive Council Bureaus. Office holders serve for one year (usually January to January). In addition to the official Bureau, a larger informal bureau of 15 Member States traditionally convenes to support arrangements for the Assembly Summit sessions”.

Portanto, o Comité *“conducts the day-to-day business of the African Union (AU) on behalf of the Assembly and Executive Council. It reports to the Executive Council, prepares the Council’s work and acts on its instructions All AU Member States are members of the [COREP]”*¹⁸.

Depreendemos aqui que, tratando-se de uma estrutura subordinada ao Conselho Executivo, o Comité está encarregue da preparação do trabalho e atos sob as instruções do Conselho. O n.º 2 deste artigo 21.º vem atribuir, ainda que genericamente, as competências deste órgão estabelecendo que esta entidade é responsável pela preparação das sessões do Conselho Executivo. Dito de outro modo, trata-se de um órgão em cuja composição estão os Representantes Permanentes dos EM’s, acreditados perante a União. Em rigor, *“[compete] ao Comité de Representantes Permanentes a responsabilidade de preparar o trabalho do Conselho Executivo e agindo no quadro das instruções do Conselho”*, nos termos do artigo 21.º, n.º 2¹⁹, podendo, entretanto, *“estabelecer Sub-Comités ou Grupos de Trabalho que considera necessários”* e/ou pertinentes para o efeito.

Neste sentido e, cingindo-se ao capítulo estrito das funções do COREP, esta estrutura, de acordo com o estabelecido no artigo 4.º das *Regras de Procedimento do Comité*, é responsável, entre outros, por:

1. *“Act as an advisory body to the AU Executive Council;*
2. *Prepare its Rules of Procedure and submit them to the Executive Council;*
3. *Prepare Executive Council meetings, including the agenda and draft decisions;*

18 V. <https://au.int/prc> (24/06/2022).

19V. https://stringfixer.com/pt/Permanent_Representatives%27_Committee_of_the_African_Union (c. 24/06/2022) e também <https://www.mapnews.ma/es/actualites/pol%C3%ADtica/el-comit%C3%A9-de-representantes-permanentes-de-la-uni%C3%B3n-africana-celebra-su-41%C2%AA> (c. 24/06/2022).

4. *Make recommendations on areas of common interest to Member States particularly on issues on the Executive Council agenda;*
5. *Facilitate communication between the African Union Commission (AUC) and Member States' capitals;*
6. *Consider the AU's programme and budget as well as the Commission's administrative, budgetary and financial matters, and make recommendations to the Executive Council;*
7. *Consider the Commission's financial report and make recommendations to the Executive Council;*
8. *Consider the Board of External Auditors' report and submit written comments to the Executive Council;*
9. *Monitor the implementation of the AU budget;*
10. *Propose the composition of AU organ bureaus, ad hoc committees and sub-committees;*
11. *Consider matters relating to the AU's programmes and projects, particularly issues relating to the socio-economic development and integration of the continent, and make recommendations to the Executive Council;*
12. *Monitor the implementation of policies, decisions and agreements adopted by the Executive Council;*
13. *Participate in the preparation of the AU programme of activities and calendar of meetings; consider any matter assigned to it by the Executive Council;*
14. *[...] and carry out any other functions that may be assigned to it by the Executive Council*²⁰.

Em síntese, de acordo com as Regras de Procedimento do Comité, podemos observar que este órgão tem um catálogo vasto de funções, de que se pode destacar, entre outras, a atuação do Comité como órgão consultivo do Conselho Executivo da UA; a elaboração do Regimento e submissão deste ao Conselho Executivo; a preparação das reuniões do Conselho Executivo, incluindo a agenda e projetos de decisão; a emissão de recomendações sobre áreas de interesse comum para os Estados Membros, particularmente sobre questões da agenda do Conselho Executivo. Este mesmo artigo das Regras de Procedimento prevê ainda que o COREP pode criar comissões *ad hoc* e grupos de trabalho temporários conforme julgar necessário.

²⁰ Vide <https://au.int/prc> (24/06/2022).

No âmbito das reformas institucionais da UA²¹, a Conferência deliberou, na sua 28.ª Sessão Ordinária de Janeiro de 2017, que as regras de procedimento do COREP deveriam ser revistas e alinhadas com o mandato previsto no Ato Constitutivo da UA (Assembly/AU/Dec.635 (XXVIII)). Assim, no quadro desta reforma, foi estabelecido, grosso modo, *“that the [COREP] should facilitate communication between the AU and the national capitals, and act as an advisory body to the Executive Council, not as a supervisory body of the Commission”*²². Note-se que,

“[in] 2016 African leaders decided that Institutional Reforms of the African Union (AU) was urgent and necessary given the role the AU is expected to play in driving and achieving Africa’s Agenda 2063 vision of inclusive economic growth and development”.

Neste processo, o *“President Paul Kagame of Rwanda, was mandated by the Assembly of Heads of State in July 2016 to lead the process. President Kagame appointed a pan-African advisory team to assist him this process”* que contou, entre muitos especialistas do continente e com particular relevo para a lusofonia, com a antiga Ministra das Finanças de Cabo Verde, a Dra. Cristina Duarte. Vários estudos:

“and analyses of the AU had identified that the AU faced several major challenges: The AU is highly fragmented with too many focus areas; The AU’s complicated structure and limited managerial capacity leads to inefficient working methods, poor decision-making and a lack of accountability; The AU is neither financially independent nor self-sustaining, relying instead on partner funding for much of its financing...”

Após a realização de várias pesquisas, bem como consultas com os EM’s

“... the Reforms advisory team concluded that in order to realize the ambitions of Agenda 2063 and to ensure an impactful and effective manner in delivering on its mandate, the AU needs to reposition itself and ensure it has the requisite institutional capacity and capabilities given the evolving economic, political, and social needs of the continent. The outcomes of these consultation was the identification of 5 focal areas as being key for transforming the Union and thus requiring urgent action namely: The AU needed to focus on fewer priority areas

21 Ver Pierre Moukoko Mbonjou e Ms. Ciru Mwaura, “Overview of Institutional Reforms”, 2017. Disponível em: <https://au.int/en/aureforms/overview> (c. 24/06/2022).

22 Vide <https://au.int/prc> (24/06/2022).

with continental scope; There was a need to reviews the structure and operations of the AU and ensure Institutional Realignment for better service delivery; The AU needs to connect with African Citizenry; The AU needs to become operationally effective & efficient in the performance of its mandate; The AU needs to identify and implement Sustainable financing for its programmes and reduce over reliance on development partners”²³.

Para assegurar que as recomendações da reforma fossem efetivamente implementadas, *“it was recommended that the AU establish high-level supervision arrangements for the AU reform process, Establish a unit in the Commission to drive reform implementation and Establish binding mechanism to ensure reform implementation”*. Assim, em setembro de 2017, a Comissão Africana nomeou o Prof. Pierre Moukoko Mbonjou²⁴ e a Sra. Ciru Mwaura como “Head” e “Deputy-Head”, respetivamente, da recém-formada Unidade de Reformas Institucionais, encarregada de implementar as atividades neste processo de reforma institucional.

Ao nível da previsão legal de estabelecimento de Sub-Comités e Grupos de Trabalho, onde relegamos para outro plano uma análise mais aprofundada, destacamos, entre outros: 1. o *Sub-Comité de Supervisão Geral e Coordenação de Assuntos Orçamentários, Financeiros e Administrativos*, cuja função é a supervisionar a gestão financeira e administrativa da UA em nome da COREP²⁵; 2. o *Subcomité de Assuntos Orçamentários*, cujo escopo fundamental se traduz na “[technical] evaluation of the AU draft budget, monitor, on a quarterly basis, the efficient utilisation of financial resources and budget implementation, reinforce the technical evaluation of the draft budget and, in this regard, urge Member States to enlist the assistance of experts from their ministries of finance to participate in the deliberations of the

²³ V. <https://au.int/en/aureforms/overview> (c. 27/06/2022).

²⁴ Antes da sua nomeação, “Mr. Mbonjou served in various ministerial roles for the Government of the Republic of Cameroon. He was Minister of External Relations from 2011 to 2015, Minister of Communication and Government Spokesperson from 2004 to 2006 and Minister Chief of Staff of the Prime Minister of Cameroon from 1996 to 2004.

²⁵ Cfr. <https://au.int/prc> (c. 24/06/2022). “Core tasks include to: Review the draft programme of activities and budgetary estimates presented by the Commission, review all administrative and other matters with financial implications, review administration of the programme budget and, in particular, the financial and accounting transactions of the Commission and regional offices, consider requests by the Commission for transfers of authorised budgetary funds to cope with any urgent decisions or projects, consider unforeseen urgent expenditure, consider requests related to the working capital or other funds, review the Commission’s financial report for the preceding year and make recommendations to the [COREP]”.

Sub-Committee”; 3. o *Sub-Comité de Assuntos de Auditoria*, em que a finalidade última consiste em auxiliar a UA em

“handling financial reporting processes, internal control, audit and the monitoring of compliance with rules and regulations. Under its terms of reference, the Sub-Committee’s core tasks include to: consider the work of all oversight bodies employed and/or appointed by the AU, institute investigations into any matters, seek any information it requires from AU employees, retain, at the AU’s expense, such outside counsel, experts and other advisers as the Sub-Committee may deem appropriate”;

4. o *Sub-comité de Assuntos Económicos e Comerciais*, sendo este Comité responsável “for examining trade and economic activities between Member States with a view to fast tracking the economic and trade integration process in the continente”. Este Comité, tendo em conta a sua função, toma em consideração as questões económicas bilaterais e multilaterais; e, por fim, mas não menos relevante, 5. o *Sub-Comité sobre as Sedes e Acordos de Anfitrião*. Este último Comité está encarregado da

“relationship between the AU and host countries. Its mandate includes to: liaise with Commission officials on issues relating to and arising from Headquarters and other Agreements, including issues of privileges and immunities; undertake a review of Headquarters and similar Agreements and make recommendations for their amendment or revision, initiate, when necessary, meetings with host government authorities with a view to resolving any problems, play a ‘good offices’ role to deal with any misunderstandings in the implementation of Agreements”²⁶.

Por seu turno, e numa perspetiva elucidativa e não propriamente comparativa, a sua congénere europeia, o *Comité de Representantes Permanentes [COREPER]* (artigo 16.º, n.º 7, do Tratado da União Europeia – TUE, e artigo 240.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE)

“é responsável pela preparação dos trabalhos do Conselho da União Europeia (UE). Cada Estado-Membro da UE é representado no COREPER por um representante permanente (COREPER II) e um representante permanente adjunto (COREPER I) com o estatuto de embaixadores junto da União Europeia”.

²⁶ Vide <https://au.int/prc> (c. 24/06/2022).

O COREPER ocupa um lugar fundamental no sistema de tomada de decisão da UE na medida em que “[coordena] e prepara os trabalhos de todas as reuniões do Conselho e procura, ao seu nível, chegar a acordo para posterior apresentação ao Conselho para aprovação”. De igual modo, este órgão europeu zela pela coerência das políticas e ações da União Europeia, bem como pela observância dos princípios e regras estruturantes, sendo eles: os “*princípios da legalidade, da subsidiariedade, da proporcionalidade e da fundamentação dos atos; regras que estabelecem os poderes das instituições, órgãos e organismos da UE; disposições orçamentais; regras processuais, de transparência e de qualidade de redação*”. O COREPER assegura uma apresentação adequada de cada dossiê ao Conselho e, se for caso disso, apresenta-lhe orientações, opções ou sugestões^{27,28}.

Em síntese e por economia de estudo, o Comité de Representantes Permanentes da União Africana “*conducts the day-to-day business of the African Union*”²⁹ em nome da Conferência e do Conselho Executivo. Subordinada ao Conselho Executivo, o Comité prepara o trabalho do Conselho e atua de acordo com as suas instruções. Considerando que todos os EM’s da UA são membros do COREP e a sua atuação enquanto órgão consultivo do Conselho Executivo, sendo este último um órgão com representação ao mais alto

27 V. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:coreper> (c. 24/06/2022).

28 A ordem do dia das reuniões do Conselho reflete os progressos realizados no COREPER, dividindo-se em duas partes: a parte I inclui os pontos que, em princípio, não requerem debate e que serão normalmente pontos «A» na ordem do dia do Conselho (ou seja, pontos que, tal como elaborados pelo COREPER, poderiam ser aprovados pelo Conselho sem debate); a parte II requer debate. Contudo, se o COREPER chegar a acordo sobre um ponto da parte II da sua ordem do dia, esse ponto será normalmente incluído como ponto «A» na ordem do dia do Conselho, que consiste em: pontos A que se destinam a ser aprovados sem debate na sequência de um acordo conseguido a nível do COREPER; pontos B, sujeitos a debate. O COREPER está dividido em duas partes, sendo que o COREPER I prepara os trabalhos de seis formações do Conselho: Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores; Concorrência (Mercado Interno, Indústria, Investigação e Espaço); Transportes, Telecomunicações e Energia; Agricultura e Pescas; Ambiente; Educação, Juventude, Cultura e Desporto e, o COREPER II prepara os trabalhos de quatro formações do Conselho: Assuntos Gerais; Negócios Estrangeiros; Assuntos Económicos e Financeiros; Justiça e Assuntos Internos. Em princípio, o COREPER reúne-se semanalmente. Os preparativos para o seu trabalho são feitos na véspera pelos colaboradores mais próximos dos membros do COREPER, que se reúnem sob os nomes: Grupo Mertens para o COREPER Parte 1; Grupo Antici para o COREPER Parte 2. Estes grupos analisam a ordem do dia do COREPER I e II, respetivamente, e estabelecem os pormenores técnicos e organizacionais. Esta fase preparatória permite ainda formar uma primeira ideia das posições que as diferentes delegações assumirão na reunião do COREPER. O COREPER pode adotar as decisões processuais enumeradas no artigo 19.º, n.º 7, do Regulamento Interno do Conselho (por exemplo, decisão de realizar uma reunião do Conselho num local que não seja Bruxelas ou o Luxemburgo, decisão de recorrer ao procedimento escrito). <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/coreper.html>.

29 V. <https://au.int/prc> (27/06/2022).

nível, isto é, composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros ou outros Ministros ou Autoridades que forem designados pelos Governos dos EM's e, por este motivo, responsável pela coordenação e tomada de decisão sobre políticas em áreas de interesse comum para os EM's (artigos 10.º-13.º do ACUA), a sua função revela-se de grande magnitude na realização dos objetivos da União Africana.

Considerações finais

A abordagem feita aos dois órgãos da União Africana, a Comissão e o Comité, tal como acima exposto, assim como a articulação entre estas entidades e a Conferência por um lado e o Conselho Executivo, por outro lado, pode, num olhar menos atento ao Ato Constitutivo, suscitar o problema da sua eventual intromissão e âmbito de aplicação nas diferentes esferas orgânicas. Não deve todavia ser entendido deste modo mas sim numa perspectiva de auxílio e interação para o bom funcionamento da Organização Africana, o que revela que os instrumentos jurídicos e os vários órgãos pré-estabelecidos a nível regional africano, de conformidade com o direito internacional, permitem uma maior consolidação destas estruturas como um verdadeiro sistema de direito da comunidade, possuidor de um mais vasto âmbito de atuação, para além dos fundamentos jurídico-materiais e institucionais, de forma a circunscrever zonas principais e acessórias à atividade de qualquer instituição que se pauta pelos objetivos definidos, como é o caso da União Africana. No entanto, mostra-se bem visível que a adoção deste modelo regional segue de perto as suas congéneres europeias, a Comissão Europeia e o Comité de Representante Permanentes do continente europeu, em particular no que se refere à similitude das funções. Assim, tanto a Comissão africana como o Comité, numa análise rigorosa aos artigos 20.º e 21.º, estão em estrita articulação com as demais normas e princípios do Ato Constitutivo, dando, desta forma, vazão aos desideratos a que se propuseram alcançar aquando do seu estabelecimento.

Os Comités Técnicos Especializados

(Comentário aos artigos 14^o,
15^o e 16^o do Acto Constitutivo
da União Africana)

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.7>

Carlos Maria da Silva Feijó*

* Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto.

I. ARTIGO 14º (Comités Técnicos Especializados. Criação e Composição)

1. Considerações gerais

O regime dos Comités Técnicos Especializados (“CTE”) consta, essencialmente, dos artigos 14.º a 16.º do Acto Constitutivo da União Africana (“Acto”). Dizemos essencialmente, porque esse regime não tem sede exclusiva nesses preceitos. Com efeito, logo na alínea g) do artigo 5.º do Acto encontramos uma primeira referência ao CTE no elenco dos órgãos da União Africana (“União”). Mais adiante, no n.º 3 do artigo 13.º, o Acto estabelece que o Conselho Executivo pode delegar alguns poderes ou todas ou algumas das funções enunciadas no n.º 1 do Artigo 13.º nos CTE estabelecidos no Artigo 14.º do Acto.

Uma primeira nota a este propósito: ao remeter para o n.º 1, o n.º 3 do artigo 13.º procede a uma distinção, ao menos no elemento literal, entre funções e poderes do Conselho Executivo. Contudo, o n.º 1 desse mesmo artigo 13.º não opera essa distinção. A nosso ver, neste contexto, a referência a funções equivale a competências, ou seja, o conjunto de poderes funcionais que são incumbidos a um determinado órgão de uma pessoa colectiva (*in casu*: a União), para prossecução das atribuições dessa pessoa colectiva; enquanto poderes são o conjunto de instrumentos funcionais que o órgão pode accionar para o desempenho das suas funções.

Assim, cotejadas as competências do Conselho Executivo, parece-nos que a referência ao n.º 1 do artigo 13.º não obstaculiza considerar-se incluída na norma habilitadora do n.º 3 a competência de “supervisão da implementação das políticas formuladas pela Conferência” prevista no n.º 2, *in fine*.

A segunda nota a propósito desse preceito é que a delegação constitui uma modalidade de repartição de competências ou poderes entre diversos órgãos de uma mesma pessoa colectiva, mediante a qual o delegante (o órgão originariamente competente) autoriza o delegado (o órgão subsequentemente competente) a exercer todas ou determinadas competências ou poderes, de acordo com um determinado enquadramento de abrangência e limites. Daí decorrendo uma relação de responsabilidade funcional entre delegante e delegado, como desenvolveremos adiante.

Em síntese e sem prejuízo do comentado no lugar próprio, a Carta considera os CTE como sendo órgãos da UA aos quais o Conselho Executivo pode

delegar poderes ou funções que originalmente lhe competem. Por isso, os CTE são órgãos técnicos auxiliares do Conselho Executivo e “o propósito dos CTE é trabalhar em estreita colaboração com os departamentos da Comissão da União Africana para garantir a harmonização dos projectos e programas da União Africana, bem como a coordenação com as Comunidades Económicas Regionais (CERs)¹.”

2. Antecedentes históricos²

Os CTE encontram a sua inspiração histórica remota nos artigos XX e XXI da Carta da Organização da União Africana³. O n.º 1 do artigo 14.º tem como fonte histórica o artigo XX da Carta, que previa que a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo poderia estabelecer as Comissões Especializadas que viesse a julgar necessárias; devendo, de entre essas constar a Comissão Económica e Social; a Comissão Educacional, Científica, Cultural e de Saúde; e a Comissão de Defesa.

Por seu turno, o n.º 2 do artigo 14.º tem como fonte o artigo XXI da Carta, que determinava a composição de cada Comissão Especializada: cada uma delas devia ser composta pelos Ministros interessados ou outros Ministros ou Plenipotenciários designados pelos Governos dos Estados Membros.

Menos remotamente, é creditado⁴ ao Tratado de Abuja⁵ a fonte mais directa aos CTE. Com efeito, numa linguagem mais semelhante à que é utilizada no Acto, o Tratado de Abuja referencia os CTE como órgãos da Comunidade (alínea g) do artigo 7.º e o seu regime está previsto nos artigos 25.º a 27.º do Tratado.

1 African Union, *African Union Handbook 2018*, p. 54. Disponível em <https://africacdc.org/>. A CRE é uma entidade jurídica dotada de personalidade jurídica, criada pelo Tratado de Abuja, com base no conceito de “região” cujo objectivo é promover a integração económica [artigo 1.º/d) do Tratado de Abuja]. A CRE é composta pela Comunidade dos Estados Sahel-saarianos, Mercado Comum da África Oriental e Austral, Comunidade da África Oriental, Comunidade Económica dos Estados da África Central, Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral e União Árabe do Magrebe.

2 Nas três secções relativas aos antecedentes históricos, beneficiamos do inestimável contributo do Exmo. Senhor Embaixador Plenipotenciário, junto da União Africana, Francisco da Cruz. A quem agradecemos os elementos para a compreensão histórica da evolução dos TCE.

3 Aprovada em Abdis Abeba, em 25 de Maio de 1963.

4 African Union, *loc cit.*

5 O Tratado que criou a Comunidade Económica Africana, assinado em Abuja, em 3 de Junho de 1991.

Os CTE, como tal, foram originalmente criados nos termos do artigo 25.º do Tratado de Abuja e, subsequentemente, transferidos da OUA para a UA através do Acto Constitutivo (artigos 5.º e 14.º a 16.º), sob a denominação de Comitês Técnicos Especializados.

O artigo 14.º do Acto corresponde quase integralmente ao disposto no artigo 25.º do Tratado.

3. Órgãos afins aos Comitês

Os CTE não se confundem com o Comité de Representantes Permanentes, nem com o Conselho Económico, Social e Cultural, previstos e regulados, respectivamente, nos artigos 21.º e 22.º do Acto Constitutivo. As diferenças encontram-se ao nível das competências e das respectivas composições.

Com efeito, apesar de o Comité de Representantes Permanentes ser igualmente um órgão que auxilia o Conselho Executivo e age no quadro das instruções por este dadas, conforme o n.º 2 do artigo 21.º, a sua composição e competências (ou poderes) distinguem-nos dos CTE. Essencialmente, ao Comité de Representantes Permanentes compete preparar as sessões do Conselho e analisar as questões relacionadas com os programas e projectos da União, particularmente questões relativas ao desenvolvimento socio-económico e integração do continente⁶. Demais, o Comité de Representantes Permanentes é composto pelos Representantes Permanentes junto da União ou outros Plenipotenciários dos Estados membros.

Por seu turno, ao abrigo do artigo 22.º do Acto Constitutivo, o Conselho Económico, Social e Cultural é o órgão consultivo da União Africana integrado por diferentes grupos profissionais e sociais dos Estados-membros, representantes da sociedade civil e grupos culturais em África. Ulteriormente, a Conferência permitiu que também integrasse o Conselho Económico, Social e Cultural representações da dispora e organizações não governamentais (ONG)⁷.

⁶ Assembly/AU/Dec.146(VIII), Decisão sobre as emendas propostas para os regulamentos internos da Conferência da União, do Conselho Executivo e do Comité dos Representantes Permanentes e os estatutos da Comissão, Doc. EX.CL/298 (X), Conferência da União Africana, Adis Abeba, 2007.

⁷ Assembly/AU/Dec. 48(III), Decisão sobre o Conselho Económico, Social e Cultural, Adis Abeba, Etiópia, 2004.

4. Criação dos Comitês

Como decorre da sua epígrafe, este artigo 14.º rege a criação e a composição dos CTE. Ao abrigo da Carta, os CTE podem ser criados de duas formas: a) por via de instituição originária pela própria Carta (artigo 14.º/1); ou, b) por via de reestruturação ou criação subsequente, pela Conferência (artigo 14.º/2).

4.1. Estabelecimento originário dos CTE pela Carta

Os CTE foram, originariamente, estabelecidos pelo Acto Constitutivo. Com efeito, visando concretizar o enunciado no n.º 3 do artigo 13.º do Acto Constitutivo, o n.º 1 do artigo 14.º institui os sete CTE originais:

- Comité de Economia Rural e Questões Agrícolas;
- Comité de Questões de Moeda e Finanças;
- Comité de Comércio, Alfândega e Questões de Imigração;
- Comité de Indústria, Ciência e Tecnologia, Energia, Recursos Naturais e Meio Ambiente;
- Comité de Transportes, Comunicações e Turismo;
- Comité de Saúde, Trabalho e Assuntos Sociais e o Comité de Educação, Cultura e Recursos Humanos.

4.2. Criação de CTE pela Conferência. Remissão.

5. Competências da Conferência em matéria de criação de Comitês

Como resulta do n.º 2 do artigo 14.º, a Conferência pode, se considerar apropriado, reestruturar os Comitês existentes ou estabelecer outros. Ou seja, a Conferência pode reestruturar os CTE estabelecidos pelo Acto Constitutivo, por decisões posteriores; ou criar Comitês *ex novo*.

Apesar de o preceito não ser explícito a esse respeito, entendemos que a Carta autoriza a Conferência a criar CTE tanto de carácter permanente como CTE *ad hoc*. Esses últimos são órgãos temporários, criados para actuar apenas durante um certo período, sendo extintos após execução da tarefa para que tenham sido criados.

Mais adiante, desenvolveremos como a Conferência veio a exercer essas competências tanto para reestruturar alguns dos CTE originais, como para criar novos CTE.

6. Relação dos CTE com o Conselho Executivo

Nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do Acto Constitutivo, os CTE são responsáveis perante o Conselho Executivo. Como enunciámos acima no ponto 1, da delegação resulta uma relação funcional. Dessa relação, resulta uma responsabilidade funcional, ou seja: os CTE funcionam em dependência funcional do Conselho Executivo, uma vez que esses órgãos exercem funções e poderes delegados daquele, como decorre do enunciado do n.º 3 do artigo 13.º.

A delegação apresenta-se como um fenómeno curioso se não aparentemente paradoxal: por um lado, a competência orgânica é irrenunciável e inalienável; por outro lado, através da delegação, esse mesmo órgão permite outro órgão a exercer essa competência inalienável. Na verdade, a delegação não opera uma transferência da *titularidade* dos poderes delegados, mas apenas uma transferência do *exercício* desses poderes.

Ora, uma vez que a competência não se presume, apesar de nela se incluírem poderes implícitos, a delegação constitui excepção do princípio da indisponibilidade da competência, devendo, nesse caso, ser expressamente prevista no acto normativo que confere as competências orgânicas.

Assim, o n.º 3 do artigo 13.º funciona como uma verdadeira norma habilitadora da delegação dos poderes do Conselho Executivo nos CTE, tanto nos que são instituídos originariamente pelo Acto Constitutivo, como nos que vieram (ou vierem) a ser, subsequentemente, criados.

Sendo a função essencial do Conselho Executivo a de coordenação de tomada de decisões ao nível dos órgãos da União, designadamente da Conferência, nas matérias de interesse comum para os Estados-membros (proémio do n.º 1 do artigo 13.º), é co-natural a delegação de funções preparatórias e instrumentais às CTE para o alcance daquele fim.

Nos termos das alíneas o) e p) do n.º 1 do artigo 5.º do seu Regulamento Interno, compete ao Conselho Executivo considerar os relatórios e decisões,

projectos e programas dos comités; e aprovar o regulamento dos CTE, fiscalizar, acompanhar e dirigir as suas actividades⁸.

Resulta, então dessa conjugação de dispositivos normativos (n.º 3 do artigo 13.º e n.º 1 do artigo 14.º do Acto Constitutivo e artigo 5.º do referido Regulamento Interno do Conselho Executivo) que os CTE se encontram funcionalmente dependentes do Conselho Executivo na medida em que todos os actos praticados pelos CTE ou carecem de confirmação ou de aprovação do Conselho Executivo⁹. Nesse âmbito funcional, o Conselho Executivo exerce, ainda, sobre os CTE a função de controlo, pois tem a competência de fiscalizar a regularidade do funcionamento deste órgão.

7. Composição dos Comitês

De acordo com o n.º 3 do artigo 14.º, os CTE são compostos por um representante de cada Estado-membro ao nível ministerial e por oficiais séniores responsáveis pelos sectores das respectivas áreas de competência.

Sendo os CTE órgãos auxiliares do Conselho Executivo, que é composto pelos Ministros dos Negócios estrangeiros, os CTE acabam sendo um órgão técnico, mas composto por ministros, ou seja, membros do Governo responsáveis pelas respectivas áreas. Os ministros enquanto representantes dos governos dos Estados-membros nos CTE são escolhidos a nível interno, nos seus países, de acordo com sectores que estão dentro das áreas de competências do CTE¹⁰.

A referência a “oficiais séniores” deve ser entendido como os titulares ou topo de hierarquia de determinada estrutura administrativa ou governamental; são, por isso, cargos semelhantes a ministros. Trata-se de uma designação para integrar os diversos sistemas de governo ou político-administrativos vigentes nos Estados-membros¹¹.

