



C I A C

Coalition for the Independence  
of the African Commission

## Implementação Da Decisão 1015 Do Conselho Executivo Da União Africana (Ua) Pela Comissão Africana Dos Direitos Humanos E Dos Povos

Por: *Foluso Adegalu*

### Uma visão geral da Decisão 1015 do Conselho Executivo da UA

Durante a Cimeira da União Africana (UA) realizada em Nouakchott, Mauritânia, de 25 de Junho a 2 de Julho de 2018,<sup>1</sup> o Conselho Executivo da UA adoptou sua Decisão sobre o Relatório sobre o Retiro Conjunto do Comité de Representantes Permanentes (CRP) e da Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos (Comissão Africana).<sup>2</sup> A decisão endossou as recomendações que emanaram de um retiro conjunto, realizado em junho de 2018, pela Comissão Africana e o CRP,<sup>3</sup> de acordo com a Decisão 995 da UA.<sup>4</sup> A Decisão 1015 do Conselho Executivo da UA foi principalmente dirigida à Comissão Africana. No entanto, a Decisão 1015 também incluiu obrigações para os Estados e os outros dois órgãos de direitos humanos da UA.<sup>5</sup>

No que diz respeito à Comissão Africana, a De-

cisão 1015 do Conselho Executivo da UA recomenda que:<sup>6</sup>

- o trabalho da Comissão Africana deve estar alinhado com o Acto Constitutivo, Agenda 2063, Posições Comuns Africanas, reforma institucional da União e decisões dos órgãos políticos, tendo em consideração as virtudes da tradição histórica e os valores da civilização africana que devem inspirar e caracterizar sua reflexão sobre o conceito de direitos humanos e dos povos;
- o CRP, em colaboração com a Comissão da UA, deve tomar as medidas necessárias para regularizar o estatuto da Comissão Africana como Órgão da UA de acordo com a decisão Assembly/AU/ Dec.200 (XI) (Parágrafo 8);
- o CRP e a Comissão Africana devem fortalecer a comunicação entre eles e os Órgãos de Política da UA para construir uma maior sinergia no interesse de promover e proteger os direitos humanos no continente;
- a Comissão Africana deve abordar a ambiguidade do seu estatuto nas suas Regras de Procedimentos no quadro da sua revisão em curso destas Regras;
- a Comissão Africana [deve] consultar o Gabinete do Consultor Jurídico da Comissão e outros órgãos jurídicos relevantes no âmbito da formulação de um código de conduta e da revisão do Regulamento Interno;
- a Comissão Africana deve prestar igual atenção a todos os direitos consagrados na Carta Africana;
- A Comissão Africana deve submeter aos

1 Comunicado de imprensa da UA 'Resumo das principais decisões e declarações da 31ª Cimeira da UA (6 de julho de 2018) <https://au.int/pt/summit/31> (acessado em 18 de janeiro de 2021).

2 EX.CL/Dec.1015(XXXIII) (Decisão 1015).

3 45º relatório de atividades da CADHP (2018), parágrafo 10; ver também notícias da CADHP 'Retiro conjunto do Comité de Representantes Permanentes da União Africana e da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos' (junho de 2018) <https://www.achpr.org/news/viewdetail?id=15> (acessado em 18 de janeiro de 2021). Decisão 1015 do Conselho Executivo da UA, parágrafo 1.

4 Decisão do Conselho Executivo da UA EX.CL/ Dec.995(XXXII) parágrafo 4.

5 Os órgãos de direitos humanos da UA são: A Comissão Africana, o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (Tribunal Africano) e o Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (Comité Africano da Criança).

6 Decisão do Conselho Executivo da UA EX.CL/ Dec.1015(XXXIII) Parágrafos 6 e 8.

- órgãos de política, para consideração e adoção, os critérios revistos para a concessão e retirada do estatuto de observador para Organizações Não Governamentais (ONGs), que devem estar em consonância com os critérios já existentes sobre a acreditação de ONGs na UA, levando em consideração os valores e tradições africanas;
- a Comissão Africana deve verificar todas as alegações submetidas a ela e realizar a devida diligência com os Estados Partes interessados antes de incluir tais alegações nos seus relatórios de atividades ao Conselho Executivo;
  - a Comissão Africana deve desenvolver Diretrizes claras no que diz respeito ao seu envolvimento com actores externos, de acordo com as Regras, Regulamentos e práticas relevantes da UA;
  - a Comissão Africana deve retirar a acreditação da ONG Coalition of African Lesbians (CAL) antes de 31 de dezembro de 2018, de acordo com decisões anteriores dos Órgãos Políticos da UA;
  - a Comissão Africana deve respeitar a confidencialidade em todas as fases do trabalho da CADHP, de acordo com o Artigo 59 da Carta;
  - a Comissão Africana deve implementar escrupulosamente as disposições relacionadas com o conflito de interesses na execução das suas funções;
  - a Comissão Africana deve fortalecer a colaboração com o Conselho de Paz e Segurança (CPS), particularmente no contexto da promoção da justiça transicional.