8 EX.CL/328 (X), Regulamento interno do Conselho Executivo, que sofreu emendas pela decisão da Assembly/AU/ Dec. 146 (VIII), Doc. EX.CL/298 (X), Adis Abeba, 2007.

9 Para a diferença entre confirmação e aprovação, cfr. Diogo Freitas do Amaral, Carlos Feijó, *Direito Administrativo Angolano*, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 480-481.

10 Dependendo do CTE podem ser os ministros responsáveis pelos sectores da agricultura, finanças, comércio e indústria, transporte, assuntos de género, justiça, trabalho e segurança social, serviços públicos, saúde, migração, juventude, cultura e desporto educação, comunicação, defesa, segurança e assuntos fronteiriços.

11 Não se trata necessariamente de “peritos” em sentido estrito, que são indivíduos que, em função das suas qualificações técnicas em determinadas áreas de competências, são recrutados para realizar funções específicas no CTE.

8. Evolução subsequente dos Comitês

Após a implementação do Acto Constitutivo, foram sendo identificados alguns problemas de coerência orgânica e funcional nos órgãos executivos da União. Efectivamente, eram referidos alguns problemas relativos a existência de sobreposições de funções ministeriais, sobreposições recorrentes dos mandatos e o desequilíbrio em termos de áreas a serem abrangidas pelos CTE, todas estas questões, revelavam a necessidade de reestruturar-se este órgão¹².

Para sistematizar e corrigir esses problemas, em 2007, a Comissão conclui a sua análise e publicou o *Report of the Chairperson on strengthening the African Union Commission and the Specialized Technical Committees*, no qual identificou os problemas, o grau e a efectividade do funcionamento de cada um dos CTE criados ao abrigo do artigo 14.º do Acto Constitutivo da UA, tendo, por conseguinte, recomendado a reestruturação e revisão das suas áreas de competência. Em síntese, os problemas transversais apresentados pela Comissão foram os seguintes:

- Um primeiro grupo de problemas prendia-se com a sobreposição de funções ministeriais. Ocorria que, alguns CTE abrangiam mais de um sector, o que exigia uma presença do mesmo ministro ou responsável em reuniões de vários comités. Essa exigência, em razão da periodicidade das reuniões e dos custos a incorrer, torna-se física, administrativa e financeiramente impraticável para os mesmos;
- Um segundo problema identificado estava relacionado com o formato e a finalidade dos CTE e decorria do anterior: foram detectadas sobreposições recorrentes de mandatos, interferência de alguns sectores nas actividades próprias dos outros, ou ainda, duplicação de trabalho, mesmo em relação as questões ou matérias transversais. Esses problemas indiciavam dificuldades no planeamento e da realização dos trabalhos dos próprios CTE, bem como a criação de departamentos com objectivos comuns;
- Por fim, os CTE existentes não abrangiam todos os sectores de actividades relevantes para a União; encontravam-se desequilibrados em termos de número de sectores e das prioridades definidas nestes sectores; ou algumas áreas fundamentais como o direito das mulheres,

12 EX.CL/328 (X), "Visão geral sobre os actuais CTE e conferências ministeriais", *Report of the chairperson on strengthening the African Union Commission and the Specialized Technical Committees*, January, 2007, p. 3.

igualdade de género, desenvolvimento urbano e migração não eram desenvolvidos de forma específica.

Individualmente considerados, a Comissão igualmente teceu algumas considerações relativas aos CTE então instituídos:

- Em relação ao Comité de Economia Rural e Questões Agrícolas, deveria o mesmo limitar-se a tratar de assuntos agrícolas e serem criados outros CTE distintos para lidar com questões referentes a água e meio ambiente;
- Quanto ao Comité de Questões de Moeda e Finanças, cujo foco são as questões monetárias e financeiras e que não tinha como objetivo abordar a questão crítica de integração de África na economia global, a Comissão propôs a reconfiguração deste Comité com a criação de um novo Comité;
- O Comité de Comércio, Alfândega e Questões de Imigração era integrado por diversas questões dentre as quais alfândegas, commodities e protecção ao consumidor, sendo que as questões concernentes a imigrações eram abordadas com pouca ou nenhuma ênfase e consequentemente o CTE precisava ser revisto;
- O Comité de Indústria, Ciência e Tecnologia, Energia, Recursos Naturais e Meio Ambiente tinha um mandato tão abrangente que albergava as funções de diferentes ministérios nos Estados-membros e pelo menos quatro diferentes pastas dentro da Comissão da União;
- O Comité de Transportes, Comunicações e Turismo incorporava uma série de ministérios e a Comissão propôs a desagregação dos transportes, energias e comunicação do sector do turismo para torná-lo mais prático, pois o turismo era considerado um sector a desenvolver-se e a actual configuração não se mostrava suficiente para resolver os desafios proposto para este Comité;
- O Comité de Saúde, Trabalho e Assuntos Sociais incorporava uma série de ministérios, trabalho e emprego, de um lado, desenvolvimento social, do outro e ainda questões de saúde que precisam ser tratadas separadamente e não como uma entidade unificada e tornava quase impossível a operacionalização deste Comité;
- O Comité de Educação, Cultura e Recursos Humanos cujas actividades eram realizadas por diferentes ministérios nos Estados-membros, bem como diferentes departamentos da Comissão.

Assim, na sua XII Sessão Ordinária, a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da União reunida em Fevereiro de 2009, aprovou, ao abrigo do n.º 2 do artigo 14.º do Ato Constitutivo da UA, simultaneamente, a reestruturação dos sete CTE originários e existentes à data e a criação de sete novos. Em resultado, passaram a existir os seguintes 14 CTE da União Africana:

- Comité sobre a Agricultura, Desenvolvimento Rural, Água e Meio Ambiente;
- Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação económica e Integração;
- Comité sobre o Comércio, Indústria e Minerais;
- Comité sobre Transportes Transcontinental e Infra-estruturas Transcontinental e Inter-Regional, Energia e Turismo;
- Comité sobre o Género e Capacitação da Mulher;
- Comité sobre a Justiça e Assuntos Jurídicos;
- Comité sobre o Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego;
- Comité sobre os Serviços Públicos, Governo Local, Desenvolvimento Urbano e Descentralização;
- Comité sobre Saúde, População e Controlo de Drogas;
- Comité sobre as Migrações, Refugiados e Pessoas Deslocadas Internamente;
- Comité sobre a Juventude, Cultura e Desportos;
- Comité sobre a Educação, Ciência e Tecnologia;
- Comité sobre as Comunicações e as Tecnologia de Comunicação da Informação;
- Comité sobre a Defesa, Proteção e Segurança¹³.

Em Julho de 2011, na sua XVII Sessão Ordinária, a Conferência solicitou à Comissão que operacionalizasse os CTE a partir de Janeiro de 2013 e abolisse as conferências ministeriais sectoriais.

¹³ Assembly/AU/Dec.227 (XII), Decisão sobre os Comités Técnicos Especializados, Doc. EX. CL/496 (XIV), 2009.

Em Junho de 2015, na sua XXV Sessão Ordinária, a Conferência decidiu delegar poderes aos CTEs para tomar decisões sobre questões das suas respectivas competências, excepto onde houver implicações financeiras e estruturais associadas¹⁴. Na mesma decisão, a Conferência também determinou que o Conselho Executivo pode deliberar sobre as decisões dos STC a pedido de qualquer Estado-Membro.

II. ARTIGO 15.^o (Funções dos Comitês Técnicos Especializados)

Sumário

1. Considerações genéricas

Sendo essencialmente a função dos CTE a de trabalhar em estreita colaboração com os departamentos da Comissão da União Africana para garantir a harmonização dos projectos e programas da União Africana, bem como a coordenação com as Comunidades Económicas Regionais¹⁵, o artigo 15.^o desenvolve o regime das respectivas competências.

2. Antecedentes históricos

Este artigo 15.^o tem uma inspiração histórica remota no artigo XXII da Carta da Organização da União Africana e, mais directa e actualmente, no artigo 26.^o do Tratado de Abuja.

O referido artigo XXI da Carta enunciava – sem concretizar – que as funções das Comissões Especializadas serão desempenhadas de acordo com o disposto na Carta e nos regulamentos aprovados em Conselho de Ministros. Já o artigo 26.^o do Tratado estabelece e concretiza directamente as competências genéricas ou transversais dos comitês.

14 Assembly / AU / Dec.582 (XXV).

15 African Union, *loc cit.*

3. Competências genéricas dos Comitês

O artigo 15.º do Acto estabelece as competências genéricas dos CTE. De acordo com o preceito, cada CTE deverá, dentro de sua área de competência:

- Preparar projectos e programas da União e submetê-los ao Conselho Executivo;
- Assegurar a supervisão, acompanhamento e avaliação da implementação das decisões tomadas pelos órgãos da União;
- Assegurar a coordenação e harmonização dos projectos e programas da União;
- Apresentar ao Conselho Executivo, por sua própria iniciativa ou a pedido do Conselho Executivo, relatórios e recomendações sobre a implementação das disposições do Acto Constitutivo;
- Desempenhar quaisquer outras funções que lhe sejam atribuídas com o objectivo de assegurar a implementação das disposições do Acto Constitutivo.

Posteriormente, a Conferência atribuiu aos CTE poderes para tomar decisões sobre questões sob sua competência, com excepção das questões que apresentam implicações financeiras e estruturais¹⁶.

Agrupando, sistematicamente, as referidas competências em função do tipo, podemos concluir que os CTE exercem de competências de preparação; coordenação; fiscalização; e acompanhamento. Residualmente, os CTE, podem ainda desempenhar qualquer outra competência que lhes forem atribuídas pelo Conselho Executivo.

4. Competências individuais dos Comitês

4.1. Comité sobre a Agricultura, Desenvolvimento Rural, Água e Meio Ambiente

O Comité de Agricultura, Desenvolvimento Rural, Água e Meio Ambiente tem competência para rever os objectivos estratégicos e a identificação de sinergias e ligações, as implicações para alcançar os objectivos centrais da

¹⁶ Assembly/AU/Dec.582(XXV), Junho de 2015, Johannesburg, África do Sul, Doc. Assembly/AU/4(XXV).

Declaração de Malabo sobre a Aceleração do Crescimento e Transformação Agrícola para prosperidade compartilhada e melhores meios de subsistência (de Junho de 2014); analisar, examinar e adoptar políticas e quadros de estratégia destinados ao desenvolvimento da agricultura, economia rural, água e ambiente da África; acompanhar o alinhamento e a harmonização de políticas e estratégias nacionais com as políticas, quadros e estratégias adoptados pela União nos domínios da agricultura, desenvolvimento rural, água e ambiente; analisar e examinar as parcerias estratégicas nos domínios da agricultura, desenvolvimento rural, água e ambiente; acelera o programa para alcançar a segurança alimentar e nutricional; fomentar políticas de luta contra a pobreza¹⁷.

4.2. Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação Económica e Integração

O Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação Económica e Integração é o principal órgão onde os ministros dos Estados-membros responsáveis pelos sectores das finanças, economia, planeamento, integração e desenvolvimento económico, bem como os responsáveis pelos bancos centrais, podem discutir questões relacionadas com o desenvolvimento de África. O Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação Económica e Integração tem como função avaliar os progressos registados na implementação de políticas, estratégias, programas e decisões nos respectivos sectores; avaliar o impacto das políticas económicas adoptadas a nível nacional, regional, continental e global nos Estados-membros; identificar e reforçar os centros de excelência e boas práticas regionais e continentais e por assessorar a União, no que diz respeito a questões relativas à programas prioritários, recursos necessários para a implementação destes programas e o impacto desses programas na melhoria de vida do povo africano; desenvolver projectos e programas da União sobre questões relacionadas com finanças¹⁸.

17 Regulamento interno do CTE de Agricultura, Desenvolvimento Rural, Água e Meio Ambiente aprovado pela XXXII sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 26 de Janeiro de 2018.

18 Regulamento interno do Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação económica e Integração, aprovado pela XXXIV sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, de 8 de Fevereiro de 2019.

4.3. Comité sobre o Comércio, Indústria e Minerais

O Comité de Comércio, Indústria e Minerais tem a função de coordenar a harmonização de políticas relativas ao comércio, à indústria e aos recursos minerais; orientar sobre o desenvolvimento de estratégias comuns com vista à colaboração com os parceiros de cooperação e de desenvolvimento; formular recomendações sobre a coordenação eficaz das actividades entre os níveis continental, regional e nacional e sobre a criação, se for necessário, de mecanismos apropriados para a realização de tarefas e actividades específicas nas respectivas áreas sectoriais ou a partir de uma perspectiva intersectorial¹⁹.

4.4. Comité sobre Transportes Transcontinental e Infra-estruturas Transcontinental e Inter-Regional, Energia e Turismo

São funções do Comité de Transportes Transcontinental e Inter-Regional, Energia e Turismo: desenvolver estratégias, regulamentos, padrões e programas para transporte, infra-estrutura, energia e turismo; supervisionar, monitorar, avaliar e coordenar os programas e projectos empreendidos por vários parceiros regionais, continentais e internacionais em colaboração com a União para o desenvolvimento das redes de transportes, infra-estruturas, energia e turismo de África; acompanhar as relações com parceiros internacionais; recomendar a adopção de estratégias de defesa dos interesses de África nos sectores dos transportes, infra-estruturas, energia e turismo na economia mundial²⁰.

4.5. Comité sobre o Género e Capacitação da Mulher

Ao Comité sobre o Género e Capacitação da Mulher compete implementar as políticas e instrumentos da UA sobre igualdade de género e direitos das mulheres; a promoção e protecção de todos os direitos humanos das mulheres, incluindo a implementação das obrigações e compromissos dos Estados-membros ao abrigo da legislação internacional, continental, regional e nacional dos direitos humanos de práticas específicas de género e o respeito aos compromissos com os direitos fundamentais das mulheres; incentivar os Estados-membros a apresentar relatórios de acordo com o

19 Regulamento interno do CTE de Comércio, Indústria e Recursos Minerais aprovado pela XXXII sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 26 de Janeiro de 2018.

20 Regulamento interno do CTE dos Transportes, Infra-Estruturas Intercontinentais Transcontinental e Inter-Regional, Energia e Turismo, aprovado pela XXXII sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 26 de Janeiro de 2018.

calendário sobre o *Protocolo à Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos relativo aos Direitos das Mulheres em África*, a *Declaração Solene da UA sobre a igualdade do género em África*, a *Iniciativa da Década da Mulher Africana* e a *Agenda 2063*; mobilizar recursos em benefício do Fundo da Mulher Africana; e integrar as questões sobre igualdade do género e de empoderamento das mulheres em todos os programas da União Africana²¹.

4.6. Comité sobre a Justiça e Assuntos Jurídicos

Ao Comité de Justiça e Assuntos Jurídicos são atribuídas funções de rever os projectos de tratados e outros instrumentos ou textos jurídicos da União; rever o Direito internacional com vista a seleccionar as questões a serem codificadas nos quadros jurídicos da União; acompanhar as questões relacionadas com a assinatura/ratificação/adesão, incorporação e implementação dos Tratados da Organização da Unidade Africana/União Africana; apreciar e acompanhar questões jurídicas relativas aos direitos humanos, constitucionalismo e estado de Direito no continente africano; e realizar estudos sobre os sistemas jurídico africanos²².

Os projectos de instrumentos jurídicos dos diversos CTE e da Comissão da União Africana sobre Direito Internacional são submetidos ao CTE de Justiça e Assuntos Jurídicos para sua consideração.

4.7. Comité sobre o Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego

O Comité de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego promove e desenvolve a cooperação entre os países africanos nas áreas da protecção social, trabalho, emprego, produtividade e luta contra a pobreza, revê e harmoniza as políticas e legislação dos Estados-membros e coordena as posições comuns para promover os interesses africanos e a liberdade de associação, a negociação colectiva e o trabalho digno.

Este CTE também analisa e avalia o progresso feito pelos Estados-membros e Comunidades Económicas Regionais na implementação dos vários instrumentos que visam o diálogo social e a interação entre governos, empregadores e trabalhadores; elabora respostas adequadas às questões laborais e sociais em África, em colaboração com a Organização Internacional do

21 Regulamento interno do Comité sobre o Género e Capacitação da Mulher, aprovado pela XXXII sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 26 de Janeiro de 2018.

22 Regulamento interno do Comité sobre Justiça e Assuntos Legais, aprovado pela XXV sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Malabo, Guiné Equatorial, a 24 de Junho de 2014.

Trabalho e outras agências especializadas das Nações Unidas ou qualquer outra organização; e avalia os progressos realizados na implementação de todos os quadros de política relevantes na área de desenvolvimento social, trabalho e emprego²³.

4.8. Comité sobre os Serviços Públicos, Governo Local, Desenvolvimento Urbano e Descentralização

O Comité de Serviços Públicos, Governo Local, Desenvolvimento Urbano e Descentralização tem a função de desenvolver, promover e implementar a agenda e visão de integração da União Africana; promover os esforços dos Estados-membros para uma governança e desenvolvimento eficaz e capacitação; prevenir e combater a corrupção; promover os meios de acesso a habitação adequada e acessível às populações e melhoria dos bairros periféricos das cidades e dos assentamentos informais; promover a gestão do uso da terra, incluindo a segurança da posse e mercados de terras pobres²⁴.

4.9. Comité sobre Saúde, População e Controlo de Drogas

O Comité de Saúde, População e Controlo de Drogas analisa o progresso feito na implementação das políticas, estratégias, programas e decisões do continente, identifica áreas de cooperação e estabelece mecanismos de cooperação regional, continental e global; além disso, serve para desenvolver posições africanas comuns nas áreas da saúde, população, controlo de drogas e questões conexas e aconselha os órgãos de política relevantes da União sobre os programas prioritários, os recursos necessários e o seu impacto na melhoria das condições de vida²⁵.

4.10. Comité sobre as Migrações, Refugiados e Pessoas Deslocadas Internamente

O Comité de Migração, Refugiados e Pessoas Deslocadas Internamente é responsável pelo fortalecimento dos mecanismos para uma resposta humanitária eficaz no Continente através da criação de uma agência humanitária

23 Regulamento interno do CTE de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego, aprovado pela XX sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 28 de Janeiro de 2016.

24 Regulamento interno do Comité sobre Função Pública, Governação Local, Desenvolvimento Urbano e Descentralização aprovado pela XX sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 28 de Janeiro de 2016.

25 Regulamento interno do CTE de Saúde, População e Controlo de Drogas, aprovado pela XX sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 28 de Janeiro de 2016.

africana; reforçar a protecção e assistência às populações que necessitam de assistência humanitária, incluindo através da formulação e implementação das directivas da UA; fortalecer as medidas destinadas a aumentar a conscientização sobre o Direito Internacional Humanitário e os princípios de acção; e rever o primeiro quadro de política humanitária abrangente em África, incluindo directrizes sobre gestão de desastres, resposta a epidemias²⁶.

4.11. Comité sobre a Juventude, Cultura e Desportos

Ao Comité sobre a Juventude, Cultura e Desportos compete rever os progressos realizados na implementação do *Plano de Acção da Década para o Desenvolvimento da Juventude 2009-2018*, incluindo o Corpo de Jovens Voluntários, a capacitação de jovens e o projeto de Educação e Formação Técnica e Profissional em países pós-conflito; promover a ratificação e aplicação da *Carta da Juventude Africana*, a *Carta para o Renascimento Cultural Africano* e do *Quadro de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Desporto em África*; implementar a arquitetura para o desenvolvimento do desporto e da cultura em África, o Instituto Cultural Pan-Africano e a Comissão Africana do Audiovisual e do Cinema; e implementar a educação de adultos e da formação contínua²⁷.

4.12. Comité sobre a Educação, Ciência e Tecnologia

Ao Comité sobre a Educação, Ciência e Tecnologia compete o desenvolvimento, adopção e monitoramento da implementação da Estratégia de Educação Continental para a África e da Estratégia Continental para Educação e Treinamento Técnico e Profissional; assegurar que os Estados-membros forneçam dados sobre educação ao Observatório para a Educação em África e ao Observatório Africano para a Ciência, Tecnologia e Inovação; estabelecer indicadores de desempenho e receber relatórios de agências e instituições nacionais, regionais e continentais relevantes; monitorizar a implementação da Estratégia para a Ciência, Tecnologia e Inovação em África (STISA 2024); supervisionar a promoção, coordenação e fortalecimento de programas de educação, formação, ciência, tecnologia e inovação tendo em vista o crescimento socio-económico acelerado de África²⁸.

²⁶ "Silencing the guns: Creating Conducive Conditions for Africa's Development", *African Union Handbook 2020*, p. 72.

²⁷ Regulamento interno do Comité sobre Juventude, Cultura e Desportos, aprovado pela XX sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 28 de Janeiro de 2016.

²⁸ Regulamento interno do Comité sobre as Educação, Ciência e Tecnologia, aprovado pela XX sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 28 de Janeiro de 2016.

4.13. Comité sobre as Comunicações e as Tecnologia de Comunicação da Informação

O Comité sobre as Comunicações e as Tecnologia de Comunicação da Informação tem a função de supervisionar o desenvolvimento e implementação de políticas de acesso à informação e liberdade de expressão, incluindo defesa dos jornalistas; supervisionar a promoção da capacidade da *media* africana e o fortalecimento do cenário da *media* Pan-africana; desenvolver estratégias cibernéticas africanas comuns; discutir sobre a mobilização de recursos e capacitação para a implementação do *Plano de Acção Regional Africano para a Economia do Conhecimento*; promover o investimento público em infra-estruturas de tecnologias de comunicação e informação (“TIC”) e criação de quadros para a harmonização de políticas e regulamentos de TIC em África; e apoiar a mobilização de recursos e reforço de capacidades para implementação do *Plano de Acção Regional Africano sobre a Economia do Conhecimento*²⁹.

4.14. Comité sobre a Defesa, Protecção e Segurança

Ao Comité sobre a Defesa, Protecção e Segurança compete facilitar o desenvolvimento da Força de Reserva Africana; discutir sobre o recrutamento de pessoal civil adicional para a Divisão de Operações de Apoio à Paz da União; e discutir sobre as contribuições dos Estados-membros para o financiamento das operações de paz da União.

Pelo cotejo das competências de cada CTE, observa-se o seguinte:

- As competências individuais dos CTE são determinadas em função dos fins que lhes são atribuídos;
- O elenco de competências de cada CTE é variável;
- No seu conjunto, as competências dos CTE são conexas às atribuições (i.e., os fins) e aos domínios administrativos da União.

²⁹ Regulamento interno do CTE de Comunicação e Tecnologia de Comunicação da Informação, aprovado pela XX sessão ordinária do Conselho Executivo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, a 28 de Janeiro de 2016.

III. ARTIGO 16º (Reuniões)

1. Considerações gerais

O artigo 16.º dispõe mais do que, aparentemente, enuncia na sua epígrafe. Assim, o preceito estatua que “[s]alvo directivas dadas pelo Conselho Executivo, cada Comité reúne-se sempre que necessário e prepara o seu Regulamento Interno que submete à aprovação do Conselho Executivo”. Tratam-se, efectivamente de três regras, para duas matérias distintas: reuniões e funcionamento dos CTE.

2. Antecedentes históricos

Este artigo 16.º não encontra inspiração histórica expressa nos preceitos da Carta da Organização da União Africana relativos às Comissões Especializadas. Ainda assim, pode-se inferir que o artigo 16.º baseia-se, em certa medida, em alguma inspiração histórica do Artigo XXII ao estipular que “[s]alvo directivas dadas pelo Conselho Executivo, cada Comité reúne-se sempre que necessário e prepara o seu Regulamento Interno que submete à aprovação do Conselho Executivo.” Mais directamente, a sua redação tem como fonte imediata o artigo 27.º do Tratado de Abuja, que estabelece o regime das reuniões dos comités especializados.

3. Reuniões dos Comités

3.1. Periodicidade

No que respeita a realização de reuniões, a redação do artigo 16.º do Acto permite-se retirar uma regra geral e uma exceção: pela regra geral, cada Comité reúne-se sempre que necessário; e pela exceção, os Comités reúnem-se de acordo com as directivas dadas pelo Conselho Executivo.

De acordo com o preceituado no Acto Constitutivo, podem existir reuniões periódicas, cuja regra da periodicidade pode ser estabelecida tanto numa directiva do Conselho Executivo como nos respectivos regulamentos internos; ou ocasionais, resultantes de uma circunstância externa: tal circunstância pode ser de natureza subjectiva, como por exemplo, a necessidade do próprio Conselho Executivo; ou de natureza objectiva, em função, por exemplo da sua calendarização, da ocorrência de um evento; da urgência

da sua resolução; da carga de trabalho; ou outro motivo relevante. As regras de funcionamento dos CTE constam dos respectivos Regulamento Interno preparados pelo respectivo CTE e aprovado pelo Conselho Executivo.

Contudo, no uso das suas competências, a Conferência, em 2011³⁰, definiu que, por regra, as sessões ordinárias dos CTE são realizadas uma vez, em cada dois anos, com excepção do Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação Económica e Integração, o Comité sobre o Género e Capacitação da Mulher e o Comité sobre a Defesa, Protecção e Segurança, que reúnem-se anualmente, podendo realizar uma sessão extraordinária, se necessário. Posteriormente, em 2016, a Conferência deliberou que as sessões ordinárias do Comité sobre a Justiça e Assuntos Jurídicos são realizadas anualmente³¹.

Os CTE podem reunir-se em sessões extraordinárias: a) a pedido dos órgãos deliberativos da União; b) a pedido do próprio CTE; ou c) a pedido de qualquer Estado-membro, após aprovação por uma maioria de 2/3 dos Estados-membros³².

As sessões são realizadas na sede da União Africana e os ministros representantes dos Estados-membros devem participar pessoalmente.

Os representantes de outros órgãos da União Africana e os representantes das Comunidades Económicas Regionais são convidados a participar nas sessões ordinárias ou extraordinárias dos CTE, podendo também, qualquer pessoa ou instituição ser convidada a participar na qualidade de observador³³ (art. 18.º/3 dos respectivos Regulamentos Internos).

30 Assembly/AU/Dec.365 (XVII), Doc. EX.CL/666(XIX), Malabo, 2011 e artigo 9.º dos Regulamentos Internos do Comité sobre a Agricultura, Desenvolvimento Rural, Água e Meio Ambiente; Comité sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planificação económica e Integração; Comité sobre o Comércio, Indústria e Minerais; Comité sobre Transportes Transcontinental e Infra-estruturas Transcontinental e Inter-Regional, Energia e Turismo; Comité sobre o Género e Capacitação da Mulher; Comité sobre Justiça e Assuntos Jurídicos; Comité sobre os Serviços Públicos, Governo Local, Desenvolvimento Urbano e Descentralização; Comité sobre Saúde, População e Controlo de Drogas; Comité sobre Juventude, Cultura e Desportos; Comité sobre Educação, Ciência e Tecnologia; Comité sobre as Comunicações e as Tecnologia de Comunicação da Informação; Comité sobre Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego; e Comité sobre Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego.

31 Assembly/AU/Dec.589(XXVI), Decisão sobre os Comités Técnicos Especializados Adis Abeba, 2016.

32 Artigo 12.º dos Regulamentos Internos, *op. cit.*

33 As pessoas ou instituições convidadas a participar das sessões na qualidade de observadores podem ser convidadas a fazer intervenções escritas ou orais, mas não têm direito de voto. EX.CL/195

3.2. Convocação

A Comissão é o órgão responsável pela convocação das sessões ordinárias e extraordinárias dos CTE³⁴. Tratando-se de uma sessão ordinária a convocação deve ser feita com a antecedência mínima de 30 dias antes da abertura da sessão³⁵. Quando a sessão for extraordinária a agenda inclui apenas os pontos que requerem a atenção urgente do CTE e a convocatória deve ser realizada com, pelo menos 15 dias, antes da data da abertura da sessão.

4. Funcionamento dos Comitês

4.1. Organização interna

A organização interna dos CTE consta, igualmente, de cada Regulamento Interno. Apesar disso, a sua estrutura é idêntica: integram a mesa de cada CTE o Presidente, três Vice-Presidentes e um Relator, eleitos pelos Estados-membros com base no princípio de rotatividade e distribuição geográfica para um mandato de dois anos.

Compete ao Presidente da mesa do CTE presidir todas as reuniões e orientar o processo de tomada de decisão (*in casu*, deliberação); abrir e encerrar as reuniões; apresentar para fins de aprovação os relatórios das reuniões; orientar as deliberações; submeter à votação os assuntos em discussão e anunciar os resultados da mesma; e decidir sobre os pontos de ordem.

O Presidente da mesa participa nas reuniões do Conselho Executivo, na reunião anual do Mecanismo de Coordenação dos CTE e, na sua ausência ou no caso de vacatura, é substituído pelos Vice-Presidentes ou o Relator, segundo a ordem em que foram eleitos e, nets caso, agem na qualidade de Presidente.

4.2. Regras de votação

A regra ficou estabelecida no artigo 14.º do Regulamento Interno de cada um dos CTE: “[o] CTE toma as suas decisões por consenso”, na ausência do qual, verificamos que o CTE é chamado a votar, por unanimidade, por

(VII), Critérios para a concessão do estatuto de observador e de um sistema de acreditação junto à UA, aprovado pela V Ordinária da Conferência realizada em Sirte, Líbia, Julho 2005.

34 Artigo 7.º dos respectivos Regulamentos Internos.

35 Artigos 10.º e 13.º dos respectivos Regulamentos Internos.

maioria qualificada ou por maioria simples³⁶. Resulta dessa regra que, normalmente, o CTE delibera por consenso ou por “assentimento tácito informal” nos termos em que este for interpretado pelo Presidente da mesa (no caso, o CTE delibera sem ser necessário votação).

Na ausência de consenso, o CTE delibera por unanimidade (todos votam num determinado sentido – há efetivamente votação), este sim, parece ser o processo de tomada de decisão mais conforme à natureza e importância da matéria que lhe cumpre apreciar. Na ausência de unanimidade, o CTE delibera por maioria qualificada de 2/3 dos Estados-membros com direito a voto (sendo composto o CTE por ministros dos 54 Estados-membros e supondo que todos têm direito a votar, a maioria exigida neste caso é de 36 votos).

Finalmente, o CTE delibera por maioria simples ou absoluta (i.e., mais de metade dos votos – *in casu* 28 votos do total de 54), no caso, por exemplo, das questões de procedimento, análise se uma questão é ou não de procedimento, sobre a realização de sessões públicas e em todas decisões a nível dos peritos, subcomitês ou grupos técnicos.

Em quase todos os casos de deliberação do CTE por maioria simples, qualificada ou por unanimidade vigora o princípio um voto por Estado³⁷.

Caso especial: no Comité sobre Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego, quando a questão for puramente relacionada com o desenvolvimento social, mas não limitada a pessoas com deficiência, criança, idosos e família africana, cada Estado-membro tem direito a um voto. Relativamente às outras questões, cada delegação nacional com direito a voto terá direito a dois votos para o Governo, sendo um voto para os Empregadores e um voto para os Trabalhadores, desde que estejam presentes na votação³⁸.

Uma nota final, para esclarecer que as abstenções dos Estado-membros com direito de voto não devem impedir a adopção das decisões por unanimidade pelo CTE, nem a abstenção por uma delegação nacional de um Estado-membro com direito a voto no CTE de Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego³⁹.

36 Como melhor se vê nos artigos 14.º, 19.º, 21.º dos *op. cit.*

37 Artigo 26.º *idem.*

38 Artigo 26.º do Regulamento interno do Comité sobre Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego.

39 Artigo 19.º/4 *idem.*

O Conselho Económico, Social e Cultural

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.8>

Maria de Assunção do Vale Pereira*

* Professora Auxiliar com Agregação da Escola de Direito da Universidade do Minho.

Introdução

Nos termos do art. 5.º do Ato Constitutivo da União Africana, que tem por epígrafe “Órgãos da União”, prevê-se na alínea *h*) que a União seja dotada de um Conselho Económico, Social e Cultural. E, em consonância, o art. 22.º do mesmo documento reporta-se ao referido Conselho, embora o n.º 1 se refira apenas em termos muito genéricos à natureza das suas funções e à sua constituição, especificando-se, no n.º 2, que “[A]s atribuições, poderes, composição e organização do Conselho Económico, Social e Cultural são definidos pela Conferência”.

Sendo assim, há que atender ao disposto nos Estatutos do Conselho Económico, Social e Cultural (ECOSOCC), adotados pela Conferência da União Africana que decorreu, em julho de 2004, em Adis-Abeba^{1,2}. Atendendo ao disposto neste documento, vamos referir alguns aspetos relevantes do ECOSOCC.

1. Objetivos e funções dos ECOSOCC

Determina o art. 2.º dos Estatutos que, para prossecução dos objetivos da União Africana, cabe ao órgão em referência desenvolver as funções que enumera, a saber: “Promover um diálogo permanente entre as populações africanas e a sua liderança em torno de questões vitais que se prendem com a África e o seu futuro; forjar uma parceria sólida entre os governos e todos os segmentos da sociedade civil, em particular as mulheres, os jovens, as crianças, a diáspora, as organizações dos trabalhadores, o sector privado e os grupos profissionais; Promover a participação da sociedade civil africana na implementação das políticas e dos programas da União; apoiar as políticas e os programas que visam promover a paz, a segurança e a estabilidade em África; promover e defender a cultura da boa governação, os princípios e as instituições democráticas, a participação popular, os direitos e liberdades do homem, bem como a justiça social; promover e defender a cultura de enquadramento do género; promover e fortalecer as capacidades institucionais, humanas e operacionais da sociedade civil africana”. Neste sentido, o ECOSOCC visa responder particularmente a uma das

1 Veja-se Assembly/AU/Dec.48(III).

2 Relativamente ao processo conducente à adoção dos Estatutos, veja-se Kathryn Sturman e Jakkie Cilliers, “ECOSOCC. Bringing people’s power to the African Union?”, *African Security Review*, Vol. 12, n.º1, pp. 71-74.

motivações elencadas no Preâmbulo do Ato Constitutivo da União Africana, a saber a da “necessidade de construir uma parceria entre os governos e todos os segmentos da sociedade civil, em particular as mulheres, os jovens e o sector privado, a fim de consolidar a solidariedade e coesão entre os nossos povos”, grupos estes cuja participação, tanto a nível estadual como internacional, necessita ser reforçada.

Apesar de o n.º 1 do art. 22.º do Ato Constitutivo da União Africana caracterizar o ECOSOCC como órgão consultivo, cremos que as funções que lhe são definidas nesta disposição vão além do que essa qualificação nos permitiria intuir.

Por seu lado, e revelando alguma inconsistência nos Estatutos, o art. 7.º surge-nos com a epígrafe “Funções”. Nele, o ECOSOCC é caracterizado como órgão de assessoria e referem-se as seguintes funções a seu cargo: contribui, mediante assessoria, na tradução efetiva dos objetivos, dos princípios e das políticas da União em programas concretos, bem como na avaliação desses programas; realiza estudos solicitados ou considerados necessários por qualquer outro órgão da União e submeter as suas recomendações na mesma conformidade ou outro estudo considerado necessário, formulando recomendações sobre os mesmo; contribui para a promoção da participação popular, partilhar as melhores práticas e conhecimentos e trabalhar com vista a assegurar a realização dos objetivos da União; dar o seu contributo para a promoção dos direitos humanos, em particular dos direitos das crianças, do estado de direito, da boa governação, dos princípios democráticos, da igualdade de género; promover e apoiar os esforços das instituições empenhadas em reflexões sobre o futuro da África e em forjar os valores Pan-africanos com vista a reforçar um modelo e uma forma de vida autenticamente africanos; forjar e consolidar a parceria entre a União e as OSCs, através de uma efetiva educação e mobilização do público e informação sobre as atividades da União. Depois desta enumeração, há ainda uma cláusula aberta que afirma a função do ECOSOCC de assumir outras funções que lhe forem confiadas por um outro órgão da União.

Parece-nos haver uma certa sobreposição entre algumas das funções referidas nos arts. 2.º e 7.º, que poderão gerar alguma dificuldade de conciliação pois a redação que as afirma não é coincidente.

2. Composição do ECOSCC

Se no referido art. 22.º ao Ato Constitutivo da União Africana se afirma que o ECOSOC é constituído pelas diferentes camadas sócio-profissionais dos Estados Membros da União – o que é reiterado no art. 3.º dos Estatutos (“integra diferentes grupos profissionais e sociais dos Estados Membros da União Africana”) –, este Estatuto especifica esses grupos, no n.º 2 do mencionado art. 3.º, referindo “grupos sociais, tais como os que representam mulheres, crianças, jovens, velhos, pessoas com deficiências ou que carecem de necessidades especiais; grupos profissionais, tais como associações de artistas, de engenheiros, profissionais da saúde, da imprensa, de professores, das associações desportivas, dos profissionais da justiça, de cientistas sociais, dos intelectuais, organizações de negócios, das Câmaras nacionais de Comércio, de Trabalhadores e de Empregadores, Indústria e Agricultura, bem como outros grupos de interesse do sector privado; Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações Comunitárias (OSCs) e Organizações de Voluntários; Organizações e associações culturais”³. Além prevê-se, ainda, que inclua “grupos sociais e de profissionais nas organizações africanas da Diáspora, em conformidade com a definição aprovada pelo Conselho Executivo”⁴.

Perante tão grande leque de grupos, há que atender a como essa representação é feita no ECOSOC, o que é definido no art. 4.º dos Estatutos, que determina que o Conselho é constituído “por cento e cinquenta OSCs (ou seja, Organizações da Sociedade Civil⁵) que incluem os diferentes grupos sociais e profissionais nos Estados Membros da União e na Diáspora Africana”, assim distribuídas: duas de cada membro da União; dez que operam ao nível regional e oito ao nível continental; vinte da Diáspora africana, nos termos definidos pelo Conselho Executivo, cobrindo os vários continentes do mundo; e seis *ex-officio*, designados pela Comissão na base de considerandos especiais, em consulta com os Estados Membros⁶, estabelecendo-se, no art. 6.º, os requisitos que as OSCs devem preencher para que possam estar representadas no ECOSOC. Determina-se, ainda, que a eleição dos membros do ECOSOC nos patamares (de Estado Membro, regional, continental e da Diáspora) deve assegurar 50% da igualdade

3 Alíneas a) a d) do n.º 2 do art. 3.º dos Estatutos do ECOSOC, que doravante podem ser referidos apenas por Estatutos.

4 N.º 3 do art. 3.º dos Estatutos.

5 Cf. art. 1.º dos Estatutos.

6 Cf. Alíneas a) a d) do n.º 1 do art. 4.º dos Estatutos.

do género e também que 50% dos membros representados sejam jovens de idades compreendidas entre os 18 e 35 anos⁷.

Por fim, o art. 5.º estabelece regras relativas eleição dos Membros, determinando que, quanto às OSCs em cada Estado Membro, que as respetivas autoridades competentes devem estabelecer um processo de consulta, de acordo com o art. 6.º, para determinar as modalidades de eleição de duas OSCs para a Assembleia Geral do ECOSOCC; que as OSCs regionais e continentais devem estabelecer um processo apropriado de consulta para definir as modalidades de seleção e eleger 18 OSCs para a Assembleia Geral do ECOSOCC; que as organizações da Diáspora Africana devem estabelecer um mecanismo apropriado de consulta para definir as modalidade de eleição de 20 OSCs para a Assembleia Geral do ECOSOCC. Os n.ºs 4 e 5 deste artigo determinam, respetivamente, que a Comissão deve definir os critérios apropriados para a seleção dos membros designados da Assembleia Geral, em consulta com os Estados Membros e que o mandato dos membros do ECOSOCC é de quatro anos, podendo ser reeleitos uma vez.

3. Estrutura

Nos termos do art. 8.º do ECOSOCC é definida a estrutura deste órgão que integra: uma Assembleia Geral; um Comité Diretivo; Comités de Grupos Sectoriais; e um Comité de Verificação de Poderes⁸. A eles nos vamos referir muito brevemente:

3.1. Assembleia Geral

Segundo determina o art. 9.º, este órgão, constituído por todos os OSCs que integram o ECOSOCC (ou seja, por representantes de 150 OSCs), “é o órgão supremo de decisão e de formulação de políticas do ECOSOCC”. Para o seu funcionamento, deve eleger um Mesa da Assembleia Geral, constituída por um Presidente (cujo mandato é de dois anos) e por cinco Vice-Presidentes, incluindo um da Diáspora, cuja eleição deve atender aos critérios de distribuição geográfica equitativa e de rotação⁹. Além disso, que ainda quanto

7 Cf. n.º 2 do art. 4.º dos Estatutos.

8 Além destes órgãos, refira-se que, nos termos do art. 14.º do Estatuto, “[a] unidade competente da Comissão da UA, serve de Secretariado do ECOSOCC”.

9 Cf. n.º 4 do art. 9.º dos Estatutos.

ao seu funcionamento, determinasse que as suas sessões ordinárias terão lugar de dois em dois anos, podendo ainda reunir-se em sessões extraordinárias “nas condições a serem determinadas no Regulamento Interno do ECOSOCC”¹⁰.

Para além destes aspetos funcionais, determina-se ainda que cabe a este órgão eleger os membros do Comité Permanente e velar pelo seu trabalho; elaborar e submeter pareceres jurídicos e relatórios, conforme apropriado; submeter propostas do orçamento e das atividades do ECOSOCC; aprovar e emendar o Código de Ética e de Conduta das OSCs afiliadas ou que trabalham com a União; rever as atividades do ECOSOCC e propor ações e fazer recomendações apropriadas¹¹.

3.2. Comité Permanente

Este órgão é constituído por 18 membros, com um mandato de 2 anos, assim distribuídos: os 6 que integram a Mesa da Assembleia Geral; os Presidentes das 10 Comités dos Grupos Sectoriais; e 2 representantes da Comissão. A periodicidade das reuniões é definida no Regulamento Interno¹².

A este Comité cabe coordenar os trabalhos do ECOSOCC; preparar as reuniões da Assembleia Geral; acompanhar a implementação do Código de Ética e de Conduta definido para as organizações da sociedade civil afiliadas ou que trabalham com a União; elaborar e submeter os relatórios anuais do ECOSOCC à Conferência da União¹³. Além disso, é da sua responsabilidade, em consulta com a Comissão, definir os critérios e as modalidades de concessão do Estatuto de Observador junto do ECOSOCC¹⁴.

3.3. Comités de Grupos Sectoriais

Atendo ao vasto conjunto de grupos referidos no art. 3.º dos Estatutos, tornava-se de alguma forma necessário organizá-los ou agrupá-los. Desse modo, são criados 10 Comités de Grupos Sectoriais. São eles: Comité de

10 Cf. n.º 3 do art. 9.º dos Estatutos

11 Cf. n.º 2 do art. 9.º dos Estatutos

12 Cf. n.ºs 1, 4 e 5 do art. 10.º dos Estatutos.

13 Cf. n.º 2 do art. 10.º dos Estatutos.

14 Cf. n.º 3 do art. 10.º dos Estatutos.

Paz e Segurança (Antecipação, Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos; Reconstrução pós-conflito e Instauração da Paz¹⁵; Prevenção e Combate ao Terrorismo; utilização de crianças soldado; Tráfico de Drogas; proliferação ilícita de armas pequenas e ligeiras; e reformas de segurança, etc.); Comité de Assuntos Políticos (Direitos Humanos; Estado de Direito; Regime Democrático e Constitucional; Boa Governança; Partilha do Poder; Instituições Eleitorais; Assuntos e Assistência Humanitários; Refugiados, Regressados e Pessoas Internamente Deslocadas, etc.); Comité de Infraestrutura e Energia (Energia; Transportes; Comunicações; Infraestrutura e Turismo, etc.); Comité de Assuntos Sociais e Saúde (Saúde; Crianças; Controlo da Droga; População; Migrações; Trabalho e Emprego; Família, Velhice; Deficientes; Desportos; Cultura; Juventude; Proteção e Integração Social, etc.); Comité de Recursos Humanos, Ciência e Tecnologia (Educação; Combate ao Analfabetismo; Tecnologia de Informação e Comunicação; Recursos Humanos; Ciência e Tecnologia, etc.); Comité de Comércio e Indústria (Comércio; Indústria; Assuntos Aduaneiros e das Migrações, etc.); Comité de Economia Rural e Agricultura (Economia Rural; Agricultura e Segurança Alimentar; Pecuária; Meio Ambiente; Água e Recursos Naturais e Desertificação, etc.); Comité de Assuntos Económicos (Integração Económica; Questões Monetárias e Financeiras; Desenvolvimento do Sector Privado e Mobilização de Recursos, etc.); Comité de Questões Relacionadas à Mulher e ao Género (a Mulher; o Género e o Desenvolvimento como uma questão transversal, etc.); Comité de Programas Transversais (todas as outras questões que não são abertos pelos grupos sectoriais acima, tais como o VIH/SIDA, a cooperação internacional, a coordenação com outras instituições e órgãos da União, etc.). A estes Comités podem ser propostas alterações ela Assembleia do ECOSOCC, se o considerar necessário¹⁶.

A estes Comités de Grupo Sectorial cabe submeter ao ECOSOCC pareceres jurídicos e relatórios por si elaborados, bem exercer demais funções que lhes sejam atribuídas¹⁷.

Como se percebe pelo simples enunciado das matérias abrangidas por cada um destes Comités – ainda que não seja uma indicação taxativa, atendendo que essa enumeração termina, em relação a todos eles, com “etc.” –, elas não

15 A reconstrução pós-conflitual assume uma particular relevância, atendendo às características dos conflitos (quase todos internos) que se vêm verificando em África, que torna difícil a convivência futura.

16 Cf. n.ºs 1 e 4 do art. 11.º dos Estatutos.

17 Cf. n.ºs 2 e 3 do art. 11.º dos Estatutos.

são estanques, pelo que, em nossa opinião, os Comités de Grupo Sectorial não devem trabalhar isoladamente; antes, deverá haver, quando se revela pertinente, uma colaboração entre eles. A título de exemplo, pense-se nas crianças e em como a sua situação releva para praticamente todos os Comités. Elas são referidas expressamente em relação ao Comité de Paz e Segurança, ao abordar o “problema das crianças-soldado”. Este fenómeno, embora já se tenha espalhado para outros continentes, assumiu uma dimensão notória em África¹⁸. Diga-se que a recuperação e reintegração destas crianças é umas das importantes tarefas a desenvolver em matéria de reconstrução pós-conflitual. E ainda no âmbito de matéria que cabem a este Comité, que incluem “tráfico de armas ligeiras”, que também afetam as crianças¹⁹. Por seu lado, as matérias do Comité de Assuntos Políticos podem também prender-se diretamente com as crianças, designadamente no que se refere à assistência humanitária, aos refugiados internamente deslocados, muito dos quais são crianças. E, para não estar a referir exaustivamente as áreas dos diferentes Comités que se prendem com as crianças, basta referir o Comité de Assuntos Sociais e Saúde, que se refere especificamente à matéria das crianças, do controlo da droga²⁰, da família ou dos deficientes²¹; ou o Comité de Recursos Humanos, Ciência e Tecnologia, que trata da educação, o Comité de Economia Rural e Agricultura, a que, cabe abordar

18 Aliás, foi um Tribunal localizado em África o primeiro Tribunal com dimensão internacional (referimo-nos ao Tribunal Especial para a Serra Leoa que, não sendo um tribunal internacional, tem uma dimensão internacional que lhe advém de ter sido criado através de um tratado celebrado entre a Organização das Nações Unidas e o Estado serra-leonês) o primeiro a julgar e condenar indivíduos, ao abrigo da alínea c) do art. 4.º, que define como crime da competência deste Tribunal a “conscrição ou alistamento de crianças com idade inferior a 15 anos nas forças armadas ou grupos ou o seu uso para participar ativamente nas hostilidades”.

19 Aspeto relevante para a o uso de crianças soldado, atendendo a que existem atualmente “umas espingardas tão leves que qualquer um pode carregá-las e tão simples que uma criança de 10 anos pode desarmá-las e voltar a armá-las” (Carlos Teijo Garcia, «La protección jurídica internacional de los derechos del niño en situaciones de conflicto armado, con atención particular à la problemática de los niños soldado», in *El Derecho Internacional Humanitario en una Sociedad en Transición*, Jorge Pueyo Losa / Julio Jorge Urbina (coord.), Santiago de Compostela: Tórculos Ediciones, 2002, pp. 329-330, n. 12.

20 Como afirmado pelo Tribunal Especial para a Serra Leoa, afirma-se que “as crianças-soldado eram onipresentes no conflito na Serra Leoa; que milhares de crianças de idade inferior a 15 anos participaram nas hostilidades e que os rebeldes usavam crianças porque elas não tinham medo e eram mais obedientes do que os adultos – características que eram artificialmente reforçadas com a administração forçada de drogas, tais como cocaína” (TrEspSL, *Prusecutor v. Charles Ghankay Taylor*, caso n.º SCSL-03-01-T, sentença de 18 de maio de 2012, par. 1256).

21 Basta pensarmos nas crianças soldado gravemente feridas ou que têm de ser amputadas, nomeadamente em consequência de serem usadas, pelos adultos, para atravessar campos minados, ficando com deficiências graves para o resto da vida.

da segurança alimentar, ou ainda o Comité de Programas Transversais que aborda questões como o VIH/SIDA²².

3.4. Comité de Verificação de Poderes

O Comité de Verificação de Poderes é estabelecido pela Assembleia Geral. É integrado por 5 membros assim distribuídos: um representante de cada uma das cinco regiões do continente (ou seja, um pela África Setentrional ou do Norte, outro pela África Ocidental, outro pela África Central, ainda outro pela África Oriental e, por fim, mais um pela África Meridional ou Austral); um representante de uma OSC da Diáspora africana; um representante escolhido pelos grupos de interesse especiais, tais como os grupos voluntários, velhos, pessoas com deficiências e pessoas que vivem com o VIH/SIDA; e dois representantes da Comissão²³.

Cabe-lhe verificar as credenciais dos membros do ECOSOCC e dos seus representantes. Por outro lado, e tal como acontece com outros órgãos, cabe à Assembleia Geral adotar Regulamento Interno do Comité de Verificação de Poderes²⁴.

3.5. Algumas regras de funcionamento comuns aos diferentes órgãos

Os Estatutos enunciam ainda algumas regras de funcionamento que, por serem comuns aos diferentes órgãos, não se justificava que fossem referidas nas disposições relativas a cada um deles. São fundamentalmente três as matérias em causa: o quórum das reuniões, a votação e as línguas de trabalho. Sendo todos os órgãos que integram o ECOSOCC órgãos colegiais, percebe-se que estas matérias deveriam ser tratadas.

22 Pensando, uma vez mais, nas crianças soldado, verifica-se que muitas delas são vítimas de abusos sexuais, nomeadamente violação, violência sexual e escravatura sexual. Isto leva a que estas crianças, em particular as do sexo feminino que são as vítimas preferenciais destes comportamentos, contraíam doenças sexualmente transmissíveis como a SIDA. Além disso, muitas vezes engravidam, o que leva a que tenham dificuldades em sere recebidas na sua comunidade ou mesmo na sua própria família por levarem consigo “bebés rebeldes”, “filhos do ódio” ou “filhos do inimigo”. Veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, *Noções Fundamentais do Direito Internacional Humanitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 429-447.

23 Cf. art. 12.º, n.º 1, dos Estatutos.

24 Cf. art. 12.º, n.ºs 2 e 3, dos Estatutos.

Assim, e no que ao quórum se refere, determina-se que o mesmo é constituído por uma maioria simples dos membros do órgão ou, como correntemente se diz, por 'metade mais um'²⁵.

No que tange à votação, prevê-se que cada membro do ECOSOCC tem direito a um voto. Para que uma decisão em matéria não procedimental seja tomada deve conseguir o consenso dos membros do órgão; se este não for possível, a decisão pode ser adotada por 2/3 de votos favoráveis. Já em relação a matérias de procedimento, a maioria simples é suficiente para a tomada de decisão²⁶.

Por fim, quanto às línguas oficiais, determina o art. 18.º, sem surpresa que “[a]s línguas oficiais do ECOSOCC são as mesmas que as da União”; e, sendo do ECOSOCC, são também dos órgãos que o integram. Esta disposição remete-nos para o art. 25.º do Ato Constitutivo da União Africana, onde se lê: “São Línguas de Trabalho da União e de todas as suas instituições, se possível, as línguas africanas, o Árabe, o Francês, o Inglês e o Português”.

Brevíssima conclusão

A criação do ECOSOCC visou “Parte superior do formulário”

Parte inferior do formulário

fomentar o relacionamento da sociedade civil e incentivá-la a lançar campanhas conjuntas, apresentar as suas experiências e opiniões à UA, influenciar a sua tomada de decisão e, através do envolvimento com os seus órgãos relevantes, contribuir para a implementação e monitorização das suas decisões e declarações²⁷, o que constitui um contributo decisivo para a prossecução de um dos princípios fundamentais da União Africana, a saber, o da participação dos povos africanos nas atividades da União, previsto na alínea c) do art. 3.º do Ato Constitutivo da União Africana.

Resulta do que deixamos referido, que os Estatutos do ECOSOCC preveem uma estrutura complexa e significativamente alargada, o que pode

25 Cf. art. 15.º dos Estatutos.

26 Cf. art. 16.º dos Estatutos.

27 Giovanni Finizio, “Civil Society Involvement and Ownership in the African Union Integration Process”, in K. Adar, G. Finizio, A. Meyer (eds.) *Building Regionalism from Below. The Role of Parliaments and Civil Society in Regional Integration in Africa*, Brussels, Peter Lang, 2018, p. 305.

dificultar o desenvolvimento das suas funções, que são, em si mesmas, bastante amplas. Este trabalho pode ser facilitado pela divisão de matérias, estruturadas em torno dos Comitês de Grupos Sectoriais, embora haja necessidade de que não funcionem de forma estanque, atenta a interpenetração de matérias adstritas a diferentes Comitês, como referimos. Por outro lado, sendo certo que o facto de as Organizações da Sociedade Civil se revelarem fundamentais na constituição do ECOSOCC – e nomeadamente, na do seu órgão principal, a Assembleia Geral –, a verdade é que boa parte dos Estados africanos revelam, em termos gerais, falta de estruturas civis e de organismos profissionais que possam constituir as OSCs que os Estatutos da ECOSOCC preveem. No texto de Giovanni Finizio, publicado em 2018, é afirmado: “Ainda hoje, nem todos os membros da Assembleia Geral foram eleitos”²⁸. Sendo certo que novas eleições tiveram lugar em 2022²⁹, não foram ainda eleitos os seus 150 membros previstos...

Sendo certo que já vários documentos foram subscritos pelos Estados africanos afirmando o seu empenho numa efetiva participação da sociedade civil³⁰, através dos OSCs, os mesmos revelam-se letra morta. Na realidade, a generalidade dos Estados africanos não vê com bons olhos o desenvolvimento de OSCs, verificando-se mesmo que alguns Estados adotam legislação que limitam, por vezes fortemente, a atividade e o desenvolvimento de OSCs nos respetivos territórios³¹. E, mesmo quando tal legislação não existe, “os aderentes ou membros da OSC que são tidos como ‘problemáticos’ estão sempre sujeitos a perseguições e intimidações em vários pontos do continente africano. Em muitos outros casos, onde o trabalho da OSC não é totalmente proibido, ele é abertamente neutralizado. A última tendência é ‘caracterizada por uma mudança profunda da repressão direta da democracia, direitos humanos e ativistas e grupos da sociedade civil para esforços

28 Giovanni Finizio, “Civil Society Involvement and Ownership in the African Union Integration Process”, *cit.*, p. 306.

29 As ECOSOCC welcomes 4th Permanent General Assembly, *African News Page*, disponível em <https://www.africannewspage.net/2023/01/as-ecosocc-welcomes-4th-permanent-general-assembly/>.

30 Com destaque para o New Partnership for Africa’s Development (NEPAD). Acerca deste instrumento, veja-se Obonye Jonas, “The Quest to Achieve African Renaissance: Reflections on NEPAD”, *The Journal of Pan African Studies*, vol.5, no.3, June 2012, pp. 83-105.

31 Nesse sentido, Jonas e Seabo referem, a título de exemplo, a legislação da Eritreia, do Egipto, do Zimbabué, da Etiópia, da Zâmbia, da Nigéria, da Guiné Equatorial, do Uganda, da Somália, da Argélia, de Angola e da Tanzânia Obonye Jonas e Batlang Seabo, “Making ECOSOCC Work: Present Challenges and Future Prospects”, *Afro Asian Journal of Social Sciences*, Volume VI, No 1. 2015, pp. 14-18.

mais subtis do governo para restringir o espaço em que as organizações da sociedade civil... operam”³².