As obrigações impostas aos estados pela Decisão 1015 do Conselho Executivo da UA são:<sup>7</sup>

- fornecer plenamente à CADHP os recursos financeiros e humanos para que possa cumprir o seu mandato de acordo com o Acto Constitutivo e as decisões pertinentes da UA;
- tirar partido das várias plataformas para fortalecer o diálogo, a cooperação e a colaboração entre a CADHP e os órgãos políticos da UA;

<sup>7</sup> Decisão do Conselho Executivo da UA EX.CL/Dec.1015(XXXIII) Parágrafo 7.

- conduzir uma revisão analítica do mandato interpretativo da CADHP à luz de um mandato semelhante exercido pelo Tribunal Africano e do potencial para conflitos de jurisprudência;
- operacionalizar o Subcomité do CRP sobre direitos humanos, democracia e governança conforme previamente aprovado pelo Conselho Executivo para acompanhar a implementação das decisões e recomendações da CADHP;
- convidar a CADHP para realizar Missões de Promoção nos respectivos Estados Membros;
- agilizar o processo de harmonização dos emolumentos dos membros da CADHP de acordo com outros Órgãos e instituições da UA como parte da reforma institucional em curso da União;
- apresentar regularmente seus relatórios periódicos à CADHP e participam mais ativamente das sessões da CADHP.

Finalmente, a Decisão 1015 exorta os órgãos de direitos humanos da UA a assegurarem interações regulares no contexto da Arquitetura de Governança Africana (AGA) com os órgãos políticos da UA com vista a assegurar uma abordagem coordenada para garantir a proteção dos direitos humanos.

## 1. Objetivo e histórico da Decisão 1015

Conforme declarado pelo Conselho Executivo, a Decisão 1015 pretende abordar a necessidade de uma cooperação melhorada entre a Comissão Africana e outros órgãos da UA, particularmente o CRP.<sup>8</sup> A Decisão 1015 também pretende sublinhar o facto de que a independência de que goza a Comissão Africana é uma independência funcional e não uma independência dos órgãos que a criaram.<sup>9</sup> Finalmente, a Decisão 1015 expressou as preocupações do Conselho Executivo da UA sobre a tendência da Comissão Africana de minar o sistema jurídico nacional dos estados agindo como um órgão de apelação.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Decisão do Conselho Executivo da UA EX.CL/Dec.1015(XXXIII) Parágrafo 4.

<sup>9</sup> Decisão do Conselho Executivo da UA EX.CL/Dec.1015(XXXIII) Parágrafo 5.

<sup>10</sup> Conforme acima.

Historicamente, a origem da Decisão 1015 do Conselho Executivo da UA remonta à Cimeira da UA de Junho de 2015. O Artigo 54 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta Africana) exige que a Comissão Africana apresente um relatório sobre as suas actividades a cada sessão ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da UA.<sup>11</sup> Em conformidade com as disposições do artigo 54 da Carta Africana, a Comissão Africana enviou o seu 38º Relatório de Actividades, que cobria o período de 1 de Janeiro a 7 de Maio de 2015, ao Conselho Executivo da UA para consideração.<sup>12</sup> Após análise do relatório da Comissão Africana, o Conselho Executivo da UA adoptou a sua Decisão no Trigésimo Oitavo Relatório de Actividades da Comissão Africana (Decisão 887).<sup>13</sup> O Conselho Executivo da UA solicitou à Comissão Africana que:<sup>14</sup>

- levar em consideração os valores, identidade e boas tradições africanas fundamentais, e retirar o estatuto de observador concedido às ONGs que possam tentar impor valores contrários aos valores Africanos;
- rever seus critérios para conceder o estatuto de observador às ONGs
- retirar o estatuto de observador concedido à organização denominada Coalition of African Lesbians (CAL)
- observar o devido processo legal na tomada de decisões sobre as reclamações recebidas;
- Considerar a revisão das suas regras de procedimento, em particular, as disposições em relação às medidas provisórias e cartas de apelos urgentes em conformidade com a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos;
- tomar as medidas adequadas para evitar a interferência de ONGs e outros terceiros em suas atividades

Em 2 de novembro de 2015, a CAL e o Centro de Direitos Humanos da Universidade de Pretória

11 A consideração do relatório de actividades da Comissão Africana foi delegada pela Conferência dos Chefes de Estado da UA ao Conselho Executivo da UA.

12 38º Relatório de Actividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, pág. 2.

13 EX.CL/Dec.887(XXVII).

14 EX.CL/Dec.877(XXVII) Parágrafos 7 e 12.

solicitaram uma opinião consultiva do Tribunal Africano sobre a legalidade do pedido do Conselho Executivo na Decisão 887.<sup>15</sup> Em 28 de setembro de 2017, o Tribunal Africano ao decidir sobre questões de jurisdição pessoal, decidiu que não é capaz de dar a Opinião Consultiva que foi solicitada pelas duas organizações porque as duas organizações não são reconhecidas pela União Africana, conforme exigido pelo Artigo 4 (1) do Protocolo do Tribunal.<sup>16</sup> O indeferimento do pedido de opinião consultiva contra a Decisão 887 deu ao Conselho Executivo o ímpeto para dar seguimento à implementação do seu pedido à Comissão Africana.