A verdade é que a participação da sociedade civil, a manifestação da sua opinião, na atividade da União Africana seria um passo importante para se conseguir uma efetiva democratização em África. Como afirmam Jonas e Seabo, “[a] participação da sociedade civil na África é importante principalmente porque a governança é fraca, a corrupção é endêmica e as instituições estatais estão decrépitas em vários países do continente”³³. Efetivamente, “[q]uanto maior o número, tamanho, autonomia, desenvoltura, variedade e orientação democrática das organizações populares na sociedade civil, maiores serão as perspectivas de algum tipo de movimento de afastamento do autoritarismo rígido e de movimento subsequente em direção à semi-democracia e à democracia”³⁴. Todavia, se pensarmos que os membros da União Africana são Estados que adotam comportamentos como os referidos no parágrafo anterior – e tenha-se em atenção que os Estados referidos em nota³⁵, como Estados que adotam legislação que restringe a atuação das OSCs, foram mencionados apenas a título exemplificativo –, não parece expectável que tão cedo a sociedade civil, via as mesmas OSCs que assim são tratadas, possa desempenhar o papel que lhe cabe; e, em consequência, que o ECOSCC possa levar a cabo a missão para que foi criado.

Por fim, com Sturman e Cilliers, diremos que “[o] poder do ECOSOCC assenta no facto de que, enquanto estrutura da União, tem o ‘direito de ser ouvido’ e de que os seus contributos sejam tidos e consideração”³⁶. Resta esperar que todas as suas potencialidades sejam efetivadas...

32 Obonye Jonas e Batlang Seabo, “Making ECOSOCC Work: Present Challenges and Future Prospects, *cit.*, p. 19. Os autores citam The International Centre for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy Secretariat at the National Endowment for Democracy, *Defending Civil Society: A Report of the World Movement for Democracy* (February 2008), available at: <http://www.icnl.org/knowledge/news/2008/3-21.htm>

33 Obonye Jonas e Batlang Seabo, “Making ECOSOCC Work: Present Challenges and Future Prospects, *cit.*, pp. 8-9.

34 Diamond, “Beyond autocracy: prospects for democracy in Africa”, p. 25, *apud* Fowler, Alan, “Non-Governmental Organizations as Agents of Democratization: an African Perspective”, *Journal of International Development*, Vol. 5, No. 3, 1993, 328.

35 Veja-se *supra* nota 31.

36 Kathryn Sturman e Jakkie Cilliers, “ECOSOCC. Bringing people’s power to the African Union?”, *cit.*, p. 7.

As Instituições Financeiras

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.9>

João Estêvão*

* Professor do Instituto Superior de Economia e Gestão e Investigador do Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento (CESA) da Universidade de Lisboa.

Email institucional: jestevas@iseg.ulisboa.pt.

O presente texto foi escrito na grafia da Língua Portuguesa anterior ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1991.

Introdução

O Acto Constitutivo da União Africana, adoptado em Julho de 2000 na Assembleia de Chefes de Estado e de Governo dos países-membros da Organização de Unidade Africana, determinou a criação de três organizações financeiras: o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Investimento. Esta decisão culminou um percurso de décadas em que, progressivamente, se foi definindo o modelo de instituições financeiras necessárias para incrementar o desenvolvimento económico à escala do continente: primeiro, com a criação do Banco Africano de Desenvolvimento, em 1963; depois, com o estabelecimento da Associação dos Bancos Centrais Africanos, em 1966, e com a proposta de criação de um fundo monetário e de um banco central, em 1980; por fim, com a decisão de criação das três instituições financeiras do Acto Constitutivo, em 2000. Contudo, nos 21 anos que passaram desde então, o processo de estabelecimento dessas três organizações tem decorrido muito lentamente e ainda nenhuma delas entrou, de facto, em funcionamento.

Este capítulo faz uma apresentação das três organizações financeiras instituídas pelo Acto Constitutivo da União Africana, da situação em que se encontra o processo de criação de cada uma delas e das principais causas que explicam a lentidão do processo. Em termos globais, os atrasos estão relacionados com as dificuldades próprias do estabelecimento de organizações financeiras, sobretudo em contextos africanos, mas também com a lentidão do processo de integração económica do continente. Na medida em que a integração monetária está profundamente relacionada com o nível de integração económica e, por isso mesmo, com as dinâmicas de convergência económica, institucional e política, a explicação do atraso no estabelecimento das organizações financeiras da União Africana deve ter em conta os condicionalismos específicos do percurso de integração económica do continente.

A primeira secção analisa, de forma sintética, o processo formal de discussão e criação da Comunidade Económica Africana. A ideia da integração económica do continente como condição essencial para a realização dos objectivos da Organização de Unidade Africana tem sido sucessivamente reafirmada desde 1963. Durante a primeira década, os diferentes documentos disponíveis mostravam uma orientação prioritária para o desenvolvimento dos grupos regionais de países, para a ampliação e intensificação do comércio intra-africano e para a necessidade de harmonização de diferentes políticas. A assunção efectiva do objectivo da criação de uma comunidade

económica só aconteceu em 1979, com a *Estratégia de Monróvia*, que apresentou a ideia de uma comunidade como parte integrante da estratégia africana de desenvolvimento. Essa ideia ganhou corpo no *Plano de Acção de Lagos*, de 1980, que formulou um projecto com uma programação temporal para o estabelecimento gradual de um mercado comum e sua posterior transformação numa comunidade económica, por volta do ano 2000. Mas, a criação formal aconteceu bem antes do previsto, em 1991, com a aprovação do Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana na Assembleia de Abuja. Contudo, pouco se avançou nestes últimos 30 anos após a sua aprovação, a despeito de vários outros planos e tratados, como a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (2001), a Agenda 2063 (2015) e o Tratado de Criação da Zona de Comércio Livre Continental Africana (2018).

A segunda secção analisa o modo como as questões monetárias e financeiras acompanharam o percurso de criação da Comunidade Económica Africana. Essas matérias começaram a merecer mais atenção com o *Memorando de 1970* e com a *Declaração Africana sobre cooperação, desenvolvimento e independência económica* de 1973, ambos adoptados em Adis Abeba, documentos que reconheciam o papel decisivo que as instituições financeiras poderiam ter no financiamento do desenvolvimento e no reforço do processo de integração económica. O documento de 1973 defendia a necessidade do estabelecimento de mercados de capitais regionais e apelava ao Banco Africano de Desenvolvimento para dar prioridade aos projectos multinacionais capazes de fomentar a integração económica africana. Mas, foi o *Plano de Acção de Lagos*, que introduziu a discussão sobre novas organizações financeiras, propondo a criação de um Fundo Monetário e de um Banco Central, indispensáveis para a criação de uma moeda única para todo o continente. Finalmente, em 2000, o Acto Constitutivo da União Africana integrou formalmente a existência de organizações financeiras nas suas disposições legais, instituindo as duas organizações propostas no *Plano de Lagos* e um Banco de Investimento. Ainda que estas três instituições financeiras tenham sido consideradas como um dos principais *projectos-guia* da Agenda 2063, o seu lançamento efectivo continua sem concretização.

Finalmente, a terceira secção apoia-se nos resultados das duas secções anteriores para procurar as explicações que permitem justificar a lentidão do processo de estabelecimento dessas três organizações financeiras.

1. Da ideia inicial de integração à criação da Comunidade Económica Africana

A ideia da integração económica do continente como condição essencial para a realização dos objectivos da Organização de Unidade Africana (OUA) foi, desde 1963, sucessivamente reafirmada nos diferentes encontros e reuniões do Conselho de Ministros (Conselho) e da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo (Assembleia), através de resoluções, declarações e de tratados aprovados. Até 1973, os diferentes documentos trataram, sobretudo, do desenvolvimento dos grupos regionais de países, da ampliação e intensificação do comércio intra-africano e da necessidade de harmonização de diferentes políticas, tudo como forma de criar as condições para uma futura integração económica da região africana. A partir de 1976, os documentos oficiais passaram a considerar a ideia da criação de um mercado comum africano, que deveria ser construído por etapas e num horizonte até cerca do ano 2000. Da formulação inicial da ideia de integração económica até ao estabelecimento da Comunidade Económica Africana, em 1991, foram dados vários passos, num percurso que temos de revisitar para enquadrar o modo como emergiu a consideração das questões monetárias e financeiras e a percepção do papel que as instituições financeiras podem ter na criação e afirmação do mercado comum africano.

Na sua primeira sessão ordinária após a adopção da Carta da OUA, realizada em Dakar em Agosto de 1963, o Conselho reconheceu que não existiam fluxos de comércio organizados à escala do continente, o que, não só impedia a expansão das economias dos novos países africanos, como poderia conduzir à perpetuação da dependência económica em relação aos países desenvolvidos¹. Em Setembro de 1967, na sua nona sessão ordinária realizada em Kinshasa, o Conselho reconheceu que a criação dos grupos regionais de países tinha favorecido a realização da unidade africana, bem como o desenvolvimento da cooperação entre os países-membros, e que a organização e aprofundamento desses agrupamentos constituía um passo em direcção à supressão das múltiplas barreiras ainda existentes e à progressiva emergência de um mercado comum africano². Daí a decisão tomada pelo Conselho de convidar o Secretário-Geral da OUA a providenciar medidas de apoio ao estudo das condições necessárias para o estabelecimento de um mercado intra-africano.

1 Resolução CM/Res.5(1) sobre agrupamentos regionais (CM 1963).

2 Resolução CM/Res.123(IX) sobre cooperação intra-africana (CM 1967).

O Conselho de Setembro de 1968, realizado em Argel, constatou que o volume do comércio intra-africano continuava a não registar qualquer melhoria significativa, mas acreditava que a criação de mercados regionais integrados através de agrupamentos regionais poderia, não só contribuir para o efectivo crescimento do comércio intracontinental, como poderia ajudar a criar as bases para uma futura industrialização do continente. Para isso, era indispensável cuidar de uma melhor difusão da informação comercial no seio do continente. O Conselho recomendou aos países-membros que apoiassem o Secretariado da OUA na compilação da informação essencial para a expansão do comércio e que desenvolvessem esforços promocionais através de reuniões entre empresários, programas de publicitação de matérias-primas e feiras comerciais³. O Conselho também reconheceu que a cooperação monetária era um importante factor de integração económica, mas era uma matéria técnica que exigia um estudo mais completo, pelo que se tornava necessário garantir o apoio e acompanhamento do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI)⁴, bem como uma colaboração mais intensa com o Secretariado-Geral da OUA, a Comissão Económica para África (CEA) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).

Um passo importante foi dado no Conselho de Agosto de 1970, realizado em Adis Abeba. Numa altura em que as Nações Unidas reconheciam as fraquezas e os falhanços da sua Primeira Década de Desenvolvimento e em que estavam a preparar a Segunda Década, a OUA concluiu que tinha, mais do que nunca, o dever urgente de reafirmar o compromisso e a determinação dos líderes africanos em fazer da sua organização a principal entidade de formulação de políticas e a força condutora da transformação económica e do progresso social em África. A OUA adoptou, então, um memorando sobre as responsabilidades e o papel da organização nos domínios económicos e sociais, de que podemos destacar duas decisões importantes. Por um lado, decidiu pela constituição de “Grupos Africanos” no seio das organizações internacionais de âmbito económico e social, nomeadamente, as principais agências das Nações Unidas, de forma a promover posições

3 Resolução CM/Res.159(XI) sobre agrupamentos regionais e integração de mercados (CM 1968).

4 O BIRD e o FMI foram criados nas conferências de Bretton Woods, em 1944. O BIRD foi concebido com a missão de financiar a reconstrução dos países devastados pela II Guerra Mundial, mas, com o tempo, foi transformado num banco de desenvolvimento mundial, preferencialmente orientado para os países em desenvolvimento. Com a criação da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), em 1960, as duas organizações (BIRD e AID) passaram a constituir o grupo Banco Mundial.

africanas concertadas na preparação dos programas que tinham implicações directas para África.

Por outro lado, o Conselho decidiu criar um grupo de especialistas para o estudo das prioridades económicas e sociais da organização, numa cooperação entre a OUA, CEA e o BAD. Essas prioridades compreendiam:

- i) a intensificação da cooperação regional;
- ii) mobilização de recursos financeiros domésticos para o estabelecimento de fundos de apoio ao desenvolvimento;
- iii) aceleração do processo de desenvolvimento industrial do continente, com ênfase em projectos multinacionais; e
- iv) o crescimento do comércio intra-africano, principalmente, através de melhorias na informação sobre os recursos económicos e a produção de cada país⁵.

Os Estados-membros da OUA reafirmaram a sua determinação em coordenar e harmonizar, no seio da organização, as suas políticas nacionais e regionais, de modo a promover a rápida e progressiva integração das economias e mercados, bem como a partilha de recursos materiais e humanos em todo o continente.

Na sequência do *Memorando* de 1970, a Assembleia de Adis Abeba, reunida em Maio de 1973 por ocasião da comemoração do 10.º aniversário da criação da OUA, adoptou uma *Declaração Africana sobre cooperação, desenvolvimento e independência económica*⁶. A parte central deste documento de 1973 trata da cooperação económica e integração africana e aborda vários tópicos, nomeadamente, mobilização de recursos materiais e humanos, industrialização, questões monetárias e financeiras, bem como o comércio intra-africano e internacional. A ideia base continuava a ser a partilha dos recursos materiais e humanos para a intensificação, planificação e harmonização das relações económicas e financeiras entre países e regiões, como uma via para a progressiva integração económica do continente, num processo comum e aut centrado de crescimento e desenvolvimento. Defendia-se a necessidade de identificar as regiões económicas de África, de forma

5 Memorando CM/Res.219(XV) sobre o papel e as responsabilidades da OUA nos domínios económico e social (CM 1970).

6 Declaração CM/St.12(XXI) sobre cooperação, desenvolvimento e independência económica (CM 1973).

a promover o desenvolvimento sistemático de todo o continente através do planeamento regional, tomando sempre como base os planos nacionais.

Contudo, o documento de 1973 dava uma atenção muito particular à dimensão monetária e financeira da cooperação interafricana. Por um lado, defendia a adopção de medidas para promover uma cooperação monetária efectiva entre os países africanos, nomeadamente:

- i) organizar consultas mútuas sobre matérias monetárias;
- ii) incrementar o papel das moedas africanas nos pagamentos intra-africanos;
- iii) instituir arranjos entre as diferentes moedas nos pagamentos intra-africanos;
- iv) estabelecer a nível regional, ou sub-regional, um ou mais uniões de pagamento com um fundo africano de liquidação externa.

Por outro lado, o documento defendia o fortalecimento da cooperação financeira efectiva em África, com o estabelecimento de mercados de capitais regionais e com o apelo ao BAD para tornar prioritário o financiamento de projectos multinacionais e de projectos capazes de fomentar a integração económica africana.

A discussão sobre o modo de impulsionar a integração económica africana cresceu significativamente a partir da segunda metade da década de 1970. Num Conselho extraordinário sobre desenvolvimento económico e cooperação realizado em Kinshasa, em Dezembro de 1976, foi declarada a intenção de se avançar com a criação de um mercado comum africano, o que implicava a realização dos estudos necessários para o efeito. Uma resolução do Conselho de Libreville, em Julho de 1977, reafirmou esse objectivo e recomendou, como assunto prioritário, que OUA e CEA continuassem os seus estudos com vista ao estabelecimento do mercado comum e que deveriam concluí-los até ao ano de 1980⁷. Mas foi apenas em 1979 que se deram os principais passos no sentido da assunção de uma comunidade económica como objectivo fundamental a atingir. Nessa altura, as Nações Unidas estavam a preparar a Terceira Década de Desenvolvimento e os países africanos, contrariamente ao que acontecera anteriormente, decidiram ter um papel activo nessa preparação, na expectativa de que a integração de uma estratégia africana pudesse facilitar o desenvolvimento acelerado do continente e suas regiões, numa base de auto-sustentação e auto-suficiência. Para o efeito, a OUA estabeleceu uma parceria com a CEA

⁷ Resolução CM/Res.558(XXIX) sobre o simpósio da Segunda Feira Comercial de Argel (CM 1977).

e o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), de que resultou a preparação de dois encontros internacionais, em Fevereiro e em Março de 1979⁸, cujos relatórios serviram de base a um documento preparado por uma Comissão Técnica de Especialistas, intitulado *Strategy for the African Region in the International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade*⁹.

Esta *Estratégia para a Região Africana* foi adoptada na quinta reunião da Conferência de Ministros da CEA, realizado em Rabat, em Março de 1979, e posteriormente apresentada no Conselho de Ministros da OUA, realizado em Monróvia, em Julho do mesmo ano. Uma resolução deste Conselho propôs o documento à Assembleia Geral das Nações Unidas como contribuição africana e parte integrante da sua Estratégia Internacional para a Terceira Década de Desenvolvimento. Assumido como estratégia africana para o desenvolvimento e crescimento económico, o Conselho apelou aos Estados-membros para que utilizassem as recomendações dessa estratégia como base para a formulação dos seus planos de desenvolvimento, ao mesmo tempo que convocava a OUA, CEA e outras organizações africanas e internacionais para ajudar os diferentes países na formulação e execução dos seus planos, mas também para procurar formas de assegurar a realização efectiva dessas recomendações de estratégia.

A resolução do Conselho de Monróvia, também chamada de *Estratégia de Monróvia para o Desenvolvimento Económico de África*¹⁰, é constituída por duas partes: uma primeira parte, que confirma a *Estratégia para a Região Africana* e uma segunda, em que o objectivo da criação de uma Comunidade Económica Africana é apresentada como parte integrante da estratégia africana de desenvolvimento. A resolução convocava a OUA, em colaboração com a CEA e outras instituições regionais africanas, para desenvolverem um programa para o estabelecimento de uma Comunidade Económica Africana e para prepararem o texto do tratado de constituição. A Assembleia, também realizada em Julho de 1979, aprovou a *Declaração de Compromissos de Monróvia* como documento de comprometimento para assegurar e favorecer a realização dos objectivos de desenvolvimento e de integração económica

8 *Symposium on the Future Development Prospects of Africa towards the year 2000*, organizado pela OUA/CEA e realizado em Monróvia, entre 12 e 16 de Fevereiro de 1979. *Seminar on Alternative Patterns of Development and Life Styles for the African Region*, organizado pela CEA/PNUA e realizado em Adis Abeba entre 5 e 9 de Março de 1979.

9 O documento foi publicado como Anexo A da Resolução 332(XIV) da Conferência de Ministros da OUA, realizada em 27 de Março de 1979. Ver ECA (2014).

10 Resolução CM/Res.722(XXXIII)Rev.1 (CM1979).

do continente. A *Declaração* exprimia a convicção de que os compromissos assumidos poderiam conduzir, a nível nacional, sub-regional e regional, à emergência de uma economia africana dinâmica e interdependente, abrindo caminho para o eventual estabelecimento de um mercado comum africano e, deste modo, conduzir à génese da Comunidade Económica Africana.

A *Estratégia de Monróvia* retomou a preocupação com as questões monetárias e financeiras do processo de desenvolvimento económico. Em primeiro lugar, a questão dos pagamentos intra-africanos, defendendo a necessidade de fortalecer as câmaras de compensação e outros arranjos de pagamentos existentes e de alargar a sua existência a nível sub-regional, com o objectivo de os integrar num futuro Sistema Africano de Pagamentos, que permitiria minimizar a utilização de moedas estrangeiras no financiamento do comércio intra-africano. Em segundo lugar, era necessário maximizar a utilização da enorme quantidade de recursos existentes em África, por um lado, reduzindo a elevada drenagem de divisas para fora do continente, que múltiplos mecanismos permitiam, tais como a actividade das empresas transnacionais. Por outro lado, os recursos deveriam ser redistribuídos, numa base regional, para o fomento do desenvolvimento nacional, regional e multinacional, nomeadamente, no lançamento de indústrias básicas e estratégicas. Mas essa mobilização e redistribuição impunha a necessidade da criação de instituições financeiras especializadas, capazes de utilizar a concentração de competências específicas e de experiências particulares para fomentar a sua utilização óptima.

A *Declaração de Monróvia* definiu as principais orientações e medidas para a realização de um desenvolvimento económico e social auto-suficiente e auto-sustentado e para o estabelecimento de uma nova ordem económica. A assunção da declaração impunha a necessidade de medidas urgentes para assegurar o apoio político indispensável à prossecução dos objectivos estabelecidos. Para a discussão e preparação de medidas necessárias à execução da *Declaração*, a Assembleia realizou uma sessão extraordinária em Lagos, em Abril de 1980, dedicada aos problemas económicos do continente, da qual resultou a adopção do *Plano de Acção de Lagos para o Desenvolvimento Económico de África* (OAU 1980)¹¹. A mesma sessão adoptou

11 O *Plano de Acção de Lagos* deu lugar a uma "resposta" do Banco Mundial, em 1981, através do chamado Relatório Berg (World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Washington DC, The World Bank, 1981). São documentos que apresentam duas perspectivas substancialmente diferentes das causas da crise africana e, conseqüentemente, diferentes perspectivas de evolução. Marcaram de forma significativa todo o debate realizado a partir do começo da década.

uma declaração final, intitulada *Acta Final de Lagos*, em que os Chefes de Estado e de Governo se comprometiam plenamente com o *Plano de Acção* aprovado e, assim, a executar a *Estratégia de Monróvia* e adoptar todas as medidas necessárias para o estabelecimento de um mercado comum africano, como primeiro passo no sentido da criação de uma Comunidade Económica Africana.

A *Acta Final de Lagos* reafirmou o compromisso da OUA em estabelecer a Comunidade Económica Africana até ao ano 2000, com base num tratado que deveria ser preparado por uma Comissão de Redacção, nomeada pelo Secretário-Geral a nível ministerial, e cujo texto deveria ser submetido à Assembleia agendada para 1981. O objectivo principal desta nova estrutura seria a promoção do desenvolvimento colectivo, acelerado, auto-suficiente e auto-sustentado dos Estado-membros e sua futura integração nos diversos campos económico, social e cultural. Para atingir esse objectivo, a execução do *Plano de Acção* deveria acontecer em duas fases sucessivas. Na primeira fase, durante a década de 1980, seriam tomadas medidas para fortalecer as comunidades económicas regionais existentes e para criar outras a nível do continente, desenvolver a integração sectorial efectiva das diferentes economias nacionais e promover a coordenação e harmonização dos diferentes agrupamentos económicos para o estabelecimento gradual de um Mercado Comum Africano. Na segunda fase, durante a década de 1990, deveria ser aprofundada a integração sectorial através da harmonização das estratégias, políticas e planos de desenvolvimento económico, nomeadamente, através da promoção de projectos conjuntos e harmonização das políticas monetárias e financeiras. Seria o tempo para o estabelecimento do Mercado Comum Africano e para conduzi-lo no sentido de se alcançarem os objectivos da Comunidade Económica Africana.

O *Plano de Acção* considerou a necessidade de se estabelecer, ou fortalecer, um conjunto de instituições de dimensão regional que pudessem ajudar os Estados-membros a construir as capacidades e infra-estruturas necessárias para a promoção do seu desenvolvimento. Dadas as dificuldades de cada um dos países, essas instituições deveriam ser preparadas em articulação com a CEA, como já tinha acontecido com a criação do Instituto Africano para o Desenvolvimento Económico e Planeamento (1962), a fundação do BAD e o estabelecimento da Associação dos Bancos Centrais Africanos. Do ponto de vista monetário e financeiro, o *Plano de Acção* considerava a necessidade de acções a três níveis:

- i) a nível nacional, deveriam ser adoptadas novas políticas monetárias, nomeadamente, a reestruturação e reorientação das políticas das instituições bancárias, para integrá-las de forma mais activa nos objectivos de desenvolvimento dos países;
- ii) a nível sub-regional, deveriam ser revistos os arranjos de cooperação financeira existentes, com o objectivo de integrá-los num único sistema de compensação multilateral e arranjos de pagamentos e, assim, caminhar no sentido da criação de uma União Africana de Pagamentos; e
- iii) a nível regional, era necessário fortalecer financeiramente o BAD, de forma a poder oferecer maior apoio aos Estados-membros, em particular os menos desenvolvidos, bem como a necessidade de estabelecer um fundo monetário africano e um fundo mútuo de garantia e solidariedade.

A criação formal da comunidade económica prevista no *Plano de Acção de Lagos* para o início da década de 2000 acabou por acontecer mais cedo, ainda no início da década de 1990. A decisão foi tomada na Assembleia realizada em Abuja, em 1991, que aprovou o *Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana*, conhecido por Tratado de Abuja. A Assembleia considerou que os esforços desenvolvidos nos domínios da cooperação sectorial sub-regional e regional eram encorajadores e permitiam avançar num processo de integração mais amplo e mais completo. A Comunidade foi criada como parte integrante da OUA, tendo como objectivo primordial a promoção do desenvolvimento económico, social e cultural, bem como a integração económica do continente, “com vista a ampliar a auto-suficiência económica e favorecer um desenvolvimento endógeno e auto-sustentado”¹². O Tratado estabeleceu que a Comunidade deveria ser estruturada progressivamente e de forma faseada, que cada uma das 6 fases previstas teria duração variável e que o processo global deveria ter uma duração de 34 anos, mas não podendo ultrapassar 40 anos. A última fase seria o culminar do processo, com a consolidação do Mercado Comum Africano através da integração de todos os sectores e a livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços. Nesta fase seria finalizada a estruturação do Fundo Monetário Africano, estabelecido o Banco Central Africano e criada uma moeda única para todo o continente.

12 Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana (1991).

2. As instituições financeiras estabelecidas pelo Acto Constitutivo da União Africana

Até cerca de 1970, os países africanos estiveram preocupados, principalmente, com a consolidação das suas economias nacionais e com a criação de uma maior ligação e interdependência entre elas. A principal instituição regional construída, a Organização de Unidade Africana, tinha motivações de natureza política próprias do contexto em que ocorreram as independências nacionais, mas pretendia ser, também, um instrumento para a consolidação das bases da unidade dos países africanos e uma instituição de cooperação vocacionada para ser um verdadeiro motor da integração económica do continente. A emergência de grupos regionais de países constituía um passo importante na dinamização de processos de integração económica regional, assumidos como suportes fundamentais para a progressiva integração de todo o espaço continental. Nesse período, e com o apoio da CEA, foram construídas duas instituições de natureza financeira:

- i) o BAD¹³, criado com a missão de promover o desenvolvimento e o progresso social nos países-membros, principalmente, através da mobilização e afectação de recursos para o investimento e da provisão de aconselhamento e assistência técnica aos diferentes países da região;
- ii) a Associação dos Bancos Centrais Africanos¹⁴, criado com o objectivo de promover a cooperação entre os países-membros nos domínios monetário, bancário e financeiro, visando a criação posterior, através de um processo sequencial de convergência, de uma moeda única e de um banco central comum em África.

13 O Acordo de criação do BAD foi assinado por 23 países africanos em Agosto de 1963, em Cartum. A reunião inaugural do Conselho de Governadores aconteceu em Novembro de 1964, em Lagos, a sede do Banco foi instalada em Abidjan, em Março de 1965, e as suas operações tiveram início em Julho de 1966. Actualmente, constitui um grupo financeiro integrado pelo próprio BAD, pelo Fundo Africano de Desenvolvimento e pelo Fundo Fiduciário da Nigéria, tendo como accionistas 54 países africanos (países-membros regionais) e 27 não-africanos (países-membros não-regionais).

14 A ideia de uma associação de bancos centrais foi colocada logo na primeira Conferência de Chefes de Estado e de Governo, em Maio de 1963. Preparada pela CEA, a primeira reunião de Governadores dos Bancos Centrais Africanos foi realizada em Adis Abeba, em Fevereiro de 1965, altura em que foram aprovados os estatutos iniciais da Associação e definidas as suas formas de organização.

A partir do *Memorando* de Adis Abeba de 1970 e da *Declaração Africana* adoptada em Adis Abeba em 1973, as resoluções, recomendações e outras propostas das cimeiras africanas passaram a dar mais atenção às questões monetárias e financeiras e ao papel decisivo que as instituições financeiras poderiam ter, quer a nível do financiamento do desenvolvimento, quer do reforço do processo de integração económica, em particular, orientando a sua acção para o apoio a programas e projectos de âmbito continental. Como vimos antes, a *Declaração Africana* defendia a necessidade de promover uma efectiva cooperação monetária no continente, nomeadamente, intensificando as consultas entre países, aumentando o recurso às moedas nacionais nos pagamentos intra-africanos e estabelecendo arranjos de pagamentos entre as diferentes moedas. Mas, também defendia a necessidade de criação de mercados de capitais regionais e de alargamento do financiamento de projectos multinacionais por parte do BAD. A *Estratégia de Monróvia*, de 1979, retomou as preocupações relativas às questões monetárias e de pagamentos, reforçando a necessidade de se avançar para um Sistema de Pagamentos Africanos que permitisse minimizar a utilização de outras divisas no financiamento do comércio intra-africano. Essa *Estratégia* também realçava a necessidade de utilizar de forma eficiente a enorme quantidade de recursos de que a África dispõe e de promover a sua redistribuição numa base regional, impulsionando o lançamento de indústrias básicas e estratégicas necessárias para sustentar o desenvolvimento económico do continente. Mas, como o documento referia, essa mobilização e redistribuição impunha a necessidade de instituições financeiras especializadas, indispensáveis para promover a utilização óptima desses recursos.