Em janeiro de 2018, o Conselho Executivo durante a análise do 43º Relatório de Atividades da Comissão Africana expressou preocupação sobre a não implementação das diretivas da Decisão 887 sobre a retirada do status de observador da CAL.<sup>17</sup> O Conselho Executivo solicitou à Comissão Africana que se cumprisse a decisão. O Conselho Executivo deu outro passo adicional, solicitando um retiro conjunto entre o CRP e a Comissão Africana para resolver as preocupações dos Estados membros da UA e outros órgãos de política da UA, com o objectivo de encontrar modalidades para melhorar a coordenação e cooperação entre todas as entidades da UA consideradas.<sup>18</sup> O retiro conjunto também foi encarregado de melhorar o diálogo e resolver questões pendentes e recomendar medidas apropriadas em relação à plena autoridade dos órgãos da UA. O retiro conjunto entre o CRP e a Comissão Africana foi realizado em Nairobi, Quênia, entre 4 e 5 de junho de 2018, e as recomendações do retiro foram adoptadas pelo Conselho Executivo da UA na Decisão 1015.<sup>19</sup> Além do endosso das recomendações do retiro conjunto, o Conselho Executivo também emitiu as diretrizes enumeradas na seção 1.

15 Solicitação de Opinião Consultiva do Centro de Direitos Humanos da Universidade de Pretória e da CoalitioinofAfricanLesbians, Pedido 002/2015.

16 Pedido 002/2015, parágrafo 57.

17 Decisão do Conselho Executivo da UA sobre a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, EX.CL/Dec.995(XXXII) (Decisão 995) Parágrafo 3.

18 Decisão 995, parágrafo 4.

19 Decisão 1015, parágrafo 3.

## 2. Avaliação da implementação da Decisão 1015 pelos órgãos relevantes da UA

A Decisão 1015 é uma decisão vinculativa nos termos do artigo 23 (2) do Acto Constitutivo da UA e da regra 34 dentre as Regras de Procedimento do Conselho Executivo. Conforme referido acima, a Comissão Africana é o principal responsável pelas obrigações decorrentes do 1015 do Conselho Executivo da UA. Desde uma perspectiva temática, esta seção discute as medidas tomadas pela Comissão Africana para implementar as recomendações contidas na Decisão 1015. Esta seção também discute desenvolvimentos gerais que foram influenciados pela Decisão 1015 em outros órgãos da UA.

### a. Trabalho Geral da Comissão Africana

#### i. Formulação de um código de conduta

Durante a 24ª Sessão Extraordinária da Comissão Africana realizada entre 30 de julho e 8 de agosto de 2018, a Comissão Africana constituiu um Comitê composto por três Comissários encarregados de realizar pesquisas sobre aspectos relevantes que podem ser úteis no desenvolvimento de um Código de Conduta para seus Comissários.<sup>20</sup> Esta etapa reflete a implementação da diretiva de que a Comissão Africana deve formular um código de conduta.<sup>21</sup> Posteriormente, em sua 63ª Sessão Ordinária realizada de 24 de outubro a 13 de novembro de 2018, a Comissão Africana fez observações sobre as: propostas sobre a operacionalização da recomendação sobre o Código de Conduta da Comissão Africana.<sup>22</sup> Através do seu 46º Relatório de Atividades, a Comissão Africana indicou que a Proposta de Revisão das Regras de Procedimento tinha tido em consideração o Código de Conduta da UA conforme indicado na Decisão 1015. Além disso, indicou que os membros da Comissão Africana e o pessoal do Secretariado foram formados no

20 Comunicado final da 24ª Sessão Extraordinária da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, Parágrafo 8.

21 Decisão 1015 do Conselho Executivo da UA, Parágrafo 8 (iv).

22 Comunicado Final da 63ª Sessão Ordinária da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (2018).

Código de Ética da UA e certificados em conformidade.<sup>23</sup>

#### ii. Revisão do mandato interpretativo da Comissão Africana (agosto de 2018)

Durante a sua 24ª sessão extraordinária realizada desde 30 de julho a 8 de agosto de 2018, a Comissão Africana constituiu um Comitê composto por três Comissários para realizar pesquisas sobre o mandato interpretativo da Comissão.<sup>24</sup> Esta etapa foi destacada no 45º Relatório de Atividades da CADHP.<sup>25</sup> Subsequentemente, na sua 63ª Sessão Ordinária realizada de 24 de outubro a 13 de novembro de 2018, a Comissão Africana adotou uma resolução que reiterou que 'o seu mandato interpretativo é inerente aos seus mandatos de promoção e proteção, conforme estabelecido na Carta Africana.<sup>26</sup> A este respeito, expressou profundas preocupações sobre a Decisão 1015 que solicita aos Estados Partes que conduzam uma revisão analítica do mandato interpretativo da Comissão à luz de um mandato semelhante exercido pelo Tribunal Africano.<sup>27</sup> Além disso, apelou aos Estados Partes e aos órgãos políticos da UA para assegurar que o processo de reformas em curso da UA preserve e reforçe os "mandatos independentes, distintos e especializados" de cada órgão.<sup>28</sup> Esta resolução também foi anotada no 47º Relatório de Atividades da Comissão Africana.<sup>29</sup>

#### iii. Revisão das Regras de Procedimentos

Em 2019, a Comissão Africana publicou a Proposta de Revisão das Regras de Procedimento no seu website para consulta pública, permitindo assim que as partes interessadas fizessem comentários e observações antes da adoção das Regras revistas.<sup>30</sup> As Notas Verbais e a Propos-

23 46º Relatório de Atividades da Comissão Africana (2019) parágrafo 57.