O *Plano de Acção de Lagos*, de 1980, deu uma atenção particular à criação da Comunidade Económica Africana, defendendo o seu estabelecimento até ao ano 2000. Com uma execução definida em duas fases, o *Plano* via a década de 1990 como a fase de harmonização das estratégias, políticas e planos de desenvolvimento, bem como de harmonização das políticas monetárias e financeiras. Para isso, como vimos antes, era indispensável o desenvolvimento de um conjunto de acções a três níveis: a nível nacional, na reestruturação e reorientação das políticas bancárias para o financiamento do desenvolvimento; a nível regional, na revisão e fortalecimento dos arranjos de cooperação financeira e de pagamentos para impulsionar a criação de uma União Africana de Pagamentos; e a nível continental, para fortalecer financeiramente o BAD e avançar no estabelecimento de um fundo monetário africano e um fundo mútuo de garantia e solidariedade. A Comunidade Económica Africana acabou por ser aprovada muito antes, em 1991 com o Tratado de Abuja, que também definiu as fases para a sua estruturação,

considerando a última fase, a acontecer por volta de 2020, como o culminar de todo o processo. Seria esta a fase de consolidação do Mercado Comum e em que seriam estabelecidas as principais instituições monetárias e financeiras a nível continental, com a instituição do Fundo Monetário Africano, o estabelecimento do Banco Central Africano e a criação de uma moeda única para todo o continente.

Do ponto de vista das principais instituições financeiras, a ideia consolidada até então era de acrescentar ao BAD duas novas organizações: O Fundo Monetário e o Banco Central. Prevalencia a ideia de que o BAD deveria ser fortalecido financeiramente e estruturado de forma a dar resposta às necessidades de financiamento das economias africanas. Em 1999, a Declaração de Sirte¹⁵, que definiu o princípio de transformação da OUA numa nova União Africana, pretendia uma aceleração do processo de execução do Tratado de Abuja e o rápido estabelecimento das instituições que eram propostas, nomeadamente, o Fundo Monetário e o Banco Central. O Acto Constitutivo da União Africana, de 2000, integrou formalmente a existência de organizações financeiras nas suas disposições legais, estabelecendo no seu Artigo 19 que “A União Africana é dotada das seguintes instituições financeiras”: Banco Central Africano, Fundo Monetário Africano e Banco Africano de Investimento¹⁶. A novidade aqui foi a instituição de um novo banco de investimento, numa clara mudança em relação ao que se defendia até então, em que o BAD deveria ser fortalecida como instituição fundamental para o financiamento das economias africanas. O estabelecimento destas organizações foi integrado pela *Agenda 2063* da UA¹⁷ como um dos seus 14 *projectos-guia*, sendo vistas como decisivas para a aceleração da integração africana e do desenvolvimento económico e social do continente, na medida em que deverão ter um papel fundamental na mobilização e redistribuição dos recursos e na gestão do sistema financeiro africano.

15 Declaração aprovada numa sessão extraordinária da Assembleia realizada em 1999, em Sirte, Líbia. Consequência do debate desenvolvido ao longo da década de 1999 sobre a necessidade de adequar as estruturas da OUA a um mundo em mudança, a Declaração apelava ao estabelecimento de uma nova União Africana, capaz de acelerar a integração africana e de apoiar o crescimento do poder da África e dos países africanos na cena mundial (OAU 1999).

16 Acto Constitutivo da União Africana (2000).

17 A *Agenda 2063* é um novo plano de longo prazo pensado para a transformação estrutural de África e um quadro estratégico partilhado para o crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável. A iniciativa da preparação do plano inscreve-se na Declaração Solene do 50.º Aniversário da fundação da OUA apresentada na Assembleia do Jubileu de Ouro realizada em Adis Abeba, em Maio de 2013.

As três instituições do Acto Constitutivo encontram-se, actualmente, em momentos diferentes do seu processo de criação e entrada em funcionamento. Por um lado, a Conferência da União Africana¹⁸ (Conferência) já adoptou os protocolos para o estabelecimento do Fundo Monetário e do Banco de Investimento. Por outro lado, a Comissão da União Africana¹⁹ (CUA) e a Associação dos Bancos Centrais estabeleceram uma Comissão Conjunta para trabalhar na preparação do modelo de criação do Banco Central. No seio dessa comissão, um Grupo de Estudo preparou dois relatórios, um dos quais constitui o documento de estratégia para o estabelecimento do Banco Central²⁰, documento adoptado em Agosto de 2015. Vejamos o percurso já realizado por cada uma das três organizações financeiras.

Fundo Monetário Africano

O Fundo Monetário Africano (FMA) é considerado como uma instituição indispensável para a concretização dos objectivos da União Africana e, em particular, para a criação de uma moeda comum. O Fundo poderá funcionar como um depósito para as reservas dos bancos centrais e para as moedas nacionais dos países-membros, proporcionando uma maior integração monetária e ajudando a eliminar as restrições de comércio. A Conferência de Abuja, em 2005, decidiu sediar o FMA na Região Central de África²¹ e, em 2007, a Conferência de Adis Abeba acolheu e endossou a decisão da Comunidade Económica dos Estados da África Central que designou os Camarões como país anfitrião para a nova organização²². E em 2014, a Conferência de Malabo decidiu adoptar o Protocolo e os Estatutos do FMA²³, que deverão entrar em vigor 30 dias após a submissão do 15º instrumento de ratificação e mediante o pagamento de pelo menos 25% do capital mínimo realizado (Quadro 1).

18 Designação actual da antiga Assembleia de Chefes de Estado e de Governo (Acto Constitutivo da União Africana, Artigo 6, p. 9).

19 Comissão é a designação estabelecida pelo Acto Constitutivo como nova denominação do antigo Secretariado da União.

20 Joint AUC-AACB Committee Study Group (2013).

21 *Decisão sobre a instalação da sede das instituições da UA em várias regiões da União Africana* (2005).

22 *Decisão sobre o estabelecimento das instituições financeiras da União Africana* (2007).

23 *Protocolo sobre a criação do Fundo Monetário Africano / Estatuto do Fundo Monetário Africano* (2014).

Segundo o Artigo 2.º dos Estatutos²⁴, o Fundo Monetário Africano tem como objectivos: (i) corrigir os desequilíbrios das balanças de pagamentos dos países-membros; (ii) assegurar a estabilidade das taxas de câmbio entre as moedas e a sua convertibilidade mútua; (iii) promover a cooperação monetária africana; (iv) reforçar as capacidades de concepção e execução de políticas de gestão da dívida; (v) promover o desenvolvimento de mercados financeiros africanos; e (vi) ajudar na criação de um sistema de regulamentação das transacções correntes intra-africanas. De entre as actividades e funções previstas pelos Estatutos (Artigo 3.º), podemos destacar: (i) promover e facilitar o comércio, a liquidação das contas correntes e encorajar o movimento de capitais entre os países; (ii) conceder facilidades de empréstimos de apoio à balança de pagamentos e prestar assistência técnica e consultoria aos países-membros; (iii) prestar assistência aos países-membros no acesso a outras fontes de financiamento; (iv) cooperar com as instituições financeiras africanas e internacionais; (v) assegurar a recolha, análise e disseminação de dados estatísticos qualitativos e quantitativos; e realizar outras funções que lhe forem confiadas pelo Conselho de Governadores.

De acordo com os Estatutos, o FMA terá um capital social autorizado de 22,64 mil milhões de dólares USD, que deverá ser constituído em acções de valor nominal individual de 100 dólares. O capital subscrito do Fundo será de pelo menos 50% do capital social autorizado, ou seja, de 11,32 mil milhões de dólares. E o capital realizado será de pelo menos 50% do capital subscrito, ou seja, de 5,66 mil milhões de dólares. Em relação às operações definidas estatutariamente (Artigo 9.º), o FMA poderá: (i) conceder empréstimos, prestar assistência técnica e serviços de consultoria aos países-membros que enfrentam problemas de pagamentos, ou outros problemas macroeconómicos; (ii) conceder ajuda financeira aos países-membros, mediante aprovação do Conselho de Governadores; (iii) contrair empréstimos e investir nos mercados financeiros internacionais, ou junto de outras instituições, fundos disponíveis que não são imediatamente necessários às suas operações. Na realização das suas operações, o FMA deverá manter sempre uma notação de risco forte, ser financeiramente autónomo e funcionar, em geral, na base de autofinanciamento. Por outro lado, O FMA deverá zelar pelo “respeito escrupuloso”²⁵ dos princípios de boa governação, nomeadamente, a integridade e transparência nas suas transacções financeiras e dos seus parceiros, os mesmos sendo aplicáveis à origem e ao destino dos capitais para todas as transacções financeiras do Fundo.

²⁴ Protocolo sobre a criação do Fundo Monetário Africano / Estatuto do Fundo Monetário Africano (2014).

²⁵ Protocolo sobre a criação do Fundo Monetário Africano / Estatuto do Fundo Monetário Africano (2014).

Banco Africano de Investimento

A Conferência de Abuja, em 2005, decidiu sediar o Banco Africano de Investimento (BAI) na Região Norte de África²⁶ e acolheu a decisão dessa Região de que a sede do Banco seria na Líbia. Em 2009, a Conferência de Adis Abeba adoptou o Protocolo para o estabelecimento do BAI²⁷ e a Conferência de Sirte adoptou os seus Estatutos²⁸. Ambos os documentos deverão entrar em vigor 30 dias após o depósito do 15.º instrumento de ratificação do Protocolo.

O BAI foi estabelecido nos termos do Artigo 19 do Acto Constitutivo, tendo como objectivo principal, de acordo com o Artigo 3.º dos seus Estatutos, “promover a integração económica e o desenvolvimento através do investimento nos projectos de desenvolvimento, em conformidade com os objectivos da União”²⁹. Segundo o Artigo 4.º (p. 3), o BAI tem as seguintes funções: (i) conceder financiamento de acordo com os princípios bancários; (ii) financiar projectos públicos e privados que visem aprofundar a integração económica regional dos países-membros; (iii) apoiar o reforço das actividades do sector privado e ajudar na modernização do sector rural dos países com rendimentos fracos; e (iv) prover assistência aos países-membros na realização de estudos e na preparação e execução de projectos de investimento. São membros do BAI todos os países-membros da União Africana que são partes do Protocolo. Podem também ser membros: as instituições financeiras ou empresas públicas dos Estados que são parte; os cidadãos dos Estados partes, incluindo a sua diáspora, e as pessoas colectivas registadas nesses Estados; e as instituições financeiras das Comunidades Económicas Regionais (CER).

O capital social inicial autorizado é de 25.000 milhões de dólares EUA, divididos em 2.500.000 acções de valor nominal individual igual a 10.000 dólares. O capital autorizado inclui capital realizado e capital não realizado, sendo o realizado de 4.000 milhões e o capital por realizar de 21.000 milhões de dólares. As acções do BAI são de duas categorias: as acções de categoria “A” podem ser subscritas pelos países-membros e devem representar pelo menos 75% do total, enquanto as acções de categoria “B” podem ser subscritas pelos outros membros do Banco e não devem representar

²⁶ *Decisão sobre a instalação da sede das instituições da UA em várias regiões da União Africana* (2005).

²⁷ *Decisão sobre a instalação da sede das instituições da UA em várias regiões da União Africana* (2005).

²⁸ *Decisão sobre o Banco Africano de Investimento* [Assembly/AU/Dec.251(XIII)] (2009).

²⁹ *Protocolo sobre o Banco Africano de Investimento / Estatuto do Banco Africano de Investimento* (2009).

mais de 25% do total. Em relação às operações definidas estatutariamente (Artigo 11º), o BAI pode: (i) pedir empréstimos, investir ou depositar fundos que não são necessários para as suas operações imediatas nos mercados de capitais regionais ou nacionais; (ii) pedir empréstimos e investir nos mercados de capitais internacionais; (iii) o Banco deve ser financeiramente autónomo e goza de independência na toma de decisões relativamente à sua estrutura de gestão, governação e de controlo. O BAI deverá zelar pelo “respeito escrupuloso dos princípios de integridade e transparência dos seus circuitos financeiros e dos seus parceiros”, princípios também aplicáveis à origem e ao destino dos capitais para todas as transacções financeiras em que o Banco intervém (Artigo 11.ª, n.º 5).

Banco Central Africano

O Banco Central Africano foi criado como um instrumento para a construção de uma política monetária comum e de uma moeda única em África, necessárias para acelerar o processo de integração económica do continente. Para o seu estabelecimento, a CUA e a Associação dos Bancos Centrais nomearam uma Comissão Conjunta para estudar e apresentar propostas de acção. Em 2013, a Comissão apresentou um relatório com uma *Estratégia Conjunta*³⁰ para a criação do BCA, incluindo recomendações de estratégia, arranjos institucionais de transição e um caminho estratégico a seguir. Entretanto, a CUA acordou com o Governo da Nigéria que este será o anfitrião do BCA, de acordo com a directiva anterior de sediar o Banco na Região Ocidental³¹.

A *Estratégia Conjunta* apresenta um conjunto de orientações para a criação do BCA. Recomenda a criação de Ministérios de Integração e de Assuntos Regionais nos diferentes países, de Institutos Monetários regionais onde não existem, bem como a criação de um Instituto Monetário Africano para se ocupar dos trabalhos necessários à implantação da União Monetária Africana. Recomenda que os países-membros da União Africana sejam incentivados a tomar todas as medidas necessárias para a sua participação no processo de criação da união monetária, ainda que nem todos estejam em condições de integrar o grupo inicial, de acordo com o roteiro proposto. A Comissão Conjunta considera que os países devem escolher a CER que

30 Joint AUC-AACB Committee Study Group (2013).

31 *Decisão sobre a instalação da sede das instituições da UA em várias regiões da União Africana* (2005).

pretendem integrar, enquanto veículo para a integração monetária, e que as estratégias de integração dessas comunidades devem ser alinhadas com o roteiro continental, de forma a garantir a harmonia do processo em toda a África. A Comissão defende que o prazo de 2034 é o calendário mais realista para a realização da União Económica, Fiscal e Monetária Africana, assim como para o estabelecimento do Banco Central Africano e da Moeda Única Africana. Além disso, considera necessário o desenvolvimento de mercados financeiros eficazes para apoiar os esforços de integração e realça a necessidade do desenvolvimento e integração dos mercados de capitais regionais, bem como a criação de instituições financeiras não-bancárias, como fundos de pensões e seguros.

Mais de 20 anos após o Acto Constitutivo da União Africana, pouco se avançou no estabelecimento das instituições financeiras então previstas, como se pode ver pelos elementos organizados no Quadro 1. O BAI e o FMA já têm protocolos e estatutos aprovados, o que aconteceu em 2009, no primeiro caso, e em 2014, no segundo caso. O número de assinaturas e, sobretudo, de ratificações ainda se encontra num nível muito baixo: 22 assinaturas e 6 ratificações, no caso do BAI, mas apenas 12 e 1 no caso do FMA, sabendo que são necessárias 15 ratificações para que cada um dos estatutos possa entrar em vigor. O acordo para a sede do FMA já está assinado com os Camarões (2018), país anfitrião, enquanto nos casos do BAI e do BCA está indicado, mas ainda não formalmente assumido, que as respectivas sedes ficarão na Líbia e na Nigéria. Como vimos acima, uma Comissão nomeada apresentou, em 2013, uma Estratégia Conjunta para a criação do BCA. Mas, ao mesmo tempo que considerava que o plano estratégico e o roteiro eram realistas e perfeitamente realizáveis, a Comissão reconhecia que faltava “vontade política para executar com eficácia as medidas e programas políticos necessários para cumprir os objectivos e metas estabelecidos pelo Tratado” (UA 2013: 29).

Quadro 1 Processo de criação das instituições financeiras da U.A.

Protocolos e Estatutos	Estão aprovados os Estatutos do BAI (2009) e do FMA (2014). O BCA continua em preparação, existindo já uma proposta de estratégia e de calendário de execução (2013).
Assinaturas e ratificações	O BAI tem 22 assinaturas e 6 ratificações, enquanto o FMA tem 12 assinaturas e 1 ratificação. Os protocolos de ambos entram em vigor 30 dias após o depósito do 15.º instrumento de ratificação.
Acordo sobre a sede	Acordo para sede do FMA assinado com os Camarões (2018). Ainda que não assumidos formalmente, estão indicados a Líbia para sede do BAI e a Nigéria para sede do BCA.
Patrono das instituições financeiras	Presidente do Gana Nana Akufo-Addo foi designado como o patrono das instituições financeiras na Conferência da União Africana de Fevereiro de 2020
Estudo sobre desafios e implicações das assinaturas e ratificações	Em andamento
Finalização do calendário para o estabelecimento do BCA	Em preparação
Finalização dos critérios de convergência macroeconómica	Em preparação
Aceleração das assinaturas e ratificações do FMA e dos instrumentos legais do BAI	Em preparação

Fontes: Adaptado a partir de AUC (2019) e de AU, List of countries which have signed, ratified/acceded to the protocol of AMF and AIB, in: <https://treaties.au.int/> (acedido em 05-06-2021).

Na secção seguinte, analisamos algumas das principais causas que, segundo vários autores, ajudam a explicar a razão de tão grande atraso no estabelecimento dessas instituições, algo que parece corresponder a uma característica estrutural do funcionamento da União Africana, como também já tinha sido da Organização de Unidade Africana.

3. As dificuldades no estabelecimento das instituições financeiras da União Africana

O processo de estabelecimento das três organizações financeiras instituídas pelo Acto Constitutivo da UA revela um enorme atraso, como vimos acima (Quadro 1). A lentidão do processo não constitui um problema apenas específico dessas instituições, ela reflecte as grandes dificuldades que se têm verificado em todo o processo de criação institucional em África e de procura da integração económica do continente. Isso quer dizer que, para além de aspectos de facto específicos da construção institucional e da integração monetária e financeira, são também fundamentais os estrangulamentos estruturais do funcionamento das economias africanas. Assim, para compreendermos a natureza dos constrangimentos que se têm colocado ao estabelecimento das instituições financeiras, temos de começar por analisar os estrangulamentos que transitaram da OUA para a UA no percurso africano.

Considerando as duas organizações, vários autores afirmam que ambas resultaram da mesma necessidade de afirmação do pan-africanismo: a OUA, directamente da visão de uma África Unida no mundo pós-colonial e a UA, de uma busca de reanimação do mesmo ideal, como forma de responder aos desafios que se colocavam no mundo do após guerra-fria e num contexto de fracasso dos programas de ajustamento estrutural promovidos e aplicados pelas organizações financeiras das Nações Unidas, o Banco Mundial e o FMI. É preciso compreender o modo como esses dois desafios foram enfrentados para se entender muito do que se passou posteriormente.

O fim da guerra-fria apanhou a África e outras regiões completamente desprevenidas, pouco preparadas para as consequências imprevisíveis do fim do conflito este-oeste. A África viu-se, de repente, confrontada com a redução da sua importância estratégica e com a emergência de novas conflitualidades, agora no interior de vários dos seus países, com utilização de grande quantidade de “crianças-soldados”, elevado número de vítimas civis e consequências dramáticas, como deslocações massivas de refugiados internos, colapso de infra-estruturas sociais, fome, doenças transmissíveis e, em muitas situações, colapso mesmo do Estado, situações em que a OUA revelava fraca capacidade de acção. Por outro lado, o novo quadro mundial emergente caracterizava-se pela afirmação de novas ideias e princípios, como o compromisso crescente do respeito pelos direitos humanos, ou a defesa da democracia e boa governação dos Estados, novas ideias e princípios que eram colocadas na agenda da diplomacia internacional pelos

EUA, transformada na principal potência mundial. A integração da economia mundial acelerava, com a generalização da economia de mercado e a crescente importância das inovações nos transportes e nas comunicações, num processo cada vez mais enquadrado pela Organização Mundial do Comércio e num movimento de globalização onde a África ficava cada vez mais para trás.

Foram esses desafios que abriram caminho para a renovação institucional e para a concepção de uma nova estratégia africana: a criação da UA em 2000 e o lançamento do NEPAD³² em 2001, numa tentativa de renovação do pan-africanismo, da concepção da unidade africana e da formulação de uma nova estratégia para o desenvolvimento económico do continente, que se pensava serem mais adequadas para enfrentar os novos desafios que se colocavam à afirmação da África na cena mundial.

Como realçam vários autores, nomeadamente africanos, essa ideia de renascimento africano tem sido dificultada por diversos constrangimentos. Relevante para esta abordagem, é o constrangimento que decorre do modo de construção das novas instituições, em tudo igual à tradição que vinha desde a criação da OUA. Como afirma Tim Murithi, numa avaliação dos dez primeiros anos de funcionamento da UA, “o projecto pan-africanista continua a ser, predominantemente, um arranjo de cima para baixo, com as elites de toda a África criando e moldando as instituições para governar o continente, muitas vezes sem consultar suficientemente os seus povos”³³. Isto quer dizer que continua a existir uma enorme distância entre, por um lado, a acção das elites e das administrações dos Estados e, por outro, os movimentos sociais e económicos dos seus países, nomeadamente, os movimentos fronteiriços que vêm alimentando o que alguns autores chamam de modelo “pan-africanista de base”, contudo, movimentos localizados e de alcance muito limitado.

A NEPAD, por seu lado, é marcada por uma abordagem tecnocrática e uma concepção essencialmente supranacional, como já acontecia, aliás, com os

32 *The New Partnership for Africa's Development* (2001). A NEPAD foi apresentada como uma nova visão para o renascimento africano, concebida e desenvolvida pelos líderes africanos. Contudo, verdadeiramente novo é o objectivo macroeconómico, em particular, a intenção de apropriação dos instrumentos de política económica, que desde a década de 1980 tinham sido capturados pelas organizações financeiras de Bretton Woods e outras organizações internacionais, principalmente, através dos programas de ajustamento estrutural e de redução da pobreza.

33 Tim Murithi, “Briefing: The African Union at Ten: An Appraisal”, *African Affairs*, 111 (445), 2021, p. 663 [tradução nossa].

planos de desenvolvimento desenhados anteriormente para o continente. Ao longo de várias décadas, as elites dirigentes da OUA/UA, com o apoio técnico da CEA, conceberam, discutiram e aprovaram sucessivos planos de longo prazo³⁴, sempre com o objectivo de construir uma estratégia integrada de desenvolvimento capaz de encarar os desafios económicos, sociais e políticos que os países africanos têm enfrentado. Contudo, esses mesmos dirigentes nunca foram capazes de promover a articulação desses planos supranacionais com a concepção e execução de políticas a nível nacional, principalmente, segundo defendem vários autores, por falta de vontade política, capacidades e recursos, mas também pela incapacidade de modificar as dependências externas que vinham do período colonial. Como afirmam Vedaste Ndizera e Hannah Muzee, os diferentes planos de acção caracterizam-se por uma abordagem sobretudo tecnocrática e por serem pouco participativos, razão por que não têm conseguido galvanizar as populações africanas³⁵.

Uma característica particular dos percursos africanos é o hábito adquirido pelas diferentes lideranças de assinar sucessivos acordos continentais, com os quais nunca estão verdadeiramente comprometidos a nível nacional. E o salto de um acordo para outro que se situa no mesmo campo de acção nunca resulta de uma avaliação rigorosa dos resultados alcançados com o acordo anterior, o que significa que se vão somando sucessivos acordos sem que, na verdade, haja verdadeiro empenho na sua concretização. Como escreveu Peter Robson, “se um certo nível de integração não funciona, a reacção típica dos decisores é embarcar em algo mais elaborado, mais avançado e mais exigente em termos de requisitos administrativos e de compromisso político”³⁶. A consequência, hoje, é uma confusa proliferação de instituições e organismos, geralmente subfinanciados e com fraca dotação de quadros técnicos e administrativos, a maior parte dos quais “não parece seguir uma lógica informada pela realidade política e económica do continente e dos países-membros, bem como das experiências passadas”³⁷.

34 Dos planos de acção, podemos destacar: a Estratégia de Monróvia para o Desenvolvimento Económico de África (1979), o Plano de Acção de Lagos (1980), A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (2001) e, mais recentemente, a Agenda 2063 (AU 2015).

35 Vedaste Ndizera & Hannah Muzee, “A Critical Review of Agenda 2063: Business as Usual?”, *African Journal of Political Science and International Relations*, 12 (8), 2018, p. 143.

36 Peter Robson & Victor Bulmer-Thomas, “Integration in Sub-Saharan Africa”, *In* Ali El-Agraa (ed.), *Economic Integration Worldwide*, New York, St. Martin's Press, 1997, p. 348 [tradução nossa].

37 Amadu Sesay, *The African Union: Forward March or About Face-Turn?*, Claude Ake Memorial Papers, Nordic Africa Institute, 2008, p. 21.

Ao olharmos para o processo de construção institucional, a imagem que sobressai é a de um continente que defronta, ao mesmo tempo, vários desafios de construção das economias nacionais e um enorme desafio de integração económica continental, mas que, em vez de partir de um exame profundo das realidades dos países e do continente, procura avançar através da mimetização de estruturas políticas e institucionais de países e regiões muito mais avançados, num processo que acaba por corresponder a uma tentativa de construção do telhado continental antes da consolidação das fundações nacionais. Como afirma Amadu Sesay, a necessidade de replicar em África instituições que são estabelecidas e parecem funcionar bem na Europa e outras partes do mundo, traduz uma espécie de “primazia do simbolismo e da forma” que ainda funciona em África, “cuja representação mais significativa é a própria União Africana, em conjunto com os seus numerosos organismos e instituições”³⁸. Isto coloca um conjunto de questões importantes, nomeadamente, saber qual a relevância dessas instituições na conjuntura actual do desenvolvimento africano, se existem recursos financeiros suficientes para garantir que elas cumprem as suas funções de forma eficaz e se existe vontade política para os países assumirem integralmente os compromissos acordados.

As questões levantadas acima ajudam-nos a reflectir sobre as dificuldades de estabelecimento das três instituições financeiras previstas no Acto Constitutivo da União Africana. A lentidão do processo reflecte, quer as enormes dificuldades de desenvolvimento e de integração económica do continente, quer a fraqueza do compromisso dos países-membros com o estabelecimento daquelas instituições. Por isso mesmo, a necessidade sentida pela União de designar um patrono para essas organizações, escolha que recaiu no Presidente do Gana Nana Akufo-Addo, em Fevereiro de 2020³⁹. Essa fraqueza do compromisso pode ser explicado por diversas causas, de que podemos destacar: (i) as limitações de recursos, agravadas pelas dificuldades iniciadas com a crise financeira de 2008 e continuadas com a crise dos preços das matérias-primas, a partir de 2014; (ii) a multiplicidade de organizações que oferecem serviços semelhantes aos propostos para o FMA e o BAI, organizações de que muitos países africanos são membros, como o BAD e as organizações seu grupo (Fundo Africano de Desenvolvimento e Fundo Fiduciário da Nigéria), o Banco Árabe para o Desenvolvimento Económico de África (BADEA), Novo Banco de Desenvolvimento (ou Banco dos BRICS), Fundo Monetário Árabe, etc.; (iii) ou, ainda, o poder electivo

38 Amadu Sesay, *The African Union...*, cit., p. 21.

39 Conferência da União Africana, Adis Abeba, 9-10 de Fevereiro de 2020.

definido nos estatutos do BAI e do FMA, que estabelece que o direito de voto é proporcional à subscrição de cada membro⁴⁰, o que parece ter levado os países de pequena dimensão a optar por uma ligação preferencial aos arranjos sub-regionais existentes⁴¹.