24 Comunicado final da 24ª Sessão Extraordinária da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, Parágrafo 8 (iii).

25 Parágrafos 61-63.

26 Resolução sobre os mandatos interpretativos e de proteção da Comissão (2018) ACHPR/Res. 402 (LXIII) parágrafo 2.

27 Como acima, preâmbulo.

28 Como acima, parágrafo 6.

29 47º Relatório de Atividades da Comissão Africana (2019) parágrafo 57.

30 47º Relatório de Atividades da Comissão Africana (2019)

ta de Regras também foram transmitidas aos Estados Partes da UA para comentários e observações.<sup>31</sup> A Comissão Africana adotou suas novas Regras de Procedimento Interno, 2020, na 27ª Sessão Extraordinária da Comissão, realizada de 19 de fevereiro a 4 de março de 2020.<sup>32</sup> As regras entraram em vigor em 2 de junho de 2020, de acordo com a Regra 145 das regras. No que parece ser influenciado pela Decisão 1015 do Conselho Executivo, o Artigo 11 das Regras de Procedimento de 2020 exige que os membros da Comissão Africana observem os princípios e códigos de conduta estipulados nas Regras. Estas incluem disposições relevantes das Regras e Regulamentos do Pessoal da UA, o Código de Ética e Conduta da UA, a Política de Assédio da UA e questões relacionadas com a recusa e confidencialidade.

### ***b. Engajamento com ONGs e atores externos***

#### *i. Retirada do status de observador da CAL*

Durante a 24ª sessão extraordinária da Comissão Africana realizada entre 30 de julho e 8 de agosto de 2018, a Comissão Africana adotou uma decisão que resultou na retirada do Estatuto de Observador concedido a CAL e na preparação de uma carta de notificação a este respeito.<sup>33</sup> A adoção desta decisão pela Comissão Africana deu efeito às directivas da Decisão 1015 do Conselho Executivo da UA de que a Comissão deve retirar a acreditação da CAL antes de 31 de dezembro de 2018, de acordo com decisões anteriores dos Órgãos Políticos da UA.<sup>34</sup>

#### *ii. Critérios revisados para concessão e retirada do status de observador para ONGs*

A Regra 72 (1) das Regras de Procedimento de 2020 alterou a regra 70 (1) das Regras de Procedimento de 2010, fazendo uma referência expressa à Resolução de 2016 sobre os Critérios para

Concessão e Manutenção do Estatuto de Observador para ONGs que trabalham com Direitos Humanos e dos Povos na África. Isto esclarece a base jurídica sobre a qual a Comissão concede o estatuto de observador às ONGs. No entanto, a Comissão Africana não aplicou os critérios da UA para conceder o estatuto de observador a Organizações Não Governamentais. No entanto, o Artigo 72 (3) das Regras de Procedimento de 2020 dá à Comissão Africana o poder de retirar o estatuto de observador das ONGs quando considera que essas ONGs já não cumprem os critérios, ou que não cumpriram as suas obrigações.

### ***c. Estatuto da Comissão Africana (Regularização e clareza nas Regras de Procedimento)***

Ao dar cumprimento ao requisito da Decisão 1015 de que a Comissão Africana deve regularizar o seu estatuto como órgão da UA, de acordo com a decisão Assembly/AU/Dec.200 (XI) (Parágrafo 8) e deve abordar a ambiguidade do seu estatuto nas suas Regras de Procedimento, as Regras de Procedimento de 2020 da Comissão Africana afirmam expressamente que a Comissão Africana é um órgão da UA de acordo com a decisão Assembly/UA/Dec.200 (XI).<sup>35</sup> As regras anteriores, formuladas em 2010, simplesmente descreviam a Comissão Africana como um “órgão de tratado autônomo”.<sup>36</sup> Além disso, enquanto a Regra 3 das Regras de 2010 tem apenas uma única disposição sobre o estatuto da Comissão Africana, a Regra 3 das Regras de Procedimentos de 2020 contém extensas disposições sobre o mandato e o estatuto da Comissão Africana. As Regras de Procedimento de 2020 contém várias disposições que incluem a competência da Comissão Africana para interpretar a Carta Africana e responder a um pedido de opinião consultiva,<sup>37</sup> interpretar as suas próprias decisões,<sup>38</sup> e garantir a organização e operação

---

parágrafo 52.

31 Como acima, parágrafo 53.

32 Regras de Procedimento da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2020)

33 Comunicado final da 24ª Sessão Extraordinária da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Parágrafo 8 (i).

34 Decisão 1015 do Conselho Executivo da UA, Parágrafo 8 (iv).

35 Regra 3 (2) das Regras de Procedimento da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2020).

36 Regras de Procedimento da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 2010, Regra 3.

37 Regra 3 (3) das Regras de Procedimento da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2020).

38 Regra 3 (4) das Regras de Procedimento da Comissão

eficiente e técnica do Secretariado da Comissão Africana.<sup>39</sup> Crucialmente, ao reconhecer o estatuto da Comissão Africana como um órgão da UA, as Regras de Procedimentos de 2020 afirmam expressamente que a Comissão Africana “deve realizar quaisquer outras tarefas que a Assembleia [da UA] lhe possa confiar nos termos do Artigo 45 (4) da Carta.”<sup>40</sup> As extensas disposições da Regra 3 das Regras de Procedimento de 2020 da Comissão Africana podem ser interpretadas como respostas específicas e gerais da Comissão Africana à Decisão 1015.

#### ***d. Relações com os Órgãos de Política da UA (fortalecimento da comunicação entre a Comissão Africana e os Órgãos de Política da UA)***

Durante a 31ª Sessão Extraordinária da Comissão Africana realizada de 19 a 25 de fevereiro de 2021, a Comissão Africana considerou e fez comentários sobre o relatório do Presidente da Comissão nas reuniões dos Órgãos de Política da UA.<sup>41</sup> O relatório reflete indiscutivelmente um dos esforços da Comissão Africana em cumprir o requisito da Decisão 1015 de que a Comissão Africana deve melhorar a sua comunicação e relações com os Órgãos de Política da UA.

#### ***e. Acontecimentos em outros órgãos da UA***

Algumas das recomendações contidas na Decisão 1015 também tiveram impacto nos trabalhos de outros órgãos da UA. Um desses órgãos é o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos. Durante a Cimeira Extraordinária da UA realizada em novembro de 2018, o Presidente do Tribunal Africano sublinhou que não apoiava a proposta de conferir ao Tribunal um ‘mandato de proteção exclusivo.’<sup>42</sup> Na sua intervenção, indi-

cou que deve haver complementaridade entre o Tribunal Africano e a Comissão Africana.<sup>43</sup>

O Conselho Executivo da UA também tomou outras medidas em relação a algumas das questões decorrentes da Decisão 1015. Durante a sua 34ª sessão ordinária realizada em fevereiro de 2019, o Conselho Executivo da UA solicitou que a Comissão Africana incluísse no seu relatório anual uma secção específica sobre a implementação das recomendações do Retiro Conjunto do CRP e da Comissão Africana realizado em Nairobi, Quênia, em junho de 2018. O Conselho Executivo também solicitou que o Retiro Conjunto do CRP e da Comissão Africana fosse realizado anualmente.<sup>44</sup> Além disso, o Conselho Executivo da UA, durante a sua 36ª sessão ordinária realizada em fevereiro de 2020 reiterou a importância fundamental do acompanhamento adequado dos resultados do Retiro Conjunto do CRP e do Retiro da Comissão Africana realizado em 2017 no Quênia, que culminou com a Decisão 1015. O Conselho Executivo da UA também apelou para a garantia da realização do Retiro Conjunto Anual dos dois órgãos, conforme previamente decidido pelas Decisões relevantes do Conselho Executivo.<sup>45</sup>

### **3. Uma avaliação do impacto da Decisão 1015 no funcionamento da Comissão Africana**

Antes de mergulhar numa análise abrangente das implicações da Decisão 1015, é importante definir a natureza da relação entre a Comissão Africana e a União Africana.

Evidências abundantes mostram que nunca foi intenção da então Organização da Unidade Africana (OUA) ser totalmente responsável perante

---

Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2020).

39 Regra 3 (6) das Regras de Procedimento da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2020).

40 Artigo 3 (7) das Regras de Procedimento da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (2020).

41 Comunicado Final da 31ª Sessão Extraordinária da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, parágrafo 6.

42 UA “Reunião do Comitê de Representantes Permanentes, 11ª

---

Sessão Extraordinária da Conferência” (5-6 de novembro de 2018) Ext/PRC/Draft/Rpt(XI).

43 Conforme acima, parágrafo 72.

44 Decisão do Conselho Executivo da UA sobre o Quadragésimo Quinto Relatório de Atividades da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos EX.CL/Dec.1045(XXXIV) Parágrafos 3 e 4.

45 Decisão do Conselho Executivo da UA sobre o Relatório de Atividades da Decisão da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos EX.CL/Dec. 1080(XXXVI) (2020) parágrafo 11.

a Comissão Africana, sem qualquer forma de controle sobre a Comissão Africana. Por analogia, uma comparação de alguns dos artigos relevantes que estabelecem a Comissão Africana na Carta Africana com as disposições equivalentes no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) que estabelece o Comitê de Direitos Humanos mostra que a então OUA pretendia ter pelo menos alguma forma de controle sobre a Comissão Africana e as atividades da Comissão Africana.