Uma leitura do percurso de funcionamento do BAD permite realçar algumas questões pertinentes e que ajudam a explicar as dificuldades sentidas no lançamento das instituições financeiras da UA. Fundado em 1963 por 23 países africanos, o BAD acabou por aceitar a integração de países não-africanos em 1982, maioritariamente da Europa, mas também da América e Ásia, contando actualmente com 54 membros regionais e 27 membros não-africanos. Esta abertura a países não-regionais foi suscitada pelo crescimento da procura de financiamento por parte dos países africanos, a que o Banco não poderia responder se contasse apenas com os seus recursos financeiros limitados. A admissão de membros não-africanos permitiu ao BAD aumentar a sua capacidade de financiamento, melhorar significativamente as suas competências técnicas, beneficiar da credibilidade dos seus parceiros e do acesso a mercados nos países-membros não-regionais. O conhecimento desta experiência leva-nos a duas questões imediatas: estarão os países africanos em condições de dotar financeiramente e fazer funcionar com eficácia duas novas instituições como o BAI e FMA? A existência de ofertas de serviços semelhantes, como vimos acima, não prejudicam o processo de estabelecimento dessas duas instituições financeiras?

A experiência do BAD mostra que a dotação de recursos não pode ser garantida apenas com base em países-membros africanos. Se tal acontece com o BAD, então, é de esperar que as instituições da UA venham a defrontar-se com o mesmo problema. Mas uma solução semelhante à do BAD afigura-se difícil porque, de acordo com o Acto Constitutivo, as instituições financeiras são órgãos da União, o que também está expresso nos estatutos já aprovados do BAI e do FMA. Segundo esses estatutos, as duas organizações têm como objectivo a promoção da integração económica e do desenvolvimento, principalmente, através do investimento em projectos de desenvolvimento conformes com os objectivos da União (BAI), do equilíbrio e estabilidade dos sistemas monetário, financeiro e cambial, promoção da cooperação monetária africana e de uma gestão da dívida capaz de garantir a sustentabilidade do endividamento (FMA). Acresce,

40 Artigo 7.º, secção 3 dos Estatutos do BAI e Artigo 5.º, Secção 3 dos Estatutos do FMA.

41 Raj M. Desai & James Raymond Vreeland, *Global Governance in a Multipolar World: The Case for Regional Monetary Funds*, *International Studies Review*, 13(1), 2011, pp. 109-121.

ainda, que as duas organizações apenas aceitam como membros os países africanos que integram a UA, as instituições financeiras e empresas públicas dos países-membros, os seus cidadãos e as pessoas colectivas em que 51% do capital pertence a cidadãos dos países-membros e da Diáspora e, ainda, as instituições financeiras das CER. Tudo isto configura um quadro que não parece compatível com a aceitação de membros não-africanos, o que torna ainda mais difícil, nomeadamente nas condições económicas actuais, que as duas organizações financeiras da UA sejam capazes de captar os recursos financeiros e humanos necessários para funcionarem com sucesso. De acordo com Amadu Sesay, existe também o perigo de estas instituições, construídas de forma tão mimética, poderem transformar-se em “elefantes brancos”, impondo muita pressão sobre recursos escassos e, mesmo, “levar à frustração e desencanto entre os seus membros e as populações africanas, como resultado de esperanças frustradas e expectativas não realizadas”⁴².

As dificuldades são ainda maiores no caso do Banco Central Africano. Este foi pensado como instrumento para a construção de uma política monetária comum e de uma moeda única em África, necessárias para acelerar o processo de integração económica do continente. Desde a criação da Associação dos Bancos Centrais, em 1966, até ao Plano de Acção de Lagos, em 1980, o debate incidiu apenas sobre a necessidade de promover a cooperação monetária como factor de integração económica. A ideia da moeda única africana foi corporizada no Tratado de Abuja, de 1991, conjuntamente com o estabelecimento de um Fundo Monetário e de um Banco Central, o que deveria acontecer por volta de 2020. Segundo vários autores, este desenvolvimento poderá ter sido fortemente influenciado pela adopção do programa do mercado único da União Europeia e pelo subsequente projecto de criação de uma moeda comum a vários países desse espaço. Este projecto também criou grande entusiasmo nas CER africanas, que acabaram por colocar na agenda o objectivo da criação de moedas únicas regionais, como aconteceu, por exemplo, com a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) logo em 2000, que então propôs a criação de uma moeda para toda região e a realizar até 2004, objectivo sucessivamente adiado e agora reagendado para 2027⁴³.

42 Amadu Sesay, *The African Union:..., cit.*, p. 23.

43 ECOWAS, *Final Communiqué*. Fifty-Ninth Ordinary Session of the Authority of Heads of State and Government. Economic Community of West African States, 19 de Junho de 2021.

O caso da CEDEAO é paradigmático e revela as enormes dificuldades que as comunidades regionais têm encontrado na concretização de processos de unificação monetária. Como afirma Amadu Sesay, “a incapacidade da CEDEAO em adoptar uma moeda comum e estabelecer um banco central não encoraja ninguém a acreditar que o processo será muito mais fácil a nível continental⁴⁴. O processo é, na verdade, muito difícil e a ideia de seguir o exemplo europeu também não ajuda, porque as diferenças são abissais. Da experiência de integração europeia, podemos extrair três aspectos fundamentais que não se encontram presentes no contexto africano: (i) em primeiro lugar, a densidade das relações económicas intracomunitárias prévias, que constitui uma condição necessária fundamental para a integração monetária; (ii) em segundo lugar, as relações intracomunitárias e a convergência económica devem ser suportadas por um processo de convergências institucionais, políticas, sociais e culturais, como aconteceu nos últimos séculos no espaço europeu; e (iii) finalmente, a convergência económica, ainda que decisiva, pode não conduzir a resultados óptimos, pois estes também dependem do modelo institucional da zona monetária e da profundidade das políticas comuns necessárias ao processo de integração⁴⁵.

Estas são razões de fundo que ajudam a explicar as dificuldades que se colocam à realização do objectivo do Banco Central e da união monetária africana. Estes aspectos estão subjacentes, explícita ou implicitamente, na maior parte do que se tem escrito sobre o assunto. O Grupo de Estudo da Comissão Conjunta AUC-AACB reconheceu essas dificuldades e, na sua primeira reunião de 2007, concordou que era necessária a criação de um mercado comum africano antes de se alcançar a integração monetária, que a convergência macroeconómica se mantinha como um pré-requisito para a introdução de uma moeda comum e a criação do BCA e que as CER deveriam ser os pilares da integração económica e monetária em África⁴⁶. Mas, principalmente, tem de existir vontade política para executar as medidas e os programas indispensáveis ao efectivo cumprimento dos objectivos e metas definidos pelo Acto Constitutivo.

44 Amadu Sesay, *The African Union...*, cit., p. 23.

45 João Estêvão, “A entrada de Cabo Verde na segunda zona monetária da CEDEAO é mesmo inevitável? (I)”. *Expresso das Ilhas*, n.º 635, 29 de Janeiro de 2014.

46 Joint AUC-AACB Committee Study Group, 2013, p. 3.

Notas conclusivas

Após uma apresentação do modo como tem decorrido o projecto de integração económica e monetária em África, foi possível reunir um conjunto de pontos de vista que ajudam a propor uma resposta para a questão subjacente ao desenvolvimento do capítulo: por que razão o estabelecimento das instituições financeiras da União Africana tem decorrido de forma tão lenta? Como é natural, as causas da lentidão tanto podem ser específicas do processo de criação e lançamento de organizações financeiras, como podem decorrer de contextos mais amplos, mas que constroem fortemente as acções nos domínios financeiros. Este capítulo privilegiou uma leitura deste último tipo de causas, dando atenção às consequências dos processos, eminentemente formais, de construção da integração económica em África.

Um primeiro tipo de estrangimentos que deriva do processo de integração africana é uma consequência do modo como têm sido construídas as instituições africanas, em tudo igual à tradição que vem desde a criação da OUA. Primeiro, uma prática assente em arranjos de cima para baixo, com as elites africanas criando e moldando instituições para governar, mas num contexto de enorme distância entre as acções dessas elites e os movimentos sociais e económicos dos seus povos. Segundo, uma concepção essencialmente supranacional e tecnocrática das instituições e das agendas de desenvolvimento, mostrando as mesmas elites uma grande incapacidade de promover a sua articulação com a concepção e execução de políticas a nível nacional. E, terceiro, o hábito de as elites assinarem sucessivos acordos continentais, com os quais nunca estão verdadeiramente comprometidos a nível nacional, o que acaba por se traduzir numa adição de sucessivos acordos, sem uma avaliação rigorosa dos resultados alcançados com os anteriores e sem que haja verdadeiro empenho das elites na sua concretização. A consequência disso tudo é uma confusa proliferação de instituições e de planos de acção, geralmente subfinanciados e com fraca dotação de recursos técnicos e administrativos, que acaba por constroer fortemente as possibilidades de lançamento das novas instituições financeiras da UA.

A proliferação confusa de instituições gera um segundo tipo de estrangimentos, na medida em que ela corporiza a imagem de um continente que defronta um enorme desafio de integração económica continental, mas que, em vez de partir de um exame profundo das realidades dos países e do continente, procura avançar através da mimetização de estruturas políticas e institucionais de países e regiões muito mais avançados. E isso coloca um

conjunto de questões importantes, nomeadamente, saber qual a relevância dessas instituições na conjuntura actual do desenvolvimento africano, se existem recursos financeiros suficientes para garantir que elas cumprem as suas funções e se existe vontade política para os países assumirem integralmente os compromissos acordados. A experiência do BAD mostra-nos que a dotação de recursos não pode ser garantida apenas com base em países-membros africanos. E se isso acontece com o BAD, então, é de esperar que as instituições da UA, nomeadamente o BAI e o FMA, se defrontem com o mesmo problema. Mas uma solução semelhante à do BAD afigura-se difícil, porque o Acto Constitutivo define as instituições financeiras como órgãos da União, o que também está expresso nos estatutos já aprovados do BAI e do FMA. Tudo isto configura um quadro que não parece compatível com a aceitação de membros não-africanos, o que torna ainda mais difícil que estas duas organizações financeiras sejam capazes de captar os recursos financeiros e humanos necessários para funcionarem com sucesso. O baixo nível de assinaturas e, sobretudo de ratificações daquelas duas instituições da UA, mostra que ainda não existe vontade política suficiente para os países assumirem integralmente os compromissos acordados.

Um terceiro tipo de constrangimentos resulta das dificuldades que a África defronta no que concerne ao objectivo da criação de uma moeda comum. A ideia da moeda única africana foi corporizada no Tratado de Abuja, de 1991, conjuntamente com o estabelecimento de um Fundo Monetário e de um Banco Central, o que deveria acontecer por volta de 2020. Segundo vários autores, este desenvolvimento poderá ter sido fortemente influenciado pela adopção do programa do mercado único da União Europeia e pelo subsequente projecto de criação de uma moeda comum a vários países desse espaço. Este projecto também criou grande entusiasmo nas CER africanas, que acabaram por colocar na agenda o objectivo da criação de moedas únicas regionais. O caso da CEDEAO é paradigmático e o adiamento sucessivo do projecto de criação de uma moeda comum revela as enormes dificuldades que as comunidades regionais têm encontrado na concretização de processos de unificação monetária. Estas dificuldades acabam por levantar muitas dúvidas sobre as possibilidades reais de adopção de uma moeda comum e de um banco central em África, enquanto não avançar, de forma efectiva, o processo de integração económica continental.

O Conselho de Paz e Segurança

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.10>

Maria de Assunção do Vale Pereira*

* Professora Auxiliar com Agregação da Escola de Direito da Universidade do Minho.

Introdução

Conhecendo-se a realidade do continente africano, percebe-se que, pelo menos desde o século XX, a conflitualidade armada é, infelizmente, uma realidade que se tem revelado persistente. Daí que, existindo uma organização internacional que congrega todos os Estados africanos, se perceba que um importante objetivo da mesma seja o de manter a paz e a segurança no continente, o que deverá conduzir a que seja dotado de um órgão particularmente vocacionado para tal missão. E, nesse sentido, encontramos hoje o Conselho de Paz e Segurança, como órgão da União Africana (UA). Todavia, como verificaremos de seguida, este órgão não surge de imediato quando se verifica a institucionalização do continente em torno de uma organização internacional.

1. Antecedentes da criação do Conselho de Paz e Segurança (CPS)

A União Africana é uma organização internacional, que sucedeu à Organização da Unidade Africana. Esta última organização foi criada pela adoção da Carta da Organização da Unidade Africana, em Adis Abeba (Etiópia), a 25 de maio de 1963, que entrou em vigor a 20 de junho de 1974. O facto de se tratar de um documento adotado na década de 60 do séc. XX, em que se verificou uma importante intensificação da luta dos povos africanos contra o domínio colonial no exercício do direito à autodeterminação, que fora afirmado na Carta das Nações Unidas¹, leva a que as motivações conducentes à criação da organização fossem essencialmente ligadas a esse contexto, afirmando, nesse sentido, a consciência da sua responsabilidade no “aproveitamento dos recursos naturais e humanos” do continente, a determinação em “salvaguardar e consolidar a independência duramente conquistada, bem como a soberania e integridade territorial dos nossos Estados, e em (...) lutar contra o neocolonialismo em todas as suas formas”, embora também se encontre referência à necessidade de estabelecer e manter condições para a paz e segurança². Do mesmo modo, na afirmação dos objetivos a perseguir pela Organização, sobressaem alguns diretamente ligados à conquista recente da independência, como os objetivos de “defender a sua soberania,

1 De entre os objetivos da Organização das Nações Unidas, é afirmado o de “[d]esenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos (...)” (art. 1.º, n.º 2, da Carta das Nações Unidas – itálicos nossos).

2 Considerandos preambulares da Carta da OUA, pars 3, 6 e 5, respetivamente.

a sua integridade territorial e independência” ou o de “erradicar todas as formas colonialismo de África”³; assim como, na definição dos princípios orientadores da atuação dos Estados membros, destacam-se os princípios de “não interferência nos assuntos internos dos Estados” ou ainda o do “respeito pela soberania e integridade territorial de cada Estado e pelo seu direito inalienável à existência independente”⁴.

Todavia, é sabido que, na generalidade dos casos, o acesso à independência não foi seguido de uma paz duradoura. Ou seja, se a generalidade dos povos africanos se tinha visto envolvido em conflitos armados para conseguir o acesso à independência⁵, depois de alcançada a soberania, muitas das rivalidades tribais, de algum modo caladas durante a colonização, ressurgem com vigor⁶, o que leva a eclosão de um conjunto de conflitos armados no continente, tratando-se agora sobretudo de conflitos armados internos.

Numa tentativa de resolver estes problemas, chegou a ser criada uma Comissão de mediação, de conciliação e de arbitragem, que nunca entrou em funcionamento, pelo que o que se conseguiu que fosse funcionando foram comités *ad hoc* que atuavam para tentar resolver os conflitos que

3 Carta da Organização da Unidade Africana, art. 2.º, n.º 1, c) e d).

4 Carta da Organização da Unidade Africana, art. 3.º, n.ºs 1 e 2.

5 Conflitos este que, à luz do n.º 4 do art. 1.º do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais, de 8 de Junho de 1977, devem ser considerados conflitos internacionais, apesar de, como escrevemos, ser “de alguma forma curioso verificar que a inclusão (ou, quando menos, a explicitação), no conceito de conflito armado internacional, dos conflitos armados travados por povos que lutam contra a dominação colonial se efetiva apenas em 1977 – através do I Protocolo Adicional, que só entrou em vigor em 1994 –, pelo que podemos dizer que é uma consagração *post mortem*, no sentido de que ocorre quando tinham já terminado os grandes processos de descolonização (de que o processo de descolonização português terá sido o último)” (Maria de Assunção do Vale Pereira, *Noções Fundamentais do Direito Internacional Humanitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 88).

6 É sabido que existe um problema em África que se traduz na falta de correspondência entre as fronteiras estabelecidas e a organização da população no território, levando a que muitos povos ou tribos se situem de ambos os lados de uma fronteira interestadual ou a que, dentro de uma mesma fronteira coexistam vários desses povos ou tribos. Essas fronteiras, traçadas a régua e esquadro, foram definidas na Conferência de Berlim de 1884-85. E, quando começou a efetivar-se a autodeterminação dos povos africanos e sua consequente ascensão à independência, cedo começam reivindicações de secessão de determinados territórios, geralmente ricos em recursos naturais, como foi o caso da tentativa de secessão do Katanga, na atual República Democrática do Congo. Por isso mesmo, vai ser afirmado, em África, o princípio *uti possidetis* ou *uti possidetis iuris*, determinando que, ao ascender à independência, o novo Estado deve manter as fronteiras que tinha enquanto colónia. E se houve quem visse na afirmação deste princípio uma cedência ao colonizador, a verdade é que foi sobretudo uma medida de pragmático bom senso, uma vez que, não resolvendo o problema subjacente, conseguiu evitar conflitos territoriais no processo de ascensão das colónias à independência.

iam surgindo. Portanto, fazia-se sentir a falta de um órgão centralizado que tivesse a seu cargo definir políticas em matéria de paz e segurança no continente e que coordenasse a ação levada a cabo com esse objetivo. E essa lacuna foi sentida de forma mais acentuada no pós guerra fria, que trouxe alterações profundas aos conflitos armados e à forma como eram travados. Como dissemos em obra anterior, “[e]fetivamente, agora estamos face a conflitos com motivações inerentes à própria sociedade em que se verificam, o que leva Domestici-Met a afirmar: “depois das guerras civis políticas, depois das guerras “periféricas”, mais ou menos ideológicas e, em todo o caso, patrocinadas pelos “super grandes”, eis chegadas as guerras civis de terceira geração, largamente endógenas, que destroem a estrutura dos Estados e nas quais as populações civis são sistematicamente tomadas como alvo”. Como decorre desta afirmação, não só as causas das guerras são agora outras, como também os comportamentos adotados no seu decurso se vêm alterando, pondo em causa a própria eficácia do DIH, na medida em que aqueles grupos que, por força do princípio da distinção, deveriam ser salvaguardados se tornam os alvos primordiais dos ataques”⁷.

E se esta é uma constatação generalizada, em África tiveram particular relevância comportamentos violadores de princípios fundamentais de Direito Internacional Humanitário que, não sendo exclusivos desse continente, nele assumiram uma expressão notória, de que pode referir-se o caso do uso de crianças como soldados⁸.

Este tipo de conflitos – e designadamente aqueles que, a partir de um documento do Comité Internacional da Cruz Vermelha⁹, viriam a ser designados

7 Maria de Assunção do Vale Pereira, *Noções Fundamentais do Direito Internacional Humanitário*, cit., pp. 104-105, citando Marie-José Domestici-Met, «Cent ans après La Haye, cinquante ans après Genève: le droit international humanitaire au temps de la guerre civile», *Revue Internationale de la Croix Rouge*, n.º 834, 1999, p. 278.

8 Refira-se, aliás, que foi um tribunal híbrido estabelecido em África – o Tribunal Especial para a Serra Leoa – o primeiro tribunal com uma dimensão internacional a julgar e condenar indivíduos à luz da alínea c) do art. 4.º do seu Estatuto (com a epígrafe *Outras violações graves do direito internacional humanitário*) que criminaliza o facto de “recrutar ou alistar menores de 15 anos nas forças armadas ou em grupos, ou utilizá-los para participar ativamente nas hostilidades”. Também o Tribunal Penal Internacional considerou Thomas Lubanga Dyilo, da República Democrática do Congo, “culpado dos crimes de conscrição e alistamento de crianças com idade inferior a 15 anos na FPLC [Force Patriotique pour la Libération du Congo] e de as usar para participarem ativamente nas hostilidades no sentido dos Artigos 8(2)(e)(vii) e 25(3)(a) do Estatuto desde inícios de setembro de 2002 a 13 de agosto de 2003” (TRIAL CHAMBER I, No.: ICC-01/04-01/06, 14 March 2012, par. 1358), tendo-o condenado a 14 anos de prisão.

9 Cf. *Les conflits armés liés à la désintégration des structures de l'État*. Document préparatoire du Comité international de la Croix-Rouge pour la 1re réunion périodique sur le droit international

por *conflitos desestruturados* – ocorreu em vários continentes, mas talvez possa dizer-se que se tem sentido de modo particular no continente africano, o que acentuou a relevância da inexistência de um órgão centralizado com capacidade para fazer uma abordagem coerente dos diferentes conflitos, pelo que, no seio da Organização da Unidade Africana, se agudizou a consciência da necessidade de criar um tal órgão dotado de competências específicas para agir nessa matéria.

Assim, e apesar de ter contado, em alguns casos, com a colaboração da organização sub-regional Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (geralmente referida como ECOWAS, segundo o acrónimo do nome da organização, em inglês) ou da Organização das Nações Unidas, através do envio de forças de *peacekeeping*, a consciência da lacuna assinalada levou a que, na 29.ª sessão ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, realizada no Cairo (Egito), de 28 a 30 de junho de 1993, fosse aprovada uma Declaração sobre a criação, no seio da OUA, de um Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, que efetivamente o criou¹⁰.

Nesta Declaração, reconhece-se a debilidade da situação económica em África e que a mesma decorre também de alguns fatores internos humanos e de políticas, sendo certo que “[n]enhum fator interno contribuiu mais para os atuais problemas socioeconómicos no continente do que o flagelo dos conflitos em e entre nossos países. Eles causaram morte e sofrimento humano, geraram ódio e dividiram nações e famílias. Os conflitos forçaram milhões de nosso povo a uma vida à deriva como refugiados e deslocados, privados de seus meios de subsistência, dignidade humana e esperança. Os conflitos consumiram recursos escassos e minaram a capacidade de nossos países de atender às muitas necessidades imperiosas de nosso povo”¹¹.

humanitaire, Genève, 19 – 23 janvier 1998. Disponível em <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzfn9.htm>.

10 Nos termos do seu par. 13, os Estados partes “criam, pela presente Declaração, no seio da OUA, um Mecanismo para a prevenção, a gestão e a resolução de conflitos em África”. Refira-se que esta resolução foi adotada na sequência de uma outra adotada em junho do ano anterior, em Dakar (Senegal), em que havida sido proposta a adoção deste mecanismo, determinando-se que caberia ao Secretário-Geral elaborar um relatório sobre a questão.

11 OAU Declaration on a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution (Cairo Declaration), par. 9.

O Mecanismo – com funções de prevenir a eclosão de conflitos armados e de reagir, colaborando com a Nações Unidas, caso se revele necessário¹² – estava estruturado em torno de um Órgão Central – composto pelos Estados membros da Mesa da Conferência de Chefes de Estado e de Governo eleitos anualmente, tendo em conta os princípios da representação regional equitativa e da rotatividade –, assessorado pelo Secretário-Geral e o Secretariado¹³.

Como refere Delphine Lecoutre, “[e]ste novo mecanismo, que foi o primeiro na cena africana e internacional, não só permitiu aos países africanos dar conteúdo concreto à “cultura de paz” que representa uma forte aspiração para todos os seus povos, mas acima de tudo deu a África a oportunidade de capitalizar uma experiência significativa na busca coletiva de soluções duradouras para os conflitos”¹⁴.

No entanto, a própria OUA mostrava-se, de algum modo, desadequada aos novos tempos. Efetivamente, “a OUA, com a sua escrupulosa adesão aos princípios estatocêntricos da soberania e da não intervenção, estava mal colocada e mal equipada para responder de modo significativo às crises resultantes deste novo tipo de conflitos”¹⁵, apontando-se, nesse sentido, os fracassos decorrentes dos conflitos na Somália, na Libéria e Serra Leoa ou ainda no Ruanda.

Esta desadequação levou a que os Estados africanos repensassem a própria organização que traduzia a institucionalização internacional do continente.

2. A criação do Conselho de Paz e Segurança

Como é sabido, em Cimeira realizada em Lomé (Togo), foi adotado por unanimidade, a 11 de julho de 2000, o Ato Constitutivo da União Africana, organização que veio substituir a Organização da Unidade Africana¹⁶.

12 Cf. OAU Declaration on a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution (Cairo Declaration), pars. 15 e 16.

13 Cf. OAU Declaration on a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution (Cairo Declaration), pars. 17 e 18.

14 Delphine Lecoutre, “Le Conseil de paix et de sécurité de l’Union africaine, clef d’une nouvelle architecture de stabilité en Afrique?”, *Afrique contemporaine*, n.º 212, 2004/4, p. 132.

15 Solomon Dersso, “The African Peace and Security Architecture”, *Handbook of Africa’s International Relations*, Tim Murithi (ed.), Oxford/ New York, Routledge. 2014, p. 51.

16 Efetivamente, como se lê no n.º 1 do art. 33 desse Ato Constitutivo, “[o] Presente Ato substitui a Carta da Organização da Unidade Africana”, embora se preveja a manutenção em vigor deste

Neste documento, as marcas da colonização não surgem tão vincadas¹⁷. Todavia, aparece reforçado o reconhecimento da “necessidade de promover a paz, segurança e estabilidade”¹⁸, como um pré-requisito para a implementação dos seus objetivos de desenvolvimento e de integração; e define-se, como um seu objetivo, o de “promover a paz, a segurança e a estabilidade no Continente [Africano]”¹⁹. Em consonância, dos princípios que regem a organização, afirmados no seu ato fundador, consta o que estabelece o dever de resolução pacífica de diferendos que surjam entre Estados membros, o que admite mesmo o direito de a União intervir num Estado Membro em situações particularmente graves, assim como a possibilidade de um Estado membro solicitar uma tal intervenção²⁰.

No entanto, ao verificarmos os órgãos que o Ato Constitutivo da União Africana prevê, e respectivas competências, damos-nos conta que não foi estabelecido um órgão com competência específica para a prossecução daquele objetivo fundamental de promoção da paz e segurança em África, pelo que se manteve em funções o supra referido Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos. Aliás, a União Africana, na Cimeira de Lusaka (Zâmbia), em julho de 2001, adotou uma resolução em que *inter alia* decidia a integração do Mecanismo como órgão da União Africana, solicitando ao Secretário-Geral a realização de uma revisão das estruturas, procedimentos e métodos de trabalho do Órgão Central, incluindo a possibilidade de alterar o seu nome²¹.

Todavia, nestas matérias não se revelavam melhorias significativas. Como refere Gichanga, na recensão que faz da obra de Gumedze, “[d]écadas de conflitos prolongados em várias partes da África desde que os movimentos

último instrumento de modo a permitir a tomada das medidas apropriadas, pela OUA e pela Comunidade Económica Africana, para a transferência de suas prerrogativas, bens, direitos e obrigações para a União.

17 Digamos que essas referências surgem mais como uma evocação laudatória da luta travada pela autodeterminação, se atentarmos ao disposto no par. 3 das considerações preambulares do Ato Constitutivo, em que os Estados partes lembram “as heroicas lutas levadas a cabo pelos nossos povos e os nossos países para a independência política, dignidade humana e emancipação económica”.

18 Considerando 8 do Preâmbulo do Ato Constitutivo da União Africana, adotado em Lomé (Togo), a 11 de julho de 2000.

19 Art. 3.º, al. f), do Ato Constitutivo da União Africana.

20 Cf. art. 4.º, als. e), h) e j).

21 Cf. Decision on the Implementation of the Sirte Summit Decision on the African Union, AHG/Dec.1 (XXXVII), par. 8.

de libertação lutaram pela independência, agravados pelas guerras por procuração da Guerra Fria e exacerbados pelo fracasso em ser proativo na resolução de conflitos, resultaram em imenso sofrimento humano e prejudicaram drasticamente o potencial de África para alcançar a estabilidade política e económica²².

Tendo em conta a complexidade que, nesta matéria, continuava a prevalecer²³, os Estados membros da União Africana manifestam, através de um Protocolo adotado em 2002²⁴, na primeira sessão ordinária da Conferência da União Africana que se realizou Durban (África do Sul), a 9 de julho daquele ano, o seu desejo de “criar uma estrutura operacional para a implementação efetiva das decisões tomadas nas áreas de prevenção de conflitos, pacificação, operações e intervenção de apoio à paz, bem como de edificação da paz e reconstrução”²⁵. E, pelo n.º 1 do art. 2.º do mesmo documento, é criado o Conselho de Paz e Segurança, nos termos do art. 5.º, n.º 2, do Ato Constitutivo da União Africana, disposição que refere os órgãos da Organização e permite à Conferência criar órgãos para além dos referidos no n.º 1²⁶.

Atendendo às principais preocupações que, à época se manifestavam, no preâmbulo do Protocolo em questão, os Estados da União Africana continuam a mostrar-se preocupados com a prevalência dos conflitos no

22 Margaret Gichanga, “Book Review of Sabelo Gumedze, *The Peace and Security Council of the African Union: its relationship with the United Nations, the African Union and sub-regional mechanisms*, Finland, Åbo Akademi University Press, 2011”, *African Security Review*, vol. 21.2, June 2012, p. 98.