O Artigo 30 da Carta Africana que estabeleceu a Comissão Africana estipula que a Comissão Africana será “estabelecida dentro da Organização da Unidade Africana”. O artigo 28 do PIDCP, que estabelece o Comitê de Direitos Humanos e é equivalente ao artigo 30 da Carta Africana, estabelece que: “Constituir-se-á um Comitê de Direitos Humanos (doravante denominado “Comitê” no presente Pacto). O Comitê será composto de dezoito membros e desempenhará as funções descritas adiante.” O Comitê de Direitos Humanos foi estabelecido sem qualquer forma de referência à ONU como organização. O uso da palavra “dentro da organização da União Africana” no artigo 30 da Carta Africana mostra indiscutivelmente a intenção da OUA de ter uma aparência de controle sobre as atividades da Comissão Africana.

Um outro argumento sobre a intenção de controle torna-se óbvio com a comparação das disposições sobre a eleição dos membros da Comissão Africana e do Comitê de Direitos Humanos. De acordo com o artigo 30 (4) do PIDCP, os membros do Comitê de Direitos Humanos devem ser eleitos por uma reunião dos estados-partes do PIDCP. Por outro lado, o artigo 33 da Carta Africana estabelece que os membros da Comissão Africana devem ser eleitos pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo. Embora, na prática, todos os membros da UA (com exceção de Marrocos) que constituem a Conferência de Chefes de Estado e de Governo da UA tenham ratificado a Carta Africana e estariam qualificados para eleger membros da Comissão Africana se uma disposição semelhante ao artigo 30(4) do PIDCP fosse aplicado no contexto africano, a redação do artigo 33 da

Carta Africana reforça claramente a posição de que a Comissão Africana deveria prestar contas à Conferência dos Chefes de Estado da UA.

Outro sinal sutil de que a Conferência da UA pretende ter um senso de controle sobre as atividades da Comissão Africana pode ser extraído das disposições do Artigo 42(5) da Carta Africana que permite ao Secretário-Geral da UA participar das reuniões da Comissão. Não há disposição semelhante no artigo 39 do PIDCP no que se refere à reunião do Comitê de Direitos Humanos. O Artigo 45 (4) da Carta Africana também mostra o desejo da Assembleia Geral da UA de ter controle sobre a Comissão. O artigo exige que a Comissão execute quaisquer outras tarefas que lhe sejam confiadas pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA. A Assembleia Geral da ONU não manifestou o desejo de continuar a confiar diferentes tarefas ao Comitê de Direitos Humanos, além dos mandatos conferidos ao Comitê de Direitos Humanos no PIDCP.

A disposição mais pertinente da Carta Africana que coloca a Comissão Africana sob o controle da UA é o artigo 59 da Carta Africana. O Artigo 59 da Carta estipula que todas as medidas tomadas no âmbito das disposições da Carta Africana pela Comissão Africana permanecerão confidenciais até ao momento em que for decidido pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo. Além disso, o relatório sobre as atividades da Comissão Africana será publicado pelo seu Presidente após ter sido considerado pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo.<sup>46</sup> Isso está em nítido contraste com a disposição do Artigo 45 do PIDCP, que simplesmente exige que o Comitê de Direitos Humanos apresente um relatório sobre suas atividades à Assembleia Geral da ONU por meio do Conselho Econômico e Social. A abordagem minimalista refletida na indeterminação do texto da Carta Africana adotada pelos redatores da Carta Africana foi uma tentativa deliberada de fixar o sistema regional africano de direitos humanos dentro de um sistema aberto que é flexível o suficiente para a UA exercer algum controle sobre seus órgãos de direitos humanos.<sup>47</sup>

46 Artigo 59 (3) da Carta Africana.

47 F Viljoen. *International human rights law in Africa* (2ª edição)

A Conferência da UA, através da Decisão 200,<sup>48</sup> insistiu na regularização da Comissão Africana como órgão da UA em oposição a um organismo independente de direitos humanos estabelecido pela Carta Africana. A frase “... e RECOMEN-DA medidas apropriadas para este fim no que diz respeito à autoridade plena dos órgãos [da UA]”<sup>49</sup> usada pelo Conselho Executivo ao solicitar a reunião conjunta entre a CADHP e o CRP é também uma indicação da percepção do estatuto da Comissão Africana dentro da arquitectura institucional da UA pelo Conselho Executivo da UA.

É no contexto da discussão acima sobre a natureza da relação entre a Comissão Africana e os órgãos de política da UA que a Decisão 1015 deve ser examinada. O Conselho Executivo, através da sua Decisão 1015, declarou que a Comissão Africana tinha apenas “independência de natureza funcional, e não independência dos mesmos órgãos que a criaram”. Esta declaração pode ser interpretada como significando que a independência de que goza a Comissão Africana se relaciona apenas com o desempenho das suas funções, portanto, não está institucionalmente isenta dos órgãos de política da UA. O apoio institucional (o secretariado) exigido pela Comissão Africana como um corpo de peritos independentes para cumprir o seu mandato está sob o controlo da estrutura institucional da UA. O Presidente da Comissão da UA nomeia o Secretário da Comissão Africana e fornece o pessoal e os serviços necessários para o desempenho eficaz das funções da Comissão Africana. A UA, como instituição, assume os custos do pessoal e dos serviços.<sup>50</sup> Além disso, no sentido de controle institucional, não é totalmente inadequado que o órgão principal de uma organização intergovernamental influencie o funcionamento e as atividades dos órgãos de direitos humanos. A Assembleia Geral da ONU adotou pelo menos quatro resoluções expressando suas preocupações sobre a eficácia dos órgãos de tratados e moldando modalidades para fortalecer

e melhorar o funcionamento eficaz do sistema de órgãos de tratados de direitos humanos.<sup>51</sup> A Assembleia Geral da ONU também tem oferecido, no processo de fortalecimento do sistema de órgãos de tratados, orientações sobre o trabalho e o funcionamento dos órgãos de tratados.<sup>52</sup> A Conferência da UA, no exercício dos seus poderes ao abrigo do artigo 59 da Carta Africana, prestou anteriormente uma atenção insignificante às actividades da Comissão Africana. No entanto, a posição mudou com a delegação dessa função ao Conselho Executivo da UA. O Conselho Executivo deu mais vida ao artigo 59 da Carta Africana e tornou-se mais envolvido no escrutínio das actividades da Comissão Africana, resultando assim na adopção de numerosas decisões que finalmente culminaram na Decisão 1015. A adopção dessas decisões por si só não pode ser interpretada como fator de erosão das capacidades da Comissão Africana como uma instituição independente. Conforme referido acima, não se pode dizer que a Comissão Africana goza de total independência dos órgãos de política da UA como instituição.

Não obstante a relação institucional entre a Comissão Africana e os órgãos políticos da UA, espera-se que a Comissão Africana responsabilize os Estados africanos pelo cumprimento das disposições da Carta Africana e de outros tratados de direitos humanos. É importante que o cumprimento desta função seja conduzido com a maior independência funcional. Os membros da Comissão Africana servem a título pessoal e são obrigados a cumprir os seus deveres com imparcialidade e fidelidade.<sup>53</sup> A este respeito, os órgãos de política da UA podem seguir o exemplo da abordagem da Assembleia Geral da ONU. Ao tomar medidas para fortalecer a eficácia dos órgãos do tratado da ONU, a Assembleia Geral da ONU

289.

48 Assembly/AU/Dec.200 (XI) Parágrafo 8.

49 Decisão 995 do Conselho Executivo da UA, Parágrafo 4.

50 Artigo 41 da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos

51 Ver decisão A/RES/66/254 das Nações Unidas de 23 de fevereiro de 2012; A/RES/ 66/295 de 17 de setembro de 2012; A/RES/68/2 de 20 de setembro de 2013 e A/RES/ 68/268 de 21 de abril de 2014.

52 Por exemplo, a Assembleia Geral examinou a alocação do tempo de reunião dos órgãos do tratado com respeito à consideração de relatórios de estado, atividades obrigatórias e comunicações individuais; e alocou no máximo três idiomas oficiais de trabalho para os órgãos do tratado (A/RES/68/268 parágrafos 26 e 30).

53 Artigos 31 e 38 da Carta Africana.



reafirmou “a importância da independência e imparcialidade dos membros dos órgãos do tratado de direitos humanos, e destaca a importância de todas as partes interessadas do sistema dos órgãos do tratado, também como a Secretaria, respeitando plenamente a independência dos membros do órgão do tratado e a importância de evitar qualquer ato que possa interferir no exercício de suas funções.”<sup>54</sup> Embora a Comissão Africana seja um órgão que funciona dentro da UA, é um órgão independente de direitos humanos e deve poder exercer as suas funções sem qualquer ato de interferência dos órgãos de política. Além disso, o mandato da Comissão é exercido pelos seus Comissários, que devem agir sem qualquer influência política dos Estados membros da UA de onde provêm. Dada a importante função de direitos humanos da Comissão Africana, ela precisa de um grau considerável de independência das pressões políticas do dia-a-dia se for para promover e proteger os direitos humanos. Este tipo de independência pode ser descrito como “independência funcional”, uma vez que a independência está directamente ligada às funções da Comissão Africana.

#### 4. Conclusão e recomendações

Sem qualquer dúvida, algumas das recomendações da Decisão 1015 colocam claramente a Comissão Africana numa encruzilhada. A Comissão Africana estava em crise após a adoção da Decisão 1015 pelo Conselho Executivo da UA. No entanto, a Comissão Africana sem dúvida gerenciou a crise na implementação das recomendações da Decisão 1015. A Comissão Africana conseguiu encontrar um equilíbrio entre o desempenho do seu trabalho como órgão de direitos humanos, que deve responsabilizar os Estados da UA, e também como órgão concebido para prestar contas aos mais altos órgãos da UA. Conforme revelado na secção 3, a Comissão Africana, reconhecendo devidamente o seu estatuto como uma instituição dentro da UA, implementou as disposições da Decisão 1015 dentro de um limite razoável da natureza da relação entre a Comissão Africana e a UA. Ao afirmar a sua autonomia como órgão independente de

direitos humanos da UA, a Comissão Africana também recuou na implementação de algumas das disposições da Decisão 1015 que podem prejudicar gravemente o funcionamento da Comissão Africana como instituição independente de direitos humanos.