23 Efetivamente, em documento ligeiramente posterior – de 2004 –, era afirmado que, nos anteriores 40 anos, o continente africano tinha sido dilacerado por conflitos, para além de interestaduais, também intraestaduais, étnicos, religiosos e económicos. Um número não inferior a 26 conflitos armados irromperam no continente entre 1963 e 1968, afetando a vida de 474 milhões de pessoas, que representavam 61% da população de África e ceifando mais de 7 milhões de vidas. No mesmo documento, afirma-se ainda que os conflitos armados não têm localização geográfica específica, indo do Corno de África (Etiópia, Sudão, Eritreia e Somália) ao sul da África (12 conflitos) e à África Ocidental (uns 10 conflitos), mantendo-se apenas o Norte relativamente preservado, com exceção da Argélia. Acresce que vários dos conflitos se mantêm por décadas, e que geram vagas de refugiados e de deslocados internos, que ascendem a vários milhões (cf. African Union Commission, *Strategic Plan of the African Union Commission – Volume 1: Vision and Mission of the African Union* (Addis-Ababa, May 2004), pp. 14-15).

24 Quando, ao longo do presente texto, nos referimos apenas a ‘Protocolo’ estamos que remeter para o Protocolo que criou o Conselho de Paz e Segurança.

25 Protocolo sobre o estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, 16.º considerando preambular. Este Protocolo entrou em vigor a 26 de dezembro de 2003.

26 Aliás, em 2003, foi adotado um Protocolo sobre emendas ao Ato Constitutivo da União Africana, em cujo art. 5.º se determina: “No artigo 5.º do Ato (Órgãos da União), deve-se inserir uma nova alínea (f), e a numeração das alíneas alterada por consequência: (...)

(f) Conselho de Paz e Segurança”. Refira-se, todavia que este Protocolo ainda não entrou em vigor.

continente, gerador de declínio socioeconómico e de grave sofrimento para a população civil bem como de vagas de refugiados e de deslocados internos, mas sublinham agora a sua apreensão com o flagelo das minas anti-pessoal existentes no continente, bem como com a proliferação, circulação e tráfico ilícitos de pequenas armas e armas ligeiras.

2.1. Composição

A composição deste órgão vem regulada no art. 5.º do Protocolo que o criou. Nos termos dessa disposição, será constituído por 15 membros, com base na igualdade de direitos, sendo certo que, desses 15, 10 são eleitos por dois anos e 5 por três anos, sendo este ano acrescido para garantir a continuidade no funcionamento do órgão. Apesar de não especificado, será de presumir que este período acrescido só se verifique na primeira eleição, uma vez que, nas eleições subsequentes, já não se justifica, passando todos os membros a ser eleitos por dois anos. Determina-se, ainda, que um membro cessante poderá ser imediatamente reeleito²⁷.

A eleição dos membros do Conselho é feita pela Conferência²⁸, tendo em conta uma representação regional equitativa²⁹ e a rotatividade. Além disso, devem ser atendidos os critérios definidos no n.º 2 do art. 5.º, relativamente a cada membro, *inter alia* o seu compromisso com os princípios da União, os seus contributos para a promoção da paz e segurança (sendo uma vantagem, a experiência em operações de apoio à paz), a sua participação na resolução de conflitos, em *peacemaking* e *peacebuilding* a nível regional ou continental, o respeito pelos Governos constitucionais, assim pelo estado de Direito e direitos humanos ou ainda ter missões permanentes suficientemente dotadas e equipadas na sede da União e das Nações Unidas, para poder assumir as responsabilidades inerentes aos membros.

27 Infelizmente, na versão oficial portuguesa, determina-se, no n.º 3 do art. 5.º do Protocolo: “Um Membro cessante do Conselho de Paz e Segurança deverá ser imediatamente reeleito”. Como é obvio, trata-se de uma redação deficiente, que levaria a que existissem membros permanentes, ao determinar a sua necessária reeleição no final do mandato. As deficiências encontradas na tradução oficial portuguesa de vários documentos levam a que as citações feitas se baseiem na nossa tradução a partir das versões inglesa ou francesa dos documentos em causa.

28 A Conferência é, nos termos do art. 6.º do Ato Constitutivo da União Africana, o órgão supremo da União, constituído pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados membros, ou seus representantes devidamente credenciados.

29 Essa distribuição equitativa dos membros do Conselho é feita nos seguintes termos: África central: três membros, África Oriental: três membros, África do Norte: dois membros, África austral: três membros, África Ocidental: quatro membros.

2.2. Funcionamento, reuniões e votação

No que tange ao funcionamento do Conselho de Paz e Segurança, devemos atender ao que dispõe o art. 9.º do Protocolo que o criou.

Nele se estabelece que o Conselho deve funcionar em permanência, o que bem se percebe atendendo às suas funções. Efetivamente, se chegar um relatório de alerta precoce identificando situações que podem traduzir a iminência da eclosão de um conflito, uma atuação preventiva tem de ser decidida – ou, quando menos, preparada a decisão – rapidamente, não se compadecendo com todas as burocracias próprias da convocação de uma reunião. Para esse efeito, cada membro do Conselho deve ter um representante em permanência na Sede da Organização que, nos termos do art. 24.º do Ato Constitutivo, é em Adis-Abeba, Etiópia.

As reuniões têm lugar sempre que necessário e, pelo menos, duas vezes por mês, ao nível de representantes permanentes; e pelo menos uma vez por ano ao nível de ministros ou de Chefes de Estado e de Governo. Prevenido-se que as reuniões ocorram na sede da União, admite-se também que tenham lugar no território de um Estado membro, se este se oferecer para acolher a reunião, esse convite for aceite por dois terços dos membros do Conselho de Paz e Segurança, e o Estado que convidou suporte os encargos financeiros adicionais que decorrem para a Comissão da realização da reunião fora do local habitual³⁰.

O quórum necessário para as reuniões do Conselho é de dois terços dos seus membros, sendo a ordem do dia provisória da reunião definida pelo Presidente do órgão – designado pelo período de um mês, segundo a ordem alfabética dos nomes dos membros –, atendendo às propostas apresentadas pelo Presidente da Comissão e por Estados membros, não podendo qualquer Estado membro do Conselho opor-se à inscrição de determinado ponto na ordem do dia provisória.

O Conselho reúne, em regra, à porta fechada³¹, determinando-se que, se um dos seus membros for parte num conflito ou situação que lhe haja sido

30 A Comissão é um dos órgãos da União Africana, previsto nos arts. 5.º (e) e 20.º do seu Ato Constitutivo.

31 Esta regra está afirmada no início do n.º 9 do art. 8.º do Protocolo. Infelizmente, não surge na versão portuguesa do mesmo.

submetida, o seu representante ³²não participará nos debates nem na tomada de decisão do órgão. Pode ser convidado a apresentar a sua posição perante do órgão, mas depois retirar-se-á da reunião. Apesar da regra referida das reuniões à porta fechada, o Conselho pode decidir fazer reuniões públicas, sendo que, neste caso, pode ouvir as Partes afetados pelos conflitos ou situações sob exame, bem como qualquer Mecanismo Regional, organização internacional ou organização da sociedade civil envolvida e/ou interessada num conflito ou situação em análise. Depois de ouvidos, retirar-se-ão para que o Conselho proceda à discussão e votação da questão³³.

Quanto à votação, diga-se que cada membro do Conselho tem um voto e que as suas decisões devem ser, em princípio, tomadas por consenso; se este não for possível, as decisões em matéria de procedimento são tomadas por maioria simples, enquanto as decisões sobre as demais questões são adotadas por uma maioria de dois terços dos membros votantes, como estabelecido nos n.ºs 12 e 13 do art. 8.º do Protocolo.

É, ainda, prevista a possibilidade de o Conselho de Paz e Segurança criar as estruturas subsidiárias que considere necessárias para o exercício de suas funções, especificando-se, na disposição que consagra esta possibilidade (n.º 5 do art. 8.º do Protocolo) o caso de comités *ad hoc* de mediação, conciliação ou inquérito, compostas por um Estado ou um grupo de Estados; e que o Conselho também pode recorrer a todas as outras formas de perícia militar, jurídica e outras necessárias ao exercício das suas funções. A previsão desta possibilidade bem se percebe, atendendo ao conjunto vasto de funções cometidas a este órgão que certamente os seus membros não dominam por completo, pelo que se torna necessário que sejam assessorados por estruturas especializadas, o que lhes permitirá decidir de forma mais informada e tecnicamente mais sustentada.

Por fim, determina-se que cabe ao Conselho criar o seu Regulamento interno, como é usual acontecer nos órgãos de instituições internacionais³⁴.

³² Cf. n.º 9 do art. 8.º do Protocolo.

³³ Cf. n.º 10 do art. 8.º do Protocolo.

³⁴ Cf. n.º 14 do art. 8.º do Protocolo. E isso verifica-se igualmente na generalidade dos órgãos judiciais internacionais, o que leva Wladimir Brito a assinalar a excecionalidade, nesta matéria, do Tribunal Penal Internacional, cujo Regulamento Processual (*Rules of Procedure and Evidence*, na versão inglesa) não é adotado pelos juízes, mas sim pela Assembleia dos Estados Partes, "o que é a originalidade fundante de um verdadeiro código internacional de processo penal, que a natureza permanente do Tribunal impunha e que permite estabilizar as regras de processo, credibilizando o Tribunal" (Wladimir Brito, "Processo Internacional Penal e Recursos" in *Estatuto de Roma do Tribunal*

2.3. Princípios

2.3.1. Elenco geral dos princípios

No Pacto que constitui o Conselho de Paz e Segurança, definem-se os princípios que devem nortear a atuação deste órgão, no art. 4.º, com base no Ato Constitutivo da organização, na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos do Homem, elencando em particular, o princípio da resolução pacífica de diferendos; o da resposta antecipada a situações de crise de forma a evitar a eclosão de conflitos de larga escala; o do respeito pelo estado de direito, pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, pela sacralidade da vida humana e pelo direito internacional humanitário; o da interdependência entre desenvolvimento socioeconómico e segurança de povos e Estados; o do respeito pela soberania e integridade territorial dos Estados membros; o da não interferência, por qualquer Estado membro, nos assuntos internos de outro; o da igualdade soberana e interdependência dos Estados membros; o do direito inalienável à existência independente; o do respeito pelas fronteiras herdadas aquando da obtenção da independência; o direito da União intervir num Estado membro em conformidade com uma decisão da Conferência, caso se verifiquem circunstâncias graves, a saber, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, de acordo com o art. 4.º (h) do Ato Constitutivo; e ainda o direito de um Estado membro solicitar a intervenção da União, de modo a restaurar a paz e segurança internacionais, de acordo com o art. 4.º (j) do mesmo documento.

2.3.2. Especial referência ao direito de intervenção da Organização

Face ao elenco referido dos princípios, sobressai claramente o direito de intervenção da Organização, consagrado na alínea j) do art. 4.º do Protocolo em causa – que concretiza o anteriormente afirmado no art. 4.º, h) do Ato Constitutivo da UA –, que aparece nos antípodas da sacralização da soberania que ressaltava da primeira organização pan-africana, ou seja, a Organização da Unidade Africana. Ou, nas palavras de Soma/Kaboe, “[a] consagração do direito de intervenção da UA marca uma rutura radical com a OUA e o seu apego à soberania dos seus membros. Na realidade, o direito de intervenção da União Africana obedece a uma dupla necessidade. Por um lado, responde à necessidade da União Africana de prevenir a ocorrência de que sofria a OUA, que não conseguiu conter as múltiplas crises

políticas e humanitárias que o continente viveu, fazendo do princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados o seu cavalo de batalha. Por outro lado, responde à necessidade de a União Africana compensar a impotência ou o fracasso dos Estados que não assumiram a responsabilidade de proteger a sua população que a soberania implica”³⁵.

Na opinião de Lecoutre, os princípios que regem o Conselho de Paz e Segurança traduzem um compromisso numa “ambiguidade construtiva” que permitiu aos Estados africanos construir um consenso em torno de duas abordagens contraditórias: a não ingerência de um Estado membro nos assuntos internos, por um lado, e o direito de intervenção da União num Estado membro, nas circunstâncias referidas, por outro³⁶, embora a contradição não seja tão manifesta se atendermos a que os destinatários dos dois princípios são diferentes: o primeiro dirige-se aos Estados membros enquanto o segundo tem por destinatário a própria organização internacional, ou seja, a União Africana.

Em relação a este último princípio – o da intervenção num Estado membro –, pode colocar-se a questão da sua compatibilidade com a Carta das Nações Unidas³⁷, atendendo a que, nos termos do n.º 1 do art. 53.º, se determina que “[n]enhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito em conformidade com acordos ou organizações regionais sem autorização do Conselho de Segurança, com exceção das medidas contra um Estado inimigo (...)”³⁸.

Tentando conciliar estas normas, alguns autores foram ao ponto de caracterizar a União Africana como uma organização supranacional, em termos próximos da União Europeia para, por essa via, sustentarem que a referida

35 Valérie Edwige Soma/Kabore, “Le droit d’intervention de l’Union africaine”, *Revue CAMES/SJP*, n.º 1/2017, pp. 134-135.

36 Cf. Delphine Lecoutre, “Le Conseil de paix et de sécurité de l’Union africaine, clef d’une nouvelle architecture de stabilité en Afrique?”, *cit.*, pp. 139-140.

37 Acerca desta questão bem como de problemas relativos à implementação deste direito, veja-se Ben Kioko, “The right of intervention under the African Union’s Constitutive Act: From non-interference to non-intervention”, *International Review of the Red Cross*, n.º 852, 2003, especialmente pp. 118 ss.

38 A exceção referida não faz hoje qualquer sentido, pelo que a parte da disposição que se lhe refere deve ser tida como não escrita. A propósito, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, “A Carta das Nações Unidas ao fim de 75 anos: um instrumento ainda útil?”, *Direito Internacional e Comparado: Trajetória e Perspetivas. Homenagem aos 70 anos do Professor Catedrático Rui Manuel Moura Ramos*, Gustavo Ferraz de Campos Monaco e Maria Rosa Loula (coords.) Vol. II, São Paulo, Editora Quartier Latin do Brasil, 2021, pp. 333-334.

intervenção – e, portanto, o uso da força que a mesma implica –, não seria internacional, mas interna³⁹. Todavia, classificar a União Africana como organização supranacional não tem correspondência com a realidade, atendendo a que os poderes dos seus órgãos são típicos dos das organizações de cooperação.

Por nós, cremos que a não contradição com a referida norma da Carta das Nações Unidas decorre do estabelecido nos próprios documentos da União Africana. Assim, no Protocolo que criou o Conselho de Paz e Segurança, os Estados membros da União Africana, afirmam-se “[c]onscientes das disposições da Carta das Nações Unidas que atribuem ao Conselho de Segurança a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais, bem como as disposições da Carta sobre o papel dos arranjos ou agências regionais na manutenção da paz internacional e segurança, e a necessidade de forjar uma cooperação e parceria mais estreita entre as Nações Unidas, outras organizações internacionais e a União Africana, na promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade em África”⁴⁰; e é ainda estabelecido, no n.º 1 do art. 17.º do mesmo documento: “No cumprimento do seu mandato na promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade em África, o Conselho de Paz e Segurança deve cooperar e trabalhar em estreita colaboração com o Conselho de Segurança das Nações Unidas, que tem a principal responsabilidade pela manutenção da paz e segurança internacionais. O Conselho de Paz e Segurança também cooperará e trabalhará em estreita colaboração com outras agências relevantes da ONU na promoção da paz, segurança e estabilidade na África”. Identicamente, na al. a) do art. 17.º do Pacto de Não-Agressão e Defesa Comum da União Africana⁴¹ determina-se: “O presente Pacto não derroga e não deve ser interpretado como derogando de forma alguma as obrigações dos Estados Membros contidas na Carta das Nações Unidas e no Ato Constitutivo, incluindo o Protocolo, e da responsabilidade primária do Conselho de Segurança das Nações Unidas pela manutenção da paz e da segurança internacionais”⁴².

39 É o caso de Andrea Caliguiri, citado por Hajer Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionelle de l'Union Africaine*, Editions SIMPACT, 2019, p. 172.

40 Parágrafo 4 preambular do documento referido.

41 Adotado a 31 de janeiro de 2005 pela 4.ª sessão ordinária da Conferência, realizada em Abuja, Nigéria.

42 Estes argumentos são também invocados por Hajer Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionelle de l'Union Africaine*, Editions SIMPACT, 2019, p. 173.

Estas normas parecem orientar-nos no sentido de que se for decidida uma intervenção, de acordo com o previsto no Ato Constitutivo, no Protocolo que criou o Conselho de Paz e Segurança e no Pacto de Não-Agressão e Defesa Comum da União Africana, a mesma será levada a cabo respeitando as competências do Conselho de Segurança. Por outro lado, “deve sublinhar-se que o Conselho de Segurança nunca protestou contra o uso (Comores, 2008) ou a ameaça de uso (Burundi, 2016) do direito de intervir pela UA” e ainda que “esse direito de intervenção beneficia de um certo reconhecimento crescente da comunidade internacional, uma vez que é utilizado para pôr fim a atentados graves aos direitos fundamentais”⁴³. Por nós, rejeitamos totalmente a afirmação da intervenção por razões de humanidade como uma nova exceção ao princípio da proibição do uso da força pelos Estados, como desenvolvidamente sustentamos em obra que se encontra publicada⁴⁴, embora, no caso de o uso da força ser determinado por uma organização internacional, a questão possa revestir contornos que o torne aceitável, sobretudo se, como é dito nos textos referidos, se respeitar a Carta das Nações Unidas.

Face ao que referimos, pode afirmar-se que, se a norma que permite a intervenção num Estado parte for implementada de acordo com o previsto no Protocolo que criou o Conselho de Paz e Segurança e demais documentos referidos, a questão da compatibilidade com a Carta das Nações nem chegará a colocar-se. E o facto de, em termos procedimentais, se prever que, para uma intervenção ter lugar, a mesma deva ser recomendada à Conferência conjuntamente pelo Presidente da Comissão e pelo Conselho da Paz e Segurança⁴⁵, e por ela decidida – e, como é sabido, a Conferência decide por consenso ou, se este não for alcançado, pela maioria de dois terços dos Estados membros –, o que supõe o envolvimento de vários órgãos e a decisão pelas mais altas instâncias políticas dos Estados membros, certamente contribui para assegurar o respeito de tais normas.

43 Valérie Edwige Soma/Kabore, “Le droit d’intervention de l’Union africaine”, *cit.*, p. 144.

44 Maria de Assunção do Vale Pereira, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009.

45 Nos termos no art. 7.º, alínea e), do Protocolo que criou o Conselho de Paz e Segurança, determina-se: “Conjuntamente com o Presidente da Comissão, o Conselho de Paz e Segurança: e) recomenda à Conferência, nos termos do artigo 4.º, alínea h), do Ato Constitutivo, a intervenção em nome da União num Estado-Membro em certas circunstâncias graves, a saber, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, tal como definidos nas convenções e instrumentos internacionais relevantes”.

Por fim, refira-se que a afirmação da possibilidade de intervenção do Conselho de Paz e Segurança prevista para situações graves em que se verifica a ocorrência de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra é feita sem que estes conceitos sejam densificados. Todavia são conceitos de natureza universal cujo conteúdo foi densificado no Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI)^{46,47}, e deve atender-se a que, no art. 7.º, alínea *e*), do Protocolo, transcrito em nota de rodapé, se refere esses crimes “tal como definidos nas convenções e instrumentos internacionais relevantes”. O mesmo não pode dizer-se relativamente ao alargamento da possibilidade de intervenção em caso de “ameaça grave à ordem legítima a fim de restaurar a paz e estabilidade no Estado membro da União, sob recomendação do Conselho de Paz e Segurança”, decorrente da alteração à alínea *h*) do art. 4.º introduzida pela Protocolo sobre Emendas ao Ato Constitutivo da União Africana, de 11 de julho de 2003, que remete para conceitos que podem ter contornos pouco definidos. Porém, vários autores tendem a associar esta “ameaça grave à ordem legítima” ao crime previsto *lege ferenda* de “mudança inconstitucional de governo”⁴⁸. Tendo em conta que o referido Protocolo ainda não entrou em vigor, essas hipóteses de intervenção ainda não se verificam nem podemos socorrer-nos da prática da organização para avaliar da bondade deste entendimento. De todo o modo, esta matéria tem merecido a atenção da União Africana, podendo referir-se vários documentos adotados sobre a matéria⁴⁹ e, além disso Apesar da atenção que a situação merece, “[e]ntre 2003 e 2012, ocorreram 12 golpes de Estado em África e a UA suspendeu oito países – República

46 E, sabendo-se da oposição generalizada dos Estados africanos, à atuação desta instituição judicial, não consta que a mesma se estenda a definição dos crimes estabelecida no seu Estatuto.

47 Acerca destes crimes, tal como previstos no Estatuto do TPI, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, “Crime de Genocídio” (comentário ao art. 6.º), “Crimes de Guerra” (comentário ao art. 8.º) e Mário Ferreira Monte, “Crimes contra a Humanidade” (comentário ao art. 7.º), in *Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional: Comentários*, cit., pp. 111-133, 161-188 e 135-160, respetivamente.

48 Este crime aparece previsto no art. 28A, n.º1 (4) e definido no art. 28E, cuja inserção no Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e Direitos do Homem (que ainda não entrou em vigor) seria feita pela pelo art. 14.º do Protocolo de Malabo, adotado em 2014. Acerca desta arquitetura judicial africana, cuja entrada em vigor não parece próxima, veja-se Rui Garrido, “Pode o Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos ser uma Solução Africana para Problemas Africanos”, *Relações Internacionais*, n.º 54, 2017, pp. 55 a 71.

49 Deixando de lado documentos adotados na matéria pela Organização da Unidade Africana (designadamente, a *Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes of Government*, adotada pela Assembleia na Cimeira de Lomé, AHG/Decl.5 (XXXVI)), pode referir-se, a título de exemplo, a Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governação, de 30 de janeiro de 2007, a Resolução sobre as Mudanças Inconstitucionais de Governo, adotada pela Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (Banjul, Gâmbia, 2012) ou ainda a recentemente adotada Declaração sobre Terrorismo e Mudanças Inconstitucionais de Governo em África, adotada em Malabo, a 28 de maio de 2022.

Centro-Africana (RCA), Costa do Marfim, Guiné, Guiné-Bissau, Madagáscar, Mali, Mauritânia e Níger – da sua qualidade de membros⁵⁰, o que leva a que a efetividade desta norma esteja sob discussão⁵¹.

2.4. Objetivos e funções

Os objetivos a prosseguir pelo Conselho de Paz e Segurança são os estabelecidos no art. 3.º do Protocolo que cria este órgão, encontrando-se as funções que lhe cabe desempenhar previstas no art. 6.º⁵².

No que aos objetivos se refere, especifica-se: o de promover a paz, a segurança e a estabilidade em África, de modo a garantir a proteção e a preservação de vida e propriedade, assim com o bem-estar do povo africano e o seu meio ambiente, criando condições para um desenvolvimento sustentável; antecipar e prevenir conflitos, assumindo funções de *peace-making* e *peacebuilding*, no caso de se terem verificado conflitos, de modo a que os mesmos sejam resolvidos; promover e implementar *peacebuilding* e atividades de reconstrução pós conflito, de modo a consolidar a paz e prevenir o ressurgimento de violência; coordenar e harmonizar, a nível continental, os esforços de prevenção e combate ao terrorismo internacional; desenvolver uma política de defesa comum para a União, de acordo com o art. 4.º (d) do Ato Constitutivo da União; promover e encorajar práticas democráticas, boa governação e estado de direito, proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, respeito pela sacralidade da vida humana e do direito internacional humanitário, como parte dos esforços de prevenção de conflitos.

Um olhar de relance para estes objetivos revela que foi dada uma centralidade às questões relativas à paz e segurança, por um lado, e aos direitos do homem, por outro – matérias necessariamente conexas – e que, e nesse sentido, a questão da prevenção dos conflitos assume particular relevância

50 Alex Vines, "A decade of African Peace and Security Architecture", *International Affairs*, vol. 89: 1, 2013, p. 91.

51 Acerca desta questão, veja-se Tiyanja Maluwa, "The Constitutive Act of the African Union and Institution-Building in Postcolonial Africa", *Leiden Journal of International Law*, vol. 16, n.º 1, 2003, pp. 157-170, Jason Warner / Timothy M. Shaw (2018) *African Foreign Policies in International Institutions*, Palgrave MacMillan. 2018 ou *Researching the Inner Life of the African Peace and Security Architecture*, Katharina P.W. Döring / Ulf Engel / Linnéa Gelot / Jens Herpolsheimer (eds.), Leiden, Brill, 2021.

52 Refira-se que, na versão portuguesa deste documento, encontramos dois artigos (o 6.º e o 7.º) com a epígrafe 'Funções'. Porém, olhando as versões francesa e inglesa percebe-se que essa epígrafe está correta em relação ao art. 6.º, mas que a do art. 7.º deveria ser 'Poderes'.

– e bem, a nosso ver –, quer na dimensão de evitar a sua eclosão, quer enquanto importante vertente da reconstrução pós conflitual, como dimensão fundamental para evitar o reacendimento de conflitos ‘terminados’.

A verdade é que, em África, os conflitos que se vêm verificando são essencialmente conflitos armados internos, com raízes endógenas de diferente natureza (étnica, religiosa, ...). Se a isso associarmos algum tipo de comportamentos que prevalecem nestes conflitos, como o uso da violência sexual e, em particular, a violência sexual e, em particular, a violação como arma de guerra⁵³ ou o recrutamento de crianças como soldados, percebe-se que estamos face a atuações de deixam marcas profundas nos visados e também na sua envolvente familiar, que têm de ser bem trabalhadas – designadamente, a nível psicológico – para permitir uma convivência futura minimamente estável, sem que se procure, de parte a parte, vingar comportamentos sofridos.

Quanto às funções do Conselho de Paz e Segurança, o art. 6.º do Protocolo que o criou, define as seguintes áreas em que as mesmas devem ser desenvolvidas: promoção da paz, estabilidade e segurança no continente; alerta precoce e diplomacia preventiva; pacificação, incluindo o uso de bons ofícios, mediação, conciliação e investigação; operações e intervenções de apoio à paz, nos termos das alíneas h) e j) do artigo 4.º do Ato Constitutivo; construção da paz e reconstrução pós-conflito; ação humanitária e gestão de desastres. Além destas, prevê ainda que lhe possam ser designadas outras funções pela Conferência.

Portanto, todas as funções giram em torno da promoção da paz, incluindo a reconstrução pós-conflitual e ação humanitária, importante para a promoção dos direitos individuais e, por isso mesmo, também uma via de manutenção da paz.

2.5. Poderes

O art. 7.º do Protocolo define um conjunto vasto de poderes que o Conselho de Paz e Segurança deve desenvolver em conjunto com o Presidente

53 A este propósito sublinhe-se que, se as vítimas destes comportamentos, são maioritariamente do sexo feminino, vai havendo cada vez mais consciência da existência de vítimas do sexo masculino, embora não seja fácil apurar números, até porque esses crimes surgem muitas vezes ‘camuflados’ como crimes de tortura. A propósito, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, “A violência sexual em conflitos armados”, *O Direito Internacional e o uso da força no século XXI*, Maria Luísa Duarte e Rui Tavares Lanceiro (coords.), Lisboa, AAFDL, 2018, pp. 417-440.

da Comissão. Todos eles se prendem com os objetivos e funções que lhe foram acometidos, pelo que são fundamentalmente relativos à antecipação, prevenção e regulação de diferendos e conflitos, bem como de políticas que possam conduzir a genocídio ou crimes contra a humanidade; a atividades de restabelecimento e construção da paz quando surgem conflitos, de modo a facilitar sua resolução ou a consolidar a paz alcançada; à montagem e implementação de missões de apoio à paz; a definição das diretrizes gerais para a condução das missões referidas, incluindo o seu mandato, assim como a revisão periódica dessas diretrizes; à recomendação à Comissão uma intervenção num Estado membro nas situações em que a mesma é prevista e, em caso de decisão afirmativa da Comissão, aprovar as modalidades que a mesmas deve assumir; à determinação de sanções face a uma mudança inconstitucional de Governo num Estado membro; à implementação da política de defesa comum da União; à luta contra o terrorismo; à cooperação com os mecanismos regionais e as Nações Unidas na preservação e manutenção da paz; ao acompanhamento dos progressos na promoção das práticas democráticas, da boa governação, do estado de direito, da proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, do respeito pela inviolabilidade da vida humana e do direito humanitário internacional pelos Estados Membros; desenvolver esforços em matéria de controlo de armas e desarmamento; ao examine e tomada das medidas adequadas face a situações em que a independência nacional e a soberania de um Estado membro sejam ameaçadas por atos de agressão, incluindo por mercenários; ao apoio e facilitação da ação humanitária em caso de conflito armado ou de catástrofe natural grave. Cabe-lhe, ainda, apresentar relatórios regulares à Conferência sobre as suas atividades e o estado de paz e segurança em África, bem como decidir sobre qualquer outro assunto que tenha implicações para a manutenção da paz, segurança e estabilidade no Continente, assim como exercer as competências que lhe sejam delegadas pela Conferência, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º do Ato Constitutivo.