Por exemplo, a Comissão Africana recuou acertadamente na revisão do seu mandato interpretativo pelos membros dos Estados da UA. A directiva para rever o mandato interpretativo da Comissão Africana à luz de um mandato semelhante exercido pelo Tribunal Africano irá restringir o acesso à Comissão Africana e negar às vítimas de violações dos direitos humanos o direito a soluções eficazes. O Tribunal Africano foi criado com o propósito de complementar o mandato da CADHP para determinar reclamações.<sup>55</sup> Por um lado, a Carta Africana foi ratificada por todos os estados membros da UA, exceto Marrocos, o que significa que os cidadãos africanos podem apresentar reclamações directamente à Comissão Africana. No entanto, vários estados membros da UA não depositaram seus instrumentos de ratificação do Protocolo do Tribunal Africano,<sup>56</sup> e, mais importante, apenas 6 estados fizeram uma declaração permitindo que indivíduos e ONGs apresentassem casos directamente ao Tribunal Africano.<sup>57</sup> Isto significa que o Tribunal Africano não é acessível à maioria dos cidadãos africanos e, portanto, oferece poucas oportunidades para eles responsabilizarem os seus governos. Em termos práticos, a jurisprudência da Comissão Africana também enriqueceu a jurisprudência do Tribunal.<sup>58</sup>

55 Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre o Estabelecimento de um Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, Artigo 2.

56 Lista de países que assinaram, ratificaram/aderiram ao Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre o estabelecimento de um Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos [https://au.int/sites/default/files/treaties/36393-sl-protocol\\_to\\_the\\_african\\_charter\\_on\\_human\\_and\\_peoplesrights\\_on\\_the\\_estab.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36393-sl-protocol_to_the_african_charter_on_human_and_peoplesrights_on_the_estab.pdf) (acessado em 29 de janeiro de 2021).

57 Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre o Estabelecimento de um Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, Artigo 34 (6).

58 J. Biegon. “The rise and rise of political backlash.” <https://www.ejiltalk.org/the-rise-and-rise-of-political-backlash-african-union-executive-councils-decision-to-review-the-mandate-and-working-methods-of-the-african-commission/> (acessado em 27 de janeiro de 2021).

54 Nações Unidas. A/RES/68/268, parágrafo 35.

Outra evidência de retrocesso é evidente na implementação parcial da decisão 1015 no que se refere ao alinhamento dos critérios da Comissão Africana para a concessão do estatuto de observador com os critérios da UA. Claramente, o estrito cumprimento deste requisito pela Comissão Africana colocaria requisitos excessivamente restritivos aos candidatos em potencial. Os critérios da UA para conceder o estatuto de observador a ONGs é evidentemente uma tarefa hercúlea devido aos requisitos restritivos. O mais preocupante é a exigência de que os recursos básicos de tal ONG sejam substancialmente, pelo menos dois terços, derivados de contribuições de seus membros. Evidentemente, a maioria das ONGs africanas depende substancialmente do financiamento de doadores, o que, curiosamente, é semelhante à forma como a própria UA é financiada. É louvável que a Comissão Africana, ao cumprir a recomendação sobre a revisão dos critérios para a concessão do estatuto de ONG, tenha mantido os seus critérios, que são mais flexíveis, exigindo que as ONGs que solicitam o estatuto de observador declarem apenas os seus recursos financeiros.

A fim de preservar a existência institucional da Comissão Africana, sugere-se que os membros da Coalizão para a Independência da Comissão

Africana<sup>59</sup> (CIAC) e outras partes interessadas dos direitos humanos devem se envolver em uma conversa individual com representantes do estado dentro dos diferentes órgãos de política da UA para realçar que a Comissão Africana em deferência aos órgãos de política da UA cumpriu as directivas da Decisão 1015 dentro dos limites permitidos da independência funcional da Comissão Africana. O conhecimento da conformidade substantiva com a diretiva do Conselho Executivo da UA pode então ser usado como um escudo por estados amigos para defender a Comissão Africana, no caso de estados não amigáveis tentarem pintar a Comissão Africana como uma instituição/órgão desonesto da UA.

A fim de promover a legitimidade da Comissão Africana e restaurar a fé das ONGs na Comissão Africana, sugere-se que a CIAC, como uma entidade, se relacione com as ONGs através de vários meios (tais como conferências, seminários, eventos paralelos durante as sessões da Comissão Africana, etc.) para realçar a natureza da relação da Comissão Africana com a UA e como a Comissão Africana protegeu a sua autonomia, recuando dentro de limites razoáveis.

<sup>59</sup> Sobre a Coalizão para a Independência da Comissão Africana (CIAC) - <https://portugues.achpindependence.org/>

*Foluso Adegalu é Doutorando no Centro de Direitos Humanos da Universidade de Pretória.*