Por outro lado, afirma-se como que uma “delegação de poderes” dos Estados membros no Conselho de Paz e Segurança, uma vez que reconhecem que, no exercício das suas funções, o Conselho age em seu nome, pelo que acordam aceitar e aplicar as decisões do Conselho, bem como a com ele cooperar e a facilitar toda a ação que leve a cabo no exercício das suas funções. Destas disposições, cuja redação traz à memória o estabelecido nos arts. 24.º e 25.º da Carta das Nações Unidas, relativos ao Conselho de Segurança, decorre o carácter vinculativo das decisões do Conselho de Paz e Segurança.

2.6. Procedimento de ação

Mos termos do art. 9.º do Protocolo, determina-se que o Conselho de Paz e Segurança deverá tomar as iniciativas e conduzir as ações que considere apropriadas em situações de conflito potencial – o que nos remete para a prevenção, tentando evitar a eclosão do conflito que se apresenta como potencial –; bem como as iniciativas que visem alcançar o fim do conflito, nos casos em estes já eclodiram; e ainda adotar todas as medidas necessárias para evitar que um conflito para o qual já tenha sido encontrada uma solução ressurgir, o que nos remete para as atividades – necessariamente de natureza plural – de reconstrução.

Determina-se, ainda, que, na prossecução destes seus deveres, o Conselho de Paz e Segurança deve usar os meios que considera adequados para fazer frente ao conflito ou situação, referindo-se a ação coletiva do próprio Conselho, a atuação através do seu Presidente e/ou do Presidente da Comissão, do Grupo dos Sábios e/ou em colaboração com os Mecanismos Regionais.

3. Breve referência à Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA)

3.1. O estabelecimento da Arquitetura de Paz e Segurança Africana

O esforço da União Africana no sentido de estabelecer um ambiente de paz e segurança, levou à criação do Conselho de Paz e Segurança a que foram adstritas tarefas que se sabia exigentes, pelo que, no próprio Protocolo que o criou, foram definidos mecanismos de apoio, que, conjuntamente com o CPS, constituem o que se designa por Arquitetura de Paz e Segurança Africana. Efetivamente, “[o] Protocolo do CPS lista as novgas instituições e procedimentos de tomada de decisão, os pilares da APSA [Arquitetura de Paz e Segurança Africana]: o Conselho de Paz e Segurança (CPS), o Painel dos Sábios, o Sistema Continental de Alerta Precoce (SCAP), a Força de Intervenção Pré-posicionada⁵⁴, e o Fundo da Paz⁵⁵, embora esta enumeração pareça incompleta por falta de referência à Comissão. Já Dersso, referindo-se aos componentes institucionais da APSA, afirma os mesmos “estão

54 Acerca da designação deste órgão, veja-se *infra* nota 64.

55 Ulf Engel e João Gomes Porto, “The African Union’s New Peace and Security Architecture: Toward an Evolving Security Regime?”, *African Security*, vol. 2, 2009, p. 84.

estabelecidos nos termos do Protocolo do CPS. O art. 2.º do Protocolo do CPS define os componentes da APSA que apoiam o trabalho do CPS. São: um Sistema Continental de Alerta Precoce, o Painel dos Sábios, a Comissão da UA, a Força de Intervenção Pré-posicionada, e um Fundo da Paz⁵⁶.

3.2. Composição institucional da Arquitetura de Paz e Segurança Africana

3.2.1 O Conselho de Paz e Segurança. Remissão

A verdade é que o referido art. 2.º do Protocolo cria o Conselho de Paz e Segurança com as funções de prevenir, gerir e regular os conflitos, sendo os demais órgãos referidos como seus auxiliares. Assim, pode afirmar-se que o Conselho de Paz e Segurança é o órgão fundamental da Arquitetura de Paz e Segurança Africana. No entanto, já fizemos a sua análise, pelo que para ela remetemos, sem prejuízo de menções que lhe possam ser feitas adiante.

3.2.2. A Comissão

Olhando a norma que menciona os mecanismos do apoio ao Conselho de Paz e Segurança, verificamos que o primeiro organismo referido é a Comissão. Tendo já sido feitas referências esparsas à atuação deste órgão, que mostram a sua relevância em relação ao funcionamento do Conselho⁵⁷, sempre cabe referir que, nos termos do art. 20.º do Ato Constitutivo da União Africana, a Comissão é o Secretariado da Organização, composto por um Presidente, por um ou mais vice-presidentes e por comissários, que devem ser assistidos pelo pessoal necessário ao bom funcionamento da Comissão; e que a estrutura, atribuições e regulamentos da Comissão são determinados pela Conferência.

Todavia, no âmbito do Protocolo que criou o Conselho de Paz e Segurança, o art. 10.º tem precisamente por epígrafe *O papel do Presidente da Comissão*, determinando-se que ele deve, sob a autoridade do Conselho de Paz e Segurança e em consulta com todas as partes envolvidas num conflito,

56 Solomon Dersso, "The African Peace and Security Architecture", *cit.*, p. 54. Efetivamente, o n.º 2 do art. 2.º do Protocolo estabelece: "O Conselho de Paz e Segurança é apoiado pela Comissão, um Painel de Sábios, bem como um sistema continental de alerta precoce, uma força de intervenção pré-posicionada e um Fundo Especial".

57 Nesse sentido, basta recordar que, nos termos do art. 7.º, os poderes do Conselho são exercidos conjuntamente com o Presidente da Comissão.

desenvolver todos os esforços e tomar todas as iniciativas apropriadas para a prevenção, gestão e resolução de conflitos. Além disso, são conferidos ao Presidente da Comissão vários poderes, a saber: apresentar ao Conselho de Paz e Segurança qualquer assunto que entenda, numa avaliação discricionária, poder pôr em perigo a paz, a segurança e a estabilidade no continente; levar ao conhecimento do Painel de Sábios qualquer assunto que, em sua opinião, mereça sua atenção; por sua iniciativa ou a pedido do Conselho de Paz e Segurança, usar os seus bons ofícios, quer pessoalmente quer através de Enviados Especiais, Representantes Especiais, o Painel dos Sábios ou Mecanismos Regionais, para prevenir potenciais conflitos, resolver conflitos em curso e promover iniciativas e esforços de construção da paz e reconstrução pós-conflito⁵⁸.

Além disso, cabe ainda ao Presidente da Comissão, nos termos do n.º 3 da mesma disposição, assegurar: a implementação e acompanhamento das decisões do Conselho de Paz e Segurança, incluindo a organização e envio de missões de apoio à paz autorizadas pelo Conselho de Paz e Segurança, mantendo, a esse respeito, o Conselho de Paz e Segurança informado sobre os desenvolvimentos do funcionamento dessas missões, e submetendo ao Conselho todas as questões que possam afetar o seu funcionamento contínuo e eficaz, de modo a que este possa proceder à revisão e acompanhamento, conforme apropriado; a implementação e acompanhamento das decisões tomadas pela Conferência, nos termos das alíneas h) e j) do artigo 4º do Ato Constitutivo⁵⁹; preparar relatórios e documentos abrangentes e periódicos, conforme necessário, para permitir que o Conselho de Paz e Segurança e outras estruturas subsidiárias desempenhem suas funções com eficácia.

Por fim, o n.º 4 refere-se mais a aspetos procedimentais e orgânicos da atuação do Presidente da Comissão, determinando que deverá ser coadjuvado pelo Comissário para os Assuntos de Paz e Segurança, responsável pelos assuntos junto do Conselho de Paz e Segurança, podendo também usar outros recursos humanos e materiais disponíveis na Comissão para prestar ao Conselho de Paz e Segurança serviços técnicos e apoio necessários. Determina-se, ainda, que, para lidar com questões relacionadas com a prevenção, gestão e resolução de conflitos, deverá ser criado Secretariado do Conselho de Paz e Segurança dentro da Direção.

⁵⁸ Veja-se o n.º 2 do referido art. 10.º do Protocolo.

⁵⁹ Recorde-se que as alíneas referidas se prendem diretamente com a questão da intervenção da União num Estado membro, referindo a alínea h) o direito da União intervir nos casos que deixamos referidos; e a alínea j) o direito dos Estados membros solicitarem a intervenção da União para restaurar a paz e a segurança.

3.2.3. O Painel dos Sábios

No que concerne ao Painel dos Sábios, o Protocolo que criou o Conselho de Paz, no seu art. 11.º, determina sua a criação com o objetivo de “complementar os esforços do Conselho de Paz e Segurança e os do Presidente da Comissão, particularmente na área da prevenção dos conflitos” (n.º 1).

No que se refere à sua composição e designação dos membros, o n.º 2 da mesma disposição normativa determina que será composto por cinco personalidades africanas altamente respeitadas de vários segmentos da sociedade que tenham dado uma importante contribuição para a causa da paz, segurança e desenvolvimento no continente. Como são escolhidos? É determinado que a sua seleção cabe ao Presidente da Comissão, depois de consultados os Estados membros interessados, atendendo à representação regional. Feita essa seleção, serão nomeados pela Conferência por um período de três anos. Nada se diz quanto à (im)possibilidade uma renovação da seleção de membros. Todavia, Dersso informa que “com o termo do mandato dos primeiros membros do Painel, a Conferência reconduziu Ahmed Bem Bella e Dr. Salim Ahmed Salim para mais um e último mandato de três anos a partir de dezembro de 2010”⁶⁰, pelo que parece poder haver pelo menos a possibilidade de uma recondução.

No que se refere às reuniões deste órgão, determina-se que elas terão lugar sempre que necessário para o exercício do seu mandato, e têm normalmente lugar na sede da União, apesar de, em consulta com o Presidente da Comissão, poderem ser realizadas fora da referida sede⁶¹.

No que se refere às funções que lhe cabo desenvolver, são-lhe cometidas, por um lado, funções de natureza consultiva, relativamente ao Presidente da Comissão, sobre todas as questões relativas à manutenção e promoção da paz, segurança e estabilidade em África. Por outro lado, cabe-lhe também um papel mais ativo, a pedido do Conselho de Paz e Segurança ou do Presidente da Comissão ou por sua própria iniciativa, empreendendo as ações consideradas apropriadas para apoiar os esforços do Conselho de Paz e Segurança e os do Presidente da Comissão com vista a prevenir conflitos, decidindo sobre todas as questões relacionadas com a promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade em África, nos termos do n.º 4 do art. 11.º

60 Solomon Dersso, “The African Peace and Security Architecture”, *cit.*, p. 56.

61 Veja-se o n.º 6 do art. 11.º do Protocolo.

Obviamente, trata-se de um órgão que pode assumir grande importância, dependendo sobretudo das personalidades que o integram e do empenho que colocam do desenvolvimento das suas funções. Mas a verdade é que a designação dos seus membros foi demorada, pelo que só em julho de 2007 foram indicados e apenas em dezembro desse ano iniciaram funções. Quanto à forma como desenvolveram funções, segundo Berhe, “[a]s realizações do painel são variadas, mas sobretudo com resultados positivos. O conceito de Painel de Sábios, inicialmente limitado ao uso de personalidades iminentes e bons ofícios, foi posteriormente expandido para incluir vários mecanismos *ad hoc*, incluindo mediação, cargos políticos e painéis de alto nível, dificilmente envolvendo qualquer membro do painel”⁶². E o autor discrimina atuações positivas destes organismos subsidiários, designadamente os painéis de mediação que atuaram no Sudão, com um papel importante no processo conducente à independência do Sudão do Sul, na Costa do Marfim ou na Líbia (este sem sucesso na tentativa de conseguir uma resolução política para o conflito no país)⁶³. Já a apreciação de Engel e Gomes Porto não é tão laudatória. Referem algumas tentativas de envolvimento do Painel em alguns conflitos e visitas de baixo nível a países com eleições em curso, para concluir: “No entanto, como as suas modalidades de ação foram decididas recentemente, seria de se esperar que o painel tivesse uma postura mais ativa numa muito maior variedade de situações. Dado que a União Africana defende um princípio de subsidiariedade regional e espera que as respetivas RECs [Regional Economic Communities] sejam as primeiras a se envolver na mediação de conflitos, a coordenação a nível sub-regional e a nível internacional é fundamental”⁶⁴.

3.2.4. Sistema Continental de Alerta Precoce (SCAP)

Um outro mecanismo que referimos é o do Sistema Continental de Alerta Precoce. Em termos gerais, pode dizer-se que este sistema “constitui um contributo para a prevenção dos conflitos armados – que pode atuar tanto em relação ao seu surgimento inicial, como quanto ao seu reaparecimento depois de conseguida a paz –, que procede a uma avaliação do risco de eclosão de conflitos, quer a partir de indicadores estatísticos, quer com base em relações qualitativas estabelecidas no terreno por membros de

62 Mulugeta Gebrehiwot Berhe, “The Norms and Structures for African Peace Efforts: The African Peace and Security Architecture”, *International Peacekeeping*, vol. 24:4, 2017, p. 675.

63 Cf. Mulugeta Gebrehiwot Berhe, “The Norms and Structures for African Peace Efforts: The African Peace and Security Architecture”, *cit.*, pp.675-676.

64 Ulf Engel e João Gomes Porto, “The African Union’s New Peace and Security Architecture: Toward an Evolving Security Regime?”, *cit.*, p. 87.

ONGs ou de organizações intergovernamentais”⁶⁵. Na verdade, este mecanismo capacita para a prevenção de conflitos e pode ser usada para fortalecer a capacidade das partes em situação de potencial de conflitos violentos para resolver e reduzir progressivamente os problemas subjacentes a essas disputas. E este tipo de atuação é importante porque, sendo menos dispendioso e exigindo menos recursos financeiros, é fundamental para evitar a perda de vidas humanas e para proteção das fontes de subsistência das populações⁶⁶.

No Protocolo, este mecanismo está previsto no art. 12.º, precisamente para a previsão e prevenção de conflitos.

No que se refere à sua composição, dispõe-se que deve ser integrado por um núcleo centralizado e por diferentes estruturas locais. Assim, prevê-se um centro de observação e controle designado, na versão portuguesa, como “Gabinete de Crise” (“The Situation Room”, na versão inglesa e “Salle de veille”, na versão francesa), situada na Direção da Gestão de Conflitos da União e responsável pela recolha e análise de dados com base num módulo adequado de indicadores de alerta precoce. Além disso, integra também unidades de observação e controle dos Mecanismos Regionais diretamente vinculadas, por meios de comunicação apropriados, ao Gabinete de Crise, cabendo-lhe a recolha e processamento de dados no seu âmbito de atuação, que serão transmitidos ao Gabinete de Crise.

Como decorre do que começamos por dizer, em termos gerais, em relação aos sistemas de alerta precoce, também neste sistema africano se prevê que funcione em colaboração com outras entidades e organismos, nomeadamente as Nações Unidas, suas agências e outras organizações internacionais competentes, centros de pesquisa, instituições académicas e ONGs, de modo a capacitar e a facilitar o funcionamento efetivo e a do Sistema de Alerta Precoce. Este Sistema deve desenvolver um módulo de alerta precoce baseado em indicadores políticos, económicos, sociais, militares e humanitários claramente definidos e acordados, que devem ser usados para analisar desenvolvimentos de situações no continente e recomendar a ação adequada.

65 Maria de Assunção do Vale Pereira, “Algumas Considerações acerca da Prevenção dos Conflitos Armados”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, ano VII, 2010 (especial), p. 429.

66 Cf. Birikit Terefe Tiruneh, “Establishing an Early Warning System in the African Peace and Security Architecture: Challenges and Prospects”, KAIPTC Occasional Paper No. 29, September 2010, p. 11, disponível em <<https://www.kaiptc.org/wp-content/uploads/2017/03/New%20folder/Tiruneh-B.T.-2010-ESTABLISHING-AN-EARLY-WARNING-SYSTEM-IN-THE-AFRICAN-PEACE.pdf>>.

As informações recolhidas pelo Sistema de Alerta Precoce sobre potenciais conflitos e ameaças à paz e segurança em África são transmitidas pelo Presidente da Comissão ao Conselho de Paz e Segurança, recomendando as medidas a serem tomadas. Essas informações são também usadas pelo desenvolver as responsabilidades e funções que o Protocolo lhe define. Cabe também ao Presidente da Comissão, utilizando a informação recolhida pelo Sistema de Alerta Precoce, informar o Conselho de Paz e Segurança sobre potenciais conflitos e ameaças à paz e segurança em África e recomendar as medidas a tomar. Do mesmo modo, o Presidente da Comissão também usa essas informações para cumprir as responsabilidades e funções que lhe são confiadas nos termos do Protocolo.

Como seria de prever, afirma-se o compromisso dos Estados Membros facilitarem a ação precoce empreendida pelo Conselho de Paz e Segurança e/ou pelo Presidente da Comissão, atendendo às informações recolhidas no contexto do Sistema de Alerta Prévio. Sem uma atuação colaboradora dos Estados membros, de pouco servem os esforços de recolha de dados que permitam o lançamento de um alerta precoce e a atuação de órgãos centrais.

Por fim, o n.º 7 deste art. 12.º do Protocolo prende-se com aspetos da implementação do sistema de alerta precoce, determinando que cabe ao Presidente da Comissão elaborar “os detalhes práticos relativos ao estabelecimento do Sistema de Alerta Precoce e tomará todas as medidas necessárias para seu funcionamento eficaz em consulta com os Estados Membros, Mecanismos Regionais, as Nações Unidas e outras instituições competentes”.

Segundo Dersso, apesar de dever reconhecer-se um progresso significativo na operacionalização deste Sistema, há que ter a noção de que o mesmo se depara com desafios importantes. Refere, nesse sentido, alguma falta de pessoal, destacando que o Gabinete de Crise funciona 24 horas por dia, 7 dias por semana, com 10 funcionários, a trabalhar nos turnos diurno e noturno, embora acrescenta que, em 2012, o SCAP recrutou especialistas e analistas de alerta precoce para processarem e analisarem dados recolhidos. Além disso, se os escritórios de campo em alguns países funcionaram como fontes primárias de dados, o Sistema de Alerta Precoce também depende muito de fontes abertas, que surgem por via de destaques diários de notícias, com base em fontes dos *media*. É ainda referido que os principais novos desenvolvimentos são comunicados aos funcionários superiores da Comissão da UA através de mensagens de texto em forma de flash e relatórios de incidentes; e que o Sistema fornece relatórios de alerta antecipados

detalhados que consistem em análises, cenários e opções. De entre desafios que o Sistema enfrenta, o autor refere o da institucionalização de um sistema de alerta precoce padronizado ao nível da comunidade económica regional (CER) e o do estabelecimento do sistema necessário para o ligar ao Sistema Continental de Alerta Precoce, na sede da UA, assim como o quadro jurídico e político para relações institucionalizadas com as comunidades económicas regionais; bem como o diferente nível de desenvolvimento em regiões distintas; ou ainda a independência do sistema da influência política o que, no contexto africano, pode trazer dificuldades acrescidas⁶⁷.

Por seu lado, Engel e Gomes Porto referem que, em 2009, o Sistema já tinha implementado boa parte da infraestrutura de recolha de dados e informações e começou também a produzir análises segundo padrões de alerta precoce e a optar por resposta política sob a forma de Relatórios de aviso prévio. Também referem as ferramentas desenvolvidas para integrar os dados recolhidos pelas comunidades económicas regionais, submetidos a testes iniciais que estão a ser desenvolvido por vários organismos⁶⁸.

3.2.5. Força de Intervenção Pré-posicionada⁶⁹

Esta força está regulada com algum pormenor no art. 13.º do Protocolo, onde se determina que é dirigida ao envio de missões de apoio à paz e de intervenção, de acordo com o artigo 4.º, alíneas *h*) e *j*) – normas que, recorde-se, se referem ao direito de intervenção da União num Estado membro e ao direito de um Estado membro solicitar essa intervenção, respetivamente – e é integrada por contingentes multidisciplinares em prontidão, com componentes civis e militares, estacionados nos seus países de origem e prontos para serem mobilizados rapidamente, assim que necessário. Cabe, por isso, aos Estados manter esses contingentes em prontidão, sendo que os efetivos, a natureza e grau de preparação, bem como a sua localização geral são determinados segundo as regras de procedimento operacional para missões de apoio da União e sujeitos a uma avaliação periódica.

67 Cf. Solomon Dersso, "The African Peace and Security Architecture", *cit.*, p. 55.

68 Cf. Ulf Engel e João Gomes Porto, "The African Union's New Peace and Security Architecture: Toward an Evolving Security Regime?", *cit.*, p. 86.

69 Este órgão aparece referido, na versão inglesa como African Standby Force, na versão francesa como Force africaine prépositionnée e, na versão portuguesa, como Força de Alerta Pan-Africana (art. 2.º, n.º 2) e Força de Alerta Africana (art. 13.º). Creemos que a versão portuguesa não traduz a razão de ser órgão e é suscetível de confusão com o Sistema de Alerta Precoce pelo que optamos por designá-la como Força de Intervenção Pré-posicionada, que sugere uma força disponível para atuar quando necessário.

O seu mandato comporta as funções discriminadas no n.º 3 do art. 13.º, que concretizam a missão para que este órgão foi criado, devendo, no exercício do mesmo, cooperar com as Nações Unidas, suas agências e outras organizações regionais e internacionais⁷⁰, bem como autoridades nacionais e ONGs. Cabe ao Conselho de Paz e Segurança, sob recomendação da Comissão, definir as tarefas específicas e o *modus operandi* de cada missão autorizada.

No n.º 6 da norma referida, determina-se ainda que cabe ao Presidente da Comissão nomear um Representante Especial – que reporta ao Presidente da Comissão – e um Comandante da Força – que reporta ao Representante Especial – para cada uma das operações. Por seu lado, os Comandantes dos Contingentes devem reportar ao Comandante da Força, enquanto os componentes civis reportarão ao Representante Especial.

Para aconselhar e assistir o Conselho de Paz e Segurança em relação às questões militares e de segurança, determina-se a criação de um Comité de Estado-Maior Militar, composto por oficiais militares superiores membros do Conselho de Paz e Segurança (embora possa também reunir-se a nível de Chefes de Estado-Maior dos Estados membros do Conselho de Paz e Segurança), podendo o Comité convidar qualquer Estado-Membro que não esteja nele representado a participar nas deliberações “quando o bom desempenho das suas responsabilidades assim o exigir” (n.º 9 do art. 13.º do Protocolo).

Seguidamente, é referido um papel, a nosso ver fundamental, da Comissão: o de elaborar diretrizes para a formação do pessoal civil e militar dos contingentes nacionais de prontidão, tanto a nível operacional como tático, sublinhando-se a necessidade de incluir formação em direito internacional humanitário e na área dos direitos humanos, com ênfase nos direitos da mulher e da criança. A verdade é que as normas de direito internacional humanitário (DIH) continuam a ser, em larga medida, desconhecidas, apesar dos Estados subscritores das principais Convenções deste ramo de Direito Internacional – virtualmente, todos os Estados do Mundo – se terem comprometido a difundir as suas normas. Como refere Rodríguez-Villasante, “[n]o estado atual do DIH, já não faltam normas, mas sobretudo a vontade de as observar. O grau atual de cumprimento do DIH tem relação com a difusão

⁷⁰ As relações com as Nações Unidas e outras Organizações Internacionais e as relações com Mecanismos Regionais para a prevenção, gestão e resolução de conflitos estão reguladas nos arts. 17.º e 16.º do Protocolo, respetivamente.

destas normas, particularmente entre os chamados a aplicá-las (...). Há que destacar a importância de um trabalho adequado de difusão, pois demonstrou-se que muitas infrações têm a sua origem na ignorância das normas do Direito Internacional aplicáveis aos conflitos armados”⁷¹.

Com este objetivo, a Comissão deve acelerar o desenvolvimento e divulgação de regras de procedimento operacional, com vista a facilitar a padronização de doutrinas, manuais e programas de treino para escolas nacionais e regionais de excelência; a coordenar cursos de treino, comando e exercício para o pessoal da Força Africana, bem como exercícios de treino no terreno.

Por fim, definem-se obrigações dos Estados membros, fundamentais para que esta Força possa desenvolver devidamente as suas funções: a de disponibilizar imediatamente contingentes de forças pré-posicionadas com o equipamento necessário para as operações que cabem no mandato da Força Africana, caso recebam um pedido da Comissão, e após autorização do Conselho de Paz e Segurança ou da Conferência; e a de prestar à União todas as formas de assistência e apoio necessários à manutenção e promoção da paz, segurança e estabilidade no continente, incluindo o direito de passagem pelos seus territórios.

3.2.6. Fundo Especial

Determina-se a criação de um Fundo Especial que, nos termos do art. 21.º do Protocolo, deve ser designado Fundo da Paz para fornecer os recursos financeiros necessários para missões de apoio à paz e outras atividades operacionais relacionadas com a paz e segurança, constituído por dotações financeiras do orçamento regular da União, incluindo contribuições em atraso. Pode também integrar contribuições voluntárias dos Estados-Membros e de outras fontes em África, incluindo do sector privado, da sociedade civil e de indivíduos, ou ainda provenientes de atividades de angariação de fundos apropriadas. Também pode integrar contribuições provenientes de fora do continente, angariadas e aceites pelo Presidente da Comissão. Por fim, prevê-se a criação, dentro do Fundo da Paz, de um Fundo Fiduciário rotativo, cujo montante deve ser definido pelos órgãos políticos relevantes da União, mediante recomendação do Conselho de Paz e Segurança. Os n.ºs 5 a 7 deste art. 21.º regulam o cálculo do custo de operações específicas e o pré-financiamento das mesmas, que deverá ser feito pelos Estados que

71 José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto, “El Sistema de Eficacia del Derecho Internacional Humanitario. Especial Referencia a la Corte Penal Internacional”, *Nação e Defesa*, N.º 161, abril 2022, pp. 138-138.

contribuem com tropas relativamente à sua participação e durante os primeiros três meses, ficando a União com o dever de os reembolsar pelas despesas efetuadas no prazo máximo de seis meses.

Em termos de implementação, Vines refere que, entre 2008 e 2011, os Estados africanos apenas contribuíram com 2% para o Fundo de Paz destinado a financiar os esforços de paz e segurança da UA, sendo a parte restante provinda de doadores internacionais, pelo que, aquando da publicação do artigo do referido autor, a AMISOM (African Union Mission in Somalia) estava completamente dependente da União Europeia e da ONU⁷².

72 Alex Vines, "A decade of African Peace and Security Architecture", *cit.*, p. 107. A propósito desta missão, recorde-se que o Conselho de Segurança, pela resolução 2628 (2022), de 31 de março, aprovou a decisão do Conselho de Paz e Segurança da União Africana de reconfigurar a AMISOM na Missão de Transição da União Africana na Somália (ATMIS), autorizando, por um período inicial de 12 meses, os Estados Membros da União Africana a tomar todas as medidas necessárias, no pleno respeito das obrigações dos Estados participantes ao abrigo do direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos, bem como a soberania, integridade territorial, independência política e unidade da Somália, para o cumprimento do mandato confiado à ATMIS (cf. par. 22).



UMinho Editora



Universidade do Minho



JusGov

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO EM JUSTIÇA E GOVERNAÇÃO

Pela primeira vez, o Ato Constitutivo da União Africana é comentado em língua portuguesa e publicado, quer em suporte de papel quer e formato digital (e-book), com o título *Comentários ao Ato Constitutivo da União Africana*. Com estes *Comentários* não se pretende fazer a hermenêutica de cada um dos artigos do Ato Constitutivo, mas sim uma análise geral e aprofundada dos diversos temas que o integram, com vista a oferecer ao leitor e estudioso uma visão geral de cada um desses temas e, no conjunto, do próprio Ato Constitutivo.

ISBN 978-989-9074-35-4



9 789899 074354 >